



## Le dimensioni della certezza nel diritto ambientale dell'Unione europea \*

di SVEVA TRONCONE \*\*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Certezza del diritto e incertezza scientifica nel diritto ambientale UE. – 2.1. La certezza del diritto nell'interpretazione dell'art. 6 della direttiva *Habitat*. – 3. Certezza del diritto e legittimo affidamento. – 4. La certezza del diritto nelle procedure di valutazione ambientale (VIA). – 5. Certezza del diritto e responsabilità ambientale. – 6. Certezza del diritto ed effettività del diritto dell'Unione. – 7. La certezza del diritto nel diritto penale ambientale dell'Unione. – 8. Conclusioni.

### 1. Premessa.

Perché è necessario dare ordine all'incertezza? L'incertezza è forse il motore stesso del diritto? E che cosa si intende per certezza del diritto<sup>1</sup>?

Si tratta di interrogativi da sempre centrali nella riflessione giuridica, che accompagnano il percorso di formazione di un giurista e costituiscono una chiave essenziale per comprendere come un ordinamento giuridico dovrebbe strutturarsi e operare.

Il diritto nasce, infatti, dall'esigenza di organizzare una realtà sociale intrinsecamente incerta, instabile e segnata dall'imprevedibilità dei comportamenti umani<sup>2</sup>. In tal senso, la certezza rappresenta uno degli ideali fondanti dell'esperienza giuridica; ovvero, il diritto esiste per offrire criteri di orientamento dell'agire, riducendo l'alea dell'incertezza e consentendo ai

---

\* Il presente contributo è stato redatto nell'ambito del Progetto di ricerca di ateneo (FRA 2024) dal titolo «Il ruolo dell'Unione europea e delle organizzazioni internazionali nella tutela dell'ambiente: prove di costituzionalismo globale (Eco.U.N.I.T.)», finanziato dall'Università degli Studi di Napoli Federico II, Dipartimento di Scienze politiche.

\*\* Dottoranda di ricerca in Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II, in cotutela con l'Université Paris Panthéon-Assas.

<sup>1</sup> N. BOBBIO, *La certezza del diritto è un mito?*, in *Riv. Int. fil. dir.*, 1951, p. 150 ss.; L. GIANFORMAGGIO, *Certezza del diritto*, in *Dig. Disc. Priv.*, Sez. civ., Torino, 1988; H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, 1980, p. 26 ss.; F. LOPEZ DE OÑATE, *La certezza del diritto*, Roma, 1942, p. 74; R. BIN, *Certezza del diritto e legalità costituzionale*, in *Specula Iuris*, 2023, pp. 253-260.

<sup>2</sup> V. FROSINI, *Ordine e disordine nel diritto*, Napoli, 1979.

consociati di prevedere, almeno in termini generali, le conseguenze giuridiche delle proprie azioni.

Pertanto, nel *motus animi* che orienta il giurista, lo studio della certezza del diritto si configura come un'esigenza intrinseca e connaturata, legata all'essenza stessa del concetto di diritto. E come ha da sempre osservato la dottrina, spetta alla legge dettare una regolamentazione durevole dei rapporti umani, in quanto solo ciò che è durevole può dirsi, a pieno titolo, certo<sup>3</sup>. Dunque, per "diritto certo" si intende la possibilità di individuare, in maniera ragionevolmente attendibile<sup>4</sup>, gli atti o fatti riconducibili a una fattispecie normativa nonché le conseguenze giuridiche che ne derivano<sup>5</sup>.

Così, *de facto*, la certezza del diritto nella sua accezione più evoluta in termini di garanzia, prevedibilità e affidabilità dell'ordinamento, rappresenta la pietra angolare di qualsiasi sistema giuridico fondato sullo Stato di diritto<sup>6</sup>. Peraltro, nelle sue diverse "dimensioni", la certezza non si limita a tutelare i diritti acquisiti<sup>7</sup> e il legittimo affidamento<sup>8</sup>, ma è anche il presupposto della libertà individuale, nella misura in cui una libertà reale può esistere solo all'interno di un contesto normativo certo, stabile e prevedibile.

In questa prospettiva, nell'ordinamento dell'Unione europea, la giurisprudenza della Corte di giustizia ha progressivamente evidenziato – sulla base delle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri e delle esigenze dello Stato di diritto – come il principio generale

---

<sup>3</sup> In generale, cfr. D. HECKMANN, *Geltungskraft und Geltungsverlust von Rechtsnormen*, Tübingen, 1997, pp. 234-240; V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952.

<sup>4</sup> V. N. BOBBIO, *Il positivismo giuridico*, Torino, 1961. Secondo la prospettiva del «positivismo etico moderato» teorizzato da Bobbio, l'ordinamento dei comportamenti deve basarsi su un sistema di norme dove la certezza del diritto riveste un ruolo centrale. Questa visione è definita «moderata», poiché pur non sovrapponendo completamente il concetto di "legalità" a quello di giustizia, sostiene che la stabilità normativa e la prevedibilità dell'azione statale siano requisiti indispensabili per la realizzazione della giustizia stessa.

<sup>5</sup> La celebre posizione espressa da J. Frank in *Law and The Modern Mind*, pur connotata da un tono deliberatamente provocatorio e talvolta accentuato, permette di evidenziare una particolare interpretazione della certezza del diritto. In questa prospettiva, la certezza giuridica viene ricondotta soprattutto alla funzione di rassicurazione psicologica che la prevedibilità delle decisioni giudiziarie esercita nei confronti dei destinatari delle norme. Secondo tale impostazione, il valore attribuito alla certezza potrebbe essere letto come una sorta di "illusione ingenua", riconducibile al bisogno, quasi infantile, di individuare nello Stato o nel diritto un punto di riferimento stabile e protettivo, capace di offrire orientamento e di adattare le regole giuridiche alle diverse situazioni concrete.

<sup>6</sup> Secondo quanto osservato da L. GIANFORMAGGIO, *op.cit.*, p. 278, le leggi che si succedono nel tempo devono presentare un adeguato grado di coerenza sistemica. Nel nostro ordinamento, il principio del legittimo affidamento, strettamente connesso a quello di ragionevolezza, è stato riconosciuto dalla Corte costituzionale a partire dal 1985. Più segnatamente, la Consulta ha affermato che il legislatore deve rispettare la fiducia del cittadino nella sicurezza giuridica, che rappresenta uno degli elementi fondamentali dello Stato di diritto, Corte cost., 12 dicembre 1985, n. 349.

<sup>7</sup> B. NASCIMBENE, *Certezza del diritto, tutela giurisdizionale ed esecuzione delle sentenze*, in questa *Rivista*, 2023.

<sup>8</sup> Per un'analisi approfondita delle diverse matrici del principio del legittimo affidamento, F. MERUSI, *Buona fede e affidamento nel diritto pubblico. Dagli anni Trenta all'alternanza*, Milano, 2001; A. GIGLI, *Nuove prospettive di tutela del legittimo affidamento nei confronti del potere amministrativo*, Napoli, 2016, p. 30 ss.; G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, P. DE PASQUALE, F. FERRARO (a cura di), vol. I, IV ed. Napoli, 2023, p. 261 ss.; S. BASTIANON, *La tutela del legittimo affidamento nel diritto dell'Unione europea*, Milano, 2012; J. SCONBERG, *Legitimate expectations in administrative law*, Oxford, 2000; D. U. GALETTA, *La tutela dell'affidamento nella prospettiva del diritto amministrativo italiano, tedesco e comunitario*, in *Dir. amm.*, 2008, p. 757 ss.; M. GIGANTE, *Mutamenti nella regolazione dei rapporti giuridici e legittimo affidamento: tra diritto comunitario e diritto interno*, Milano, 2008; A. PROFETA, *Osservazioni sui principi generali del diritto dell'Unione europea: la tutela del legittimo affidamento*, in *Amministrazione in Cammino*, 2022; G. VITALE, *Riflessioni sul rapporto tra il legittimo affidamento e altri principi generali dell'ordinamento giuridico dell'Unione*, in *S.I.E.*, 2013; G. F. FERRARI, *Affidamento e certezza del diritto: la prospettiva comparata*, in *DPCE*, 2022, p. 393 ss.

della certezza del diritto costituisca una *condicio sine qua non* per garantire l'effettività, il primato e l'efficacia diretta del diritto dell'Unione.

Ed è in funzione della sua rilevanza sistemica che il principio in parola assume particolare rilevanza nel diritto ambientale dell'Unione europea. Infatti, lungi dal ridursi a mera esigenza di stabilità normativa, la certezza del diritto viene considerata come criterio ordinatore di un ambito materiale segnato da elevata complessità tecnico-scientifica, da una forte proiezione preventiva della tutela e da un costante intreccio tra discrezionalità amministrativa, controllo giurisdizionale ed effettività degli obblighi di appartenenza all'Unione. Se, cioè, la certezza del diritto implica che le norme giuridiche siano formulate in modo tale da consentire ai loro destinatari di conoscere con sufficiente precisione la portata dei diritti e degli obblighi che ne derivano, permettendo loro di regolare i propri comportamenti, tale esigenza è esponenziale nel settore ambientale, in quanto le decisioni, soprattutto quelle amministrative, incidono direttamente sull'uso del territorio, sull'esercizio di attività economiche e sulla gestione delle risorse naturali.

Sicché il legislatore dell'Unione, al fine di garantire che la disciplina ambientale fosse correttamente informata dal principio in esame, ha contribuito a rafforzare la predeterminazione degli effetti giuridici che conseguono al verificarsi delle fattispecie astrattamente previste dalla normativa, rendendo più chiaro il nesso tra presupposti normativi e conseguenze giuridiche.

Parimenti, il giudice dell'Unione ha svolto un ruolo determinante, interpretando le disposizioni del diritto ambientale dell'Unione in modo da ricavarne criteri applicativi precisi e procedure decisionali rigorose, idonei a orientare l'azione delle autorità nazionali e a rendere prevedibile l'applicazione della disciplina.

In entrambe le prospettive, la certezza del diritto è stata letta e sviluppata alla luce dei principi strutturali dell'ordinamento dell'Unione. In particolare, tanto il legislatore quanto la Corte di giustizia ne hanno progressivamente definito la portata attraverso il prisma di principi generali, quali la tutela del legittimo affidamento, nonché in coordinamento con i principi che informano la politica ambientale dell'Unione<sup>9</sup>. Specificatamente, il par. 2, dell'art. 191 TFUE precisa che tale politica si fonda «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”».

Muovendo da tali premesse, il presente contributo intende indagare le diverse dimensioni attraverso le quali il principio di certezza del diritto si manifesta nel diritto ambientale dell'Unione europea, considerando che in questo settore esso rivela la propria natura composita e funzionale.

L'indagine si svilupperà lungo alcune direttrici, evidenziate dalla giurisprudenza della Corte di giustizia che rappresenta un osservatorio privilegiato.

---

<sup>9</sup> *Ex multis*, C. PESCE, *Ambiente*, in G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, P. De PASQUALE, F. FERRARO (a cura di), vol II, II ed., Napoli, 2025, p. 589 ss.; F. MUNARI, L. SCHIANO di PEPE, *Tutela transnazionale dell'ambiente. Principi, regole e problemi*, Bologna, 2012, p. 133 ss.; O. PORCHIA, *Le politiche dell'Unione europea in materia ambientale*, in *Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, R. FERRARA, C.E. GALLO (a cura di), Milano, 2014; F. FERRARO, *L'evoluzione della politica ambientale dell'Unione: effetto Bruxelles, nuovi obiettivi e vecchi limiti*, in *RGA*, 2021; P. De PASQUALE, *Le dimensioni del costituzionalismo ambientale. Brevi osservazioni*, in *DPCE online*, 2023.

In primo luogo, verrà esaminato il nesso tra certezza del diritto e incertezza scientifica, al fine di mostrare come la prevedibilità dell'azione pubblica non possa essere disgiunta dalla necessità di disciplinare giuridicamente l'ingresso del sapere scientifico nei processi decisionali, specificatamente attraverso il prisma del principio di precauzione di cui all'art. 191 TFUE.

In stretta continuità logica, l'analisi si concentrerà poi sulla giurisprudenza relativa all'art. 6 della direttiva 92/43/CEE (direttiva *Habitat*), che rappresenta uno dei principali ambiti nei quali la Corte di giustizia ha definito il ruolo delle conoscenze scientifiche nei procedimenti decisionali in materia ambientale. In tale contesto la Corte ha elaborato *standard* rigorosi in tema di designazione dei siti, valutazione appropriata e integrità, facendo della certezza del diritto uno strumento di strutturazione del procedimento autorizzatorio e di contenimento della discrezionalità amministrativa.

In terzo luogo, sarà approfondito il rapporto tra certezza del diritto e legittimo affidamento, per verificare entro quali limiti, nel settore ambientale, la tutela delle aspettative soggettive possa essere riconosciuta, e in quali casi, invece, essa debba arretrare di fronte a obblighi imposti dalle istituzioni dell'Unione formulati in modo tale da incidere sulle condizioni di legittimità dell'azione amministrativa.

In quarto luogo, il contributo prenderà in esame la proiezione del principio nelle procedure di valutazione ambientale, con specifico riguardo alla giurisprudenza in materia di VIA, nella quale la certezza del diritto si manifesta soprattutto come esigenza di predeterminazione delle sequenze procedurali, di trasparenza dei criteri decisionali e di effettività del sindacato giurisdizionale.

In quinto luogo, l'attenzione sarà rivolta alla responsabilità ambientale per dimostrare come la certezza del diritto operi, in questo ambito, sia come limite alla retroattività degli obblighi ripristinatori, sia come presidio del principio di legalità e del necessario accertamento del nesso causale.

In sesto luogo, sarà approfondito il rapporto tra certezza del diritto e dimensione repressiva del diritto ambientale dell'Unione, con specifico riferimento alle indagini unitarie transnazionali della Procura europea (EPPO).

Infine, il lavoro si soffermerà sul rapporto tra certezza del diritto ed effettività del diritto dell'Unione, con specifico riguardo tanto al sistema sanzionatorio previsto dai Trattati, quanto alle eccezionali ipotesi in cui la Corte ha ammesso una temporanea modulazione degli effetti del primato, al fine di evitare vuoti di tutela pregiudizievoli per l'ambiente. Grazie a questo percorso, il contributo mira a dimostrare che la certezza del diritto non opera primariamente come vincolo esterno alla tutela dell'ambiente, ma come principio strutturale che ne rende possibile un'attuazione razionale, prevedibile, controllabile e, in definitiva, effettiva.

## **2. Certezza del diritto e incertezza scientifica nel diritto ambientale UE.**

Come già osservato, il settore ambientale si caratterizza per un'elevata complessità tecnico-scientifica e per la frequente impossibilità di determinare con assoluta certezza l'esistenza, la portata o la probabilità del danno.

In tal contesto, il rischio ambientale, a differenza del danno già verificatosi, costituisce una categoria prospettica e soprattutto probabilistica, che rinvia alla possibilità che una

determinata attività produca effetti pregiudizievoli sull'ecosistema o sulla salute umana, secondo un giudizio, fondato sulle migliori conoscenze scientifiche disponibili, ma non necessariamente conclusive. Infatti, la scienza può individuare ipotesi plausibili di pregiudizio senza essere, tuttavia, in grado di determinare con precisione la soglia, l'intensità o le modalità di verifica del danno<sup>10</sup>.

È su questo terreno intrinsecamente incerto che opera il principio di precauzione<sup>11</sup>, disciplinato dall'art. 191 TFUE, che consente l'adozione di misure di tutela in presenza di incertezze scientifiche, qualora sussistano elementi plausibili circa l'esistenza di un rischio potenziale per l'ambiente o per la salute umana<sup>12</sup>.

A ben vedere, il principio di precauzione richiede, come già detto, che l'ordinamento si doti di strumenti idonei a disciplinare le decisioni pubbliche anche quando il quadro scientifico non è pienamente definito. L'incertezza scientifica non può essere cioè semplicemente rimessa alla futura evoluzione delle conoscenze, nella prospettiva che il progresso scientifico sia di per sé idoneo a dissiparla. Essa impone, invece, di essere governata da procedure giuridiche che stabiliscano come debbano essere valutati e utilizzati i dati scientifici disponibili, tanto nella formazione della normativa quanto nel controllo giurisdizionale delle scelte dell'amministrazione. Ne deriva l'esigenza che le relative regole siano formulate in termini sufficientemente flessibili, così da potersi adattare all'evoluzione delle conoscenze senza irrigidirsi in schemi incapaci di rispondere ai mutamenti del quadro scientifico.

Tali esigenze risultano intrinseche al settore in esame, in quanto il progresso delle conoscenze scientifiche consente di anticipare progressivamente la soglia di percezione dei rischi e di individuare nuovi potenziali fattori di danno per l'ambiente e la salute umana. Proprio in questo snodo viene in rilievo la funzione sistemica e ordinatrice della certezza del diritto che, letta in combinato disposto con il principio di precauzione, garantisce che l'incertezza scientifica sia valutata secondo parametri giuridici predeterminati e verificabili.

Pertanto, il grado di rischio che una collettività è disposta a tollerare deve essere determinato dal legislatore attraverso il bilanciamento dei diversi interessi pubblici e privati in

---

<sup>10</sup> F. MUNARI, *Il ruolo della scienza nella giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di tutela della salute e dell'ambiente*, in *DUE*, 2017.

<sup>11</sup> Nel linguaggio corrente il termine "precauzione", derivante dal latino "*praecavere*" ovvero "prestare attenzione prima", indica un comportamento che è diretto ad evitare un pericolo imminente o possibile. Trasposto in ambito giuridico, il principio di precauzione, ha trovato progressivo riconoscimento nelle fonti di diritto internazionale ambientale ed è stato successivamente recepito nel diritto dell'Unione europea. La sua *ratio* risiede nell'idea secondo cui l'assenza di certezze scientifiche, alla luce delle conoscenze tecniche e scientifiche del momento, non deve ritardare l'adozione di misure efficaci e proporzionate volte a prevenire il rischio di gravi danni e irreversibili all'ambiente, anche quando tale rischio non sia ancora pienamente dimostrato. Si veda in tal senso l'art. 191, par. 3, TFUE, che disciplina in maniera evidente come la politica ambientale dell'Unione si basi su «dati scientifici e tecnici disponibili» e «condizioni dell'ambiente nelle varie regioni dell'Unione», e dunque, su un'analisi preventiva che bilanci costi e benefici ovvero, vantaggi e oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione. Cfr. M. CECCHETTI, *Diritto ambiente e conoscenze scientifiche tra valutazione del rischio e principio di precauzione*, in *Federalismi.it*, 2022; M. ONIDA, *Il diritto ambientale dell'UE nel tempo, tra agenda europea e politiche nazionali*, in *Federalismi.it*, 2020, p. 92 ss.; S. AMEDEO, *Art. 191 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, Milano, 2014, p. 1627 ss.; F. FERRARO, *I grandi principi del diritto dell'Unione europea in materia ambientale*, in *DPCE online*, 2023.

<sup>12</sup> L. GIAMPIETRO, *Rassegna critica di giurisprudenza nazionale sul principio di precauzione*, in *Ambiente e sviluppo*, 2016, p. 393.

gioco<sup>13</sup> e tradursi nella predisposizione di modelli decisionali idonei a orientare l'azione amministrativa, circoscrivendone la discrezionalità entro parametri giuridicamente controllabili<sup>14</sup>.

Il legislatore è chiamato, dunque, a dare corretta applicazione e concretezza al principio di precauzione, disciplinando la gestione dell'incertezza scientifica e rendendo possibile l'adozione di misure restrittive anche in presenza di conoscenze incomplete<sup>15</sup>.

Coerentemente con questa impostazione, nella Comunicazione sul principio di precauzione<sup>16</sup>, la Commissione ha chiarito che la gestione dell'incertezza scientifica deve articolarsi in tre momenti tra loro funzionalmente distinti, ma strettamente interconnessi: a) valutazione del rischio, b) gestione del rischio e c) comunicazione del rischio.

*In primis*, la valutazione del rischio costituisce la fase tecnico-scientifica, affidata a competenze specialistiche, volta ad identificare il pericolo, stimare il grado di esposizione e determinare, per quanto possibile, la probabilità e gravità degli effetti potenziali. Difatti, secondo la Commissione europea, la valutazione scientifica del rischio deve fondarsi sulle migliori conoscenze scientifiche disponibili e su un'analisi del rischio che si basi su una logica di quattro componenti che sono l'identificazione del pericolo, la caratterizzazione del pericolo, la valutazione dell'esposizione e la caratterizzazione del rischio<sup>17</sup>. È pure probabile che la valutazione del rischio evidenzi l'insufficienza dei dati disponibili, il loro carattere non conclusivo o la loro imprecisione, rendendo impossibile determinare con certezza la portata del rischio in questione.

A questa fase segue un momento propriamente decisionale, affidato al potere amministrativo, chiamato a gestire il rischio individuato e a determinare il livello di rischio ritenuto accettabile alla luce dei valori tutelati dall'art. 191 TFUE, attraverso il necessario bilanciamento tra la protezione dell'ambiente e della salute e gli altri interessi legittimi coinvolti, ivi compresa la libertà economica. *De facto*, l'adozione di misure restrittive è ammessa purché siano rispettate le condizioni individuate dalla Commissione; ovvero, la proporzionalità rispetto al livello di protezione prescelto, la non discriminazione, la coerenza con misure analoghe già adottate, l'analisi dei vantaggi e degli oneri derivanti dall'azione o dalla sua omissione, nonché il carattere provvisorio delle misure e il loro riesame alla luce dell'evoluzione delle conoscenze scientifiche.

Infine, la comunicazione del rischio assicura trasparenza e partecipazione, consentendo ai soggetti interessati di conoscere le basi scientifiche e giuridiche della decisione e di esercitare un controllo effettivo sull'operato dell'autorità.

## **2.1. La certezza del diritto nell'interpretazione dell'art. 6 della direttiva *Habitat*.**

---

<sup>13</sup> Ne consegue che la certezza del diritto rappresenta una condizione indispensabile dell'ordine giuridico, ma non una garanzia sufficiente della sua qualità. Si veda in particolare l'introduzione di A. GENTILI, in A. BANFI (a cura di), *Certezza ed incertezza delle regole: un dialogo interdisciplinare*, Bergamo, 2023.

<sup>14</sup> Ciò sta a significare che, qualora l'incertezza scientifica si accompagni a un quadro normativo insufficiente o lacunoso, non può essere demandato al giudice il compito di determinare autonomamente il livello di rischio accettabile. V. *infra*, par. 3.

<sup>15</sup> F. TRIMARCHI BANFI, *La nozione di rischio nel diritto della precauzione*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2025.

<sup>16</sup> Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione, COM (2000)0001 def.

<sup>17</sup> *Ivi*, Allegato (III).

Nel contesto della gestione giuridica dell'incertezza scientifica trova una significativa applicazione la giurisprudenza della Corte di giustizia relativa all'interpretazione dell'art. 6 della direttiva 92/43/CEE (direttiva *Habitat*)<sup>18</sup>, che rappresenta uno dei terreni più rilevanti per osservare l'interazione tra certezza del diritto e tutela dell'ambiente nell'ordinamento dell'Unione.

Tale disposizione costituisce il fulcro del sistema di protezione della rete *Natura 2000* e stabilisce un articolato meccanismo volto a garantire che qualsiasi piano o progetto suscettibile di incidere in modo significativo su un sito protetto sia sottoposto a una valutazione preventiva dei suoi effetti sull'integrità del sito. In particolare, l'art. 6, par. 3, prevede che l'autorizzazione possa essere concessa soltanto dopo che l'autorità competente abbia verificato, sulla base di una valutazione appropriata, che il piano o il progetto non comprometterà l'integrità del sito interessato.

Nell'interpretazione di tale disposizione la Corte di giustizia ha progressivamente elaborato un quadro giuridico nel quale la certezza del diritto opera come strumento volto a predeterminare le condizioni alle quali tali autorizzazioni possono essere validamente rilasciate.

Un primo passaggio fondamentale nella costruzione di questo quadro riguarda la fase stessa di individuazione dei siti protetti. Nella sentenza, *First Corporate Shipping*<sup>19</sup>, la Corte di giustizia ha chiarito che la designazione dei siti di importanza "comunitaria" deve avvenire esclusivamente sulla base dei criteri scientifici previsti dalla direttiva e dal relativo allegato III, escludendo che gli Stati membri possano tener conto, in tale fase, di considerazioni di natura economica o sociale. In tal modo, la Corte ha sottratto la selezione dei siti *Natura 2000* a valutazioni discrezionali non tipizzate, imponendo che essa sia guidata da parametri scientifici previamente determinati dal diritto dell'Unione. Ma soprattutto tale impostazione appare funzionale a garantire la certezza del diritto già nella fase genetica del sistema di tutela, assicurando che l'individuazione dei territori da proteggere avvenga sulla base di criteri oggettivi e uniformi, e non in funzione di valutazioni contingenti delle autorità nazionali.

Su questo fondamento si innesta la giurisprudenza relativa alla valutazione dei progetti suscettibili di incidere sui siti protetti. In tale ambito assume un ruolo centrale la sentenza *Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging*<sup>20</sup>, nella quale la Corte ha precisato la portata dell'obbligo di valutazione appropriata previsto dall'art. 6, par. 3, affermando che qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso o necessario alla gestione del sito deve essere sottoposto a tale valutazione qualora non sia possibile escludere, sulla base di elementi oggettivi, che esso possa avere incidenze significative sul sito interessato. Inoltre, la valutazione deve individuare, alla luce delle migliori conoscenze scientifiche disponibili, tutti gli aspetti del piano o progetto suscettibili di compromettere gli obiettivi di conservazione del sito, pure in combinazione con altri piani o progetti.

Ancora più rilevante è la precisazione relativa allo *standard* probatorio richiesto per l'autorizzazione del progetto. Come stabilito dalla Corte, al punto 59 della sentenza, «le autorità nazionali competenti, tenuto conto delle conclusioni dell'opportuna valutazione delle incidenze

---

<sup>18</sup> Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche.

<sup>19</sup> Corte giust., 7 novembre 2000, causa C-371/98, *First Corporate Shipping*, ECLI:EU:C:2000:600.

<sup>20</sup> Corte giust., 7 settembre 2004, causa C-127/02, *Waddenvereniging e a.*, ECLI:EU:C:2004:482.

[...] autorizzano una tale attività solo a condizione che abbiano acquisito la certezza che essa è priva di effetti pregiudizievoli per l'integrità di tale sito. Ciò avviene quando non sussiste alcun dubbio ragionevole da un punto di vista scientifico quanto all'assenza di tali effetti».

La centralità della dimensione scientifica nel sistema della direttiva *Habitat* è stata ulteriormente sviluppata nella successiva giurisprudenza. Nella sentenza *Sweetman*<sup>21</sup>, relativa alla realizzazione di un'infrastruttura stradale in un sito protetto, la Corte ha precisato che l'integrità del sito deve essere intesa come il mantenimento delle caratteristiche strutturali e funzionali che ne giustificano la protezione. Di conseguenza, un progetto che comporti la perdita permanente o irreversibile di una parte di un *habitat* naturale protetto deve essere considerato incompatibile con l'obiettivo di conservazione perseguito dalla direttiva. Anche in questo caso l'intervento della Corte ha rafforzato la prevedibilità del processo decisionale, offrendo un criterio interpretativo per delimitare il contenuto della nozione di "integrità del sito".

La stessa logica emerge nella sentenza *People Over Wind*<sup>22</sup>, nella quale la Corte ha escluso che le misure di mitigazione possano essere prese in considerazione nella fase preliminare di *screening* volta a stabilire se un progetto debba essere sottoposto a valutazione appropriata. Secondo la Corte, tali misure devono essere esaminate esclusivamente nell'ambito della valutazione appropriata e non possono essere utilizzate per evitare l'applicazione della procedura prevista dall'art. 6, par. 3. Tale interpretazione mira chiaramente a garantire la coerenza e la prevedibilità del procedimento decisionale, impedendo che la distinzione tra le diverse fasi della procedura valutativa venga svuotata attraverso interpretazioni eccessivamente elastiche.

Nel loro insieme, tali pronunce mostrano come la Corte di giustizia, rilevando che l'incertezza scientifica non può tradursi né in una paralisi dell'azione pubblica né in un esercizio arbitrario della discrezionalità amministrativa, ha progressivamente delineato un quadro di principi e standard procedurali volto a garantire che le decisioni in materia ambientale siano fondate su una valutazione scientifica adeguata e verificabile.

### **3. Certezza del diritto e legittimo affidamento.**

Come anticipato, nella nozione di certezza del diritto è implicita l'idea di obiettiva prevedibilità delle conseguenze che l'ordinamento giuridico ricollega ai comportamenti dei consociati, quale espressione della funzione sociale che il diritto è chiamato a svolgere in uno Stato di diritto. In questo senso, la certezza del diritto esprime la dimensione oggettiva della prevedibilità dell'ordinamento, mentre il principio del legittimo affidamento ne rappresenta la proiezione soggettiva, in quanto volto a tutelare le aspettative che i destinatari dell'azione pubblica possono legittimamente fondare sulla stabilità, sulla coerenza e sulla chiarezza delle regole giuridiche. Anche la Corte di giustizia ha più volte riconosciuto che la tutela del legittimo affidamento è strettamente connessa al principio di certezza del diritto e ne rappresenta una specifica declinazione nella protezione delle aspettative legittimamente maturate dai destinatari delle norme.

---

<sup>21</sup> Corte giust., 11 aprile 2013, causa C-258/11, *Sweetman*, ECLI:EU:C:2013:220.

<sup>22</sup> Corte giust., 12 aprile 2018, causa C- 323/17, *People Over Wind*, ECLI:EU:C:2018:244.

Tale relazione di stretta interdipendenza si manifesta con particolare intensità nell'ambito in esame, dove il legittimo affidamento opera quale limite al potere legislativo e amministrativo nei casi di mutamento sfavorevole del quadro regolatorio, imponendo che tali interventi tengano adeguatamente conto delle situazioni di affidamento consolidate.

Più precisamente, la giurisprudenza è costante nell'affermare che, quando sono in gioco obblighi ambientali formulati in modo puntuale dalla normativa dell'Unione, le esigenze di tutela dell'affidamento non possono impedirne la piena applicazione né giustificare la conservazione di situazioni giuridiche incompatibili con esso.

Tale orientamento trova espressione, tra le altre, nella sentenza *Wells*<sup>23</sup>, nella quale la Corte ha affermato che l'applicazione degli obblighi derivanti dalla direttiva VIA non può essere esclusa per il solo fatto che essa incida sugli interessi di terzi. Analogamente, nelle sentenze *Inter-Environnement Wallonie*<sup>24</sup>, *Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne*<sup>25</sup> e *Inter-Environnement Wallonie e Bond Beter Leefmilieu*<sup>26</sup>, il giudice dell'Unione ha ribadito che le esigenze di certezza del diritto e di tutela dell'affidamento devono essere bilanciate con l'effettività della protezione ambientale, ammettendo in via eccezionale la conservazione temporanea degli effetti di atti illegittimi.

Il nesso tra certezza del diritto e legittimo affidamento emerge altresì nella giurisprudenza relativa al principio di irretroattività, la cui portata e i cui presupposti applicativi sono stati progressivamente chiariti dalla Corte, che ne ammette deroghe in circostanze eccezionali<sup>27</sup>. A tal riguardo, la sentenza *VYSOČINA WIND* costituisce un caso emblematico<sup>28</sup>. Nello specifico, la controversia riguardava l'interpretazione della direttiva 2012/19 UE (direttiva RAEE)<sup>29</sup> sulla gestione dei rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche, nella parte in cui imponeva ai produttori l'obbligo di sostenere i costi di smaltimento dei c.d. "rifiuti storici" provenienti da pannelli fotovoltaici immessi sul mercato tra il 2005 e il 2012. Tale disciplina, introducendo retroattivamente un onere economico per prodotti immessi sul mercato in un periodo in cui nessuna responsabilità finanziaria era prevista, sollevava il problema se l'obiettivo ambientale perseguito potesse giustificare una deroga al principio di irretroattività e, di conseguenza, una compressione significativa del legittimo affidamento dei produttori. La Corte ha risolto la questione in senso negativo, evidenziando la *ratio* dei principi di certezza e tutela dell'affidamento nei confronti delle finalità ambientali come interesse pubblico superiore di rilevanza costituzionale.

---

<sup>23</sup> Corte giust., 7 gennaio 2004, causa C-201/02, *Wells*, ECLI:EU:C:2004:12.

<sup>24</sup> Corte giust., 18 dicembre 1997, causa C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie*, ECLI:EU:C:1997:628.

<sup>25</sup> Corte giust., 28 febbraio 2012, causa C-41/11, *Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne*, ECLI:EU:C:2012:103.

<sup>26</sup> Corte giust., 29 luglio 2019, causa C-411/17, *Inter-Environnement Wallonie e Bond Beter Leefmilieu*, ECLI:EU:C:2019:622.

<sup>27</sup> In particolare, la Corte ha affermato che «una nuova norma giuridica si applica immediatamente agli effetti futuri di una situazione creatasi quando era in vigore la legge precedente nonché alle situazioni giuridiche nuove» ma che «la situazione può tuttavia essere diversa, fermo restando il principio di irretroattività, se la norma è accompagnata da disposizioni particolari che determinano specificamente le sue condizioni di applicazione nel tempo, o qualora lo esiga uno scopo di interesse generale e purché il legittimo affidamento degli interessati sia debitamente rispettato»: Corte giust. 25 gennaio 2022, causa C-181/20, *Vysočina Wind*, ECLI:EU:C:2022:51.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> Direttiva 2012/19/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 luglio 2012, sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE).

Ciò che emerge dall'*iter* argomentativo è che al momento dell'immissione sul mercato, i produttori non potevano *ragionevolmente prevedere* l'insorgenza di un obbligo di smaltimento retroattivo, avendo confidato legittimamente nella disciplina vigente. In più, la disposizione contestata, l'art. 13, par. 1, direttiva 2012/19 UE, imponeva un onere economico e imprevedibile di natura e portata tali da compromettere la possibilità per gli operatori di pianificare le proprie scelte d'investimento.

In sostanza, la retroattività<sup>30</sup>, incidendo su situazioni giuridiche già consolidate, risultava incompatibile con il principio di certezza del diritto, non essendo giustificata da un interesse generale imperativo idoneo a legittimare una deroga al principio di irretroattività secondo la giurisprudenza dell'Unione. In maniera ancora più precisa, nel caso in esame, la Corte ha reso esplicito che la prevedibilità normativa non implica l'immutabilità del diritto, ma esige che ogni intervento normativo o amministrativo non incida retroattivamente in modo inatteso su situazioni giuridiche già consolidate, privando i destinatari della possibilità di orientare le proprie scelte economiche alla luce della disciplina vigente. Per tali ragioni, la Corte ha concluso che l'imposizione retroattiva dei costi di gestione dei rifiuti dei pannelli fotovoltaici introducesse un onere economico imprevedibile e sproporzionato per i produttori, determinando una violazione dei principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento.

#### **4. La certezza del diritto nelle procedure di valutazione ambientale (VIA).**

Un ulteriore ambito nel quale il principio di certezza del diritto trova espressione è rappresentato dalle procedure di valutazione ambientale previste dal diritto dell'Unione. Infatti, la certezza del diritto informa, in maniera rigorosa, le sequenze procedurali e la definizione di garanzie giurisdizionali effettive, che consentono di assicurare l'applicazione uniforme degli obblighi ambientali derivanti dal diritto dell'Unione. La normativa di riferimento è costituita, in primo luogo, dalla direttiva 2011/92/UE relativa alla valutazione dell'impatto ambientale (VIA)<sup>31</sup> di determinati progetti pubblici e privati, la quale stabilisce che i progetti suscettibili di produrre effetti significativi sull'ambiente debbano essere sottoposti a una valutazione preventiva prima del rilascio dell'autorizzazione. Tale direttiva si fonda sull'idea che la tutela dell'ambiente debba operare principalmente in una logica preventiva, imponendo che le autorità competenti prendano in considerazione gli effetti ambientali di un progetto prima di adottare una decisione definitiva. A ciò si aggiunge la direttiva 2001/42/CE<sup>32</sup>, che estende tale logica valutativa ai piani e ai programmi suscettibili di incidere significativamente sull'ambiente, rafforzando la dimensione preventiva della tutela dell'ecosistema.

---

<sup>30</sup> La giurisprudenza è solita distinguere tradizionalmente tra retroattività propria e impropria. La prima ricorre quando la nuova disciplina incide su fattispecie ormai esaurite, modificando gli effetti giuridici già prodotti nel passato, con conseguente violazione immediata del principio di affidamento. Diversamente, si ha retroattività impropria quando la norma interviene su situazioni giuridiche ancora pendenti, incidendo sugli effetti futuri. In tale ipotesi l'introduzione di una nuova disciplina presuppone la sussistenza di un interesse pubblico imperativo idoneo a giustificarla oppure, in mancanza, quando il legislatore prevede adeguate misure transitorie idonee a consentire ai soggetti interessati di adattarsi gradualmente al mutato quadro normativo.

<sup>31</sup> Direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati.

<sup>32</sup> Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente.

In particolare, il legislatore dell'Unione ha inteso assicurare che il rispetto degli obblighi procedurali previsti dalla direttiva VIA sia effettivamente controllabile davanti ai giudici nazionali, rafforzando così la prevedibilità e l'affidabilità del sistema normativo. Infatti, l'art. 11 di tale direttiva impone agli Stati membri di garantire l'accesso a procedure di riesame giurisdizionale o amministrativo, al fine di contestare la legittimità sostanziale o procedurale delle decisioni soggette a valutazione ambientale.

La giurisprudenza della Corte di giustizia ha progressivamente chiarito il significato di tale disposizione. Così, nella già richiamata sentenza *Wells*, la Corte ha ritenuto che i singoli possano invocare direttamente l'obbligo di sottoporre un progetto alla procedura di valutazione ambientale anche nei confronti delle autorità nazionali che abbiano omesso di applicare correttamente la direttiva. E ha poi precisato che l'eventuale pregiudizio che l'applicazione del diritto dell'Unione potrebbe arrecare a terzi non può impedire l'effettiva attuazione degli obblighi derivanti dalla direttiva VIA. Tale pronuncia risulta importante sotto il profilo della certezza del diritto, poiché specifica che questo principio garantisce una sequenza procedurale predeterminata dell'azione amministrativa, nella quale la valutazione ambientale costituisce un passaggio imprescindibile prima dell'adozione della decisione autorizzatoria.

Uno sviluppo di questa impostazione si rinviene nella sentenza *Gemeinde Altrip*<sup>33</sup>, nella quale la Corte ha interpretato la medesima disposizione, stabilendo che gli Stati membri non possono svuotare di contenuto il diritto di ricorso attraverso requisiti procedurali eccessivamente restrittivi o formalistici. Quantunque, infatti, abbia riconosciuto che non ogni vizio procedurale comporti necessariamente l'annullamento automatico della decisione autorizzatoria, essa ha sottolineato che il controllo giurisdizionale deve restare effettivo quando la violazione procedurale sia idonea ad aver inciso sull'esito della decisione.

Invero, sebbene la Corte non richiami espressamente il principio di certezza del diritto, esso emerge in filigrana nel suo ragionamento, laddove sottolinea che i destinatari delle norme devono poter comprendere quando e a quali condizioni tali violazioni possano essere fatte valere dinanzi ai giudici nazionali. In tal modo, la Corte mira a evitare che le modalità procedurali previste dal diritto interno rendano eccessivamente difficile o, di fatto, illusorio l'esercizio del controllo giurisdizionale previsto dal diritto dell'Unione.

La stessa logica emerge nella giurisprudenza relativa alla delimitazione dell'ambito di applicazione della direttiva VIA. Già nella sentenza *Kraaijeveld*<sup>34</sup> del 1996, la Corte aveva stabilito che gli Stati membri non possono sottrarre determinati progetti all'obbligo di valutazione ambientale mediante l'introduzione di soglie o criteri generali che non tengano conto della possibilità che tali progetti producano effetti significativi sull'ambiente. Questo orientamento è stato successivamente ribadito in numerose decisioni, tra cui la sentenza *WWF*<sup>35</sup>, e la causa *Salzburger Flughafen*<sup>36</sup>, nelle quali la Corte ha sottolineato che gli Stati membri devono garantire che i criteri utilizzati per individuare i progetti soggetti a valutazione ambientale siano conformi agli obiettivi della direttiva e non ne compromettano l'effetto utile.

---

<sup>33</sup> Corte giust., 7 novembre 2013, causa C-72/12, *Gemeinde Altrip e altri*, ECLI:EU:C:2013:712.

<sup>34</sup> Corte giust., 24 ottobre 1996, causa C-72/95, *Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV e a.*, ECLI:EU:C:1996:404.

<sup>35</sup> Corte giust., 6 settembre 1999, causa 435/97, *World Wildlife Fund (WWF) e a.*, ECLI:EU:C:1999:418.

<sup>36</sup> Corte giust., 7 novembre 2013, causa C-244/12 *Salzburger Flughafen GmbH c. Umweltsenat.*, ECLI:EU:C:2013:203.



## 5. Certezza del diritto e responsabilità ambientale.

Passando ad esaminare il tema dell'individuazione della responsabilità ambientale<sup>37</sup>, va segnalato che anche in tale ambito il principio della certezza del diritto riveste un ruolo fondamentale<sup>38</sup>, in quanto strettamente interconnesso con il principio "chi inquina paga". La *ratio* di quest'ultimo è quella di "internalizzare" i costi ambientali, evitando che le esternalità negative derivanti dall'attività economica ricadano sulla collettività o sugli enti pubblici. Allo stesso tempo, la certezza del diritto garantisce agli operatori economici la prevedibilità del regime di responsabilità, fungendo da *limes* procedurale e sostanziale all'intervento statale legittimamente esigibile e declinandosi come espressione del principio di legalità.

Più precisamente, l'applicazione concreta della tutela risarcitoria e ripristinatoria dell'ambiente si articola lungo due principali profili. Per un verso, vi è il limite temporale (*ratione temporis*), rispetto al quale la Corte di giustizia ha sottolineato che la normativa ambientale non può produrre effetti retroattivi, tutelando l'affidamento legittimo degli operatori rispetto a obblighi derivanti da attività concluse anteriormente all'entrata in vigore delle nuove disposizioni. Ad esempio, come chiarito nel contesto della direttiva 2004/35/CE<sup>39</sup> e nelle cause relative al sito industriale di *Priolo*<sup>40</sup>, gli obblighi di bonifica possono essere imposti solo per danni verificatosi dopo la data di recepimento della direttiva, salvo il caso di attività in corso, garantendo così che l'operatore non sia chiamato a rispondere per eventi passati o conclusi, a tutela del legittimo affidamento.

Sotto altro punto di vista, non esente da connotati di concreta operatività, la certezza del diritto opera come limite sostanziale; ovvero, l'individuazione della responsabilità ambientale necessita l'accertamento di un nesso causale effettivo tra l'attività dell'operatore e il danno riscontrato.

La Corte ha precisato, sempre nella sentenza *Priolo*, che la mera posizione o la vicinanza al sito inquinato non costituiscono elementi sufficienti per imporre obblighi di bonifica; tali obblighi devono basarsi, invece, su accertamenti concreti e dimostrabili, eventualmente supportati da presunzioni, purché queste siano plausibili e contestabili dall'operatore.

A bene vedere, la decisione produce almeno tre effetti sistemici rilevanti sotto il profilo della certezza del diritto. In primo luogo, essa chiarisce i criteri di imputazione della responsabilità ambientale, escludendo che le misure di riparazione possano essere imposte in assenza di un collegamento causale con l'attività dell'operatore, e contribuendo così a delimitare con maggiore precisione la platea dei soggetti potenzialmente responsabili. In secondo luogo, la sentenza incide sulla prevedibilità delle decisioni amministrative, poiché ammette il ricorso a presunzioni basate su indizi plausibili, ma al tempo stesso esige che tali presunzioni siano fondate su elementi oggettivi e verificabili, evitando imputazioni meramente

---

<sup>37</sup> Per un approfondimento sul tema si veda F. MUNARI, *Public e private enforcement del diritto ambientale dell'Unione*, in *i Post di Aisdue*, 2023. Dello stesso autore si segnala il contributo *Responsabilità degli Stati per mancata adozione di misure pro-clima e risarcibilità del danno nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Italian Papers on Federalism*, 2024.

<sup>38</sup> F. DEGL'INNOCENTI, *I criteri di imputazione della responsabilità*, in *Contratto e impresa*, 2013, p. 741.

<sup>39</sup> Direttiva 2004/35/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale.

<sup>40</sup> Corte giust., 9 marzo 2010, cause riunite C-378/08 e C-380/08, *Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA e Syndial SpA*, ECLI:EU:C:2010:126.

arbitrarie. In terzo luogo, la pronuncia contribuisce a definire un punto di equilibrio tra l'esigenza di assicurare un elevato livello di tutela ambientale e la necessità di garantire un quadro giuridico sufficientemente certo per gli operatori economici. Difatti, la Corte evita tanto il rischio di un'immunità di fatto nei casi di inquinamento complesso o diffuso quanto quello di una responsabilità indeterminata sganciata da qualsiasi collegamento con l'attività dell'operatore.

In questo solco, si colloca pure la successiva sentenza *Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare*<sup>41</sup>, con la quale il giudice dell'Unione ha escluso la responsabilità del proprietario incolpevole del sito inquinato, evidenziando la funzione del principio della certezza come garanzia sia sostanziale, sia procedurale.

Tale orientamento è stato recepito anche in sede nazionale; infatti, il Consiglio di Stato<sup>42</sup> ha ritenuto che la tutela della proprietà privata di cui all'art. 1 del Protocollo Addizionale n.1 alla CEDU non esime dall'obbligo di riparazione del danno ambientale secondo i criteri ordinari di imputazione degli artt. 2043 e 2050 cod. civ. Il principio "chi inquina paga" impone di trasferire le esternalità negative sull'operatore economico, trasformando il danno in un costo da gestire e incentivando il contenimento e la riduzione dell'impatto ambientale.

Del resto, la *ratio* del principio verrebbe meno se tali costi ricadessero sulla collettività, in quanto ciò determinerebbe un'ingiustificata socializzazione degli oneri derivanti dalla prevenzione e dalla riparazione del danno ambientale, in contrasto con il principio «chi inquina paga» sancito dall'art. 191 TFUE.

Cosicché, i principi di legittimo affidamento e certezza del diritto, valutati alla luce del criterio dell'operatore prudente e accorto, non possono esonerare un operatore professionale ad alto rischio di contaminazione dall'adozione delle necessarie cautele.

## **6. Certezza del diritto ed effettività del diritto dell'Unione.**

L'analisi fin qui svolta sulle diverse "dimensioni" della certezza del diritto nella tutela ambientale consente di formulare ultime riflessioni: la prima concerne l'incidenza di tale principio nel sistema sanzionatorio di cui all'art. 260 TFUE, la seconda attiene all'effettività del diritto ambientale dell'Unione.

Con riferimento al primo profilo, nel settore ambientale, il sistema sanzionatorio previsto dai Trattati costituisce uno strumento essenziale per garantire la certezza del diritto, poiché consente di rendere prevedibili le conseguenze derivanti dalla violazione degli obblighi convenzionali. D'altronde, è oramai accertato che il ricorso alla procedura di infrazione presenta una rilevante funzione deterrente, soprattutto quando alla declaratoria di inadempimento si accompagna l'irrogazione di sanzioni pecuniarie<sup>43</sup>. Difatti, la prassi dimostra

---

<sup>41</sup> Corte giust., 4 marzo 2015, causa C-534/13, *Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e a.*, ECLI:EU:C:2015:140.

<sup>42</sup> Cons. St., Sez IV, 17 marzo 2025, n. 2186.

<sup>43</sup> Ancora più significativa è l'evoluzione giurisprudenziale che ha condotto all'utilizzo delle misure provvisorie previste dall'art. 279 TFUE, mediante le quali la Corte può ordinare i provvedimenti cautelari necessari per prevenire il verificarsi di un danno ambientale grave e irreversibile. Emblematico, in tal senso, è il noto caso della miniera di lignite di *Turów*, nel quale la Corte, su istanza della Commissione, ha imposto alla Polonia il pagamento di una penalità giornaliera per la mancata esecuzione dell'ordinanza cautelare (ordinanza del Vicepresidente della Corte, 20 settembre 2021, C-204/21 R, *Commissione c. Polonia*). La successiva giurisprudenza ha confermato tale orientamento: con sentenza del 22 gennaio 2025, C-554/24, la Corte ha respinto l'impugnazione proposta dalla

che l'effettiva capacità coercitiva del sistema si manifesta soprattutto nella fase successiva alla prima sentenza della Corte, quando il persistente inadempimento dello Stato membro può essere sanzionato ai sensi dell'art. 260 TFUE<sup>44</sup>. Invero, soprattutto qualora l'inadempimento abbia carattere strutturale, la pronuncia resa ai sensi dell'art. 258 TFUE rischia di avere una portata meramente dichiarativa e di non essere sufficiente a garantire un immediato adeguamento dello Stato membro.

In tal senso risultano particolarmente significative tre pronunce intervenute, nel 2025, nei confronti dell'Italia, della Slovenia e della Croazia, nelle quali la Corte è stata chiamata a pronunciarsi per la seconda volta su inadempimenti già accertati con precedenti sentenze. In tutti e tre i casi il giudice dell'Unione ha constatato che, a distanza di molti anni, gli Stati membri interessati non avevano ancora dato piena esecuzione agli obblighi derivanti dal diritto ambientale dell'Unione.

Specificatamente, nella sentenza *Commissione c. Repubblica italiana* del 2015<sup>45</sup>, la Corte ha riconosciuto l'inadempimento dell'Italia per i pluridecennali ritardi nell'attuazione della direttiva sulle acque reflue urbane, irrogando sanzioni fondate su parametri oggettivi, chiari e prevedibili. Nella stessa direzione si collocano i casi riguardanti la bonifica della discarica di *Bukovžlakin* Slovenia<sup>46</sup> e la gestione dei rifiuti nel sito industriale di *Biljane Donje* in Croazia<sup>47</sup>, nei quali la Corte ha giustificato il ricorso a sanzioni pecuniarie significative, proprio al fine di assicurare l'effettività degli obblighi ambientali derivanti dal diritto dell'Unione<sup>48</sup>.

In tali decisioni la Corte ha sottolineato che l'irrogazione delle penalità non mira soltanto a sanzionare una violazione già accertata, ma soprattutto a garantire l'effettività degli obblighi ambientali derivanti dal diritto dell'Unione. Di talché, la previsione e l'applicazione di sanzioni pecuniarie contribuiscono a rafforzare la certezza del diritto, rendendo prevedibili le conseguenze dell'inadempimento e incentivano gli Stati membri ad adottare tempestivamente le misure necessarie per assicurare il rispetto delle norme ambientali dell'Unione.

Un altro esempio significativo è rappresentato dalla sentenza *ILVA*<sup>49</sup>, relativa alla vicenda dello stabilimento siderurgico di Taranto che coinvolge operatori economici. In tale pronuncia la Corte, interpretando la direttiva 2010/75/UE sulle emissioni industriali, ha affermato che le autorità nazionali e i giudici devono garantire l'effettiva applicazione delle prescrizioni

---

Polonia contro la decisione del Tribunale relativa all'annullamento della penalità giornaliera di 500.000 euro, nonostante la controversia fosse stata nel frattempo definita mediante accordo tra Polonia e Repubblica Ceca e cancellata dal ruolo.

<sup>44</sup> Va osservato che il primo giudizio della Corte produce spesso un effetto deterrente limitato, soprattutto quando l'inadempimento presenta carattere strutturale. In tali circostanze, la procedura di infrazione fatica a generare risultati concreti e tempestivi e la pronuncia resa ai sensi dell'art. 258 TFUE rischia di rimanere una decisione meramente dichiarativa, incapace di imporre un adeguamento immediato dello Stato membro agli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione.

<sup>45</sup> Corte giust., 27 marzo 2025, causa C-515/23, *Commissione c. Repubblica italiana*, ECLI:EU:C:2025:209, disponibile nella banca dati [Eurojusitalia](#).

<sup>46</sup> Corte giust., 8 maggio 2025, causa C-318/23, *Commissione c. Slovenia*, ECLI:EU:C:2025:342.

<sup>47</sup> Corte giust., 6 marzo 2025, causa C-315/23, *Commissione c. Croazia*, ECLI:EU:C:2025:154.

<sup>48</sup> Cfr. B. MINUCCI, *La procedura di infrazione in materia ambientale: profili critici*, in *RGA online*, 2026; C. AMALFITANO, C. BURELLI, *Public enforcement delle norme ambientali da parte della Commissione europea*, in questa *Rivista*, 2025.

<sup>49</sup> Corte giust., 25 giugno 2024, causa C-626/22, *Ilva e a.*, ECLI:EU:C:2024:542, disponibile nella banca dati [Eurojusitalia](#). Per un approfondimento v. E. MASCHIETTO, *La Corte di giustizia su Ilva: impatti immediati e potenziali*, in *RGA online*, 2024.

ambientali previste dall'autorizzazione integrata ambientale, potendo adottare misure idonee, fino alla sospensione dell'attività dell'impianto, qualora il funzionamento dello stabilimento comporti rischi gravi per l'ambiente o per la salute umana. La decisione dimostra come la certezza del diritto non possa essere invocata per giustificare il mantenimento di situazioni incompatibili con le prescrizioni ambientali stabilite dal diritto dell'Unione, ma richiede che le norme siano applicate in modo effettivo e prevedibile, anche nei confronti di attività economiche molto rilevanti.

Venendo alla seconda osservazione, va notato che la Corte può, eccezionalmente e per considerazioni imperative di certezza del diritto, concedere una sospensione provvisoria dell'effetto di disapplicazione esercitato da una norma di diritto dell'Unione rispetto a norme di diritto interno con esso in contrasto. Difatti, essa stessa ha riconosciuto che, in casi eccezionali, il giudice nazionale può sospendere temporaneamente la disapplicazione di una norma interna in contrasto con il diritto dell'Unione, quando ciò sia necessario per evitare effetti pregiudizievoli per l'ambiente o per colmare un vuoto normativo che comprometterebbe la protezione ambientale<sup>50</sup>.

Tale possibilità è stata delineata nelle sentenze *Association France Nature Environnement*<sup>51</sup>, *Inter-Environnement Wallonie I e II e Herst*,<sup>52</sup> nelle quali la Corte ha chiarito le condizioni stringenti che devono essere soddisfatte affinché il giudice nazionale possa adottare tale deroga.

In particolare, la sospensione della disapplicazione può avvenire solo se l'atto nazionale in questione costituisce una misura di trasposizione corretta della direttiva, se il mancato intervento determinerebbe effetti pregiudizievoli immediati per l'ambiente e se la sospensione è strettamente limitata nel tempo, giusto il necessario per adottare misure che correggono l'irregolarità riscontrata.

Tale limite, pur rappresentando un'eccezione al primato del diritto dell'Unione<sup>53</sup>, trova giustificazione nel principio di effettività, in quanto mira a garantire che l'applicazione del diritto dell'Unione non determini un indebolimento della protezione sostanziale assicurata dall'ordinamento. In tal modo, la certezza del diritto e l'effettività si coniugano in un equilibrio dinamico, volto a preservare la coerenza, la continuità e la piena efficacia dell'azione giuridica dell'Unione in materia ambientale.

Per meglio dire, la sospensione temporanea della disapplicazione rafforza indirettamente la certezza del diritto, in quanto, pur introducendo un'eccezione, essa è regolata da criteri chiari, prevedibili e limitati, garantendo che anche in situazioni straordinarie l'azione dei giudici nazionali rimanga trasparente e conforme al diritto dell'Unione.

In conclusione, nell'ambito della tutela ambientale, la certezza del diritto si conferma come cartina tornasole dell'effettività dell'ordinamento dell'Unione, trovando ragion d'essere anche rispetto al primato, quale principio cardine modulabile in funzione di esigenze concrete.

---

<sup>50</sup> Corte giust., 28 febbraio 2012, causa C-41/11, *Inter-Environnement Wallonie ASBL e Terre wallonne ASBL c. Région wallonne*, ECLI:EU:C:2012:103.

<sup>51</sup> Corte giust., 28 luglio 2016, causa C-379/15, *Association France Nature Environnement*, ECLI:EU:C:2012:103.

<sup>52</sup> Corte giust. 23 aprile 2020, causa C-401/18, *Herst*, ECLI:EU:C:2020:295, punti 56 e 57; in senso confermativo Corte giust., 25 giugno 2020, causa C-24/19, *A e a.*, ECLI:EU:C:2020:143, punto 84.

<sup>53</sup> G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, P. DE PASQUALE e F. FERRARO (a cura di), vol. I, IV ed., Napoli, 2023, pp. 261 e ss.

## 7. La certezza del diritto nel diritto penale ambientale dell'Unione.

Un ulteriore aspetto da approfondire è il rapporto tra certezza del diritto e dimensione repressiva del diritto ambientale dell'Unione europea<sup>54</sup>, in considerazione dell'interazione tra l'evoluzione normativa, culminata nella direttiva 2024/1203<sup>55</sup> sulla tutela penale dell'ambiente, e le forme di *enforcement* sovranazionale rappresentate dalle indagini unitarie della Procura europea (EPPO).

In questo contesto, la certezza del diritto si declina anche nella prevedibilità della risposta punitiva, ossia nella possibilità per i destinatari delle norme di conoscere *ex ante* le conseguenze sanzionatorie delle proprie condotte, secondo una nozione sostanziale di “certezza della pena”.

Invero, da un lato, la direttiva persegue un rafforzamento della risposta penale attraverso una maggiore armonizzazione delle fattispecie e delle sanzioni, contribuendo a delineare un quadro normativo più prevedibile e coerente. Si rafforza, così, la prevedibilità delle conseguenze giuridiche e l'affidamento degli operatori economici nella stabilità del sistema repressivo, come confermato anche sul piano interno, dallo schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2024/1203<sup>56</sup>; dall'altro, l'operatività dell'EPPO introduce una dimensione investigativa accentrata che incide profondamente sulle modalità di accertamento dei reati ambientali connessi agli interessi finanziari dell'Unione.

Più precisamente, il considerando n. 25 della direttiva espressamente riconosce che la previsione di un elenco, sebbene non esaustivo, di elementi rilevanti ai fini della valutazione delle soglie qualitative e quantitative delle condotte incriminate è funzionale, «oltre a garantire la certezza del diritto», a orientare l'attività delle autorità competenti, favorendo

---

<sup>54</sup> F. CONSULICH, *Il giudice e il mosaico: la tutela dell'ambiente tra diritto dell'Unione e pena nazionale*, in *Leg. pen.*, 2018, p. 14.

<sup>55</sup> Direttiva (UE) 2024/1203 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, sulla tutela penale dell'ambiente, che sostituisce le direttive nn. 2008/99/CE e 2009/123/CE. V. in dottrina A. CORRERA, *La tutela penale dell'ambiente: luci e ombre della direttiva 2024/1203*, in *Quaderni Aisdue*, 2024; L. MAZZA, *Le nuove prospettive del diritto penale ambientale nel quadro della recente Direttiva (UE) 2024/1203. Profili introduttivi*, in *DPCE*, 2025; ID, *La tutela penale ambientale alla luce della recente direttiva UE 2024/1203*, in *Amm. Cont.St. EP*, 2024; G. M. VAGLIASINDI, *The European Harmonisation in the Sector of Protection of the Environment Through Criminal Law: The Results Achieved and Further Needs for Intervention*, in *NJECL*, 2012, p. 32; D. VILLANI, *È ora di ripensare la tutela penale dell'ambiente? Un nuovo intervento comunitario a sedici anni dalla Direttiva 2008/99/CE*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2024, p. 370 ss; L. SIRACUSA, *La nuova Direttiva europea sulla tutela penale dell'ambiente: ragioni della riforma e struttura offensiva delle fattispecie previste*, in *Lexambiente*, 2024, p. 46.

<sup>56</sup> Il riferimento è allo schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2024/1203, sulla tutela penale dell'ambiente, che sostituisce le direttive 2008/99/CE e 2009/123/CE, approvato in esame preliminare dal Consiglio dei ministri il 20 gennaio 2026 e trasmesso alle Camere come Atto del Governo n. 375, disponibile al seguente link. Lo schema si colloca nella medesima direttrice della direttiva, rafforzando il livello di tipizzazione della fattispecie e dei criteri di rilevanza penale, ma lasciando emergere, al contempo, taluni profili problematici in termini di determinatezza del precetto, soprattutto con riguardo al rinvio a fonti esterne e all'impiego di concetti giuridici indeterminati. Ciò incide sulla prevedibilità del confine tra lecito e penalmente rilevante e, quindi, sulla certezza della pena, oltre che sulla tenuta del principio di offensività in concreto. In particolare, assumono rilievo, da un lato, il recepimento di definizioni come quelle di «habitat all'interno di un sistema protetto» ed «ecosistema» e, dall'altro, la mancata esplicita tipizzazione di nozioni quali «compromissione», «deterioramento», «significatività», «misurabilità», che nello stesso schema emergono come categorie centrali per la delimitazione dell'area del penalmente rilevante. Tali profili confermano che il rafforzamento dell'effettività repressiva perseguito dal legislatore europeo deve misurarsi, nella fase di attuazione interna, con l'esigenza di preservare un sufficiente grado di determinatezza normativa e di prevedibilità della risposta sanzionatoria.

un'applicazione più coerente e uniforme delle disposizioni penali e rafforzando l'efficacia della lotta alla criminalità ambientale<sup>57</sup>.

Tale esigenza di rafforzamento della tutela penale si giustifica anche alla luce delle criticità emerse nell'applicazione della precedente direttiva del 2008, i cui effetti si sono rilevati limitati sia per il numero esiguo di indagini concluse con condanna, sia per l'inadeguatezza dei livelli sanzionatori e per la scarsa cooperazione transfrontaliera. Invero, la criminalità ambientale si configura come fenomeno in costante espansione, con tassi di crescita stimati tra il 5% e il 7% annuo a livello globale, caratterizzato da elevata redditività e da una significativa difficoltà di individuazione e repressione delle relative responsabilità.

A ben vedere, tale previsione contribuisce altresì a rendere più prevedibile il confine tra lecito e penalmente rilevante, incidendo direttamente sulla determinabilità della risposta punitiva. Nella medesima direzione, si inserisce una più puntuale definizione delle condotte penalmente rilevanti, grazie ad un'elencazione dettagliata dei reati ambientali e all'individuazione di criteri comuni per qualificare il carattere "illecito" delle condotte. In questo modo sono stati ridotti i margini di discrezionalità interpretativa degli Stati membri, limitando il rischio di applicazioni divergenti e contribuendo a una maggiore uniformità del diritto penale ambientale nell'Unione.

La direttiva ha pure introdotto criteri più strutturati per la determinazione delle soglie di rilevanza penale, facendo riferimento, tra l'altro, alla gravità del danno, alla sua durata e reversibilità, nonché all'estensione degli effetti sull'ambiente e sulla salute umana. Tali elementi rilevano pure sotto il profilo del principio di offensività, in quanto mirano a ricondurre la rilevanza penale della condotta a parametri oggettivi idonei a esprimere una concreta lesività o pericolosità del fatto. Ulteriore elemento significativo, in termini di certezza del diritto, è rappresentato dall'armonizzazione delle sanzioni; la direttiva stabilisce livelli minimi e criteri comuni per la loro determinazione, inclusa la considerazione di circostanze aggravanti e attenuanti.

In particolare, essa prevede pene detentive fino a dieci anni per i reati più gravi e sanzioni pecuniarie particolarmente elevate per le persone giuridiche, rafforzando la funzione deterrente della risposta punitiva.

In tal senso, l'armonizzazione sanzionatoria contribuisce a rafforzare la certezza della pena, intesa come prevedibilità e proporzionalità della risposta punitiva nei diversi ordinamenti nazionali.

Non meno rilevante è poi l'attenzione dedicata alla responsabilità delle persone giuridiche, disciplinata in modo più dettagliato rispetto al passato. In quest'ambito, la direttiva prevede sanzioni incisive, tra cui ammende fino al 5% del fatturato mondiale della persona giuridica o importi fissi particolarmente elevati, contribuendo a rafforzare l'effettività del sistema sanzionatorio. La previsione di condizioni uniformi per l'imputazione della responsabilità e di un ventaglio definito di sanzioni applicabili consente di colmare lacune e

---

<sup>57</sup> V. Commissione Europea, *Environmental Crime Directive* (2024), secondo cui la criminalità ambientale costituisce la quarta attività criminale più redditizia a livello globale, con una crescita annua tra il 5% e il 7% e perdite stimate tra 80 e 230 miliardi di euro annui; v. inoltre UNEP e INTERPOL, *The Rise of Environmental Crime* (2016), secondo cui la criminalità ambientale genera profitti stimati tra 91 e 258 miliardi di dollari annui; v. infine INTERPOL, *Project Gaia*, ove stime più recenti collocano tali proventi fino a circa a 280 miliardi di dollari annui.

disomogeneità tra ordinamenti nazionali, incidendo positivamente sulla certezza del quadro normativo.

Permangono, però, alcuni elementi di tensione rispetto al principio di certezza del diritto.

Tali tensioni si riflettono sul piano della prevedibilità della risposta sanzionatoria e, indirettamente, sulla tenuta del principio di offensività; soprattutto il ricorso a clausole aperte e a concetti giuridici indeterminati, come quelli relativi alla “significatività” del danno o alla valutazione delle soglie, se da un lato garantisce flessibilità e adattabilità alle diverse situazioni concrete, dall’altro può lasciare spazi interpretativi non trascurabili.

Ne deriva che, in un sistema caratterizzato da una tutela penale anticipata e a forte impronta precauzionale, la certezza della pena rischia di confrontarsi con margini di elasticità applicativa che impongono un delicato bilanciamento tra esigenze di effettività e garanzie tipiche del diritto penale.

Per quanto riguarda, invece, le indagini transnazionali coordinate dall’EPPO, esse si confrontano con la necessità di integrare sistemi giuridici nazionali differenti. In misura crescente, l’EPPO è stata chiamata a svolgere azioni di contrasto a fenomeni di frode connessi a fondi europei a rilevanza ambientale, specificatamente nell’ambito della politica agricola comune (PAC) e dei fondi per lo sviluppo rurale. Anche tali interventi vanno letti come ulteriore presidio della certezza del diritto, nella misura in cui rafforzano la prevedibilità delle conseguenze giuridiche e l’affidabilità del sistema di gestione delle risorse pubbliche, imponendo agli operatori economici standard elevati di diligenza e trasparenza. La prassi investigativa evidenzia schemi ricorrenti di sviamento illecito, fondati su dichiarazioni fittizie, artifici documentali e utilizzo di strutture societarie schermate<sup>58</sup>, funzionali all’indebito accesso ai finanziamenti, talora inseriti in più ampie reti organizzate di carattere transnazionale<sup>59</sup>.

In questa prospettiva, l’attività investigativa dell’EPPO contribuisce indirettamente al rafforzamento della certezza del diritto, non solo attraverso l’effettività dell’azione repressiva, ma, altresì, mediante modelli operativi ricorrenti che favoriscono una maggiore standardizzazione delle prassi applicative. Ciò risulta particolarmente rilevante in un settore, quale quello ambientale, caratterizzato da un elevato grado di tecnicità e da frequenti intersezioni con discipline amministrative e finanziarie, in cui la prevedibilità della risposta punitiva dipende dalla capacità delle autorità di individuare criteri interpretativi uniformi. Per questa ragione fenomeni riconducibili alla manipolazione opportunistica della destinazione “green” dei finanziamenti dell’Unione europea sono stati ricondotti alle dinamiche più ampie della criminalità economico-finanziaria connessa alla sostenibilità.

---

<sup>58</sup> European Public Prosecutor’s Office, comunicato stampa relativo a indagini su frodi in materia di finanziamenti agricoli e fondi europei (Italia), tra cui *Italy: EPPO seizes assets from livestock farmers suspected of fraudulent grazing activities; Italy: assets seized as EPPO uncovers agricultural funding fraud; Italy: 12 arrests and over €9.6 million seized in investigation into agricultural funding fraud*, disponibili su: <https://www.eppo.europa.eu>.

<sup>59</sup> European Public Prosecutor’s Office, comunicato stampa relativo a indagini su frodi in materia di finanziamenti agricoli e fondi europei (Grecia), tra cui, *Greece: EPPO brings 100 suspects to court for €2.9 million fraud involving agricultural funds; Greece: EPPO arrests 37 members of organised criminal group involved in large-scale agricultural funding fraud and money laundering; Italy: EPPO cracks down on €20 million agricultural fraud scheme linked to organised crime*, disponibili su: <https://www.eppo.europa.eu>.

Purtuttavia, il mandato dell'EPPO resta circoscritto alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione ai sensi del regolamento n. 2017/1939<sup>60</sup>, escludendo la repressione diretta dei reati ambientali in senso stretto, che continuano a ricadere nella competenza degli ordinamenti nazionali. Proprio la crescente interconnessione tra frodi finanziarie, sostenibilità ambientale e fenomeni *cross-border* ha alimentato un dibattito dottrinale e istituzionale circa una possibile estensione delle competenze dell'EPPO ai reati ambientali gravi transfrontalieri, nella consapevolezza che la frammentazione delle competenze nazionali rischia di compromettere l'effettività della risposta sanzionatoria e che il rafforzamento della certezza del diritto passa attraverso l'introduzione di standard investigativi e applicativi uniformi, idonei a ridurre asimmetrie interpretative e spazi di arbitraggio normativo tra ordinamenti nazionali<sup>61</sup>.

## 8. Conclusioni.

L'analisi svolta consente di trarre alcune considerazioni di carattere sistemico sul ruolo della certezza del diritto nel diritto ambientale dell'Unione europea, ove essa costituisce una delle condizioni strutturali che hanno reso possibile l'effettiva realizzazione degli obiettivi perseguiti dall'art. 191 TFUE.

Ancorché non sempre richiamata espressamente, la certezza del diritto costituisce, infatti, una direttrice di fondo che attraversa gran parte della disciplina e della giurisprudenza dell'Unione in materia ambientale. In questo settore, essa non si esaurisce nella tradizionale esigenza di stabilità normativa o nella prevedibilità delle conseguenze giuridiche delle norme. Come è stato osservato, il principio in parola svolge una funzione più ampia e articolata, che si manifesta nella strutturazione delle procedure decisionali, nella predeterminazione dei criteri di valutazione scientifica, nella definizione dei presupposti della responsabilità ambientale e nell'organizzazione dei meccanismi di controllo giurisdizionale e di *enforcement* del diritto dell'Unione.

Ne sono espressione l'elaborazione giurisprudenziale dello *standard* dell'"assenza di ragionevoli dubbi scientifici" nella valutazione di incidenza, la definizione rigorosa delle condizioni per l'invocabilità del legittimo affidamento e il rafforzamento delle garanzie procedurali nelle procedure di valutazione ambientale.

La capacità del principio di certezza del diritto di ricondurre entro schemi giuridici ordinati fenomeni in continua evoluzione consente, inoltre, di intravedere il ruolo che esso è destinato a svolgere nel futuro del diritto ambientale dell'Unione.

In via generale, tale principio appare funzionale a rafforzare sempre più la qualità delle decisioni pubbliche, favorendo modelli regolatori fondati su procedure trasparenti, su standard tecnici chiaramente definiti e su forme effettive di controllo giurisdizionale.

In una prospettiva sempre ampia, la certezza potrebbe inoltre offrire un criterio di orientamento per il superamento di alcune criticità emerse nell'applicazione della direttiva

---

<sup>60</sup> Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea («EPPO»), art. 22 ss.

<sup>61</sup> V. B. MINUCCI, *Verso un ampliamento delle competenze dell'EPPO?*, in *DUE*, 2023; N. PARISI, *La Procura europea: un tassello per lo spazio europeo di giustizia penale*, in *Online Working Paper*, 2013; J. FONTAINE, *L'extension de la compétence matérielle du Parquet européen aux infractions environnementales : une fausse bonne idée ?*, in *Revue pénale luxembourgeoise*, 2023, pp. 19-24.

2004/35/CE<sup>62</sup> sulla responsabilità ambientale, in cui la determinazione del nesso causale e l'individuazione dei soggetti responsabili continuano a presentare significativi margini interpretativi. Tali difficoltà sono presenti anche nelle pronunce della Corte di giustizia, che ha chiarito alcuni profili applicativi della direttiva - in particolare nella sentenza *ERG*<sup>63</sup> - riconoscendo, ad esempio, la possibilità di fondare l'imputazione della responsabilità su indizi plausibili quali la prossimità dell'impianto alla zona contaminata<sup>64</sup>.

In realtà, la giurisprudenza della Corte su tale direttiva risulta, allo stato, piuttosto limitata. Tale circostanza è generalmente ricondotta alle difficoltà applicative del regime da essa introdotto, che si configura prevalentemente come un sistema amministrativo di prevenzione e riparazione del danno ambientale, fondato sul principio «chi inquina paga» e affidato in larga misura all'intervento delle autorità nazionali competenti<sup>65</sup>. Proprio questa configurazione del sistema, nella quale l'attivazione dei meccanismi di responsabilità dipende in misura significativa dall'azione amministrativa, mette in luce l'esigenza di una più rigorosa applicazione del principio di certezza del diritto, al fine di garantire una maggiore prevedibilità nell'individuazione dei presupposti della responsabilità ambientale e dei soggetti chiamati a risponderne.

Sempre in una prospettiva *de iure condendo*, il principio potrebbe poi contribuire a migliorare la posizione giuridica dei singoli individui esposti agli effetti delle violazioni del diritto ambientale dell'Unione. In altri termini, la certezza del diritto potrebbe favorire una più chiara individuazione delle conseguenze giuridiche che l'inadempimento, da parte degli Stati membri, degli obblighi ambientali imposti dalle direttive dell'Unione può produrre anche nei confronti dei singoli, ivi comprese, ove ne ricorrano le condizioni, eventuali forme di tutela risarcitoria.

Un segnale significativo in questa direzione è già rappresentato dalla direttiva 2024/2881 sulla qualità dell'aria ambiente<sup>66</sup>, che, all'art. 28, prevede la possibilità per i singoli di ottenere il risarcimento dei danni alla salute derivanti dalla violazione degli obblighi imposti agli Stati membri in materia di qualità dell'aria. Nondimeno, permangono talune vulnerabilità in tale sistema. In particolare, l'effettività delle azioni individuali resta condizionata sia dalla difficoltà di dimostrare il nesso causale tra la violazione degli obblighi ambientali imputabile allo Stato e il danno alla salute lamentato dai singoli, sia dalla persistente eterogeneità delle regole procedurali nazionali che disciplinano l'esercizio delle relative azioni. Di talché, il principio

---

<sup>62</sup> Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale.

<sup>63</sup> Corte giust., 9 marzo 2010, cause riunite C-378/08 e C-379/08, *Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA e a.*, ECLI:EU:C:2010:126.

<sup>64</sup> Nelle relazioni più recenti dedicate al funzionamento del regime di responsabilità ambientale, al di là delle persistenti differenze tra gli ordinamenti nazionali, la Commissione ha sottolineato le difficoltà applicative connesse alla qualificazione del danno ambientale e all'accertamento della responsabilità degli operatori: Commissione europea, Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione della direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale, COM(2021) 313 final, 14 maggio 2021.

<sup>65</sup> Sul limitato sviluppo della giurisprudenza relativa alla direttiva 2004/35/CE e sulle difficoltà applicative del regime di responsabilità ambientale, v. L. BERGKAMP, *The Environmental Liability Directive: A Broken System?*, in *Journal Environ. Law*, 2008, p. 1 ss.; M. LEE, *EU Environmental Law, Governance and Decision-Making*, Oxford, 2014, p. 238 ss.; L. KRÄMER, *EU Environmental Law*, VIII ed., London, 2016, p. 396 ss.

<sup>66</sup> Direttiva 2024/2881 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2024, sulla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa, che rifonda e sostituisce le precedenti direttive 2004/107/CE e 2008/50/CE.

della certezza del diritto potrebbe svolgere una funzione di razionalizzazione, favorendo una più chiara individuazione dei presupposti della responsabilità degli Stati membri e delle condizioni alle quali le violazioni del diritto ambientale dell'Unione possono essere fatte valere dai singoli, al fine di ottenere un equo risarcimento.