

AIPDA-Convegno Annuale

“DIRITTO AMMINISTRATIVO DELLA SICUREZZA”

Sabato, 11 Ottobre 2025, h 9.15-11.15

“Sicurezza, sostenibilità, diritti”

Università degli Studi di Bari Aldo Moro

Palazzo Del Prete-Piazza Cesare Battisti n. 1-Bari

MARCO ANTONIOLI: “SICUREZZA AMBIENTALE”

Abstract: L'articolo affronta l'evoluzione del concetto di sicurezza nel diritto amministrativo, dimostrando come la sicurezza ambientale sia divenuta, ormai, una componente centrale dell'ordine pubblico, fondata sui principi di prevenzione, precauzione e sostenibilità, rafforzati dalla riforma dell'art. 9 Cost. e dal diritto europeo. L'analisi considera, tra l'altro, i principali ambiti in cui questa nozione opera (come la sicurezza alimentare, il controllo delle emissioni industriali e la responsabilità per danno ambientale) evidenziando il ruolo dei poteri di ordinanza e delle misure preventive e riparative contenute nel Testo unico dell'ambiente. Sono, infine, discusse le criticità nell'individuazione dei soggetti obbligati e l'instabilità del sistema, che richiede, al giorno d'oggi, un equilibrio tra tutela ambientale, salute pubblica e interessi economici, in una prospettiva intergenerazionale.

ENVIRONMENTAL SECURITY: The article examines the evolution of the concept of security in administrative law, showing how environmental security has become a central component of public order, grounded in the principles of prevention, precaution, and sustainability, strengthened by the reform of Article 9 of the Constitution and by European law. The analysis considers the main areas in which this notion operates (food safety, control of industrial emissions, and liability for environmental damage) highlighting the role of emergency powers and the preventive and remedial measures provided for by the Environmental Code. Finally, the article discusses the challenges in identifying the obligated parties and the resulting systemic instability, which today requires balancing environmental protection, public health, and economic interests from an intergenerational perspective.

1. Il presente contributo è dedicato all'evoluzione di un concetto risalente nel diritto amministrativo: quello di “sicurezza”, rientrante tra le c.d. «funzioni d'ordine»¹. Il mio piano di lavoro è il seguente. Mi propongo: i) di iniziare -e, poi, concludere- su questo concetto, collegandolo all'ambiente nel prisma della “sicurezza ambientale”; ii) di considerare taluni settori in cui questa (forma di) sicurezza viene in gioco, nonché gli strumenti preposti alla sua tutela, come il potere di ordinanza e le particolari misure previste dal Testo unico dell'ambiente (d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152: “TUA”); iii) di concludere con l'esame di talune criticità, in tema di danno ambientale, affrontando la responsabilità del c.d. proprietario “incolpevole” del sito inquinato e a quella del curatore nelle liquidazioni giudiziali.

¹ In termini, G. NAPOLITANO, *La logica del diritto amministrativo*, IV ed., Bologna, 2025, 36 ss.

Premetto che la nozione di sicurezza (affrontata già da Ranelletti²) viene, tradizionalmente, collegata a quella di ordine pubblico³, come viene attestato dal Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS)⁴, sin dal suo *incipit*, nell'art. 1, co. 1, prima parte⁵: (il mantenimento del)l'ordine pubblico, infatti, è collegato alla sicurezza dei cittadini e alla loro incolumità. In proposito, la dottrina si è divisa tra chi, da una parte, ha considerato sicurezza e ordine pubblico come concetti differenziati e distinti e chi, dall'altra parte, ne ha sostenuto la complementarità o (quanto meno) la sovrapposibilità⁶. In seguito all'introduzione, nel 2001, dell'espressione «*ordine pubblico e sicurezza*» nell'art. 117, co. 2, lett. h), Cost.⁷, l'accostamento dei due concetti può evocare un'«endiadi», da circoscriversi, al più, al riparto delle competenze legislative.

Ciò che più rileva è che, nell'ordine pubblico contemporaneo, il tema della sicurezza denota un cambio di passo, se non un punto di rottura. Il diritto amministrativo si apre a nuove dimensioni: in un approccio sempre più olistico, intersettoriale, condiviso, orientato alle generazioni future, il sintagma «sicurezza ambientale» rappresenta una nuova frontiera, capace di coniugare tutela ambientale, ecosistemi, salute e sviluppo sostenibile.

A tale risultato si perviene sulla base di plurimi rilievi.

1.1) Primo: la sicurezza, divenuta parte integrante delle politiche dell'Unione (artt. 67 ss. TFUE), è suscettibile di integrare una situazione obiettiva, di pacifica e

² O. RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, ora in *Scritti giuridici scelti*, vol. I, Milano, 1992, 604.

³ Merita richiamare, in proposito, l'art. 159, II alinea, del d. lgs. 31 marzo 1998, n. 112, («Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59»), ai sensi del quale: «le funzioni ed i compiti amministrativi relativi all'ordine pubblico e sicurezza pubblica di cui all'articolo 1, comma 3, lettera l), della legge 15 marzo 1997, n. 59, concernono le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni».

⁴ Si tratta del r.d. 18 giugno 1931, n. 773, s.m.i.

⁵ Ai sensi del quale: «L'autorità di pubblica sicurezza veglia al mantenimento dell'ordine pubblico, alla sicurezza dei cittadini, alla loro incolumità e alla tutela della proprietà...».

⁶ Per la bibliografia generale, tra gli altri, B. TONOLETTI, *Ordine e sicurezza pubblica*, in *I Tematici, Enc. dir.*, vol. III, *Funzioni amministrative*, Milano, 2022, 791 ss., analizzando, specialmente, il quadro costituzionale dei rapporti tra autorità e libertà e i contenuti delle valutazioni prognostiche munite di finalità di carattere preventivo; G. CORSO, *Ordine pubblico nel diritto amministrativo*, in *Digesto (disc. pubbl.)*, vol. X, Torino, 1995, 439 ss.; A. CERRI, *Ordine pubblico. II) Diritto costituzionale*, in *Enc. giur.*, XXII, Roma, 1990, 3 ss.; G. PANZA, *Ordine pubblico, I) Teoria generale*, in *Enc. giur.*, vol. XXII, Roma, 1990, 6 ss.; A. PACE, *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, in *Arch. giur.*, 1963; C. LAVAGNA, *Il concetto di ordine pubblico alla luce delle norme costituzionali*, in «*Democrazia e diritto*», 1967, 359 ss.; G. ZANOBINI, *Ordine pubblico*, in *Enc. it.*, vol. XXV, Roma, 1953, 465 ss.

⁷ Sulla competenza legislativa esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza, di cui all'art. 117, co. 2, lett. h), Cost., si vedano, ad es.: C. cost., 5 luglio 2024, n. 124, in *Giur. cost.*, 2024, 4, 1255; C. cost., 6 luglio 2023, n. 136, ivi, 2023, 4, 1508, C. cost., 21 ottobre 2022, n. 218, ivi, 2022, 5, 2290, C. cost., 30 luglio 2021, n. 176, ivi, 2021, 4, 1745, e C. cost., 3 dicembre 2019, n. 285, ivi, 2019, 6, 3279.

ordinata convivenza⁸, che una tesi identifica in un diritto di libertà⁹: nella prospettiva considerata, la Corte di cassazione identifica la nozione di ordine pubblico nell'insieme dei valori fondanti l'ordinamento in un determinato momento storico¹⁰, ai quali si ricollega l'ordine pubblico internazionale menzionato nel c.d. "Regolamento Bruxelles II", all'art. 45, § 1, lett. a)¹¹.

1.2) Secondo: la sicurezza è in grado di investire plurime materie, consentendo una declinazione più ampia del concetto, che segna il passaggio "dalla" sicurezza "alle" sicurezze. Per cui, dalla "sicurezza", intesa (per lo più) al mantenimento dell'ordine pubblico, si perviene alle "sicurezze". Queste possono investire ambiti diversi: con il corollario che la sicurezza assume plurime qualificazioni, divenendo "energetica", "alimentare" o "sanitaria". Sotto tale angolazione, influenzata da uno spiccato policentrismo, vengono in considerazione le funzioni di polizia c.d. "amministrativa"¹², in cui la nozione di *safety*, che innerva l'attività di protezione civile, si contrappone a quella di *security*, in grado di evocare, per converso, anche i servizi di *intelligence*¹³.

1.3) Terzo: nei casi appena considerati, la tutela ambientale viene in gioco, in misura variabile, pervenendosi ad una sicurezza a più ampio raggio, quella "ambientale", come si conviene ad una materia-non materia (art. 117 Cost.), che è anche un valore

⁸ Da ult., R. URSI, *Il parametro della pericolosità e i poteri di polizia di sicurezza*, in *amministrativamente*, sRiv. trim. dir. amm., n. 3/2022, § 1. Anche se, secondo C. cost., 2 febbraio 1982, n. 18, in *Foro it.*, 1982, I, 934, la tutela di ordine pubblico «è imposta soprattutto a presidio della sovranità dello Stato».

⁹ Specialmente, C. MOSCA, *La sicurezza come diritto di libertà. Teoria generale della pubblica sicurezza*, Padova 2012.

¹⁰ Così, senza completezza, Cass., Sez. un., 30 dicembre 2022, n. 38162, in *Foro it.*, 2023, I, 83, in tema di maternità surrogata; Cass., Sez. un., 4 febbraio 2020, n. 2564, in *Riv. dir. internaz.*, 2020, 4, 1241, avente ad oggetto la trascrizione in Italia di una pronuncia di divorzio, e Cass., Sez. un., 8 maggio 2019, n. 12193, *ivi*, 2019, 4, 1225.

¹¹ Si tratta del Regolamento UE/1215/2012, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale: «Su istanza di ogni parte interessata, il riconoscimento di una decisione è negato: a) se il riconoscimento è manifestamente contrario all'ordine pubblico (*ordre public*) nello Stato membro richiesto».

¹² Le funzioni di polizia "amministrativa", contrapposte a quelle "di sicurezza", riservate allo Stato dall'art. 117, co. 1, lett. h), Cost., le quali possono essere di controllo, di vigilanza e repressive, venendo esercitate anche dagli enti locali, ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. h), Cost. Si veda già, peraltro, l'art. 9 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616. Sulla nozione di polizia "amministrativa", per tutti, A. CHIAPPETTI, *Polizia (diritto pubblico)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIV, Milano, 1985, 120 ss.

¹³ Per questa distinzione si veda il recente studio di L. MURGOLO, *Le autorità di pubblica sicurezza. Organizzazioni e funzioni in un'analisi storica e comparativa*, Torino, 2025, 29. Sul "Servizio nazionale di protezione civile", si richiamano la legge 24 febbraio 1992, n. 225, e il d. lgs. 2 gennaio 2018, n. 1; quanto, poi, al comparto *intelligence*, il Sistema di informazioni della Repubblica (SISR), il Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS), l'Agenzia informazioni e sicurezza interna (AISI) e l'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE) fanno capo alla presidenza del Consiglio dei Ministri (legge 3 agosto 2007, n. 124). In argomento, per tutti: C. MOSCA-S. GAMBACURTA-G. SCANDONE-M. VALENTINI, *I servizi di informazione e il segreto di Stato (Legge 3 agosto 2007, n. 124)*, Milano, 2008.

munito di una spiccata trasversalità¹⁴ e si interseca, come tale, con altri settori, presupponendo il ricorso ad un approccio di tipo olistico¹⁵.

1.4) Quarto: si manifesta, come corollario, un inestricabile intreccio di competenze, nella gestione di una complessità che germina un conflitto latente tra interessi pubblici, intestati a corpi pubblici disomogenei, le cui funzioni, spesso, sono presiedute da regole multiformi¹⁶: ed è proprio sotto tale profilo, che la gestione dell'ambiente, in linea con le più recenti tendenze dell'azione amministrativa, si smarca sensibilmente da quella, ben più risalente, coniugata con l'ordine pubblico. Ma se il perimetro dell'ambiente permane incerto, resta ancora da verificare, al suo interno, la relazione configurabile con la sicurezza: e nella locuzione "sicurezza ambientale" è l'aggettivazione a conformare marcatamente il sostantivo, attestando che la pervasività delle tematiche ambientali ha condotto, ormai, alla progressiva estensione dei propri mobili confini.

1.5) Quinto: non pare fuori luogo affermare che l'ordine pubblico ambientale trovi, oggi, un solido ancoraggio nei principi generali della Costituzione. Questa, dopo la recente riforma dell'art. 9, III alinea¹⁷, «*tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi anche nell'interesse delle future generazioni*»¹⁸. Si è registrato un vero e

¹⁴ Si confronti, da ult., C. cost., 24 luglio 2023, n. 160, § 3.4., ult. parte, in *Riv. giur. ed.*, 2023, 5, I, 985, che, nel dichiarare costituzionalmente illegittimo, l'art. 5 della legge regionale della Lombardia 27 dicembre 2006, n. 30, ha evocato, testualmente, «una competenza trasversale in cui la tutela dell'ambiente vede la competenza legislativa statale intrecciarsi in modo inestricabile con altre competenze regionali e prevalere nel verificarsi di fenomeni di sovrapposizione». In senso analogo, C. Cost., 24 marzo 2023, n. 50, § 1.4., ult. parte, in *Giur. cost.*, 2023, 2, 644, dichiarando illegittimo l'art. 12, co. 1, lett. a), della legge lombarda del 20 maggio 2022, n. 9. Si è sostenuto, persino, che l'ambiente (in ambito giuridico) non sarebbe, neppure, definibile, evocandosi un «*irrisolvibile rebus definitorio*» (G. VIVOLI, *Lineamenti di diritto dell'ambiente*, Torino, 2025, 5 ss.). Diversamente, valorizzando la configurazione dell'ambiente come (una vera e propria) materia, confrontando l'ambiente al "cavaliere inesistente" di Calvino, si esamina P. DELL'ANNO, *Ambiente (diritto amministrativo)*, in AA.VV., *Tratt. dir. amb.*, diretto da PP. Dell'Anno-E. Picozza, vol. I, *Principi generali*, Padova, 2012, 290 ss.,

¹⁵ Come rimarca M. ZARRO, *Conformazione del contratto e transizione ecologica*, Napoli, 55-56.

¹⁶ In termini, S. CASSESE, *Un dazio in più: la burocrazia*, in *Corriere della Sera*, 27 agosto 2025, 1 e 28.

¹⁷ La legge cost. 22 gennaio 2022, n. 1 («*Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*»). Sulla revisione degli artt. 9 e 41 Cost., tra gli altri: G.M. FLICK, *Il giudice e l'impresa. Economia e Diritto: un rapporto difficile*, Milano, 2025, 123 ss.; M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quad. cost.*, 2021, 3, 285 ss.; F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9*, in *federalismi.it*, 23 giugno 2021.

¹⁸ Si veda, in proposito, D. PORENA, «*Anche nell'interesse delle generazioni future*». Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione, *federalismi.it*, 15 2022, 125. Non può omettersi di segnalare la sentenza "storica" con cui, il 29 aprile 2021, la Corte costituzionale tedesca (*Bundesverfassungsgericht*, BVG), occupandosi della legge di protezione del clima (*Bundes-Klimaschutzgesetz*, KSG), adottata nel 2019, ha correlato lo sviluppo sostenibile all'interesse delle generazioni future, in riferimento al diritto ad un ambiente sano, riconosciuto dall'art. 20a della legge fondamentale della Repubblica federale (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* o *Deutsches Grundgesetz*). Si segnalano, sul punto, la recente Corte EDU, *Grande Camera*, 9 aprile 2024, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e a. c. Svizzera*, in *Quad. cost.*, 2024, 3, 744 ss., con nota di A. DI MARTINO, *Corte Edu e obbligazione climatica in "Klimasenioreninnen"*, e il recentissimo parere espresso dalla *International Court of Justice*, il 23 luglio 2025, General List n. 187, *Obligations of States in Respect of Climate Change*. Sulla tematica, tra gli altri, P. FEMIA, *Responsabilità civile e climate change litigation*, in *Enc. dir.*, *I Tematici*, vol. VII-2024, *Responsabilità civile*, diretto da C. Scognamiglio, 847 ss.; M. MAGRI, *I lineamenti dell'amministrazione pubblica del clima*, in *Dir. pubbl.*, 2, 2024, 321 ss.; U. SALANITRO, *La*

proprio cambio di paradigma¹⁹, che ha investito, per la prima volta, i principi della Carta fondamentale, con l'effetto di creare, persino, un certo sconcerto in una parte, seppure minoritaria, della letteratura costituzionalistica²⁰.

Va aggiunto che tale disposizione, connessa al testo novellato dell'art. 41 Cost., nei commi 2 e 3²¹, rappresenta una solida cornice, entro la quale ambiente, ecosistemi e beni culturali (art. 117, co. 2, lett. s), Cost.) acquisiscono una specifica connotazione, la quale non può, evidentemente, non estendersi alla sicurezza (qualificabile come) "ambientale": sotto il profilo in esame, appare molto netto il distacco che separa questa forma di sicurezza da quella, strettamente connessa all'ordine pubblico *tout-court*, rinvenibile in numerose disposizioni contenute nella prima parte della Costituzione (si vedano, specialmente, gli artt. 13, co. 3, 14, 15, 16, 17, co. 3, 25, co. 3, 41, co. 2, Cost.)²².

responsabilità ambientale dopo la riforma costituzionale e la lotta al cambiamento climatico, in *Riv. dir. civ.*, 2, 2024, 229 ss.; A. BONOMO, *Il potere del clima*, Bari, 2023; F. DE LEONARDIS, *Lo Stato ecologico*, Torino, 2023; ID., *La necessità di "fare presto": transizione ecologica e pubbliche amministrazioni*, in *Annuario AIPDA 2021*, Napoli, 2022, 91 ss.; M. ZARRO, *Danno da cambiamento climatico e funzione sociale della responsabilità civile*, Napoli, 2022; E. BRUTI LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Dir. pubbl.*, 2021, 415 ss.; M. CARDUCCI, *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in *Digesto (disc. pubbl.)*, Agg., Torino, 2021, 51 ss.; e E. CHITI, *Verso una sostenibilità plurale? La forza trasformatrice del Green Deal e la direzione del cambiamento giuridico*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2021, 130 ss.

¹⁹ Tuttavia, il riconoscimento dell'ambiente (come «valore primario e assoluto» di natura unitaria) negli artt. 9 e 32 della Carta, preesisteva alla citata riforma costituzionale del 2022. Si veda già *C. cost.*, 30 dicembre 1987, n. 641, in *Giur. it.*, 1989, I, 1, 227, secondo cui la sua protezione non perseguirebbe (astratte) finalità naturalistiche o estetizzanti, esprimendo, per converso, l'esigenza di un *habitat* naturale per l'uomo e la collettività. In senso analogo, rimarcando la specificità e l'unitarietà dell'ambiente, comprensivo di tutte le risorse naturali e culturali, quale «come diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività», si veda anche *C. cost.*, 28 maggio 1987, n. 210, § 4.5., in *Foro it.*, 1988, I, 329: come ha precisato la medesima Corte, la tutela dell'ambiente «comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la sussistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni» (ivi).

²⁰ Secondo G. DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente, in federalismi.it*, 1° luglio 2021, 1 ss., «la riforma costituzionale ... è inutile, forse dannosa, al limite stupida». In senso critico, tra gli altri, L. CASTELLI, *La mancata costituzionalizzazione del principio dello sviluppo sostenibile*, in AA.VV., *Il governo dello sviluppo sostenibile*, cit., 107 ss., rimarcando la diversità dell'art. 20° della *Grundgesetz* (ivi, 112).

²¹ L'iniziativa privata, riconosciuta dal I alinea, non può svolgersi in contrasto, tra l'altro, con la salute e con l'ambiente (co. 2); inoltre, l'attività economica, pubblica e privata, può essere indirizzata e coordinata a fini ambientali, oltre che sociali. Emancipato, in virtù delle libertà europee, dallo schema dirigistico disegnato dalla carta costituzionale (F. MERUSI, *Democrazia e autorità indipendenti*, Bologna, 2000), il co. 3 dell'art. 41 Cost., in seguito alla sua riscrittura, l'attività economica si intreccia indissolubilmente con l'ambiente e la sua tutela. Il passaggio dalla *red economy* alla *green economy* con l'approdo alla *blue economy* segna la formazione di una sinergia tra ambiente e sviluppo economico: non si mira più, staticamente, alla conservazione dell'ambiente, inteso come limite negativo, perché questo diviene motore dello sviluppo economico, in quanto la rigenerazione dei rifiuti attraverso *life-cycle* determina una spinta propulsiva, nella rinnovata prospettiva di un modello di sviluppo circolare e non più lineare (F. DE LEONARDIS, *Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 Cost.*, in *RQDA, Decennale della Rivista (2010-2020)*, 1, 2020, 50 ss.).

²² Si confronti, ad es., R. URSI, *Il parametro della pericolosità e i poteri di polizia di sicurezza*, cit., § 1.

1.6) Sesto: resta da segnalare come i plurimi interventi in materia, operati dalla Corte di Strasburgo, non consentano di prescindere dalla Convenzione EDU e, segnatamente, dal «*diritto alla vita*» (art. 2) e dal «*diritto al rispetto della vita privata e familiare*» (art. 8)²³: vanno ricordati, specialmente, gli interventi operati dalla medesima Corte, laddove si è occupata della c.d. “terra dei fuochi”, in Campania²⁴, e delle ex acciaierie Ilva di Taranto²⁵.

1.7) Settimo: la sicurezza “ambientale” non può non essere coniugata con la nozione di “sostenibilità”²⁶: un termine polisemico, dalle plurime epifanie, costellato di significati politici, sociali, economici, etici e morali, che sconta un’innata trasversalità, tale da richiedere un approccio multidisciplinare²⁷. Declinata, nel recente passato, come una sorta di ideologia politica e divenuta, ormai, una sorta di *Weltanschauung*, ha acquisito anche lo *status* di istituto giuridico. A sostegno della coniugazione appena evocata militano diverse ragioni, la prima delle quali è che lo “sviluppo sostenibile” costituisce un principio generale²⁸, munito di un solido

²³ In argomento, per tutti: V. ZAGREBELSKY-R. CHENAL-L. TOMASI, *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, III ed., Bologna, 2022, rispettivamente, 171 ss. e 295 ss., e B. POZZO, *Tutela dell’ambiente (dir. internaz.)*, in *Enc. dir., Annali*, vol. III, Milano, 2010, 1169 ss., rimarcando come la medesima Corte abbia «*preso in considerazione un diritto all’ambiente come componente di un altro diritto fondamentale (omissis)... il diritto al rispetto della vita privata*».

²⁴ La prima definizione legislativa del fenomeno risale al decreto-legge 10 dicembre 2013, n. 13683, convertito con modificazioni dalla legge 6 febbraio 2014, n. 684, mediante l’individuazione di cinquantasette Comuni coinvolti nelle Province di Napoli e Caserta, la cui popolazione ammontava a 2.355.482 abitanti. Le condanne della Repubblica italiana sono plurime. Si vedano, da ult., *Corte EDU, Sez. I*, 30 gennaio 2030, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, ricorsi nn. 51567/14 e altri; *Corte EDU, Sez. I*, 19 ottobre 2023, *Locascia e altri c. Italia*, Ricorso n. 35648/10. Sulla questione si è pronunciata anche la Corte di giustizia. Si vedano, *ex aliis* CGCE, *Sez. III*, 26 aprile 2007, C-135/05, *Commissione c. Italia*, CGUE, *Sez. IV*, 4 marzo 2010, C-297/08, *Commissione c. Italia*, e CGUE, *Sez. III*, 16 luglio 2015, C-653/13, *Commissione c. Italia*.

²⁵ *Corte EDU, Sez. I*, 24 gennaio 2019, *Cordella*, ricorso n. 54414, anche in *Riv. it. dir. internaz.*, 2019, 2, 552, e in *Riv. it. med. leg.*, 2019, 2, 703. Anche la Corte di giustizia, adita in via pregiudiziale (art. 267 TFUE), si è occupata delle emissioni industriali, in riferimento ai principi della prevenzione e della riduzione integrale dell’inquinamento, agli artt. 191 TFUE, 37 e 35 CDFUE e alla Direttiva 2010/75/UE (CGUE, *Grande Sezione*, 25 giugno 2024, C-626/22, *Ilva*, anche in *Giur. cost.*, 2024, 1853, e in *RIDPC*, 2024, 4, 769), nonché alla citata Direttiva, unitamente agli artt. 13 e 35 della Direttiva 2008/50/CE (CGUE, *Sez. II*, 9 marzo 2023, C- 375/21, *Sdruzhenie “Za Zemyata-dostap do pravosadie”*, in *Foro it.*, 2023, 5, IV, 231). Come ha puntualizzato la Corte EDU, l’art. 8 non accorda protezione all’ambiente in quanto tale, venendo in gioco, per converso, qualora i danni arrecati abbiano determinato «*l’esistenza di un effetto nefasto sulla sfera privata o familiare di una personae non soltanto un degrado generale dell’ambiente*» (*Cordella e a. c. Italia*, cit., § 101). Sul punto, C. ANGIOLINI, *Gli interessi connessi all’ambiente alla prova dei “rimedi” civilistici e della L. 31/2019: quale ruolo per una prospettiva non esclusivamente individuale?*, in AA.VV., *Diritto e rigenerazione dei brownfields. Amministrazione, obblighi civilistici, tutele*, a cura di M. Passalacqua-B. Pozzo, Torino, 2019, 502 ss.

²⁶ Con riguardo allo sviluppo sostenibile, “*vi è, in effetti, tra studiosi di diversa estrazione e di diverse aree geografiche, un intenso dibattito sul suo contenuto, sulle sue applicazioni e sulla sua stessa utilità*” (B.G. MATTARELLA, *Introduzione*, in AA.VV., *Il governo dello sviluppo sostenibile*, a cura B.G. Mattarella, Torino, Giappichelli, 2023, 1). Si è anche affermato che la sostenibilità rappresenta «*un “key concept” costituzionale*» (T. GROPPÌ, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2016, 44).

²⁷ E.O. WILSON, *Consilience*, Alfred Knopf, 1998 (trad. it., *L’armonia meravigliosa*, Milano, 1999).

²⁸ G. ALPA, *Solidarietà. Un principio normativo*, Bologna, 2022, 275, rilevando che «*il termine “sostenibilità” è stato introdotto solo di recente nel vocabolario giuridico*». L’Autore osserva che non si tratta di «*un termine che definisce un confine semantico certo, ma, se mai, esprime un cammino in progress*

ancoraggio nel diritto dell'Unione e, specialmente, nei Trattati (artt. 3 e 21 TUE e 11 TFUE) e nella Carta dei diritti fondamentali (art. 37)²⁹. La seconda ragione è che tanto il diritto derivato dell'Unione, quanto quello dell'ordinamento domestico coniugano le "sicurezze" con la sostenibilità: il che pare del tutto congruente, specie se si considera come la letteratura transalpina configuri le "*developpement durable*" come il "principio dei principi", ossia come il fine della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi³⁰, rispetto al quale gli altri principi della *policy* ambientale, codificati nell'art. 191, § 2, TFUE³¹, appaiono strumentali e serventi. Di tutto ciò tiene conto il Codice dell'ambiente, negli artt. 3-ter e 3-quater, i quali, insieme agli altri principi posti dalla I Parte, costituiscono, in base all'art. 3-bis, «i principi generali in tema di tutela dell'ambiente, adottati in attuazione degli articoli 2, 3, 9, 32, 41, 42 e 44, 117 commi 1 e 3 della Costituzione e nel rispetto degli obblighi internazionali e del diritto comunitario».

2. Ora, la trasversalità dell'ambiente si pone alla base della transizione "verde" e della c.d. "decarbonizzazione, i cui strumenti di azione richiedono un approccio integrato, nell'ambito di una dimensione intergenerazionale³². Cosicché, la tutela ambientale investe plurimi beni, in grado di interagire tra loro. Per cui, la sicurezza assume connotazioni in grado di divenire oggetto di declinazioni non coincidenti. Ciò impone, dunque, di identificare l'area di intervento della sicurezza ambientale.

a) In primo luogo, della sicurezza ambientale si occupa un effluvio normativo di matrice euro-unionale, a partire dal Regolamento 178/02/CE³³, che ha fatto seguito

*e al contempo un criterio di giudizio» (ivi). Sia consentito rinviare al mio scritto Polisemia ed epifanie della sostenibilità tra tutela dell'ambiente e corporate governance, in Riv. C. conti, 5, 2023, 1 ss. Si segnala, da ult., la Direttiva UE/2025/794 del 14 aprile 2025 (la c.d. "Stop the Clock Directive"), che ha modificato le Direttive UE/2022/2464 (CRSD) e UE/2024/1760 (CSDDD), in tema di rendicontazione societaria di sostenibilità e di doveri delle imprese, ai fini della sostenibilità. Sul rapporto tra sviluppo sostenibile e mercati, nell'ottica di una progressiva metamorfosi del paradigma economico, specialmente, AA.VV., *Sostenibilità e mercati vigilati: regolatori e operatori nella "galassia" ESG*, a cura di F. Riganti, Torino, 2024. Per una rappresentazione della bibliografia essenziale sullo sviluppo sostenibile nell'economia ambientale e sulla distinzione tra "weak" and "strong" sustainability, sia consentito rinviare a M. ANTONIOLI, *Lessons on Sustainability Development in EU Law*, Canterano (RM), 2020, 81 ss.*

²⁹ Sull'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, specialmente, S. KINGSTON-V. HEYVAERT-A. CAVOSKI, *European Environmental Law*, Cambridge University Press, 2017, 13.

³⁰ In questo senso, M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, VIII ed., Dalloz, Paris, 2019, 57 e 68.

³¹ Ai sensi del quale: «La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio «chi inquina paga».

³² Comunicazione della Commissione europea dell'11 dicembre 2019, *Il Green Deal europeo*, COM/2019/640 final.

³³ Regolamento del 1° febbraio 2002, n. 178/02/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare. Si confronti, specialmente, *La sicurezza alimentare nell'Unione europea*, Commentario a cura dell'Istituto di diritto agrario internazionale e comparato, in *Le nuove leggi civili*, 2003, 114 ss. E' seguita una ipertrofia di atti normativi in materia alimentare, che spaziano dall'igiene sui prodotti alimentari (Regolamento CE/852/2004 del 29 aprile 2004, modificato dal regolamento UE/2021/382 del 3 marzo 2021) alle informazioni sugli alimenti ai consumatori (Regolamento UE/1169/2011 del 23 ottobre 2011), agli

al «Libro verde sui “Principi generali della legislazione in materia alimentare nell’Unione europea”»³⁴. Ebbene, il *Codex Alimentarius* dell’Unione persegue, tra i suoi obiettivi, la tutela della vita, della salute umana e degli interessi dei consumatori (art. 5, § 1), pervenendo ad un sistema agroalimentare più sostenibile; inoltre, disciplina i requisiti di sicurezza degli alimenti e dei mangimi (artt. 14 e 15), prevedendo la loro rintracciabilità (art. 18). Nel contesto appena considerato vengono in gioco rischi ed effetti nocivi degli alimenti, mediante il conferimento di un ruolo centrale al Ministero della Salute, coadiuvato, nella prospettiva di una “*Life safety*”, dall’EFSA (*European Food Safety Authority*), che informa, altresì, gli altri soggetti pubblici che vengono in considerazione³⁵. Ancora, la sicurezza degli alimenti presuppone il ricorso non soltanto al principio di precauzione, ma all’analisi, alla valutazione e alla gestione del rischio, con l’impiego delle migliori tecniche disponibili (“*Best Available Technics*”: BAT) e delle regole scientifiche: anche gli strumentari utilizzati confermano che questa forma di tutela risulta intrinsecamente connessa alla tutela dell’ambiente e della salute, costituendone una delle sue forme.

b) In secondo luogo, merita una particolare attenzione la tematica della prevenzione e della riduzione delle emissioni industriali. Tale rilevante ambito è investito dalla Direttiva 2010/75/UE³⁶, che, nel promuovere l’applicazione dell’art. 37 della Carta³⁷, ha ad oggetto l’eliminazione e la riduzione delle emissioni nell’aria, nell’acqua e nel terreno (art. 1). La Direttiva in oggetto è stata recepita nel nostro Paese dal d. lgs. 4 marzo 2016, n. 46³⁸, che ha apportato rilevanti modifiche alla disciplina dell’autorizzazione integrata ambientale (AIA), attualmente contenuta negli artt. 29-bis ss. del Testo unico dell’ambiente (d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152 s.m.i.).

Senonché, è intervenuta «una vera e propria “normativa speciale” che, a partire dal luglio 2012, ha assicurato la continuità produttiva» dell’ex-Ilova di Taranto³⁹, non ostante le misure cautelari con cui l’Autorità giudiziaria aveva disposto il sequestro preventivo sugli impianti e sui parchi di materiale stoccato nello stabilimento. Questo regime, marcatamente straordinario, ha incontrato risposte, talora, disomogenee

alimenti destinati ai lattanti e ai bambini nella prima infanzia (Regolamento UE/609/2013 del 12 giugno 2013), alla definizione, designazione, presentazione ed etichettatura delle bevande (Regolamento UE/2019/787 del 17 aprile 2019). Si veda anche, con riguardo agli integratori alimentari, la Direttiva 2002/46/CE del 10 giugno 2002, recepita nel nostro Paese dal d. lgs. 21 maggio 2004, n. 169.

³⁴ Documento COM/2019 (97)176 def., del 30 aprile 1997.

³⁵ Sulla relativa tematica, ampiamente, AA.VV., *La sicurezza alimentare tra crisi internazionali e nuovi modelli economici*, a cura di F. Rossi Dal Pozzo-V. Rubino, Bari, 2025, e AA.VV., *Trattato di diritto alimentare italiano e dell’Unione europea*, a cura di P- Borghi-I. Canfora-A. Di Lauro-L. Russo, II ed., Milano, 2023.

³⁶ Si tratta della Direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrale dell’inquinamento).

³⁷ In base al Considerando n. 45: «La presente direttiva rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi sanciti in particolare dalla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea. In particolare, la presente direttiva mira a promuovere l’applicazione dell’art. 37 della predetta Carta».

³⁸ «Attuazione della direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrale dell’inquinamento)».

³⁹ I. BAISI, *Il caso ex Ilova di Taranto al vaglio della Corte UE: l’attività va sospesa se a rischiare sono ambiente e salute umana*, in nota a CGUE, Grande Sezione, 25 giugno 2024, C-626/22, cit., in RIDPC, 4, 2024, 803.

nella giurisprudenza della Corte costituzionale⁴⁰, al di là della necessaria temporaneità del regime derogatorio⁴¹, nel quadro del bilanciamento degli interessi in gioco e, segnatamente, tra il diritto alla salute (art. 32 Cost.) e quello al lavoro (art. 4 Cost.). Per converso, la Corte di Lussemburgo, pronunciandosi in via pregiudiziale (art. 267 TFUE)⁴², ha convincentemente sottolineato, in riferimento alla prima pregiudiziale questione sollevata, la necessità della prevenzione dei fenomeni di inquinamento: ciò considerando intimamente correlata la protezione dell'ambiente a quella della salute delle persone (artt. 191 TFUE e 35 della Carta)⁴³, nel quadro della gestione del rischio, sempre in base alle migliori tecniche disponibili. Né pare fuori luogo ricordare, in proposito, come la politica dell'Unione in materia ambientale sia fondata, tra l'altro, sui canoni dell'azione preventiva e della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente (art. 191, § 2, TFUE): canoni i quali orientano, in materia, larga parte del diritto derivato⁴⁴. In particolare, la Corte ha censurato la normativa nazionale, nella parte in cui la valutazione del danno sanitario, anziché avvenire nell'ambito del procedimento di rilascio o di riesame dell'AIA⁴⁵, risulta prevista solamente *a posteriori*, in guisa da contravvenire alla Direttiva 2010/75/UE, così come interpretata dalla medesima Corte⁴⁶. Quanto, poi, al giudice delle leggi, questo, successivamente, ha statuito, sempre in riferimento all'ex-Ilva, che la normativa in esame (nel prefiggersi di non interrompere un'attività produttiva giudicata di rilievo strategico per l'economia nazionale e per la salvaguardia dei livelli occupazionali) possa essere giustificata solo per il tempo strettamente necessario a realizzare il risanamento ambientale, prima di riattivare gli ordinari meccanismi procedurali previsti dalla normativa ambientale di rango legislativo: e, per l'effetto, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 9, 32 e 41, co. 2, Cost., l'art. 104-bis, co. 1-bis.1, quinto periodo, disp. att., c.p.p., come introdotto dall'art. 6 decreto-legge 5 gennaio 2023, n. 2, convertito dalla legge 3 marzo 2023, n. 17, nella parte in cui non prevedeva che le misure ivi indicate si applicassero per un periodo non superiore a trentasei mesi⁴⁷.

⁴⁰ Si vedano, C. cost., 9 maggio 2013, n. 85, in *Giur. cost.*, 2013, 3, 1424, C. cost., 13 luglio 2017, n. 182, ivi, 2017, 4, 1705, C. cost., 23 marzo 2018, n. 58, ivi, 2018, 2, 592, e C. cost., 13 giugno 2024, n. 105, ivi, 2024, 3, 1007.

⁴¹ Come rileva E. DI SALVATORE, *La Corte di giustizia, il bilanciamento degli interessi e il regime derogatorio dell'ex Ilva di Taranto*, in *Giur. cost.*, 2024, 5, 1856.

⁴² CGUE, *Grande Sezione*, 25 giugno 2024, C-626/22, cit., §§ 71-72.

⁴³ In argomento, per tutti, AA.VV., *Il rinvio pregiudiziale*, a cura di F. Ferraro-C. Iannone, Torino, 2020.

⁴⁴ Si confronti, solo ad es., per la sicurezza sanitaria, il Regolamento UE/2022/2371 del 23 novembre 2022, relativo alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero e che abroga la decisione n. 1082/2013/UE, al fine di prevenire la diffusione delle malattie trasmissibili, mediante l'istituzione di una rete di sorveglianza epidemiologica.

⁴⁵ Sulla quale, specialmente, V. PAMPANIN, *Verso una maggiore rilevanza dei profili sanitari nelle valutazioni dell'autorizzazione integrata ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 3, 2019, 499 ss.

⁴⁶ In senso conforme, si vedano le Conclusioni dell'Avvocato generale *Juliane Kokott*, presentate nel procedimento il 14 dicembre 2023. Sul punto, specialmente, E. DI SALVATORE, *La Corte di giustizia etc.*, cit., 1856, rilevando che, secondo la pronuncia in commento, «gli Stati membri sono tenuti a valutare ex ante ed ex post gli impatti che le attività industriali hanno tanto sull'ambiente quanto sulla salute».

⁴⁷ Così, C. cost., n. 105/2024, cit. (c.d. "caso Priolo").

Per concludere, le più recenti manifestazioni del dialogo tra le Corti⁴⁸, nella cornice della recente novella costituzionale, sembrano orientate a favorire lo sviluppo di un'economia circolare e sostenibile e, con questa, la resilienza, la decarbonizzazione e la transizione ecologica.

c) In terzo luogo, ancora sul piano normativo, la Direttiva 2004/35/CE⁴⁹, recepita dal Testo unico sull'ambiente⁵⁰, se, per un verso, cristallizza una concezione materiale e atomistica dell'ambiente (art. 300, co. 2)⁵¹, per altro verso, incide significativamente sui meccanismi di risarcimento del danno, costruendo un modello di responsabilità civile di tipo oggettivo⁵². Sulla questione, sotto la spinta della

⁴⁸ Come è stato scritto, «L'espressione "dialogo tra le Corti" ha trovato, negli ultimi anni, un larghissimo impiego nelle riflessioni dei costituzionalisti e degli studiosi del diritto dell'Unione europea in particolare. La stessa Corte costituzionale ha utilizzato tale termine per definire sia i propri rapporti con la Corte di Giustizia, nella sent. n. 269 del 2017 e nella più recente decisione n. 117 del 2019, sia quelli con la Corte europea dei diritti dell'uomo, nella sent. n. 49 del 2015» (così, F. BIONDI, *Quale dialogo tra le Corti?*, in *Federalismi.it*, 2 ottobre 2018, 2). Sull'argomento, tra gli altri, F. RUGGERI, *Il "dialogo" tra le Corti: una precisazione di metodo per una nozione apparentemente bonne à tout faire*, in *Consulta on line*, 2021, fasc. III, estratto.

⁴⁹ Si tratta della Direttiva del 21 aprile 2004 sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale.

⁵⁰ Tale costruzione si contrappone alla concezione unitaria del bene ambiente, propugnata dai giudici del palazzo della Consulta, in base ad un orientamento risalente, inaugurato da *C. cost.*, n. 641/1987, *cit.*

⁵¹ Si vedano i Considerando nn. 3 ss. e l'art. 2 della Direttiva in oggetto.

⁵² La responsabilità per danno ambientale si riferisce alla responsabilità di un operatore per i danni causati alle risorse naturali, anche in assenza di colpa o dolo, qualora l'attività svolta sia ricompresa nell'elenco delle attività pericolose indicate nell'All. III del Testo unico. Secondo *CGUE*, *Grande Sezione*, 9 marzo 2010, C-378/08, *ERG S.p.A.*, §§ 65 e 70: «Occorre pertanto interpretare gli artt. 3, n. 1, 4, n. 5, e 11, n. 2, della direttiva 2004/35 nel senso che, quando decide di imporre misure di riparazione ad operatori le cui attività siano elencate nell'allegato III a detta direttiva, l'autorità competente non è tenuta a dimostrare né un comportamento doloso o colposo, né un intento doloso in capo agli operatori le cui attività siano ritenute all'origine del danno ambientale. Viceversa, spetta a questa autorità, da un lato, ricercare preventivamente l'origine dell'accertato inquinamento, attività riguardo alla quale detta autorità dispone di un potere discrezionale in merito alle procedure e ai mezzi cui fare ricorso, nonché alla durata di una ricerca siffatta. Dall'altro, questa autorità è tenuta a dimostrare, in osservanza delle norme nazionali in materia di prova, l'esistenza di un nesso di causalità tra l'attività degli operatori cui sono dirette le misure di riparazione e l'inquinamento di cui trattasi». In senso analogo, *CGUE*, *Sez. III*, 4 marzo 2015, C-534/15, *Fipa Group s.r.l.*, §§ 48 ss. (in *RIDPC*, 3-4, 2015, 946 ss., con nota di M. ANTONIOLI, *Il principio "chi inquina paga" all'esame della Corte di giustizia: proprietario "incolpevole" e obblighi di prevenzione, di ripristino e di messa in sicurezza dei siti contaminati*, ivi 959 ss.) rimarcando «la particolare importanza del requisito di causalità tra l'attività dell'operatore e il danno ambientale» (ivi, § 57). Sull'accertamento, in ambito ambientale, del nesso eziologico tra una determinata causa di inquinamento e i relativi effetti, alla stregua del criterio del "più probabile che non", si confronti, tra le tante, *C. Stato*, *Sez. IV*, 12 luglio 2022, n. 5863, in *Foro amm.*, 2022, 7-8, II, 938). Conformemente, in ambito nazionale: *Cass.*, *Sez. un.*, 1° febbraio 2023, n. 3077, in *Riv. giur. ed.*, 2023, 3, I, 528, precisando (al § 15) che «per l'art. 311 cod. amb. viene dunque fissata la responsabilità oggettiva di chi gerisce specifiche attività professionali elencate e quella imputabile e soggettiva (per colpa o dolo) in capo a chiunque altro cagioni un danno ambientale (comma 2)». In senso analogo, *TAR Lazio*, *Roma-Sez. II*, 22 marzo 2024, n. 5782, in *Foro amm.*, 2024, 3, II, 427, e *C. Stato*, *Sez. IV*, 26 febbraio 2021, n. 1658. In argomento, *ex aliis*, S. LEONARDI, *L'oggettivizzazione della responsabilità in tema di bonifiche ambientali e l'affermazione dell'ambiente come bene inviolabile*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2019, 6, II, 1548; U. SALANITRO, *L'evoluzione dei modelli di tutela dell'ambiente alla luce dei principi europei: profili sistematici della responsabilità per danno ambientale*, in *NLCC*, 2013, 797 ss. e, specialmente, 801, in nota. Più in generale, U. SALANITRO, *Il danno ambientale tra interessi collettivi e interessi individuali*, in *Riv. dir. civ.*, 2018, 246 ss.; F. ANILE, *Danno ambientale. Le nuove norme, Disciplina per la tutela risarcitoria e il*

Commissione⁵³, il legislatore si è dovuto conformare al modello di tutela unionale, escludendo l'azione risarcitoria per equivalente patrimoniale, declinata come misura sostitutiva del ripristino dello status quo ante⁵⁴.

Sotto l'angolazione appena evocata, gli strumenti di tutela dell'ambiente e degli ecosistemi muovono nella direzione di un rafforzamento nel c.d. Codice dell'ambiente delle misure di prevenzione e di ripristino (artt. 305 e 306) e dall'azione risarcitoria in forma specifica (art. 311). Si tratta, invero, di un rafforzamento imposto anche dall'emergenza climatica⁵⁵, nella quale la (naturale) volatilità del clima (dimostrata dalla fisica e riferita dagli storici, attestando il passaggio dell'Europa attraverso una, seppur transitoria, "micro-glaciazione"⁵⁶) si combina con le stime (anche quantitative) dell'impatto globale delle attività industriali sulla composizione dell'atmosfera, evidenziando contabilità e scenari, davvero, sconcertanti⁵⁷. Anche questo si pone alla base della pervasività della tutela dell'ambiente, degli ecosistemi e della biodiversità, che, in una prospettiva olistica e personalistica (art. 2 Cost.), si estende, a protezione delle generazioni future (art. 9, co. 2, Cost.), non soltanto all'azione regolatoria delle amministrazioni

raccordo con il sistema delle bonifiche, Milano, 2007; AA.VV., *La responsabilità per danno all'ambiente. L'attuazione della Direttiva 2004/35/CE*, a cura di F. Giampietro, Milano, 2006.

⁵³ Si veda il parere indirizzato alla Repubblica italiana, Infrazione n. 2007/4679, Bruxelles, 26 gennaio 2012, C(2012)228 final, in *eur-lex.europa.eu*.

⁵⁴ Il legislatore è intervenuto, prima, con l'art. 5 bis del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, convertito dalla legge 20 novembre 2009, n. 166; e, poi, con l'art. 25 della legge 6 agosto 2013, n. 97, mediante la modifica degli artt. 303, co. 1, lett. l), e 311 del Testo unico, in base al cui co. 2, ult. parte: «Quando si verifica un danno ambientale cagionato dagli operatori le cui attività sono elencate nell'allegato 5 alla presente parte sesta, gli stessi sono obbligati all'adozione delle misure di riparazione di cui all'allegato 3 alla medesima parte sesta secondo i criteri ivi previsti, da effettuare entro il termine congruo di cui all'articolo 314, comma 2, del presente decreto. Ai medesimi obblighi è tenuto chiunque altro cagioni un danno ambientale con dolo o colpa».

⁵⁵ Si confronti, in proposito, il Regolamento UE/2021/1119 del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il Regolamento (CE) n. 401/2009 e il Regolamento UE/2018/1999 («Normativa europea sul clima»).

⁵⁶ K. HARPER, *The Fate of Rome: Climate, Disease, and the End of an Empire*, Princeton University Press, 2017, First Paperback Printing, 2019, evocando: «the Late Antique Little Ice Age». Anche se l'«Ice Age» (Global Cooling) era stata teorizzata, nel corso del XIX secolo, da Jean de Charpentier (1786-1855), prima, e da Louis Agassiz (1807-1873), poi. Richiamando Procopio di Cesarea, al seguito di Belisario, nella sua campagna in Italia, ricorda che: «In AD 536, contemporaries across the globe were awed by the "year without summer"» (ivi, 251). E, ancora: «... AD 536 was the coldest year of the last two millennia. Average summer temperatures in Europe fell instantly by up to 2,5°, a truly staggering drop. In the aftermath of the eruption in AD 539-40, temperatures plunged worldwide. In Europe, average summer temperatures fell again by up to 2.7°. In proxies around the globe, the 530s and 540s stand out as cruelly frigid times. The decade 536-545 was the coldest decade of the last 2000 years» (ivi, 253). Accanto alla perdita di raccolti e alle migrazioni in Asia centrale, l'Autore rimarca che: «The glaciers swept down the mountain valleys. In the early seventh century, Alpine glaciers reached their first millennium maximum ... The coldest period stretched across a century and half, from the middle of the 530s to the 680s». Non diversamente, J. KENNEDY, *Pathogenesis. History of the World in Eight Plagues*, Crown Trade Paperback Edition, New York, 2023, 80: «Beginning in 536, ... The following decade was the coldest of the previous 2.000 years, as the temperature fell by 1,5 to 2,5 degrees Celsius» (ivi, 254).

⁵⁷ Per tutti, L.M. KRAUSS, *The Physics of Climate Change*, Head of Zeus, Bloomsbury Publishing Plc, London, 2021, Paperback Edition, (2024), obiettando ai c.d. "negazionisti" «that the predictions of climate change come from well-understood physical principles» e, di conseguenza, «much of climate science is not some invisible voodoo practice...» (ivi, 143), esistendo «a clear correlation between Co2 abundance, ice volume, and global sea level emerges» (ivi, 127).

indipendenti, ma, persino, all'impiego di strumenti negoziali in cui «l'interesse ambientale penetra e colora la causa del contratto»⁵⁸.

3. La normativa in esame, corroborata dagli interventi delle Corti, denota la compresenza nel Codice dell'ambiente, da una parte, di una panoplia di misure preposte alla tutela del suolo e delle acque, alla gestione delle risorse idriche e dei rifiuti, alle emissioni di gas a effetto serra e alla decarbonificazione⁵⁹, alla perdita di biodiversità, al rischio di "green washing"⁶⁰, inteso anche come fattore distorsivo della concorrenza, e alla lotta contro i cambiamenti climatici, la desertificazione e la deforestazione; e dall'altra parte, di controlli sulle attività potenzialmente pericolose, in funzione la gestione del rischio, della prevenzione di inquinamenti, disastri ecologici e contaminazioni e degli interventi, a fronte di emergenze ambientali, come incidenti industriali, sversamenti o incendi boschivi.

Le misure appena evocate, disciplinate nella I Parte del Testo unico, integrano un sistema presieduto dall'interazione dei principi contenuti nel diritto primario

⁵⁸ In termini, M. PENNASILICO, *Ambiente e mercato*, AA.VV., *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, a cura di M. Pennasilico, Napoli, 2014, 166.

⁵⁹ Si considerino, in proposito, due testi normativi chiave per il *Green Deal*: il Regolamento EU/2024/1735 del 13 giugno 2024, sull'industria a zero emissioni nette (*Net Zero Industry Act-NZIA*), che punta alla neutralità climatica; e il Regolamento UE/2024/1787 del 13 giugno 2024, che si prefigge di combattere l'effetto serra (c.d. "Regolamento metano", che costituisce parte del c.d. "Pacchetto legislativo" (*Legislative Package*) denominato "Pronti per il 55%" ("*Fit for 55%*"), annunciato dalla comunicazione della Commissione del 19 ottobre 2020, COM(2020) 690 *final*, e ripreso, poi, da quella del 18 maggio 2022, dal titolo "Piano REPowerEU", SWD(2022) 230 *final*. La recente Direttiva UE/2014/1275 del 24 aprile 2024 sulla prestazione energetica nell'edilizia, anch'essa facente parte del c.d. "pacchetto legislativo" denominato "Pronti per il 55%". La premessa di tale intervento va individuato nel sesto "considerando" della direttiva, secondo cui «gli edifici sono responsabili del 40% del consumo finale di energia nell'Unione e del 36% delle emissioni di gas a effetto serra, mentre il 75% degli edifici dell'Unione è, tuttora, inefficiente sul piano energetico». Sempre al "Fit for 55" va ricondotto il "meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere" ("*Carbon Border Adjustment Mechanism*") introdotto dal regolamento UE/2023/956 del 10 maggio 2023, che, attualmente, prevede un periodo transitorio, che verrà a scadere il 31 dicembre 2025.

⁶⁰ Si confronti, sul punto, il Regolamento EU/2020/852, denominato "Tassonomia" ("*Taxonomy Regulation*"), il quale richiama, nel primo considerando, il legame configurabile tra crescita economica e ambiente, evocando l'art. 3, § 3, TUE. Tale atto normativo persegue la transizione ad un'economia circolare e resiliente, promuovendo l'ecosostenibilità degli investimenti⁶⁰. I prodotti finanziari tendono a conseguire obiettivi di sostenibilità, mediante un contributo sostanziale alla mitigazione climatica, all'adattamento ai cambiamenti climatici, alla protezione delle risorse idriche e marine, alla transizione ad una economia circolare, alla prevenzione degli inquinamenti e alla protezione della biodiversità e degli ecosistemi (art. 9). Il regolamento, all' 11° considerando, definisce il "greenwashing", rimarcandone il carattere anticoncorrenziale, e contiene criteri tecnici di regolazione per valutare la sostenibilità ("*sustainability indicators*"), verificandosi se una determinata attività vada considerata -o meno- come "*environmentally sustainable*" (e "*climate friendly*"). In argomento, si richiama M. ANTONIOLI, *Polisemia ed epifanie della sostenibilità tra tutela dell'ambiente e corporate governance*, in *Riv. C. conti*, I, 5, 2023, 91 ss. Merita di essere richiamata, da ult., anche la Direttiva EU/2024/825 del 28 febbraio 2024 (c.d. "Direttiva *Green Claims*"), in corso di recepimento nel nostro Paese (lo schema di decreto è stato approvato il 25 novembre 2025). Tale atto normativo, costellato da un significativo apparato repressivo, si prefigge di assicurare un elevato livello di protezione ai consumatori e all'ambiente, stimolando la domanda e l'offerta di prodotti più sostenibili. Essa intende porre freno ad asserzioni ambientali ingannevoli (c.d. "green washing"), imponendo di utilizzare informazioni verificabili e supportate da prove fondate su dati scientifici, in modo che le imprese riconsiderino adeguatamente le proprie strategie di *marketing*.

dell'Unione, i quali orientano il diritto derivato e, inevitabilmente, gli ordinamenti degli Stati membri. I tratti comuni, caratterizzanti tali strumenti, sono rappresentati dall'impiego di valutazioni condotte sulla base delle migliori tecniche disponibili⁶¹, intese a considerare in via preventiva i probabili impatti sull'ambiente, che una determinata attività è in grado di produrre. Non senza omettersi di considerare che i titoli abilitativi soggiacciono ad un'attività di permanente monitoraggio circa l'osservanza delle condizioni prescritte e l'aggiornamento delle medesime, ogni qualvolta si rendano necessari interventi correttivi.

Questi poteri autoritativi, intestati ai corpi pubblici, mirano a perseguire la "sicurezza ambientale", intesa come un *corpus* articolato di regole e procedure, il cui fine comune consiste nel prevenire, ridurre o, comunque, gestire i rischi che minacciano l'ambiente, la biodiversità, gli ecosistemi e, non da ultimo, la salute delle persone: e tali poteri si iscrivono in un prisma, costituente espressione di quello che, con un'espressione di sintesi, potrebbe definirsi come "ordine pubblico ambientale", in forza di norme imperative «*poste a tutela degli interessi generali della collettività sociale o di interessi particolari che l'ordinamento reputa indisponibili, assicurandone comunque la tutela*»⁶².

Proprio il rafforzamento dell'ordine pubblico trova sostegno nella tutela penale dell'ambiente, disposta dalla Direttiva UE/2024/1203, dell'11 aprile 2024, che sostituisce le Direttive 2008/99/CE e 2009/123/CE, e dovrà essere recepita entro il 21 maggio 2026: questo perché la criminalità ambientale organizzata, che richiede il ricorso ad un'ampia cooperazione ultra-statale, costituisce, nel pianeta, una delle più grandi "industrie", la cui crescita annua viene compresa tra il 5 e il 7%⁶³.

Se la sicurezza ambientale viene perseguita mediante l'impiego di strumenti nuovi, con essa concorrono altri ben più risalenti, come l'esercizio del potere di ordinanza⁶⁴, che si prefigge di fronteggiare situazioni di eccezionale ed urgente necessità⁶⁵, involgenti la tutela della salute pubblica e dell'ambiente, quando non si può provvedere altrimenti: così, il Presidente della Giunta regionale o della Provincia ovvero il Sindaco sono investiti della potestà di emettere, nell'ambito delle rispettive competenze, ordinanze contingibili ed urgenti, consentendo, anche in deroga alle

⁶¹ Sugli accertamenti devoluti all'ARPA per il controllo dell'inquinamento elettromagnetico, si veda, da ult., *TAR Lazio-Roma, Sez. II*, 2 gennaio 2025, n. 50.

⁶² Così, *Cass., Sez. I*, 3 marzo 2024, n. 8179, in tema di impugnativa del lodo arbitrale «*per contrarietà all'ordine pubblico*», in base all'art. 829, co. 3, ult. parte, c.p.c.

⁶³ Merita un cenno anche la parimenti recente direttiva UE/2024/1203, adottata l'11 aprile 2024, che segna una svolta nelle politiche ambientali: rinforza la tutela penale dell'ambiente, mediante il ricorso a sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, giudicate complementari rispetto agli strumenti repressivi di tipo amministrativo per prevenire e scoraggiare la consumazione degli illeciti; oltre ad una proliferazione senza precedenti delle condotte penalmente rilevanti, la direttiva potenzia i mezzi di indagine e di investigazione, disciplina la responsabilità delle persone giuridiche (artt. 6-7) e prevede che il pubblico possa agire a tutela dell'ambiente, per compensare l'incapacità di questo a «*costituirsi vittima nel procedimento penale*» (Considerando n. 57). Va ricordata, anche la recente proposta di decisione della Consiglio del 29 luglio 2025, COM (2025) 433 *final*, 2025/0243 (NLE), relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, della convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale.

⁶⁴ Sul quale, per tutti, M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, VI ed., Bologna, 2024, 87 ss.

⁶⁵ Sull'esercizio della potestà, al fine di fronteggiare le situazioni emergenziali, da ult., G. MANCINI PALOMONI, *Potere amministrativo d'emergenza*, Napoli, 2023.

disposizioni vigenti, il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti (art. 191 TUA: «*Ordinanze contingibili e urgenti e poteri sostitutivi*»)⁶⁶.

Accanto a tale potere va segnalato quello che conferisce al Sindaco di ordinare lo smaltimento dei rifiuti (e il ripristino dello stato dei luoghi) al trasgressore, imputabile dell'abbandono e del deposito di rifiuti, in solido con il proprietario e i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali la violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa (art. 192, co. 1, TUA: «*Divieto di abbandono*»): tale ordinanza, a differenza della precedente, è destituita (proprio) di quel carattere atipico e residuale, che risulta identitario della contingibilità e dell'urgenza⁶⁷.

Sul punto, va segnalato una sorta di corto circuito. Un primo orientamento della giurisprudenza amministrativa è propenso ad ammettere il concorso di tale potestà con gli interventi *extra ordinem* per la messa in sicurezza, allo scopo di porre rimedio e prevenire i danni in materia di sanità e igiene, in forza del Testo unico degli enti locali (TUEL)⁶⁸. Un altro indirizzo, invece, perviene alla conclusione opposta, valorizzando il carattere "escludente" del potere tipico, disciplinato dall'art. 192 citato: questo sia perché si renderebbe necessario accertare il dolo -o, quanto meno, la colpa- del titolare dei diritti reali o personali; sia perché l'azione dell'autorità competente avrebbe natura sanzionatoria, risultando antinomica alle misure di cui agli artt. 50, co. 5, e 54, co. 4, TUEL, giudicate non repressive e, come tali, adottabili solamente in via d'urgenza⁶⁹.

4. Certo è che i poteri in esame rientrano nel perimetro dell'ordine pubblico ambientale, garantendo la sicurezza, l'igiene pubblica e la salute delle persone, nell'ottica dell'uso sostenibile delle risorse, dell'economia circolare e del *life cycle*

⁶⁶ In argomento, TAR Calabria, Reggio Calabria-Sez. I, 23 luglio 2020, n. 468, in *Foro amm.*, 2020, 7-8, 1564, e TAR Calabria, Reggio Calabria-Sez. I, 2 luglio 2019, n. 437, *ivi*, 2019, 7-8, 1366. Altra questione è se il potere di ordinanza, in materia di raccolta e smaltimento di rifiuti, ammetta il concorso con l'analogo potere previsto dal Testo unico degli enti locali. In questo senso, ad es., TAR Sicilia, Catania-Sez. IV, 16 settembre 2019, n. 2196, riconoscendo il ricorso a quest'ultima disciplina, nell'ambito dei rifiuti, non ostante l'esistenza di una disciplina speciale, che regola la materia. Si tratta di una conclusione, peraltro, difficilmente condivisibile, almeno se si considera che il potere di ordinanza, essendo di carattere residuale, «non può essere esercitato in luogo dei poteri tipici previsti dall'ordinamento per far fronte al medesimo tipo di situazione» (per tutti, G. NAPOLITANO, *La logica del diritto amministrativo*, cit., 197).

⁶⁷ Conformemente, *ex aliis*: C. Stato, Sez. II, 1° luglio 2020, n. 4183.

⁶⁸ In questo senso, da ult., TAR Campania, Napoli-Sez. V, 6 dicembre 2024, n. 6283, in *Foro amm.*, 2024, 12, II, 1787; TAR Campania, Napoli-Sez. V, 23 settembre 2024, n. 5065, *ivi*, 9, II, 1265, precisando che il ricorso all'ordinanza contingibile ed urgente è sovrapponibile a quello del potere tipico, previsto dall'art. 192 TUA; TAR Campania, Napoli-Sez. V, 6 febbraio 2023, n. 840, *ivi*, 2023, 2, II, 279.

⁶⁹ Si confronti, sul punto, TAR Campania, Napoli-Sez. V, 5 dicembre 2024, n. 6792, *ivi*, 12, II, 1787, secondo cui l'art. 192 TUA, nel prevedere un ordinario potere d'intervento attribuito all'Autorità amministrativa, in caso di accertato abbandono o deposito incontrollato di rifiuti, si configura come una specifica norma di settore, con l'effetto di escludere *a priori* la possibilità per l'ente di fare uso, al fine di garantire la rimozione dei rifiuti, del potere *extra ordinem*, che è proprio delle ordinanze contingibili ed urgenti. Analogamente, C. Stato, Sez. II, n. 4183/2020, puntualizzando che i provvedimenti adottati in base all'art. 192 TUA, presuppongono l'accertamento, da svolgersi in contraddittorio con il soggetto interessato, della responsabilità a titolo di dolo o colpa del medesimo.

*assessment*⁷⁰. Anche se sull'inquadramento dogmatico delle misure che presidiano la sicurezza ambientale sussistono non poche incertezze. Così, è lecito dubitare che le operazioni prescritte dall'ordinanza prevista nel Codice dell'ambiente (art. 192, co. 3, TUA), a fronte dell'abbandono dei rifiuti, abbiano natura afflittiva. La quale viene desunta dallo stato soggettivo di chi, sul presupposto della titolarità di un diritto reale o relativo, può disporre dell'area interessata.

Questa tesi, tuttavia, impone tre concorrenti obiezioni: i) in base alla prima, l'ordinanza di diffida, di cui all'art. 244, co. 2, TUA, ha come destinatario il responsabile della contaminazione, affinché provveda alla bonifica del sito⁷¹; ii) in base alla seconda, il titolare del diritto di disporre del bene, è sì tenuto al recupero e allo smaltimento dei medesimi, per avere violato i divieti di abbandono dei rifiuti, ma in solido con l'obligato principale, ossia il (vero) responsabile del deposito dei rifiuti, in osservanza al principio "chi inquina paga" (art. 191, § 2, TFUE); iii) in base alla terza, la garanzia patrimoniale posta a carico della proprietà (art. 2740 c.c.) rappresenta uno strumento additivo, che si cumula con la responsabilità del trasgressore, senza, però, alterare il carattere eminentemente ripristinatorio della bonifica dei siti contaminati (artt. 239 ss. e 304 ss. TUA)⁷², a favore del quale, chiaramente, propende il diritto dell'Unione⁷³.

E, nella medesima prospettiva, non può, neppure, omettersi di segnalare, all'interno del Testo unico (nel Titolo V della Parte IV), le misure la cui definizione è rinvenibile

⁷⁰ In argomento, specialmente, F. LEONARDIS, *Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 Cost.*, cit., 50 ss., ID., *Economia circolare: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Dir. amm.*, 2017, 163 ss.; E. SCOTTI, *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare*, in *Dir. econ.*, 2019, 1, 519 ss.; M. MELI, *Oltre il principio chi inquina paga: verso un'economia circolare*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2017, 1, 63 ss.; C. FELIZIANI, *Di "nuovi" appalti verdi: un primo passo verso l'economia circolare?*, in *Dir. econ.*, 2017, 2, 349 ss.

⁷¹ Non di meno, il provvedimento è notificato anche al proprietario dell'area (art. 244, co. 3), seppure limitatamente alla costituzione di un onere reale, da iscriversi nei registri immobiliari, e del privilegio di cui all'art. 2748, co. 2, c.c., su tale area (art. 253 TUA). Si tratta di previsioni che si pongono in linea di continuità con l'art. 17, commi 10 e 11, del c.d. "decreto Ronchi" (*id est*, il d. lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, costituente attuazione delle Direttive 91/56/CEE, 91/698/CEE e 94/62/CE, rispettivamente sui rifiuti, sui rifiuti pericolosi e sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio), abrogato dall'art. 264 TUA. Viene in gioco, perciò, un'obbligazione *propter rem*, suscettibile di trascrizione, in cui il debitore inadempiente è chiamato a rispondere con l'intero patrimonio (art. 2740 c.c.). Sulla distinzione tra onere reale e obbligazione *propter rem*, per tutti, si vedano i fondamentali contributi offerti da L. BIGLIAZZI GERI, *Oneri reali e obbligazioni propter rem*, Milano, 1984, e da G. GANDOLFI, *Onere reale*, in *Enc. dir.*, vol. XXX, Milano, 1980, 127 ss.

⁷² Sulla quale, tra gli altri, G. LANDI, *Disciplina amministrativa della bonifica dei siti contaminati e obiettivi di riuso. Criticità e prospettive*, in AA.VV., *Diritto e rigenerazione dei brownfields*, cit., 281 ss. Si confronti, ad es., C. Stato, Sez. IV, 27 gennaio 2025, n. 600, secondo cui l'obbligo di bonifica o di messa in sicurezza spetta a chi ha abbandonato i rifiuti ovvero al responsabile dell'inquinamento; la responsabilità del proprietario del sito, giudicato colpevole, è estensibile in via solidale.

⁷³ In ambito nazionale, le misure ripristinatorie non costituiscono vere e proprie sanzioni, essendo intese, secondo una tesi, ormai, risalente, non già a determinare un effetto afflittivo, nei confronti di un determinato soggetto, quanto, piuttosto, a ripristinare lo stato preesistente di una *res*, ponendo rimedio alla lesione di un interesse pubblico. Si richiama, sul punto, il *grand-arrêt* reso da Cass., Sez. un., 24 febbraio 1978, n. 926, in *Foro it.*, 1978, I, 1173, e in *Giust. civ.*, 1978, 599. In dottrina, specialmente, A. PORPORATO, *Le misure ripristinatorie*, Torino, 2018.

nell'art. 240⁷⁴: si tratta delle misure di prevenzione (lett. i), di riparazione (lett. l) e di messa in sicurezza, tripartita -quest'ultima- in (misure di sicurezza) "d'emergenza" ("MISE", lett. m), "operativa" ("MISO", lett. n) e "permanente" ("MISP", lett. o). Al riguardo, le Sezioni unite hanno rilevato le criticità correlabili ad «un'indubbia proliferazione degli interventi tecnici e di prescrizione amministrativa», i quali richiedono una non facile armonizzazione, non ostante i tratti identitari condivisi, che un recente *grand-arrêt* ha identificato: i) nell'immediatezza (oltre che nella circoscritta entità) degli interventi richiesti; ii) nella minaccia imminente di un danno ambientale; iii) e nella necessità di eseguire ulteriori attività⁷⁵.

Se le misure di prevenzione e di riparazione si identificano più agevolmente, più complessa appare la verifica della natura e della funzione delle misure di messa in sicurezza. All'interno di tali misure, si distingue tra MISE (messa in sicurezza "d'emergenza"), intesa a prevenire un danno potenziale, MISO ("operativa") intesa a contenere il danno, in attesa di ulteriori interventi, e MISP ("permanente"), capace di isolare in modo definitivo le fonti inquinanti, mediante un piano di monitoraggio⁷⁶. Non di meno, tutti questi strumentari (incentrati sulla sicurezza) condividono un *fil rouge*: se il primo acronimo (MISE) segue una logica integralmente preventiva, non essendosi verificato l'evento, anche la seconda misura (MISO) assolve ad una funzione cautelare, risultando intesa a scongiurare gli effetti ulteriori derivanti da una contaminazione *in itinere*⁷⁷. Ma, forse, in un'accezione più ampia, tutte le misure in oggetto, incluse quelle "di prevenzione" e "di riparazione" (di cui alle lettere i) e l) dell'art. 240, l alinea, TUA), rappresentano *species* appartenenti ad un *genus* unitario, contrassegnato da un perimetro maggiore, correlabile alla sicurezza ambientale⁷⁸, in coerenza con l'assolvimento dell'obbligo di riparazione primaria del

⁷⁴ In argomento, tra gli altri, A. DINISI, *Gli obblighi del responsabile dell'inquinamento e del proprietario in materia di bonifica*, in AA.VV., *Diritto e rigenerazione dei brownfields*, cit., 260 ss.

⁷⁵ Così, Cass., Sez. un., n. 3077/2023, cit., § 30.

⁷⁶ Ancora, Cass., Sez. un., n. 3077/2023, cit., §§ 28 ss. Criticamente, tuttavia, A. DINISI, *op. cit.*, 265, sottolineando che la legge «mette sullo stesso piano misure di prevenzione e di messa in sicurezza». In base all'art. 304, l alinea, TUA, infatti, «quando un danno ambientale non si è ancora verificato, ma esiste una minaccia imminente che si verifichi, l'operatore interessato adotta, entro ventiquattro ore e a proprie spese, le necessarie misure di prevenzione e di messa in sicurezza».

⁷⁷ Diversamente, invece, A. DINISI, *op. cit.*, 266, e TAR Campania, Napoli-Sez. V, 13 marzo 2023, n. 1644, in *Foro amm.*, 2023, 3, II, 498; *contra*, TAR Marche, Ancona-Sez. I, 17 maggio 2023, n. 310, inquadrando la preliminare messa in sicurezza nel *genus* delle misure precauzionali. Ma non pare revocabile in dubbio che entrambe le misure evocate siano preposte ad assicurare un adeguato livello di sicurezza: la prima (MISO), consentendo la prosecuzione dell'attività produttiva; e la seconda (MISP) isolando in modo definitivo le fonti inquinanti. Vero è che questa seconda misura interviene quando la contaminazione è già in atto e non può essere esclusa. Ma entrambe, si prefiggono di contenerne gli effetti, ostacolandone la diffusione. D'altronde, se si considera come elemento aggregante nella non verifica dell'evento dannoso, la MISE (la terza misura di sicurezza) andrebbe accomunata alle (sole) misure "di prevenzione" e "di riparazione", di cui alle lettere i) e l) dell'art. 240, co. 1, TUA.

⁷⁸ Si consideri anche che la messa in sicurezza di un sito, destituita del carattere repressivo, non presuppone l'accertamento del dolo o della colpa, in quanto «...costituisce una misura di prevenzione dei danni e, pertanto, rientra nel *genus* delle precauzioni, unitamente al principio di precauzione vero e proprio e al principio dell'azione preventiva, che gravano sul proprietario o detentore del sito da cui possono scaturire i danni...» (C. Stato, Sez. IV, 7 gennaio 2020, n. 122, § 3.1.).

danno e di ripristino delle risorse ambientali⁷⁹: questo va inteso, nel caso delle acque, delle specie e degli *habitats* protetti, come il ritorno delle risorse naturali o dei servizi danneggiati alle condizioni originarie; e, nel caso di danno al terreno, come l'eliminazione di qualsiasi rischio di effetti nocivi per la salute umana e per la integrità ambientale (art. 302, co. 8, I parte, TUA).

5. Non può nascondersi, però, come, nel contesto in esame, permangano non lievi difficoltà interpretative⁸⁰. Una prima questione, da tempo dibattuta, consiste nell'identificazione degli obblighi gravanti su soggetti non responsabili del danno ambientale, come il proprietario c.d. "incolpevole": questo nella cornice rappresentata dal principio "chi inquina paga" (art. 191, § 2, TFUE) o, più correttamente, nella sua attuazione nel diritto derivato dell'Unione⁸¹.

A tale riguardo, se le letture offerte dalla Corte di Lussemburgo non hanno sopito il dibattito sull'argomento⁸², gli indirizzi che si sono affermati in ambito nazionale

⁷⁹ Un'opinione, ancorata ad un orientamento dei giudici di palazzo Spada, rimarca la previsione dell'obbligo di un *facere*, inteso a perseguire finalità di carattere precauzionale e preventivo (in argomento, A. DINISI, *op. cit.*, 265). Si veda, ancora, *Cass., Sez. un.*, n. 3077/2023, *cit.*, § 24.

⁸⁰ Ciò aveva indotto il "Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare" (MATTM) ad adottare la circolare di indirizzo Prot. 1495 del 23 gennaio 2018, avente il seguente oggetto: «*Obblighi del proprietario non responsabile della contaminazione e onere probatorio. Inquinamento diffuso*». Il MATTM ha, successivamente, assunto la denominazione di "Ministero della Transizione Ecologica" (MITE) e, attualmente, quello di "Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica" (MASE).

⁸¹ Sebbene l'art. 3-ter TUA disponga che l'azione ambientale sia informata ai principi contenuti nell'art. 191, § 2, TFUE, non di meno l'art. 192 TFUE affida al Parlamento e al Consiglio il compito di decidere le azioni da avviare, al fine di raggiungere gli obiettivi delineati dalla prima disposizione. I principi in questione -e, segnatamente, quello per cui chi inquina paga- sono rivolti all'azione dell'Unione. Ne deriva, come corollario, che i medesimi non possono essere direttamente invocati al fine di escludere l'applicazione di una norma nazionale (CGUE, *Sez. II*, 13 luglio 2017, C-129/16, *Türkevei Tejtermelo Kft*, in *Foro it.*, 2017, 10, IV, 496, §§ 36-38, richiamando CGUE, *Sez. III*, 4 marzo 2015, *Fipa Group s.r.l.*, *cit.*, §§ 39-42).

⁸² Si confrontino, sul punto, CGUE, *Sez. III*, 4 marzo 2015, *Fipa Group s.r.l.*, *cit.*, e CGUE, *Sez. II*, 13 luglio 2017, *Türkevei Tejtermelo Kft*, *cit.* Ai giudici del rinvio i giudici remittenti rappresentavano, in ambito domestico, due quadri normativi contrapposti: da una parte, il Consiglio di Stato, mediante l'ordinanza 25 settembre 2013, n. 25, ha riferito che le norme interne non avrebbero consentito al proprietario, non responsabile della contaminazione, di imporre misure di riparazione, essendo questi tenuto al rimborso dei (soli) costi sostenuti a fronte degli interventi dall'autorità amministrativa, entro i limiti del valore del terreno (*Fipa Group s.r.l.*, § 62); dall'altra parte, invece, l'art. 102, § 1, della legge di protezione ambientale ungherese dispone che la responsabilità ricada sul proprietario dell'area, in solido con l'utilizzatore che abbia contaminato la stessa, a meno che il primo non dimostri di non avere causato -egli stesso- il danno (*Türkevei Tejtermelo Kft*, § 57). Nel primo caso, la Corte ha ritenuto che la Direttiva 2004/35/CE non osti ad una normativa nazionale, la quale, nell'ipotesi in cui sia impossibile individuare il responsabile della contaminazione di un sito o ottenere da quest'ultimo le misure di riparazione, non consenta all'autorità competente di imporre l'esecuzione delle misure di prevenzione e di riparazione al proprietario di tale sito, non responsabile della contaminazione, essendo egli tenuto solamente o al rimborso delle spese relative agli interventi effettuati, entro il limite del valore di mercato del sito, determinato dopo l'esecuzione di tali interventi; nel secondo caso, per converso, il giudice adito in via pregiudiziale ha statuito che le norme europee invocate non ostano ad una normativa nazionale, la quale estenda la responsabilità per il danno ambientale ai proprietari dei fondi inquinati, senza, neppure, accertare l'esistenza di un nesso di causalità tra la loro condotta dei proprietari e il danno constatato, ovvero consenta l'irrogazione ai medesimi di un'ammenda, atteso che l'art. 16 della Direttiva citata, anche alla luce

hanno registrato significative distonie. Sul piano terminologico, intanto, la non “colpevolezza” del proprietario del sito inquinato non appare un’espressione appropriata, venendo in gioco (non già l’elemento soggettivo, ma) il contributo dell’azione -o dell’omissione- del medesimo alla causazione dell’evento, al fine dell’imputazione allo stesso di un autonomo titolo di responsabilità (art. 253, co. 4, TUA). Il Testo unico -nel recepire, tra l’altro, la Direttiva 2004/35/CE- si è occupato della posizione del proprietario, ritenuto non responsabile, circoscrivendo gli obblighi su di esso gravanti. Ciò anche se il diritto dell’Unione consente l’adozione di un regime più rigoroso⁸³, come si inferisce dagli art. 193 TFUE e 16 della Direttiva, unitamente al 29° Considerando contenuto nella stessa.

Un primo profilo investe (proprio) la sicurezza ambientale, con specifico riguardo alle misure catalogate dall’art. 240 TUA, al I alinea. A tale riguardo, in caso di superamento o di pericolo concreto e attuale del superamento della concentrazione soglia di contaminazione (CSC), il proprietario, in base all’art. 245, co. 2, TUA, è tenuto, non soltanto ad informare gli enti pubblici interessati, ma a dare corso alle sole misure di prevenzione, previste dall’art. 240, co. 1, lett. i) (misure di prevenzione); e, in base ad un orientamento della giurisprudenza amministrativa, sul soggetto in questione non potrebbe gravare, invece, l’obbligo di attuare le misure di sicurezza nelle sue diverse articolazioni (d’emergenza, operative e permanente), di cui al citato art. 240, co. 1, lett. m), n) e o)⁸⁴.

Non viene in gioco, però, una differenza ontologica tra le misure in questione, trattandosi di un’opzione legislativa operata all’interno di quelle ammesse dalla Direttiva; la tesi in esame, piuttosto, valorizza, sul piano oggettivo, l’accertamento della causazione della contaminazione, presupposta dalle misure di sicurezza⁸⁵. Inoltre, la logica che sorregge tali misure va correlata alla circoscrizione degli obblighi gravanti sul proprietario, limitati dalla legge -come si è detto- agli oneri reali e al privilegio immobiliare (art. 253 TUA). Non di meno, va registrata la compresenza di indirizzi di diverso tenore, secondo i quali il proprietario, seppure non responsabile, sarebbe tenuto ad adottare anche le misure di sicurezza di emergenza (MISE, art. 240, co. 1, lett. m), TUA)⁸⁶, le quali, come le misure di prevenzione, sono intese alla prevenzione dei danni, venendo «*imposte dal principio di precauzione e dal correlato principio dell’azione preventiva*»⁸⁷.

Nella cornice del principio ambientale, secondo il quale “chi inquina paga” (e, quindi, “chi non inquina non paga”), un orientamento mantiene netta la distinzione tra

del 29° Considerando e in conformità all’art. 193 TFUE, rafforzando la minimizzazione dei rischi ambientali, in forza dell’adozione di disposizioni più severe, rispetto al regime previsto dalla medesima Direttiva (ivi, §§ 56-61 e 65-66).

⁸³ Si richiama, ancora, *Türkevei Tejtermelo Kft*, cit., §§ 56-61 e 65-66.

⁸⁴ In questo senso, da ult., *C. Stato, Sez. V*, 21 novembre 2024, n. 9367, e *C. Stato, Sez. IV*, 17 luglio 2023, n. 6957. Non diversamente, *C. Stato, Ad. plen.*, 25 settembre 2013, n. 21, in *Riv. giur. ed.*, 2013, 5, I, 835.

⁸⁵ Così, specialmente, *C. Stato, Sez. IV*, n. 6957/2023, cit. Analogamente, *Cass., Sez. un.*, n. 3077/2023, cit.

⁸⁶ Oltre alle misure di prevenzione di cui all’art. 240, co. 1, lett. i), TUA, anche nei casi di “contaminazione storica”, che l’art. 242, co. 1, TUA, contempla espressamente (*TAR Lazio, Roma-Sez. II*, 22 marzo 2024, n. 5782, in *Foro amm.*, 2024, 3, II, 427).

⁸⁷ Con ciò precisando, inoltre, che il medesimo proprietario non è tenuto ad eseguire gli interventi di bonifica e di ripristino ambientale (*TAR Lazio, Roma-Sez. II*, n. 5782/2024, cit.).

proprietario (ritenuto) non responsabile e gestore responsabile della contaminazione: distinzione, codesta, cristallizzata nell'art. 192, co. 3, TUA, in base a cui l'obbligo di bonifica grava non già sul primo (proprietario), ma sul secondo (gestore)⁸⁸.

La tematica in esame ha investito anche la figura del curatore, nell'ambito delle procedure concorsuali, disciplinate, attualmente, dal "Codice della crisi e dell'insolvenza d'impresa" ("CCII") di cui al d. lgs. 12 gennaio 2019, n. 14, s.m.i. Dopo alcune oscillazioni, che hanno reso necessario il ricorso all'Adunanza plenaria⁸⁹, i giudici di palazzo Spada (2021) sono pervenuti alla conclusione che la curatela, se ed in quanto abbia la disponibilità materiale dei rifiuti⁹⁰, sia tenuta alla loro rimozione, avviandoli allo smaltimento o al recupero, i cui costi dovrebbero ricadere sulla massa dei creditori⁹¹. La questione, sebbene sotto il vigore della preesistente "legge fallimentare" (r.d. 16 marzo 1942, n. 267), era stata risolta, nel 2013,

⁸⁸ Da ult., *C. Stato, Sez. IV*, 27 gennaio 2025, n. 600, statuendo che «l'intervento di rimedio deve essere realizzato da chi ha abbandonato i rifiuti o dal responsabile dell'inquinamento, salva la responsabilità solidale del proprietario colpevole (per l'abbandono di rifiuti) o la responsabilità patrimoniale del proprietario dell'area inquinata per la quale l'intervento di bonifica sia stato realizzato d'ufficio dall'amministrazione in sostituzione del responsabile inadempiente o non individuato (in questo caso la responsabilità è limitata al valore patrimoniale dell'area inquinata)». Tale conclusione trova avallo, secondo il medesimo *decisum*, nell'art. 244, co. 2, TUA, in base al quale, all'esito delle indagini espletate, viene diffidato, mediante ordinanza motivata, il (solo) responsabile della (potenziale) contaminazione (si veda anche *C. Stato, Sez. V*, 7 marzo 2022, n. 1630). Anche le Sezioni unite sono stabilmente orientate a ritenere che le misure di contaminazione primaria debbano gravare unicamente sul responsabile della contaminazione, in forza del principio "chi inquina paga" (art. 191, § 2, TFUE); in questo senso, da ult., *Cass., Sez. un.*, n. 3077/2023, cit.; non diversamente anche *Cass., Sez. un.*, 16 settembre 2021, n. 25039). Secondo la Suprema Corte, il diritto di rivalsa della pubblica amministrazione, nei confronti del responsabile dell'inquinamento, per le spese relative agli interventi di bonifica e ripristino ambientale, eseguiti, in via sostitutiva, ai sensi degli artt. 242, 244 e 250 TUA, resta circoscritto alle spese effettivamente sostenute; non si estende, invece, a quelle relative agli interventi di bonifica. In termini, *Cass., Sez. III*, 4 gennaio 2024, n. 199, rimarcando come tale approdo risulti coerente con la configurazione dell'obbligazione in oggetto come di natura indennitaria. La medesima Corte ha anche precisato che il proprietario non responsabile dell'inquinamento, il quale abbia spontaneamente provveduto alla bonifica del sito inquinato, ha diritto a rivalersi, nei confronti del responsabile dell'inquinamento, per le spese sostenute, a condizione, però, che abbia previamente seguito la procedura per la bonifica prevista dalla legge, anche indipendentemente dall'identificazione del responsabile dell'inquinamento, da parte dell'autorità amministrativa (*Cass., Sez. III*, 22 gennaio 2019, n. 1573). Va ricordato, infine, che la legge consente espressamente al proprietario di attivarsi, al fine di eseguire gli interventi di bonifica e di ripristino ambientale (art. 245, co. 2, ult. parte, TUA). Ancora, *TAR Lazio, Roma-Sez. II*, n. 5782/2024, cit., identificando la fonte dell'obbligazione del proprietario "incolpevole" «nell'istituto della gestione di affari non rappresentativa». Sull'assunzione volontaria degli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale, si confronti, tra le altre, *C. Stato, Sez. IV*, 26 luglio 2021, n. 5442.

⁸⁹ *C. Stato, Ad. plen.*, 26 gennaio 2021, n. 3, in *Riv. giur. ed.*, 2021, 2, I, 462, e in *Foro amm.*, 2021, 1, 28, riformando la pronuncia di primo grado, in seguito alla rimessione operata con ordinanza del 15 settembre 2021, n. 5454, adottata dalla IV Sez., ai sensi dell'art. 99 c.p.a. La questione risulta affrontata con riferimento alla previgente "Legge fallimentare" (r.d. 16 marzo 1942, n. 267), considerando agli artt. 87 ss., che conferiscono al curatore la detenzione dei beni al momento della dichiarazione di fallimento. Nel nuovo Testo unico, che disciplina la materia, si confrontino, invece, gli artt. 193 ss.

⁹⁰ Come rimarca, ad es., *C. Stato, Sez. IV*, 26 agosto 2024, n. 7239, e, in fondo, in un caso in cui il compendio immobiliare era stato restituito in data anteriore alla declaratoria di insolvenza (§ 9.2.3.), per cui (testualmente) «la detenzione dell'immobile inquinato, al momento della dichiarazione di fallimento, costituisce presupposto per la individuazione a carico del Curatore fallimentare dell'obbligo di rimuovere i rifiuti» (10.3.1.).

⁹¹ Così, da ult., *C. Stato, Sez. IV*, n. 7239/24, *C. Stato, Sez. IV*, 20 novembre 2023, n. 9928.

dall'Adunanza plenaria, in riferimento a talune disposizioni, contenute nella Direttiva 2008/98/CE del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti⁹².

Ma la soluzione adottata non appare convincente, se si considera che il curatore, per definizione, non è autore dell'abbandono dei rifiuti, né è avente causa dell'impresa *in bonis*, mentre la procedura può risultare incapiente e, comunque, le attività della stessa possono non essere sufficienti per l'esecuzione degli interventi necessari⁹³; e, ancora, il richiamo operato (ivi, § 8) alla giurisprudenza della Corte di giustizia⁹⁴ non pare conclusivo. L'argomento presuppone di avere dimostrato che la normativa interna, ritenuta più rigorosa della Direttiva 2004/35/CE, addossò gli obblighi in questione alla procedura concorsuale: senonché, difetta una simile dimostrazione, in quanto il diritto nazionale non prevede alcun obbligo di questo genere.

Pare dirimente, piuttosto, considerare come, in base alla tesi in esame, il curatore (*id est* un organo pubblico) finisca, paradossalmente, per soggiacere ad un trattamento deteriore, rispetto a quello riservato al proprietario non responsabile della contaminazione. Se il responsabile non è identificabile nell'imprenditore insolvente che ha inquinato, il curatore non dovrebbe essere assoggettato ad un regime più rigoroso e penalizzante, rispetto a quello accordato al proprietario, rischiando, paradossalmente, di equiparare un organo di giustizia (art. 127, co. 1, CCII)⁹⁵ al soggetto responsabile del danno ambientale.

Egli potrebbe essere tenuto, al più, ad adottare, nella cornice della sicurezza ambientale, le prescrizioni contenute nel Testo unico, in un contesto di prevenzione del danno, sia esso potenziale o *in itinere*, in attesa di ulteriori interventi di messa in sicurezza permanente o di bonifica. Perché delle due l'una: o va considerato il fatto che, alla stregua della Direttiva sulla responsabilità per danno ambientale (2004/35/CE), recepita nel Testo unico (artt. 239 ss.), il curatore (si potrebbe dire, *a fortiori*, rispetto al proprietario) non soltanto non riveste la qualifica di operatore⁹⁶, ma non è autore della condotta illecita; oppure, sulla base della sopra citata Direttiva

⁹² Si tratta degli artt. 3, § 1, punto 6, e 14, § 1.

⁹³ L'affermazione secondo cui si tratterebbe (*verbatim*) di «*evenienze di mero fatto*» (così, *Ad. plen.*, n. 3/2021, *cit.*, § 6) appare una motivazione di stile, che non affronta il nodo della questione. Né può rilevare, come ha ritenuto, invece, l'Adunanza, che il diritto europeo non preveda «*alcuna norma esimente per i curatori*» (ivi, § 3): da un lato, nessuna norma dell'Unione pone un simile obbligo a carico delle procedure concorsuali; e, dall'altro lato, una esimente presuppone, comunque, ciò che è da dimostrare, ossia che, senza di essa, l'obbligo in questione graverebbe sui curatori. Va soggiunto, poi, che l'avallo della tesi in esame, da parte di *Cass.*, *Sez. un.*, 5 dicembre 2023, n. 33944 (*Il Sole 24 ore*, 14 maggio 2024, 36), è solo apparente. In realtà, la Corte ha considerato assorbente la questione del lamentato eccesso di potere giurisdizionale (art. 111, co. 8, Cost.), denunziabile con il ricorso per cassazione per motivi attinenti alla giurisdizione, nelle sole ipotesi di difetto assoluto di giurisdizione, assoluto o relativo, quest'ultimo quando detto giudice abbia violato i c.d. limiti esterni della propria giurisdizione, pronunciandosi su materia attribuita alla giurisdizione ordinaria o ad altra giurisdizione speciale, ovvero negandola sull'erroneo presupposto che appartenga ad altri giudici (si veda *C. cost.*, 18 gennaio 2018, n. 6, in *Dir. proc. amm.*, 2018, 3, 1102, *Foro it.*, 2018, 2, I, 373, e *Giur. cost.*, 2018, 1, 104).

⁹⁴ Il riferimento è, ancora, a *Türkevei Tejtermelo Kft*, *cit.*

⁹⁵ Nello stesso senso si veda già il disposto dell'art. 30 l.f.

⁹⁶ In base all'art. 302, co. 4, TUA: «*Per "operatore" s'intende qualsiasi persona, fisica o giuridica, pubblica o privata, che esercita o controlla un'attività professionale avente rilevanza ambientale oppure chi comunque eserciti potere decisionale sugli aspetti tecnici e finanziari di tale attività, compresi il titolare del permesso o dell'autorizzazione a svolgere detta attività*».

sui rifiuti (2008/98/CE)⁹⁷, rileva la circostanza che il curatore, non diversamente dal proprietario, è nella detenzione (o nel possesso) dei rifiuti: e, tra le due ipotesi, *tertium non datur*. Va soggiunto, ancora, che tale organo è in grado di dimostrare che la causazione del danno ambientale è imputabile ad un terzo e, cioè, all'imprenditore divenuto insolvente, proprio alla stregua di quanto dispone l'art. 308, co. 4, lett. a), TUA, recependo l'art. 8, § 3, lett. a), della Direttiva 2004/35/CE. Per questo, ma non soltanto, l'approdo del Consiglio di Stato presta il fianco a dubbi di legittimità costituzionale non manifesta, sotto il profilo della violazione dei canoni generali della ragionevolezza e della parità di trattamento, in riferimento all'art. 3 Cost.⁹⁸. Di conseguenza l'ampio raggio di azione del diritto amministrativo della sicurezza sconta, in molti casi, l'incapacità di garantire un quadro adeguato di certezza giuridica. Questa conclusione, però, non sembra smentire l'approdo al quale siamo pervenuti, secondo cui la sicurezza ambientale costituisce un sintagma, la cui spiccata poliedricità ne enfatizza il ruolo ordinante. Ciò fino a ricomprendere -come si reputa di avere dimostrato- l'insieme delle misure, delle regole e delle attività, intese a prevenire, ridurre e gestire i rischi che minacciano l'ambiente, gli ecosistemi, il paesaggio e la salute pubblica, conseguendo un effetto di tipo ripristinatorio. Con il corollario che la gestione della sicurezza, seppure in un quadro dinamico ed instabile, si connette alla tutela dell'ambiente, passando da un approccio settoriale e frammentato ad una visione olistica, capace di considerare l'interazione tra diversi fattori e l'inestricabile intreccio tra gli interessi coinvolti.

⁹⁷ Invocata dall'*Ad. plen.* n. 3/2013, *cit.*, mediante il richiamo agli artt. 3, § 1, punto 6, e 14, § 1.

⁹⁸ Da ult., G. TARANTINO, *In tema di irragionevolezza e, in particolare, dei limiti che incontra la Corte costituzionale nel sindacato delle valutazioni del legislatore. Note a prima lettura sent. Corte cost., 21 febbraio 2024, n. 46*, in *Riv. C. conti*, 5, I, 2024, 37 ss. Si vedano, specialmente, L. PALADIN, *Ragionevolezza (principio)*, in *Enc., giur., Agg., Milano*, 1997, 1 ss., e A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, 2001.