

L'evoluzione del principio di precauzione nel panorama giuridico nazionale ed europeo.

di Andrea NAPOLITANO.

SOMMARIO: **1.** Premessa. **2.** Il principio di precauzione nell'ordinamento giuridico sovranazionale. **3.** L'interpretazione della giurisprudenza della Corte di Giustizia e della Corte Europea dei diritti dell'Uomo. **4.** L'evoluzione del principio di precauzione dell'ordinamento nazionale. **5.** Brevi conclusioni.

Premessa.

Le cronache di questi ultimi tempi, in modo particolare le questioni inerenti la diffusione del batterio della c.d. *Xylella*, impongono delle riflessioni sul ruolo che è stato attribuito al principio di precauzione nella fase di elaborazione delle politiche dei singoli Stati e nell'emanazione di provvedimenti amministrativi i cui effetti si ripercuotono in maniera determinante ed a volte irreversibile sulla vita di alcune comunità.

Strettamente collegato alla continua evoluzione scientifica e tecnologica, i cui effetti si ripercuotono inesorabilmente sull'azione delle amministrazioni pubbliche, il principio di precauzione si è affermato, nella c.d. "società del rischio"¹, come strumento idoneo a fornire certezza ed efficienza².

* Assegnista di ricerca presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II".

¹ Secondo parte della dottrina, infatti, il costante ed inesorabile sviluppo tecnologico e sociale e la globalizzazione delle economie e dei diritti produce il mutamento dei rischi e la percezione degli stessi che diventano, quindi, elementi caratterizzanti la società del rischio. Cfr. inoltre U. BECK, *From industrial society to the Risk society: questions of survival, Social structure and ecological enlightenment*, in M. FEATHERSTONE, *Cultural theory and cultural change*, London, 1992, p. 98; Z. BAUMAN, *La società dell'incertezza*, Bologna, 1999; A. GIDDENS, *Il mondo che cambia. Come la globalizzazione ridisegna la nostra vita*, Bologna, 2000; U. BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, 2001; S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, 2001; Z. BAUMAN, *Modernità liquida*, Roma-Bari, 2002; R.B. STEWART, *Il diritto amministrativo del XXI secolo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2004, 1; S. CASSESE, *Oltre lo Stato*, Roma-Bari, 2006; U. BECK, *Conditio humana. Il rischio nell'età globale*, Roma - Bari, 2008.

² Cfr. R. TITOMANLIO, *Il principio di precauzione fra ordinamento europeo e ordinamento italiano*, Torino, 2018, p. 3. Per una analisi più approfondita del principio di precauzione cfr. A. JORDAN- J. CAMERON, *Interpreting the Precautionary principle*, London, 1994; U. DI FABIO, *Gefahr, Vorsorge, Risiko*, in *Jura*, 1996, p. 566; A. KISS, *The rights and interest of future generations and the precautionary principle*, in D. FREESTON-E. HEY, *The Precautionary principle and international law. The challenge of implementation*, The Hague, 1996, p. 19; M.

TALLACCHINI, *Ambiente e diritto della scienza incerta*, in *Ambiente e diritto*, a cura di S. GRASSI - M. CECCHETTI - A. ANDRONIO, Firenze, 1999, p. 67; F. ACERBONI, *Contributo allo studio del principio di precauzione: dall'origine nel diritto internazionale a principio generale dell'ordinamento*, in *Il diritto della Regione. Regione del Veneto*, 2000, p. 245; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000, p. 169; D. AMIRANTE, *Il principio di precauzione tra scienza e diritto*, in *Dir. gest. Amb.*, 2001, p. 16; N. DE SADELLER, *Le statut juridique du principe de precaution en droit communautaire: du slogan à la règle*, in *Cahiers de droit europees*, 2001, p. 79; F. EWALD - C. GOLLIER - N. DE SADELEER, *Le principe de précaution*, Paris, 2001; S. GRASSI, *Prime osservazioni sul principio di precauzione nel diritto positivo*, in *Dir. gest. Amb.*, 2001, p. 45; T. O'RIORDAN - J. CAMERON - A. JORDAN, *Reinterpreting the Precautionary principle*, London, 2001; P. PILLITU, *Commento artt.-174-176*, in F. POCAR, *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione Europea*, Padova, 2001, p. 661; C. CONSOLO, *Il rischio da "ignoto tecnologico": un campo arduo per la tutela cautelare (seppur solo) inibitoria*, in AA.VV., *Il rischio da ignoto tecnologico*, Milano, 2002, 65; L. KRAMER, *Principi comunitari per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2002; S. GRASSI - A. GRAGNANI, *Il principio di precauzione nella giurisprudenza costituzionale*, in *Biotecnologie e tutela del valore ambientale*, Torino, 2003, p. 157; S. GRASSI - A. GRAGNANI, *Il principio di precauzione come modello di tutela dell'ambiente dell'uomo e delle generazioni future*, in *Riv. Dir. Cost.*, 2003, p. 9; T. MAROCCO, *Il principio di precauzione e la sua applicazione in Italia e in altri Stati membri della Comunità europea*, in *Riv. It. Dir. pubbl. comm.* 2003, p. 1233; D. CORRADINI - H. BROUSSARD, *Biodiritto e biotech. Il principio di precauzione, il problema della brevettabilità e i giuristi imperdonabili*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2004, p. 197; P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004; M.V. LUMETTI, *Il principio di precauzione nella legislazione, nella giurisprudenza e nelle recenti sentenze della Corte Costituzionale*, in *Giur. amm.*, 2004, p. 42; L. MARINI, *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario*, Padova, 2004; R. PAVONI, *Biodiversità e biotecnologie nel diritto internazionale e comunitario*, Milano, 2004; G.D. COMPORTE, *Contenuto e limiti del governo amministrativo dell'inquinamento elettromagnetico alla luce del principio di precauzione*, in *Riv. Dir. amb.*, 2005, p. 219; F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, 2005; R. FERRARA, *I principi comunitari per la tutela dell'ambiente*, in *Dir. amm.*, 2005, 509; G.E. MARCHANT - K.L. MOSSMAN, *Arbitrary and capricious. The precautionary principle in The European Union Courts*, London, 2005; F. TRIMARCHI, *Principio di precauzione e "qualità" dell'azione amministrativa*, in *Riv. It. Dir. pubbl. comun.*, 2005, p. 1672; A. BARONE, *Il diritto del rischio*, Milano, 2006; A. BIANCHI - M. GESTRI (a cura di), *Il principio precauzionale nel diritto internazionale e comunitario*, Milano, 2006; L. BUTTI, *Principio di precauzione, Codice dell'ambiente e giurisprudenza delle Corti comunitarie e della Corte Costituzionale*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2006, 809; G. GALASSO, *Il principio di precauzione nella disciplina degli OGM*, Torino, 2006; M. ANTONIOLI, *Precauzionalità, gestione del rischio ed azione amministrativa*, in *Riv. It. Dir. pubbl.*, 2007, p. 51; L. BUTTI, *The precautionary principle in environmental law*, Milano, 2007; A. ZEI, *Il principio di precauzione: programma, regola, metodo*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA, *Un diritto per il futuro*, Napoli, 2008; A. ZEI, *Principio di precauzione*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, II, 2008, pp. 670 e ss..

Come si avrà modo di analizzare *infra*, il dibattito di dottrina e giurisprudenza che si è sviluppato sulla natura da attribuire al principio di precauzione si è incentrato, da un lato, sulla possibile connessione tra "rischio" (inteso quale previsione di un evento negativo) ed "emergenza" (da declinarsi quale necessità di fronteggiare una situazione imprevista)³ e, dall'altro, sulla netta separazione tra l'amministrazione dell'emergenza da quella del rischio che non legittima deroghe alle disposizioni ordinarie in materia di competenza, ma obbliga le pubbliche amministrazioni ad assumere le proprie decisioni sulla base di un puntuale percorso istruttorio e valutativo⁴.

Ad avvalorare quest'ultimo orientamento è la legge 241/90, così come modificata dalla legge 15/05, che, all'articolo 1, inserisce fra i "principi generali dell'attività amministrativa"⁵ anche quelli dell'ordinamento europeo tra i quali rientra, senza dubbio alcuno, anche il principio di precauzione che obbliga le autorità competenti «ad adottare provvedimenti appropriati al fine di prevenire taluni rischi potenziali per la sanità pubblica, per la sicurezza e per l'ambiente facendo prevalere le esigenze connesse alla protezione di tali interessi sugli interessi economici»⁶.

³ Cfr. sul punto B. BALDI, *Gestire l'emergenza: le politiche di protezione civile in prospettiva comparata*, Roma, 1996; M.P. CHITI, *Il rischio sanitario e l'evoluzione dell'amministrazione dell'emergenza all'amministrazione precauzionale*, in *Annuario AIPDA 2005, Il diritto amministrativo dell'emergenza*, Milano, 2006, p. 142; A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Bologna, 2008, p. 14; I.M. MARINO, *Aspetti propedeutici del principio giuridico di precauzione*, in *Studi in onore di Alberto Romano*, Napoli, 2011, p. 2177; R. FERRARA, *Precauzione e prevenzione nella pianificazione del territorio: la "precauzione inutile"?*, in *Riv. giur. edil.*, 2012, p. 61.

⁴ Cfr. sul punto V. ANGIOLINI, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Padova, 1986, p. 3; G. BASCHERINI, *L'emergenza costituzionale. Definizione e modelli*, Milano, 2003; M. A. CABIDDU, *Necessità ed emergenza: ai confini dell'ordinamento*, in *Amministrare*, 2, Bologna, 2010.

⁵ Come è noto con la legge 15/05 il principio di precauzione in quanto principio generale dell'ordinamento europeo è stato ricompreso "a pieno titolo, anche formalmente" fra i principi generali dell'azione amministrativa nell'ordinamento italiano. Cfr. sul punto F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione del rischio*, Milano, 2005, p. 57. Sul punto l'Autore evidenzia come «ciò non significa che prima di tale riconoscimento il principio non avesse valore cogente, ma certamente non si può negare che, di fronte al nuovo dettato normativo, esso abbia acquistato uno spazio ed un rilievo un tempo inimmaginabili». Cfr. inoltre sul punto M. A. SANDULLI (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, 2017.

⁶ Cfr. Tribunale C.E., 26 novembre 2002, cause riunite T- 74/00 e altre, *Artegodan*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2004, p. 632; Corte di Giustizia, sentenza 24 luglio 2003, C- 39/03, *Artegodan*, in *Rass. dir. farmaceutico*, 2005, 4, p. 841.

Seguendo tale interpretazione risulta evidente, quindi, una netta e necessaria differenziazione tra lo stato emergenziale ed il principio precauzionale, che legittima ipotesi derogatorie alle disposizioni ordinarie, imponendo, al tempo stesso, alle pubbliche amministrazioni, di tenere in forte considerazione, per le proprie decisioni, non solo valutazioni scientifiche e tecniche ma anche e soprattutto il coinvolgimento degli interessati allo stesso provvedimento.

Al tempo stesso deve altresì sottolinearsi la distinzione tra il principio di precauzione (riconducibile a situazioni di incertezza scientifica) e quello di prevenzione (adottato in riferimento a danni, non temuti, ma potenziali) in quanto rapportati a due fattispecie differenti tra loro⁷.

La sempre maggiore rilevanza del principio di precauzione, nell'attuale panorama giuridico nazionale ed europeo può, inoltre, essere rinvenuta nel sempre maggior rilievo dello stesso non solo in settori quali ambiente e salute ma anche in tematiche connesse a profili di responsabilità civile e penale quale diretta conseguenza degli sviluppi e le acquisizioni scientifiche e tecnologiche.

2. L'evoluzione del principio di precauzione nel panorama giuridico sovranazionale.

Sviluppatosi espressamente nell'ambito degli strumenti di tutela dell'ambiente e del diritto alla salute⁹, il principio di precauzione, grazie alle numerose

⁷ Cfr. sul punto M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, cit. 174, che afferma come «il principio dell'azione preventiva e gli strumenti che lo realizzano trovano supporto e potenziamento grazie a un altro principio direttamente connesso con il concetto di prevenzione, ma che, per gli specifici caratteri che lo connotano, assume una propria autonoma configurazione: il principio di precauzione o del cosiddetto "approccio precauzionale"». Cfr. inoltre G. MANFREDI, *Note sull'attuazione del principio di precauzione in diritto pubblico*, in *Dir. pubbl.*, 2004, p. 1086. Secondo l'Autore «il principio di precauzione si differenzia da quello di prevenzione non solo qualitativamente, perché anticipa la soglia al di là della quale scattano le misure preventive, ma soprattutto qualitativamente, perché è basato su un modo nuovo di percepire i pericoli derivanti dal progresso». Cfr. infine F. DE LEONARDIS, *Principio di prevenzione e novità normative in materia di rifiuti*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2, 2011, p. 23 secondo il quale il principio di precauzione costituisce uno «sviluppo o una specificazione della prevenzione e si iscrive in una logica nettamente diversa da quella della prevenzione: quella dell'amministrazione del rischio».

⁸ Per un'approfondita disamina sui principi fondamentali ai quali si ispira l'intervento europeo in materia ambientale: B. CARAVITA - L. CASSETTI - A. MORRONE (a cura di), *Diritto all'ambiente*, Bologna, 2016.

⁹ Come è noto il principio di precauzione è stato concepito per la prima nell'ordinamento giuridico tedesco dalla legislazione sull'impiego dell'energia nucleare e sulla tutela delle immissioni inquinanti nell'atmosfera. Nello specifico, infatti, l'articolo 7 comma 1, n. 3 della c.d. "legge sull'impiego pacifico dell'energia nucleare" subordina la concessione di un'autorizzazione alla produzione di energia atomica all' «adozione di tutte le precauzioni necessarie, in base allo

convenzioni internazionali ed ai documenti non vincolanti che si sono susseguiti nel tempo¹⁰, può essere considerato «il prodotto forse più originale e nuovo del diritto internazionale dell'ambiente ¹¹ che ha trovato una definitiva consacrazione della Dichiarazione di Rio de Janeiro sull'ambiente e lo sviluppo del 1992.

Nello specifico, infatti, il Principio n. 15 della stessa stabilisce che «al fine di tutelare l'ambiente, gli Stati adotteranno ampiamente un approccio cautelativo in conformità delle proprie capacità. Qualora sussistano minacce di danni gravi o irreparabili, la mancanza di una completa certezza scientifica non potrà essere addotta come motivo per rimandare iniziative costose in grado di prevenire il degrado ambientale».

L' "impostazione precauzionale" viene quindi giustificata dalla necessità di prevenire danni gravi e difficilmente riparabili, quale diretta conseguenza della omessa valutazione dei rischi connessi all'esercizio di determinate attività¹².

Si tratta di una prima enunciazione del principio di precauzione fortemente criticata in dottrina che l'ha ritenuta, in più occasioni, "aperta e vaga" ¹³,

stato della scienza e della tecnica, contro i danni che possono essere cagionati attraverso la costruzione ed il funzionamento dell'impianto». Cfr. sul punto A. ZEI, *Il principio di precauzione: programma, regola, metodo*, in R. BIFLUCCO- A. D'ALOIA, *Un diritto per il futuro*, cit., p. 8; R. TITOMANLIO, *Il principio di precauzione fra ordinamento europeo e ordinamento italiano*, cit. p. 20.

¹⁰ Il riferimento è, ad esempio, alla Convenzione sulla protezione del Mar Baltico del 22 marzo 1974 o alla Dichiarazione ministeriale adottata a conclusione della III Conferenza internazionale sulla protezione del Mar del Nord del 1990 all'interno della quale viene evidenziato come «i governi firmatari devono adottare il principio di precauzione, vale a dire adottare misure volte ad evitare gli impatti potenzialmente nocivi di sostanze che sono persistenti, tossiche e suscettibili di accumulazione biologica, anche quando non vi sono prove scientifiche dell'esistenza di un nesso causale tra le emissioni e gli effetti». Allo stesso modo si ricorda la Carta Mondiale della Natura adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 1982 che, seppur giuridicamente non vincolante, rappresenta uno dei primi testi all'interno del quale si afferma che «le attività che comportano un elevato grado di rischio per la natura devono essere precedute da un esame approfondito e i loro promotori devono dimostrare che i benefici derivanti dall'attività prevalgono sui danni eventuali alla natura e che qualora gli effetti nocivi di tali attività siano conosciuti in maniera imperfetta, esse non dovranno essere intraprese», cfr. sul punto D. AMIRANTE, *Il principio precauzionale tra scienza e diritto*, cit., 16; A. BARONE, *Il diritto del rischio*, cit., p. 115; M. ANTONIOLI, *Precauzionalità, gestione del rischio e azione amministrativa*, cit., p. 51.

¹¹ Cfr. M. MONTINI, *La necessità ambientale nel diritto internazionale e comunitario*, 2001, p. 39.

¹² Diretta conseguenza di tale compito è stata l'esigenza di prevedere, non solo chiare e puntuali nozioni scientifiche sempre aggiornate a anche un'ampia scelta di soluzioni alternative. Cfr. A. ZEI, *Il principio di precauzione: programma, regola, metodo*, cit., p. 84, secondo la quale questa esigenza impone «un dialogo sempre più stretto, in cui da un lato, la ragionevolezza delle decisioni giuridiche dipende sempre più dall'attendibilità dei riscontri scientifici su cui esse si basano, mentre, dall'altro, la legislazione diviene sempre più pervasiva, imponendo l'adozione di tecnologie aggiornate, capaci di ridurre l'impatto delle attività sull'ambiente».

evidenziando altresì l'impossibilità di fare riferimento «ad un precetto normativo sufficientemente chiaro da configurarsi come una vera e propria norma generale del diritto internazionale»¹⁴.

Dopo la Dichiarazione di Rio il principio di precauzione è stato velocemente recepito a livello europeo nel Trattato di Maastricht (articolo 174 T.C.E. oggi articolo 191 T.F.U.E.), grazie al quale lo stesso è stato inserito tra i principi fondamentali della politica europea ambientale insieme al principio di prevenzione, correzione ed a quello del c.d. "chi inquina paga", considerati, senza timore di smentita, i "pilastri" della strategia degli interventi dell'Unione Europea in materia di politica ambientale¹⁵.

In seguito, la Comunicazione della Commissione Europea sul principio di precauzione del 2 febbraio 2000 (Com/2000/01) ha incluso il principio di precauzione nell'alveo dei principi generali dell'ordinamento europeo, derivandone da ciò l'obbligo, in capo alle amministrazioni, di adottare, nell'ambito preciso delle competenze attribuite dalle disposizioni di settore, provvedimenti appropriati al fine di prevenire rischi potenziali per la sanità pubblica, per la sicurezza e per l'ambiente, sacrificando, in alcuni casi, quelle esigenze connesse alla protezione di interessi economici¹⁶.

¹³ Cfr. T. SCOVAZZI, *Sul principio precauzionale nel diritto internazionale dell'ambiente*, in *Riv. dir. int.*, 1992, p. 699; F. ACERBONI, *Contributo allo studio del principio di precauzione: dall'origine nel diritto internazionale a principio generale dell'ordinamento*, cit., p. 245; F. MUCCI, *L' "approccio precauzionale" a tutela dell'ambiente marino nel diritto internazionale comunitario: tra disciplina sostanziale e soluzioni procedurali* in M. C. CICIRIELLO (a cura di), *La protezione del Mare Mediterraneo dall'inquinamento. Problemi vecchi e nuovi*, Napoli, 2003; G. MANFREDI, *Cambiamenti climatici e principio di precauzione*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2011.

¹⁴ Cfr. A. ZEI, *Il principio di precauzione: programma, regola, metodo*, cit., p. 6.

¹⁵ Cfr. F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione del rischio*, cit., p. 31. Secondo l'Autore dalla disposizione in esame, oltre alla necessaria tutela dell'ambiente, di fondamentale rilevanza solo «le tre fasi di sviluppo dei principi di azione amministrativa in materia ambientale». La prima caratterizzata dall'applicazione del principio della correzione in via prioritaria alla fonte e del principio "chi inquina paga"; la seconda da individuarsi nell'affermazione del principio di precauzione in cui «l'azione amministrativa viene congegnata in modo tale che l'intervento del pubblico potere preceda il verificarsi di un danno certo» ed, infine, un'ultima fase contraddistinta dall'applicazione del principio di precauzione che si «caratterizza per la necessità di prevenire, oltre ai pregiudizi sicuri, anche le minacce potenziali, incerte e ipotetiche». *Contra* E. DALFINO, *Per un diritto procedimentale dell'ambiente*, in *Scritti in onore di A. Predieri*, Milano, 1996, p. 657; P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004.

¹⁶ Cfr. sul punto A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, 2002; A. VON BOGDANDY, *I principi fondamentali dell'Unione Europea. Un contributo allo sviluppo del costituzionalismo europeo*, Napoli, 2011.

Nello specifico, infatti, viene evidenziato come il rispetto del principio di precauzione debba annoverare un'attività di prevenzione e di controllo al fine di evitare la produzione di effetti negativi, impegnando altresì i decisori pubblici a prendere in considerazione tutti i dati scientifici e tecnici disponibili tutelando, infine, il c.d. sviluppo socio - economico, da intendersi sia nella sua interezza e che nelle singole parti¹⁷.

Come è stato evidenziato, quindi, grazie alla Comunicazione della Commissione il principio di precauzione, previsto in precedenza in modo esplicito solo con riguardo alla protezione dell'ambiente, si è visto riconosciuta l'adeguata rilevanza potendo essere applicato «in tutti i casi in cui una preliminare valutazione scientifica obiettiva indica che vi sono ragionevoli motivi di temere che i possibili effetti nocivi sull'ambiente e sulla salute degli esseri umani, degli animali e delle piante possano essere incompatibili con l'elevato livello di protezione prescelto dalla Comunità»¹⁸.

Come è noto, inoltre, a livello europeo il principio di precauzione è stato ritenuto pacificamente applicabile non più al solo diritto ambientale¹⁹, ma anche alla salute umana, ai prodotti alimentari, ai settori zoonosanitario e fitosanitario anche in seguito alla Risoluzione sul principio di precauzione annessa alle conclusioni del Consiglio europeo tenutosi a Nizza tra il 7 e il 10 dicembre 2000 in cui si legge che «il principio di precauzione fa parte dei principi da prendere in considerazione nella politica della Comunità in materia ambientale; che tale principio è altresì applicabile alla salute umana nonché ai settori zoonosanitario e fitosanitario»²⁰.

¹⁷ In modo particolare nella Comunicazione viene stabilito che il principio di precauzione «comprende quelle specifiche circostanze in cui le prove scientifiche sono insufficienti, non conclusive o incerte e vi sono indicazioni, ricavate da una preliminare valutazione scientifica obiettiva, che esistono ragionevoli motivi di temere che gli effetti potenzialmente pericolosi sull'ambiente e sulla salute umana, animale o vegetale possono essere incompatibili con il livello di protezione prescelto».

¹⁸ Cfr. R. TITOMANLIO, *Il principio di precauzione fra ordinamento europeo e ordinamento italiano*, cit., p. 43.

¹⁹ Come è noto l'ambiente riceve inoltre una particolare tutela anche dall'articolo 37 della Carta europea dei diritti fondamentali dell'Unione Europea che prevede un collegamento tra tutela dell'ambiente e politiche europee a tutela della vita, individuandone i valori e le risorse da tutelare, conservare, promuovere. Per un'analisi più approfondita della questione si rinvia a sul punto A. LUCARELLI, *Scritti di diritto pubblico europeo dell'economia*, Napoli, 2016, p. 54.

²⁰ Cfr. sul punto M. TALLACCHINI *Il principio di precauzione nella pratica della decisione*, ARPA Rivista, 2002, p. 88, secondo la quale la possibile applicazione del principio in ambiti diversi da quello dell'ambiente può essere considerato un ulteriore indizio che depone «a favore della sua natura di principio generale nella regolazione giuridica della scienza incerta».

Il ricorso al principio di precauzione trova quindi una sua legittimazione nelle sole ipotesi in cui sia chiara e puntuale l'identificazione, sulla base di dati scientifici, di un "ragionamento rigorosamente logico" del rischio e di un'adeguata ed attendibile istruttoria, capace di fornire un sufficiente grado di verosimiglianza e di probabilità del danno temuto²¹.

3. Il principio di precauzione nella giurisprudenza della Corte di Giustizia e della Corte Europea dei diritti dell'Uomo.

L'imprescindibile rilevanza del principio di precauzione nella fase di elaborazione delle politiche europee e dei singoli Stati è stata inoltre avvalorata anche dalla Corte di Giustizia che, nel puntualizzare tale principio, ha evidenziato come la corretta applicazione del principio di precauzione imponga, da parte delle autorità nazionali competenti, una valutazione dei rischi basata su "indizi specifici" che, anche nell'impossibilità di superare una possibile incertezza giuridica, risultino idonei a calibrare la sussistenza di un livello di rischio tale da rendere necessarie misure di tutela dell'ambiente e della salute²².

²¹ Cfr. R. TITOMANLIO, *Il principio di precauzione fra ordinamento europeo e ordinamento italiano*, cit., p. 43.

²² Cfr. Corte di Giustizia, 14 luglio 1983, C-174/83 Sandoz, in *Racc.*, 1983, p. 2445; Corte di Giustizia, 19 settembre 1984, C-94/83 Heijn, in *Racc.*, 1984, p. 3263; Corte di Giustizia, 10 dicembre 1985, C-247/84 Motte in *Racc.*, 1985, p. 3887; Corte di Giustizia, 6 maggio 1986, C-304/84 Muller, in *Foro it.*, 1986, V, p. 167; Corte di Giustizia, 13 novembre 1990, C-331/88, Fedesa, in *Foro it.*, 1991, p. 10; Corte di Giustizia, 5 maggio 1998, C-157/96, *National Farmers Union*, in *Racc.*, I, p. 2211; Corte di Giustizia, 5 maggio 1998, C-180/96, *Regno Unito / Commissione*, in *Racc.*, I, p. 2265; Corte di Giustizia, 9 settembre 2003, C-236/01 in *Riv. dir. agr.* 2003, II, p. 375; Corte di Giustizia 23 settembre 2003, C-192/01 in *Ragiusan*, 2004, 237-8, p. 193; Corte di Giustizia, 7 settembre 2004, C-127/02 in *Dir. e giust.*, 2004, 41, 116; Corte di Giustizia, 22 dicembre 2010, C-77/09 *Gowan Comercio Internacional e Servicos* in *Foro amm. CDS* 2010, 12, p. 2564; Corte di Giustizia, 10 aprile 2014, C-269/13 in *Guida al diritto* 2014, p. 43, 105; Corte di Giustizia, 17 dicembre 2015, C-157/14 *Neptune Distribution* in *Foro it.*, 2016, 1, IV, p. 16.

Cfr. di recente Corte di Giustizia dell'Unione europea, 13 settembre 2017, C-111/16, *Fidenato*, in *Resp. civ. prev.*, 2018, 3, p. 827. Per una analisi più approfondita della pronuncia della Corte si vedano E. CORCIONE, *Emergency Measures Against GMOs Between Harmonizing and Deharmonizing Trends: The Case Fidenato et al.*, in *European Papers – European Forum*, 2018, pp. 345-356; S.PITTO, *La legittimità delle limitazioni statali agli alimenti OGM alla luce del principio di precauzione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo online*, 2018, pp. 245-253; F. FERRI, *Corte di Giustizia dell'Unione europea e (non) applicazione del principio di precauzione alle misure provvisorie di emergenza in materia di OGM: note sulla sentenza Fidenato*, in *www.federalismi.it*, 15, p. 18. Cfr. infine F. MUNARI, *Il ruolo della scienza nella giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di tutela della salute e dell'ambiente*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2017, pp. 131-153.

Al riguardo di particolare interesse risulta una recente decisione della Corte di Giustizia²³, chiamata a pronunciarsi sulle domande di pronuncia pregiudiziale, sollevata dal Tar del Lazio, in merito alla Decisione di esecuzione UE 2015/789 della Commissione del 18 maggio 2015 avente ad oggetto misure per combattere l'introduzione e la diffusione, sull'intero territorio europeo, del batterio della c.d. *Xylella fastidiosa*²⁴.

In modo particolare, sulla base di un parere scientifico del 6 gennaio 2015 e di una relazione resi dall' E.F.S.A. (Autorità europea per la sicurezza alimentare), la Decisione imponeva «misure di peculiare afflittività allo scopo di eradicare l'organismo specificato e impedirne l'ulteriore diffusione nel resto dell'Unione» , prevedendo «misure di eradicazione immediata delle piante ospiti, indipendentemente dal loro stato di salute (e) l'adozione di misure di contenimento per la protezione dei siti di produzione delle piante aventi particolare valore scientifico, sociale o culturale»²⁵.

I giudici nazionali lamentavano, nello specifico, il contrasto con il principio di precauzione di tali disposizioni nella parte in cui venivano previste misure di eradicazione delle piante "ospiti" «senza adeguato supporto scientifico che attesti con certezza il rapporto causale tra la presenza dell'organismo e il disseccamento delle piante ritenute infette».

La Corte di Giustizia, ricordando che il legislatore europeo sia obbligato a tener conto del principio di precauzione, ha tuttavia evidenziato come lo stesso

²³ Corte di Giustizia, 9 giugno 2016 C- 78/16, 79/16 in *Resp. civ. prev.* 2016, 6, p. 2006.

²⁴ Cfr. Tar Lazio, 22 gennaio 2016, n. 780 in *Foro it.*, 2016, 3, III, p. 129. Nello specifico i giudici nazionali dubitavano della conformità alle norme europee dell'obbligo imposto all'Italia dalla Decisione di esecuzione 2015/789 di procedere alla rimozione immediata degli ulivi, a prescindere dal loro stato di salute, in un raggio di 100 metri attorno alle piante già infette dal batterio senza la previsione di alcun indennizzo ed in contrasto con quanto previsto dalla Direttiva 2000/29 «letta alla luce dei principi di precauzione e di proporzionalità». Nello specifico il Direttiva in esame impone a ciascuno Stato membro di notificare immediatamente alla Commissione ed agli altri Stati membri «la presenza nel suo territorio di organismi nocivi» e l'adozione delle «misure necessarie per l'eradicazione o, ove non sia possibile, il contenimento degli organismi nocivi in questione», informando la Commissione e gli altri Stati membri delle misure adottate. Per un'analisi più approfondita delle pronunce giurisdizionali che si sono occupate della vicenda Cfr. Tar Lazio, 4 gennaio 2016, n. 7 in *Foro Amm.*, 2016, 1, p. 145 ; Tar Lazio, 22 gennaio 2016, n. 778 in *Foro it.*, 2016, 3, III, p. 131; Consiglio di Stato, 11 febbraio 2011, n. 478 in *Foro it.*, 2016, 3, p. 129.

²⁵ L'articolo 6 della Decisione prevedeva infatti che «lo Stato membro interessato, entro un raggio di 100 metri attorno alle piante che sono state esaminate e sono risultate infette dall'organismo specificato, rimuove immediatamente : a) le piante ospiti, indipendentemente dal loro stato di salute; b) le piante notoriamente infette dall'organismo specificato; c) le piante che presentano sintomi indicativi della possibile infezione da parte di tale organismo o sospettate di essere infette da tale organismo».

debba essere applicato “tenendo conto del principio di proporzionalità”²⁶ secondo il quale l’atto adottato non debba superare «i limiti di ciò che è appropriato e necessario per il conseguimento degli obiettivi legittimi perseguiti dalla normativa in esame»²⁷.

Sulla base di tali premesse, quindi, secondo i giudici europei, l’adozione delle misure di eradicazione previste dalla decisione europea erano da considerarsi “necessarie”, “appropriate” al caso concreto e “proporzionali” rispetto al fine da raggiungere, rappresentato dalla diffusione del batterio nell’intero territorio europeo, evidenziando, inoltre, come «il principio di precauzione, lungi dal vietare l’adozione di qualsiasi misura in mancanza di certezza scientifica quanto all’esistenza o alla portata di un rischio sanitario, può del tutto all’opposto, giustificare l’adozione, da parte del legislatore dell’Unione, di misure di protezione quand’anche permangano in proposito incertezze scientifiche»²⁸.

Nel contestare tale interpretazione, in base alla quale è stata dichiarata la legittimità della decisione di rimozione delle piante a prescindere dall’esame del nesso di causalità tra diffusione del batterio ed essiccamento della piante, attenta dottrina ha altresì evidenziato l’applicazione, da parte della Corte di

²⁶ Cfr. sul punto F. DE LEONARDIS, *Principio di precauzione e amministrazione di rischio*, cit., 51 secondo il quale il principio di precauzione è considerato, dalla giurisprudenza europea, «una filiazione del principio di proporzionalità» in considerazione del fatto che «prima che fosse espressamente riconosciuto come tale veniva, nella giurisprudenza incluso in esso». L’Autore evidenzia altresì che «se si definisce, però, il principio di precauzione come il principio in base al quale, anche in caso di incertezza tecnico - scientifica, la decisione amministrativa deve essere supportata da un’adeguata istruttoria volta a far emergere il rischio probabile e deve, in ogni caso, essere proporzionata, non si può non pervenire alla conclusione che si tratti di un principio cogente a tutti i livelli ordinamentali in quanto collegato direttamente con il principio (istituzionale) di ragionevolezza». *Contra* G. GORDINI, *Diritto ambientale comparato*, Padova, 2002, p. 187, secondo il quale ogni azione preventiva costituisce anche applicazione di un più generale principio di precauzione.

²⁷ Cfr. sul punto Corte di Giustizia, 17 ottobre 2013, *Schaible*, C-101/22 in *Foro amm.* – Cds, 2013, 10, p. 2636; Corte di Giustizia, 17 dicembre 2015, C- 157/14, *Neptune Distribution* in *Foro it.*, 2016, 1, IV, p. 16. In queste occasioni i giudici europeo hanno evidenziato come il principio di precauzione giustifichi l’adozione di misure restrittive in tutti i casi in cui «risultò impossibile determinare con certezza l’esistenza o la portata del rischio asserito, a causa della natura non concludente dei risultati degli studi condotti, ma persista la probabilità di un danno reale per la salute pubblica nell’ipotesi in cui il rischio si realizzasse» e che, nel caso di possibilità di scelta tra più misure appropriate «si debba ricorrere a quella meno gravosa e gli inconvenienti causati non devono essere eccessivi rispetto agli scopi perseguiti».

²⁸ Nello specifico, i giudici, pur evidenziando che nel parere presentato il 6 gennaio 2015 dall’ E.F.S.A. non fosse riscontrabile «l’esistenza di un sicuro nesso di causalità tra il batterio *Xylella* e il disseccamento rapido degli ulivi» ha ritenuto sufficiente la mera constatazione di una «correlazione significativa tra la presenza del batterio e il manifestarsi della patologia».

Giustizia, del c.d. criterio dei “due pesi e due misure”²⁹ al fine di sottolineare la disparità di trattamento tra i ricorrenti, ai quali è stata contestata l’assenza di elementi di prova idonei a suffragare l’insussistenza del nesso di causalità tra la presenza del batterio ed il disseccamento degli ulivi, e la Commissione, alla quale non è stato richiesto nessun onere probatorio per avvalorare la propria tesi³⁰.

A ciò si aggiunga, inoltre, il mancato rispetto del principio di proporzionalità tra obiettivo da tutelare e misura “afflittiva” adottata ed imposta ai destinatari giustificata da una “assolutizzazione dell’obiettivo”³¹ capace di motivare qualunque tipologia di provvedimento attraverso il rovesciamento dell’esatto *iter* argomentativo.

Oltre a lamentare la violazione del principio di precauzione, l’eccessiva sproporzione tra lo strumento utilizzato (totale eradicazione delle piante a prescindere dal loro stato) e l’obiettivo (impedire la diffusione del batterio), i destinatari delle misure afflittive avevano altresì lamentato la mancata previsione di una indennità in conseguenza della perdita che avrebbero sofferto con l’estirpazione delle piante³².

Al riguardo la Corte di Giustizia, riconoscendo al legislatore dell’Unione ampia discrezionalità, non potendo altresì dedurre l’esistenza di un principio generale volto a legittimare la concessione di un indennizzo in ogni caso³³, ha, al tempo stesso, attraverso un’interpretazione conforme al dettato della Carta dei diritti fondamentali, affermato un diritto ad un indennizzo quale diretta conseguenza di quanto previsto, in modo specifico, dall’articolo 17 della stessa Carta³⁴.

²⁹ Cfr. S. COGNETTI, *Potere amministrativo e principio di precauzione fra discrezionalità tecnica e discrezionalità pura*, in S. COGNETTI - A. CONTIERI - S. LICCIARDELLO - F. MANGANARO - S. PERONGINI - F. SAITTA (a cura di), *Percorsi di diritto amministrativo*, Torino, 2014, pp. 142 e ss..

³⁰ Cfr. R. TITOMANLIO, *Il principio di precauzione fra ordinamento europeo e ordinamento italiano*, cit., p. 111.

³¹ Cfr. R. TITOMANLIO, *Il principio di precauzione fra ordinamento europeo e ordinamento italiano*, cit., p. 111.

³² Nello specifico, nonostante la Decisione di esecuzione della Commissione avesse la consistenza di una espropriazione in danno dei proprietari delle aziende agricole, non era stato previsto un regime di indennizzazione soprattutto in riferimento all’obbligo di eradicazione di piante sane.

³³ Cfr. sul punto Corte di Giustizia, 10 luglio 2003, C-20/00 *Booker Aquaculture e Hydro Seafood*, in *Europa e dir. priv.*, 2004, p. 1217.

³⁴ Nello specifico, infatti, l’articolo 17 della Carta dei diritti fondamentali, relativo al diritto di proprietà prevede al par. 1 che «nessuna persona può essere privata dalla proprietà se non per causa di pubblico interesse, nei casi e nei modi previsti dalla legge e contro il pagamento in tempo utile di una giusta indennità per la perdita della stessa» e che «l’uso dei beni può essere

Oltre all'orientamento, ormai consolidato, della Corte di Giustizia deve altresì ricordarsi l'interpretazione della Corte Europea dei diritti dell'Uomo che ha indirizzato la propria attenzione sulla effettiva operatività e sugli effetti dello stesso, evidenziandone l'inscindibile collegamento con la necessità da parte delle pubbliche amministrazioni, di informare correttamente i soggetti esposti a possibili rischi scientificamente incerti, individuando, in caso di inadempimento, una responsabilità patrimoniale a carico dello Stato³⁵.

Nel richiamare il proprio orientamento sul diritto al rispetto della vita privata, così come tutelato dall'articolo 8 C.E.D.U.³⁶, in base al quale lo Stato è obbligato ad assicurare informazioni dettagliate ad ogni individuo per una corretta valutazione dei rischi per la propria vita e la propria salute e a predisporre un efficiente assetto legislativo idoneo a scongiurare ogni minaccia a tale diritto, la Corte individua nell'inosservanza del principio di precauzione una causa di responsabilità di natura patrimoniale di diritto internazionale in capo alle amministrazioni pubbliche autonoma rispetto alle disposizioni nazionali³⁷.

regolato dalla legge nei limiti imposti dall'interesse generale». Cfr. sul punto A. LUCARELLI, *Scritti di diritto pubblico europeo dell'economia*, Napoli, 2016, p. 91.

³⁵ Corte Europea dei diritti dell'Uomo, 5 dicembre 2013, ricorso n. 52809/09 in *Giornale di dir. amm.*, 6, 2014, p. 586. Cfr. inoltre sul punto Corte Europea dei diritti dell'Uomo, 19 febbraio 1998, ricorso n. 14967/89 in *Riv. it. medicina legale*, 2002, p. 202; Corte Europea dei diritti dell'Uomo 9 giugno 1998, ricorso n. 21825/93 in *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, 2006, 2, p. 697; Corte Europea dei diritti dell'uomo 19 febbraio 1998, ricorso n. 14967/89; Corte Europea dei diritti dell'Uomo 19 ottobre 2004, ricorso n. 32555/96; Corte Europea dei diritti dell'Uomo 27 gennaio 2009, ricorso n. 67021/01. *Contra* Corte Europea dei diritti dell'Uomo, 10 aprile 2007, ricorso n. 6339/05 in *Europa e dir. priv.*, 2008, 1, p. 225. Per un'analisi più approfondita della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo sul punto Cfr. E. RUOZZI, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei Diritti Umani*, Napoli, 2011.

³⁶ Cfr. Corte Europa dei diritti dell'Uomo, 11 ottobre 2011, ricorso n. 5056/10 in *www.echr.coe.int*; Corte Europa dei diritti dell'Uomo, 3 novembre 2011, ricorso n. 57813/10 in *Ragiusan*, 2012, 335, p. 190; Corte Europa dei diritti dell'Uomo, 5 dicembre 2013, ricorso n. 32665/10 in *www.echr.coe.int*; Corte Europa dei diritti dell'Uomo, 5 settembre 2017, ricorso n. 61496/08 in *Ridare.it*, 27 dicembre 2017. Per un'analisi approfondita sulla giurisprudenza della Corte Europea in materia di rischio per la salute si rinvia a C. HILSON, *Risk and The Euroepan Convention on Human Rights: Towards a New Approach*, in *Cambrige Yearbook of European Legal Studies*, 2009, p. 353; O.W. PEDERSEN, *The Ties that Bind: The Environment the European Public Law*, 4, 2010, p. 571.

³⁷ Secondo i giudici, nel valutare l'atteggiamento dello Stato, risulta necessario «considerare tutte le circostanze del caso concreto, avendo riguardo, tra l'altro, alla legittimità delle azioni e omissioni, al procedimento decisionale seguito, all'effettivo svolgimento di analisi e studi appropriati, alla complessità della vicenda. L'estensione delle obbligazioni positive imputabili allo Stato dipenderanno, infine, dall'origine delle minacce e dall'intensità con cui il rischio è suscettibile di essere mitigato». Per una approfondita analisi del rapporto tra principio di precauzione e responsabilità patrimoniale, cfr. P. TRIMARCHI, *Rischio e responsabilità oggettiva*,

Nonostante, dalla giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'Uomo il principio di precauzione non risulta aver acquisito ancora una propria identità, non essendo stato univocamente individuato, parte della dottrina ha riscontrato, nell'interpretazione del principio di precauzione da parte dei giudici europei, «i tratti di un nuovo paradigma, ancora in formazione dello Stato contemporaneo, che diviene Stato protettore³⁸, informatore e formatore»³⁹, chiamato a farsi carico della previsione di possibili eventi imprevedibili derivanti da attività umane e della prevenzione e protezione della collettività.

4. L'evoluzione del principio di precauzione nell'ordinamento nazionale.

Il principio di precauzione, che ha ricevuto una piena legittimazione nell'ordinamento giuridico nazionale quale conseguenza delle disposizioni europee e della sempre maggiore sensibilità per tematiche quali la tutela all'ambiente ed alla salute, è oggi considerato uno dei principi cardine che regolano l'attività delle pubbliche amministrazioni⁴⁰.

Come è noto, inoltre, prima dell'entrata in vigore del c.d. Codice dell'ambiente⁴¹, l'ordinamento italiano risultava privo di un richiamo generale al principio di precauzione a cui si faceva riferimento unicamente in alcune leggi settoriali⁴² o decisioni giurisprudenziali aventi ad oggetto la legittimità dei provvedimenti emanati dalle amministrazioni pubbliche⁴³.

Milano, 1961; E. AL MUREDEN, *Principio di precauzione,, tutela della salute e responsabilità civile*, Bologna, 2008.

³⁸ Cfr. sul punto F. EWALD, *L'Etat de précaution. Rapport public du Conseil d'Etat pour l'année 2005*, Parigi, 2006.

³⁹ Cfr. M. PACINI, *Principio di precauzione e obblighi di informazione a protezione dei diritti umani*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 6, 2014, p. 590.

⁴⁰ Per un'analisi più approfondita sulla rilevanza del principio di precauzione nell'ordinamento nazionale Cfr. T. MARROCCO, *Il principio di precauzione e la sua applicazione in Italia e in altri Stati membri della Comunità europea*, cit., p. 1233; A. GRAGNANI, *Il principio di precauzione come modello dell'ambiente, dell'uomo, delle generazioni future*, in *Riv. dir. civ.*, 2003, p. 9; G. MANFREDI, *Note sull'attuazione del principio di precauzione in diritto pubblico*, in *Dir. pubbl.*, 2004, p. 1086; F. DE LEONARDIS, *Tra precauzione e ragionevolezza*, in www.federalismi.it.

⁴¹ Decreto Legislativo 152/06.

⁴² Il riferimento è, ad esempio, alla Legge 22 febbraio 2001, n. 36, legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici. Nello specifico, all'articolo 1 comma 1 della legge, particolare attenzione viene assegnata alla necessità di dettare principi volti a «promuovere la ricerca scientifica per la valutazione degli effetti a lungo termine e attivare misure di cautela da adottare in applicazione del principio di precauzione di cui all'art. 174 par. 2 del Trattato Istitutivo dell'Unione europea» e «assicurare la tutela dell'ambiente e del paesaggio». Per un'analisi approfondita della materia si rinvia a S. CASSESE, *La nuova disciplina*

Il Codice dell'ambiente dando attuazione a quanto prescritto dalle disposizioni europee, ha recepito, all'articolo 301, il principio di precauzione andando inoltre a disciplinare le tipologie e le modalità di applicazione delle misure preventive da adottare, prevendo come, «in applicazione del principio di precauzione di cui all'articolo 174, paragrafo 2 del Trattato CE, in caso di pericoli, anche solo potenziali, per la salute e per l'ambiente, deve essere assicurato un alto livello di protezione».⁴⁴

Allo stesso modo si ricorda come lo stesso legislatore delegato abbia assegnato, grazie all'articolo 310 del codice dell'ambiente, ad enti territoriali nonché persone fisiche e giuridiche, la legittimazione ad agire per l'annullamento di provvedimenti emanati in palese violazione delle disposizioni in materia ambientale «ed avverso il silenzio inadempimento del Ministero dell'ambiente e per il risarcimento del danno subito a causa del ritardo nell'attivazione delle misure di precauzione, di prevenzione o di contenimento del danno ambientale».

Come è noto, inoltre, il legislatore è successivamente intervenuto sul punto introducendo nel Testo Unico delle norme in materia ambientale, l'articolo 3 *ter*, avente ad oggetto il Principio dell'azione ambientale, secondo il quale «la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private, mediante un'adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché al principio "chi

sulla protezione dalla esposizione a campi elettromagnetici, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, p. 3; G. MANFREDI, *Commento alla legge 36/01*, in *Urb. App.*, 2001.

Sul punto si ricorda inoltre l'articolo 107 del c.d. Codice del consumo, che indica il principio di precauzione quale criterio di adozione delle misure previste dei confronti di prodotti pericolosi o ritenuti tali. Cfr. Decreto Legislativo 205/05.

⁴³ Cfr. sul punto Tar Brescia, sentenza 11 aprile 2005, n. 304, in *Foro amm. TAR*, 2005, 4, p. 966.

⁴⁴ Nello specifico, infatti, la disposizione in esame prevede che «in applicazione del principio di precauzione di cui all'articolo 174, paragrafo 2 del Trattato CE, in caso di pericoli, anche solo potenziali per la salute umana e per l'ambiente, deve essere assicurato un alto livello di precauzione». Al riguardo è stato evidenziato come la norma nazionale riprenda fedelmente i criteri utilizzati dalla Commissione Europea nella Comunicazione sul principio di precauzione del 2000 ribadendo l'esigenza di prevedere un'istruttoria capace di garantire un'analisi approfondita della situazione di rischio assicurando altresì l'operazione di bilanciamento tra i diversi beni ed interessi concretamente in conflitto. Cfr. L. BUTTI, *Principio di precauzione, Codice dell'ambiente e giurisprudenza delle Corti Comunitarie e della Corte Costituzionale*, in *Riv. giur. amb.*, 2006, p. 814; A. ZEI, *Principio di precauzione*, cit. pp. 670 e ss..

inquina paga” che, ai sensi dell’articolo 174, comma 2, del Trattato delle unioni europee, regolano la politica della comunità in materia ambientale» e l’articolo 3 bis, con il quale si inserisce il «principio dell’azione ambientale» tra i «principi generali in tema di tutela dell’ambiente definiti “regole generali della materia ambientale nell’adozione degli atti normativi, di indirizzo e di coordinamento e nell’emanazione dei provvedimenti di natura contingibile ed urgente”»⁴⁵.

Al riguardo deve altresì evidenziarsi il ruolo fondamentale della Corte Costituzionale che ha più volte sottolineato come il principio di precauzione non costituisca un nuovo ed autonomo termine nel bilanciamento degli interessi, rappresentando, al contrario, elemento imprescindibile per risolvere il rapporto tra interessi confliggenti⁴⁶.

Da ciò ne deriva, quindi, che il principio di precauzione acquisti una straordinaria rilevanza nelle operazioni di “bilanciamento” e non di prevalenza, evitando, di fatto, che il diritto o la libertà pretermessa vengano “eccessivamente sacrificati”, in modo particolare nelle ipotesi di incertezza scientifica collegabili a potenziali danni alla salute ed all’ambiente⁴⁷.

⁴⁵Cfr. D.l. 16 gennaio 2008, n. 4. Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale.

⁴⁶ Cfr. sul punto Corte Cost., sentenza 3 novembre 2005, n. 406 in *Giur. cost.*, 2005, 6, p. 4429, con la quale i giudici costituzionali hanno evidenziato come il principio di precauzione «rappresenta un criterio direttivo che deve ispirare l’elaborazione, la definizione e l’attuazione delle politiche ambientali della Comunità europea sulla base dei dati scientifici sufficienti ed attendibili valutazioni scientifiche circa gli effetti che possono essere prodotti da una determinata attività». Sul punto si ricorda, inoltre, come la Corte Costituzionale abbia assegnato a tale principio la natura di norma parametro nel giudizio di costituzionalità della legislazione regionale e statale in materia ambientale. Cfr. Corte Costituzionale, sentenza 26 giugno 2002, n. 282 in *Comuni Italia*, 2002, p. 1179; Corte Costituzionale, sentenza 7 ottobre 2003, n. 307 in *Giur. cost.*, 2003, p. 5; Corte Costituzionale, sentenza 16 luglio 2009, n. 247. Cfr. inoltre P. SAVONA, *Il principio di precauzione e il suo ruolo nel sindacato giurisdizionale sulle questioni scientifiche controverse*, in *www.federalismi.it*, 25, p. 2011.

⁴⁷ Il riferimento è, ad esempio, a contrasti fra tutela della salute e libertà di iniziativa economica o fra libertà economiche e tutela della salute. Si veda su tutte la decisione della Corte Cost., 9 maggio 2013, n. 85, sul c.d. caso Ilva grazie alla quale i giudici costituzionali hanno puntato l’attenzione sul «continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi», evidenziando come fosse necessario individuare «un punto di equilibrio che non può che essere dinamico e non prefissato in anticipo secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale». In quell’occasione la scelta di prosecuzione dell’attività produttiva costituì, secondo la Corte, «l’esito della confluenza di plurimi contributi tecnici e amministrativi in un unico procedimento, nel quale devono trovare simultanea applicazione i principi di prevenzione, precauzione, correzione alla fonte, informazione e partecipazione, che caratterizzano l’intero sistema normativo ambientale». Cfr. V. ONIDA, *Un conflitto di poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell’ambiente. Nota a Corte Costituzionale, sentenza n. 85/13*, in *Rivista Aic*, 3, 2013; R. BIN, *Giurisdizione o*

Proprio la verifica dello stato delle conoscenze scientifiche è stata considerata situazione indispensabile dalla Corte, nei casi in cui è stata chiamata a pronunciarsi in sede di controllo di costituzionalità della disposizione, non potendosi sostituire, con proprie valutazioni, al ruolo degli organismi tecnico-scientifici competenti in materia⁴⁸.

Sul punto si ricorda, inoltre, come, anche la consolidata giurisprudenza amministrativa abbia riconosciuto al principio di precauzione, anche sulla base degli orientamenti della giurisprudenza europea sul punto, un ruolo fondamentale nelle ipotesi in cui siano riscontrabili attività pericolose, anche in maniera potenziale, per la salute e per l'ambiente⁴⁹.

Al riguardo particolarmente rilevante è la sentenza del Consiglio di Stato 6250/13⁵⁰ che, secondo parte della dottrina, ha definito un vero e proprio «decalogo di regole per una corretta applicazione del principio di precauzione»⁵¹, riflettendo sulla portata del principio ed indicando un percorso

amministrazione, chi deve prevenire reati ambientali? Nota alla sentenza "Ilva", in Giur. cost., 3, 2013, p. 1510; A. MORELLI, Un drammatico bilanciamento fra principi costituzionali, in Diritto penale contemporaneo, 1, 2013, p. 11; G. ARCONZO, Il decreto legge «ad Ilvam» approda alla Corte Costituzionale: osservazioni preliminari al giudizio di costituzionalità, in www.dirittopenalecontemporaneo.it, 15 febbraio 2013.

⁴⁸ Cfr. sul punto Corte Cost., sentenza 26 maggio 1998, n. 185 in *Ragiusan*, 1998, 172, p. 184; Corte Cost., sentenza 9 maggio 2002, n. 202 in *Giur. cost.*, 2002, p. 1599; Corte Cost., 6 aprile 2005, n. 135 in *Ragiusan*, 2005, 257, p. 136; Corte Cost., sentenza 3 novembre 2005, n. 406, cit., 4429; Corte Cost., sentenza 17 marzo 2006, n. 106 in *Giur. cost. 2006*, p. 2; Corte Cost., sentenza 23 luglio 2009, n. 235 in *Giur. cost.*, 2009, 4, p. 2895; Corte Cost., 24 luglio 2009, n. 248 in *Giur. cost.* 2009, 4, p. 3278; Corte Cost., sentenza 22 maggio 2013, n. 93 in *Giur. cost.*, 2013, 3, p. 1592; Corte Cost., sentenza 5 dicembre 2014, n. 274 in *Giur. cost.* 2014, 6, p. 4670; Corte Cost., sentenza 9 maggio 2015, n. 83 in *Giur. cost.*, 2013, 3, p. 1424; Corte Cost., sentenza 12 luglio 2017, n. 170 in *Giur. cost.* 2017, 4, p. 1555; Corte Cost., sentenza 8 novembre 2017, n. 232 in *Giur. cost.* 2017, 6, p. 2340; Corte Cost., sentenza 15 novembre 2017, n. 240 in *Giur. cost.* 2017, 6, p. 2478.

⁴⁹ Cfr. sul punto Consiglio di Stato, sentenza 14 aprile 2016, n. 1509 in *Foro Amm.*, 2016, 4, p. 812; Tar Lazio, sentenza 3 giugno 2015, n. 7782 in *Riv. giur. ed.*, 2015, 4, 1, p. 793; Consiglio di Stato, sentenza 12 febbraio 2015, n. 757 in *Riv. giur. ed.* 2015, 3, I, p. 490; Consiglio di Stato, sentenza 6 maggio 2013, n. 2446 in *Foro amm. - C.d.S.*, 2013, 5, p. 1278; Consiglio di Stato, sentenza n. 2495/15 in *Foro amm.*, 2015, 5, p. 1415; Consiglio di Stato, sentenza 22 luglio 2005, n. 3917 in *Foro it.* 2006, 7-8, III, p. 402; Consiglio di Stato, sentenza 27 dicembre 2013, n. 6250 in *Riv. giur. ed.*, 2014, 1, I, p. 106; Tar Abruzzo, sentenza 3 ottobre 2012, n. 403 in *Foro amm. TAR*, 2012, 10, p. 3218; Tar Molise, sentenza 15 marzo 2017, n. 82 in *Foro amm.*, 2017, 3, p. 762; Consiglio di Stato, sentenza 18 maggio 2015, n. 2495 in *Foro amm.*, 2015, 5, p. 1415.

⁵⁰ Cfr. Consiglio di Stato, sentenza 27 dicembre 2013, n. 6250, in *Riv. giur. ed.*, 2014.

⁵¹ Cfr. G. MONACO, *Dal Consiglio di Stato quasi un "decalogo" sull'applicazione del principio di precauzione*, in *Urbanistica e appalti*, 2014, 5, p. 551.

logico da seguire da parte delle pubbliche amministrazioni nell'applicazione dello stesso principio.

Facendo propri i dettati elaborati dalla giurisprudenza europea sul punto, i giudici hanno evidenziato come l'applicazione degli elementi caratterizzanti il principio di precauzione debbano rinvenirsi «lungo un percorso esegetico fondato sul binomio analisi dei rischi - carattere necessario delle misure adottate» con la diretta conseguenza che le attività da porre in essere in via precauzionale «presuppongono che la valutazione dei rischi di cui dispongono le autorità riveli indizi specifici i quali, senza escludere l'incertezza scientifica, permettano ragionevolmente di concludere, sulla base dei dati disponibili che risultano maggiormente affidabili e dei risultati più recenti della ricerca internazionale, che l'attribuzione di tali misure è necessaria al fine di evitare pregiudizi all'ambiente o alla salute»⁵².

Sulla base di tali considerazioni gli stessi giudici hanno chiarito come una corretta applicazione del principio di precauzione debba necessariamente prevedere l'adozione di misure volte «al preventivo svolgimento di una valutazione quanto più possibile completa dei rischi calata nella concretezza del contesto spazio temporale di riferimento» in modo da individuarne la misura "necessaria"⁵³.

5. Brevi conclusioni.

Sulla base dell'analisi svolta in merito al ruolo del principio di precauzione in ambito europeo e nazionale risultano necessarie delle, seppur brevi, considerazioni anche alla luce dei recenti avvenimenti nel panorama nazionale ed europeo.

Come si è avuto modo di notare, nonostante chiari riferimenti normativi, la definizione del principio di precauzione resta ancorata all'evoluzione giurisprudenziale e dottrinale quale conseguenza di un'impostazione "meramente procedurale" o sostanziale assegnata a tale principio⁵⁴.

⁵² Il Consiglio di Stato rifiutando «un approccio puramente ipotetico del rischio, fondato su semplici supposizioni non ancora accertate scientificamente» ha precisato che «la giuridicizzazione e la conseguente giustiziabilità del principio di precauzione passano così attraverso la necessità di riconoscere canali istituzionali di coinvolgimento dei cittadini delle loro formazioni sociali e delle loro comunità di riferimento, nell'esercizio della funzione di amministrazione del rischio, sia a livello comunitario che a livello nazionale».

⁵³ Cfr. R. TITOMANLIO, *Il principio di precauzione fra ordinamento europeo e ordinamento italiano*, cit., p. 202.

⁵⁴ Cfr. S. BARTOLOMEI, *Il principio di precauzione: norma assoluta o regola procedurale?* in *Biotetica*, 2001, p. 321; S. GRASSI, *Prime osservazioni sul principio di precauzione nel diritto*

La recente questione della c.d. *Xylella fastidiosa* rappresenta, purtroppo, un esempio lampante dell'attuale orientamento dottrinale e giurisprudenziale, caratterizzato da un sindacato assai limitato sui limiti e sui presupposti che legittimano la definizione di attività di tipo precauzionale.

Come è stato più volte evidenziato, infatti, la valutazione dei rischi compiuta da parte delle amministrazioni nella fase di approvazione di un provvedimento è soggetta ad un sindacato limitato da parte dei giudici in considerazione delle «scelte di natura politica, economica e sociale» compiute dalle stesse amministrazioni, con la diretta conseguenza che «solo la manifesta inidoneità di un provvedimento adottato in tale ambito, in relazione allo scopo che l'istituzione competente intende perseguire, può inficiare la legittimità di tale provvedimento»⁵⁵.

Da ciò ne deriva, quindi, che la scelta di adottare misure precauzionali sia il risultato di una volontà politica e di una valutazione amministrativa avvalorata da fondamenti scientifici, che porta nella maggior parte dei casi ad un bilanciamento tra interessi costituzionalmente garantiti, attribuendo, di fatto, al principio di precauzione il ruolo di "principio di azione" successivo ad una decisione politica ed, al tempo stesso, di regola procedurale che impone altresì il rispetto dei canoni di trasparenza, pluralismo ed emendabilità⁵⁶.

positivo, in *Dir. gest. amb*, 2001, p. 53; P. VINEIS - M. GHISLENI, V. RICCIARDI, *Sulle giustificazioni scientifiche del principio etico di precauzione*, in *Notizie di Politeia*, 2002, p. 102; G. MANFREDI, *Note sull'attuazione del principio di precauzione in diritto pubblico*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2004, p. 1081; A.M. PRINCIGALLI, *Il principio di precauzione: "danni gravi e irreparabili" e mancanza di certezza scientifica*, in *Il diritto dell'agricoltura*, 2004, p. 152; F. TRIMARCHI, *Principio di precauzione e "qualità" dell'azione amministrativa*, in *Riv. it. dir. pubbl., comun.*, 2005, p. 1676; M. GESTRI, *La portata normativa del principio di precauzione nel diritto comunitario: gestione politica del rischio e controllo giurisdizionale*, in *Il principio precauzionale nel diritto internazionale e comunitario*, Milano, 2006, p. 477; M. ANTONIOLI, *Precauzionalità, gestione del rischio e azione amministrativa*, cit., p. 85.

⁵⁵ Cfr. Tribunale di Primo Grado, sentenza 11 settembre 2002, T-13/99, *Pfizer Animal Health SA c. Consiglio dell'Unione Europea*, in www.curia.europa.eu. In questa occasione i giudici hanno chiarito che «il principio di precauzione permette alle istituzioni comunitarie di adottare, nell'interesse della salute umana, ma sulla base di conoscenze scientifiche ancora lacunose, misure di protezione che possono ledere, finanche in modo profondo, posizioni giuridiche tutelate e, a questo proposito, conferisce alle istituzioni un margine discrezionale notevole». Cfr. inoltre Corte di Giustizia, sentenza 9 settembre 2003, C-236/01, *Monsanto Agricoltura Italia Spa*, in *Racc.*, 2003, I, p. 8105; Tribunale di Primo Grado, sentenza 28 giugno 2005, T-158/03, *Industrias Químicas des Valles, SA c. Commissione*, in *Racc.*, 2005, II, p. 2425.

⁵⁶ Cfr. L. MARINI, *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario*, cit., p. 323. Sul punto l'Autore ha evidenziato come l'attenzione attribuita in ambito europeo al principio di precauzione abbia favorito una riflessione sulla partecipazione dei cittadini ai processi di valutazione scientifica. Da qui ne deriva l'esigenza di «democratizzare l'expertise scientifico e di assicurare una corretta e trasparente comunicazione scientifica, volta ad includere, ove possibile,

Per questo motivo è stato evidenziato come il principio di precauzione, per il ruolo «di modello per la gestione dei rischi legati alle situazioni di incertezza scientifica»⁵⁷ non possa essere considerato alla stregua di una sostanziale regola di giustizia, sindacabile in sede giurisdizionale, ma debba fungere quale strumento di garanzia, giuridica e politica, nell'ambito dei rapporti tra istituzioni, imprese, cittadini e comunità scientifica⁵⁸.

Secondo tale impostazione il principio di precauzione viene strettamente collegato alla tendenziale indeterminatezza delle disposizioni normative che vanno a disciplinare lo svolgimento di attività rischiose, con la conseguente necessità di fornire all'interprete, chiamato a contestualizzare *case by case* le norme, valide garanzie e strumenti adeguati al fine di scongiurare un eccessivo "sovraccarico del momento giudiziale" e ribadire la centralità di «apparati stabili ben visibili cui deve essere affidato il compito di procurarsi definitivamente su questioni tecnico - scientifiche complesse, non controllabili sino in fondo né da parte del giudice né da parte dell'amministrazione»⁵⁹.

In conclusione deve quindi evidenziarsi come, vista la complessità derivante da una corretta attuazione del principio di precauzione, risulta quindi determinante la necessaria definizione di procedure di adozione delle singole decisioni, capaci di porsi come risultato di procedimenti aperti al contraddittorio, partecipativi ed inclusivi di tutti gli interessi coinvolti⁶⁰.

la partecipazione della società civile alle decisioni che possono porsi alla base delle trasformazioni sociali e che possono rivelarsi suscettibili di ledere taluni diritti fondamentali dell'uomo».

⁵⁷ Cfr. G. MORBIDELLI, *Profili giurisdizionali e giustiziali nella tutela amministrativa dell'ambiente*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI, A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e diritto*, II, Città di Castello, 1999, p. 307.

⁵⁸ Cfr. G. D. COMPORI, *Contenuto i limiti del governo amministrativo dell'inquinamento elettromagnetico alla luce del principio di precauzione*, cit., pp. 215 e ss.. Cfr. inoltre M. TALLACCHINI, *Principio di precauzione e filosofia pubblica dell'ambiente*, in *Una nuova etica per l'ambiente*, Lecce, 2006, pp. 95 e ss.. Secondo l'Autore il principio di precauzione deve essere considerato uno strumento idoneo a prevedere una tutela preventiva attraverso «un'integrazione tra il giudizio scientifico e giudizio giuridico-politico per la tutela dei cittadini».

⁵⁹ F. SALVIA, *Considerazioni su tecnica ed interessi*, in *Dir. pubb.*, 2002, p. 603.

⁶⁰ Cfr. R. TITOMANLIO, *Il principio di precauzione fra ordinamento europeo e ordinamento italiano*, cit., p. 257.