Deloitte.
Legal

Diritto Amministrativo

Centro di Eccellenza di Diritto Amministrativo (CEDA)

Il principio DNSH: nuove prospettive di bilanciamento tra tutela della concorrenza e sostenibilità ambientale nei contratti pubblici

giugno 2025

Il principio DNSH: nuove prospettive di bilanciamento tra tutela della concorrenza e sostenibilità ambientale nei contratti pubblici

Giuseppe Guastamacchia – Associate Deloitte Legal

Il tema del bilanciamento tra tutela della concorrenza e sostenibilità ambientale nei contratti pubblici è oggetto di dibattito da oltre un decennio e coinvolge interessi perseguiti non solo dal legislatore nazionale, ma anche europeo. Sebbene, infatti, la disciplina sulla contrattualistica pubblica abbia sempre riservato un ruolo cruciale alle dinamiche concorrenziali, in nome del c.d. principio del *favor partecipationis*, si è assistito nel corso del tempo, e soprattutto negli ultimi anni, ad un incremento delle valorizzazioni delle istanze ambientali. In questa direzione, le direttive 2014/23/Ue sulle concessioni e 2014/24/Ue hanno introdotto numerose disposizioni volte a garantire la protezione dell'ambiente nell'affidamento di appalti pubblici e concessioni (c.d. "*green public procurement*"). Analogamente è avvenuto in occasione dell'adozione del nuovo codice dei contratti pubblici (*i.e.* d.lgs. n. 36/2023, di seguito il "**Codice**"), il quale ha segnato un affievolimento del principio di concorrenza in favore dei principi di sostenibilità ambientale.

È in tale prospettiva che dev'essere letto l'obbligo - previsto dall'art. 57, comma 2 del Codice - per le stazioni appaltanti e gli enti concedenti di inserire nella documentazione progettuale e di gara le specifiche tecniche e le clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi (c.d. C.A.M.) adottati con apposito decreto del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica.
All'implementazione di questo nuovo approccio verso una maggiore sostenibilità ambientale ha contribuito anche l'introduzione del **principio *do not significant harm* (DNSH).**
Si tratta di un principio posto quale condizione essenziale per l'utilizzo delle risorse finanziare del Piano nazionale per la ripresa e resilienza (PNRR). Ed infatti, tutte le misure PNRR devono soddisfare il principio di "*non arrecare danno significativo agli obiettivi ambientali*".
Al riguardo, tuttavia, si è posto un tema cruciale: definire il criterio di selezione tra danni significativi e non, in modo da individuare con precisione ciò che si assume lesivo a livello ambientale.
Sul punto è intervenuta la Commissione europea con la comunicazione dell'11 ottobre 2023 (la "**Comunicazione**"), la quale assume – rispetto al tema di cui trattasi – una doppia rilevanza.

In primo luogo, con tale atto è stata definitivamente **chiarita la distinzione tra DNSH e valutazioni ambientali, di impatto (VIA) o strategiche (VAS)**, con la precisazione che l'ottenimento di queste ultime non coincide con il rispetto del DNSH e non implica, di per sé, l'assenza di "danni significativi" negli interventi sottostanti.

Da ciò, una prima e importante conclusione: qualsiasi valutazione ambientale non assurge a prova del rispetto del DNSH e non dimostra l'assenza di danni.
In secondo luogo, la Comunicazione ha disegnato il c.d. "**albero delle decisioni DNSH**", ossia il flusso decisorio che gli Stati membri devono seguire per evitare che il principio in questione si riduca a mere verifiche di conformità formale; e, in questo senso, ha prefissato **tre requisiti cumulativi**: **a) produrre**, con l'attività finanziata, ***un impatto "nullo o trascurabile" sui sei "obiettivi ambientali"***; **b) realizzarne almeno uno al "*100%*" o "*in modo sostanziale*"; c) garantire il monitoraggio intertemporale dell'effettivo conseguimento di quest'ultimo** ("*ex ante, in itinere ed ex post*").
Dal ciò si evince che, l'attuazione concreta del principio è molto complessa, e, a dire il vero, non sempre le pubbliche amministrazioni si sono dimostrate all'altezza della sfida insita alla sua realizzazione.

Nella prassi, infatti, si è verificata una generale tendenza (delle Amministrazioni prima, e della giurisprudenza poi) nel ritenere rispettato il DNSH anche laddove gli elementi del caso concreto deponevano verso la rispondenza in senso meramente formale. Ad esempio, **non sono mancati casi in cui i giudici amministrativi**[1] **hanno inquadrato il "danno non significativo" in termini di mero adempimento formale interno alle valutazioni d'impatto ambientale** in spregio alla netta distinzione creata dalla Commissione europea per evitare di confondere l'ottenimento delle autorizzazioni ambientali con la prova del DNSH**.**
Tuttavia, il più recente quadro giurisprudenziale lascia ben sperare: **alcuni orientamenti**, infatti, **hanno attribuito al principio DNSH una pregnante portata precettiva, stabilendo che la partecipazione a un appalto finanziato dai fondi PNRR impone l'obbligo di allegare nell'offerta la prova di non arrecare danno significativo all'ambiente**[2].

Nell'ambito della vicenda esaminata, il giudice amministrativo ha ritenuto legittima l'esclusione di una società da una gara finanziata con fondi PNRR perché essa, nell'offerta tecnica, non aveva allegato la documentazione relativa al rispetto del principio DNSH.

Nel caso specifico, era il disciplinare di gara a prevedere l'esclusione degli operatori economici che non rispettassero il principio. L'impresa esclusa si era difesa invocando l'art. 10 del d. lgs. n. 36/2023 in materia di tassatività di cause d'esclusione, adducendo che la stazione appaltante ne avesse introdotta una non prevista dalla legge.
Ebbene, il giudice amministrativo, nel rigettare il ricorso, ha constatato che l'amministrazione, mediante la previsione contenuta nel disciplinare, avesse dato attuazione concreta alla disposizione di un regolamento Ue (il 2021/241/Ue) da applicare obbligatoriamente in tutti i suoi elementi nel territorio nazionale.

In conclusione, **gli appalti verdi, se posti in essere da stazioni appaltanti efficienti ed attrezzate, possono davvero contribuire alla sostenibilità ambientale, garantendo al contempo il rispetto del principio di concorrenza, nella sua prospettiva "funzionale" al soddisfacimento dell'interesse specifico del contratto, come da ultimo enunciato nell'art. 1 del Codice.**
In tale ottica, nondimeno, è cruciale che tutti gli attori coinvolti collaborino attivamente per garantire che il principio DNSH sia integrato pienamente nelle procedure per l'affidamento dei contratti pubblici.

Note

[1]Cfr., ex multis, T.a.r. Lazio, Roma, 20 novembre 2023, n. 17241
[2]Cfr. T.a.r. Puglia, Bari, 4 marzo 2024, n. 263

Autore

Giuseppe Guastamacchia
Associate| Public and Administrative Law
Email: gguastamacchia@deloitte.it

Comitato Scientifico

Francesco Paolo Bello

Partner | Public and Administrative Law

Email fbello@deloitte.it

Prof. Piergiuseppe Otranto

Senior Of Counsel | Public and Administrative Law

Email potranto@deloitte.it

Andrea Bergamino

Managing associate | Port, Shipping & transport

Email abergamino@deloitte.it

Andrea Carafa

Senior associate | Public and Administrative Law

Email acarafa@deloitte.it

Mattia Mescieri

Senior associate | Public and Administrative Law

Email mmescieri@deloitte.it

Sebastiano Santarelli

Senior associate | Public and Administrative Law

Email sesantarelli@deloitte.it

Prof. Giacomo Gargano

Partner | Public and Administrative Law

Email ggargano@deloitte.it

Luca Amicarelli

Of Counsel | Public and Administrative Law

Email lamicarelli@deloitte.it

Emanuele Bottazzi

Managing associate | Public and Administrative Law

Email ebottazzi@deloitte.it

Danilo De Benedittis

Senior associate | Public and Administrative Law

Email ddebenedittis@deloitte.it

Elena Mitzman

Senior associate | Public and Administrative Law

Email emitzman@deloitte.it

Andrea Antonio Talivo

Managing associate | Public and Administrative Law

Email atalivo@deloitte.it

Deloitte.
Legal

Il nome Deloitte si riferisce a una o più delle seguenti entità: Deloitte Touche Tohmatsu Limited, società a responsabilità limitata di diritto inglese (“DTTL”), le member firm aderenti al suo network e le entità a esse correlate. DTTL (denominata anche “Deloitte Global”) e ciascuna delle sue member firm sono entità giuridicamente separate e reciprocamente indipendenti. DTTL non fornisce servizi ai clienti. Si invita a leggere l’informativa completa relativa alla descrizione della struttura legale di Deloitte Touche Tohmatsu Limited e delle sue member firm all’indirizzo www.deloitte.com/about.

Deloitte Legal individua le entità del network Deloitte che forniscono consulenza legale professionale. In Italia, tale entità è denominata Deloitte Legal - Società tra Avvocati a Responsabilità Limitata.
La presente comunicazione contiene unicamente informazioni a carattere generale che possono non essere necessariamente esaurienti, complete, precise o aggiornate. Nulla di quanto contenuto nella presente comunicazione deve essere considerato esaustivo né alla stregua di una consulenza professionale o legale. A tale proposito Vi invitiamo a contattarci per gli approfondimenti del caso prima di intraprendere qualsiasi iniziativa suscettibile di incidere sui risultati aziendali. È espressamente esclusa qualsivoglia responsabilità in capo a Deloitte Touche Tohmatsu Limited, alle sue member firm o alle entità ad esse a qualsivoglia titolo correlate, compreso Deloitte Legal - Società tra Avvocati a Responsabilità Limitata, per i danni derivanti a terzi dall’aver, o meno, agito sulla base dei contenuti della presente comunicazione, ovvero dall’aver su essi fatto a qualsiasi titolo affidamento.

©2025 Deloitte Legal Società tra Avvocati a Responsabilità Limitata Società Benefit