

RIFLESSIONI SUL RUOLO DEL PRINCIPIO DI PRECAUZIONE NEL PROCESSO DECISIONALE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI.*

di Andrea Napolitano**

Sommario. 1. Premessa: oggetto, metodo ed obiettivi dell'indagine. – 2. La dimensione costituzionale del principio di precauzione. – 3. L'evoluzione storico-normativa del principio di precauzione nel panorama giuridico internazionale ed europeo. – 4. Il principio di precauzione nella giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte europea dei diritti dell'uomo. – 5. L'evoluzione del principio di precauzione dell'ordinamento nazionale. 6. Conclusioni prospettiche

1. Premessa: oggetto, metodo ed obiettivi dell'indagine.

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 producono inesorabilmente sull'azione delle amministrazioni pubbliche, il principio di precauzione si è affermato, nella c.d. "società del rischio"⁵⁸⁴, come strumento idoneo a fornire certezza ed efficienza⁵⁸⁵.

* *Sottoposto a referaggio.*

** Assegnista di ricerca in Diritto cost. – Università di Napoli "Federico II".

⁵⁸⁴ Secondo parte della dottrina, infatti, il costante ed inesorabile sviluppo tecnologico e sociale, nonché la globalizzazione delle economie e dei diritti, hanno prodotto un mutamento dei rischi e la percezione degli stessi che diventano, quindi, elementi caratterizzanti la società del rischio. Cfr. Z. Bauman, *La società dell'incertezza*, Bologna, 1999, p. 30; A. Giddens, *Il mondo che cambia. Come la globalizzazione ridisegna la nostra vita*, Bologna, 2000, p. 50; U. Beck, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, 2001, p. 40; S. Cassese, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, 2001, p. 20; Z. Bauman, *Modernità liquida*, Roma-Bari, 2002, p. 34; S. Cassese, *Oltre lo Stato*, Roma-Bari, 2006, p. 23.

⁵⁸⁵ 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. M. Tallacchini, *Ambiente e diritto della scienza incerta*, in S. Grassi, M. Cecchetti e A. Andronio, *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999, 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; A. Barone, *Il diritto del rischio*, Milano, 2006, p. 30; L. Butti, *Principio di precauzione, Codice dell'ambiente e giurisprudenza delle Corti comunitarie e della Corte Cost.*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2006, p. 809; G. Galasso, *Il principio di precauzione nella disciplina degli OGM*, Torino, 2006, p. 40; M. Antonioli, *Precauzionalità, gestione del rischio ed*

Come si avrà modo di analizzare *infra*⁵⁸⁶, il dibattito in dottrina e giurisprudenza 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)⁵⁸⁷ 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 valutativo⁵⁸⁸.

Ad avvalorare quest'ultimo orientamento è la legge n. 241/90, così come modificata dalla legge n. 15/05, che, all'articolo 1, inserisce fra i "principi generali dell'attività amministrativa"⁵⁸⁹ 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»⁵⁹⁰.

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

azione amministrativa, in *Riv. It. Dir. pubbl.*, 2007, p. 43; A. Zei, *Principio di precauzione*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, II, 2008, p. 670 ss.

⁵⁸⁶ Paragrafo 4 e 5.

⁵⁸⁷ Cfr. sul punto B. Baldi, *Gestire l'emergenza: le politiche di protezione civile in prospettiva comparata*, Roma, 1996, p. 34; 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.

⁵⁸⁸ Cfr. sul punto V. Angiolini, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Padova, 1986, p. 3; G. Bascherini, *L'emergenza cost.. Definizione e modelli*, Milano, 2003, p. 42; M. A. Cabiddu, *Necessità ed emergenza: ai confini dell'ordinamento*, in *Amministrare*, 2, Bologna, 2010, p. 50.

⁵⁸⁹ Come è noto con la legge n. 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. 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".

⁵⁹⁰ Cfr. Tribunale CE, 26 novembre 2002, Cause riunite T- 74/00 e altre, *Artegodan*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2004, p. 632; Corte di Giustizia, 24 luglio 2003, C- 39/03, *Artegodan*, in *Rass. dir. farmaceutico*, 2005, 4, p. 841.

amministrazioni di tenere in considerazione, per le proprie decisioni, non solo valutazioni scientifiche e tecniche ma anche e soprattutto il coinvolgimento degli interessati allo stesso provvedimento.

Sul punto deve altresì sottolinearsi come il principio di precauzione (riconducibile a situazioni di incertezza scientifica) debba essere analizzato in maniera diversa rispetto a quello di prevenzione⁵⁹¹ (adottato in riferimento a danni, non temuti, ma potenziali) proprio in considerazione dei differenti presupposti cui sono ancorati⁵⁹².

Ad avvalorare la sempre maggiore rilevanza, nell'attuale panorama giuridico nazionale ed europeo, del principio di precauzione contribuisce, inoltre, il riferimento a tematiche connesse a profili di responsabilità civile e penale da intendersi quale diretta conseguenza degli sviluppi e delle acquisizioni scientifiche e tecnologiche.

Sulla base di un metodo ricostruttivo ed, al tempo stesso, analitico delle disposizioni e delle decisioni, in ambito europeo e nazionale, che hanno interessato tale materia, nel presente lavoro ci si interrogherà sull'imprescindibile funzione che il principio di precauzione è chiamato a ricoprire nella fase decisionale delle pubbliche amministrazioni in ambito statale e locale.

Si indagheranno, in modo particolare le basi costituzionali dello stesso, evidenziandone la propria legittimazione non solo negli articoli che disciplinano il principio di legalità ed in quelli che regolano l'azione amministrativa, ma anche, nello specifico, in quelle norme costituzionali poste a tutela dell'ambiente e del diritto alla salute.

Al riguardo si cercherà di mettere in risalto, inoltre, l'interessante rapporto che intercorre tra la tutela dell'ambiente, diritto alla salute ed il principio di precauzione in riferimento ai c.d. diritti delle generazioni future ed alla c.d. responsabilità intergenerazionale che

⁵⁹¹ Per un'analisi più approfondita del principio di prevenzione di rinvia a I. Nicotra, *Principio di prevenzione e tutela delle generazioni*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2, 2003, p. 20 ss.

⁵⁹² Cfr. sul punto M. Cecchetti, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, cit., p. 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".

dovrebbero guidare, soprattutto, in questo periodo, le politiche dei singoli Stati sia in ambito economico che ambientale.

L'analisi proseguirà, inoltre, analizzando l'evoluzione che il principio di precauzione ha subito in ambito sovranazionale, attraverso l'esame dei documenti, vincolanti e non vincolanti e delle decisioni delle Corti europee e nazionali che ne hanno disciplinato la materia nel corso degli anni.

Seguiranno, infine, delle conclusioni prospettiche si prefissano l'obiettivo di porre l'attenzione sulla sempre maggiore rilevanza che si deve attribuire al principio di precauzione nella fase decisionale delle Pubbliche amministrazioni in modo da poter prevenire rischi, anche potenziali, per la salute e per l'ambiente che potrebbero scaturire dall'adozione di provvedimenti amministrativi.

Per questo motivo, si cercherà di evidenziare come il principio in esame debba essere considerato un inderogabile strumento per valutare la legittimità dell'azione amministrativa anche in considerazione del fatto che i temi della protezione del clima, dell'atmosfera, della conservazione della biodiversità, della tutela dell'ambiente devono oggi, sempre di più, essere considerati componenti irrinunciabili per l'assetto democratico di un Paese visto il loro inscindibile rapporto con gli altri diritti fondamentali sotto la comune matrice della dignità sociale, così come previsto dall'articolo 3 della Costituzione⁵⁹³.

2. La dimensione costituzionale del principio di precauzione.

Il principio di precauzione, come è stato correttamente evidenziato, sviluppa la sua azione, in modo specifico, nel diritto amministrativo anche e soprattutto in considerazione di quanto previsto dall'articolo 1 della legge n. 241/90 il quale, disciplinando il procedimento amministrativo, stabilisce come l'azione amministrativa debba perseguire i fini determinati dalla legge secondo quanto previsto dai principi dell'ordinamento comunitario, tra i quali rientra, senza dubbio, quello di precauzione⁵⁹⁴.

⁵⁹³ Cfr. B. Caravita di Toritto, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016, p. 19.

⁵⁹⁴ Cfr. F. De Leonardis, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, 2005; F. Trimarchi, *Principio di precauzione e "qualità" dell'azione amministrativa*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2005, p. 1672.

Sulla base di tale disposizione risulta, quindi, evidente la legittimazione costituzionale dello stesso grazie all'articolo 97 Cost. nella misura in cui l'assunzione di decisioni, o l'avvio di attività ed iniziative da parte di soggetti pubblici, debbano essere fondate su una preliminare e puntuale valutazione dei dati scientifici di conoscenza e dei presupposti normativi.

Per questo motivo, quindi, particolarmente rilevante è l'inscindibile rapporto tra il principio di precauzione e quello di legalità, il quale, pur non essendo esplicitamente affermato nella Costituzione, rinviene, come è noto, il proprio fondamento costituzionale nello stesso articolo 97 della Costituzione che estende l'ambito applicativo del rispetto della legge nell'organizzazione dei pubblici uffici anche all'intera azione amministrativa.

In questa fase, quindi, la peculiarità del principio di precauzione si riflette, in maniera puntuale, sulla valutazione degli effetti di una decisione di agire o non agire in presenza di un rischio, anche solo paventato, e sulla provvisorietà di tale valutazione in ragione dell'evoluzione delle conoscenze scientifiche⁵⁹⁵.

Poiché il principio di precauzione si è sviluppato nell'ambito della tutela dell'ambiente⁵⁹⁶ e del diritto alla salute⁵⁹⁷, può sostenersi come lo stesso trovi la propria legittimazione costituzionale negli articoli 9 e 32 Cost.⁵⁹⁸.

⁵⁹⁵ Cfr. sul punto M. G. Stanzone, *Principio di precauzione, tutela della salute e responsabilità della P. A. Profili di diritto comparato*, in www.comparazionedirittocivile.it, settembre 2016, p. 2. Al riguardo l'Autrice ha altresì evidenziato come "L' intervento della P. A. può riguardare tanto materie per le quali il legislatore ha stabilito standard e criteri essenziali quanto fattispecie ancora non disciplinate. Tuttavia, la regolamentazione amministrativa spesso comporta una cristallizzazione in parametri e criteri, che, al contrario, dovrebbero mutare con l'evoluzione delle conoscenze scientifiche e adeguarsi al divenire sempre più rapido e complesso della realtà".

⁵⁹⁶ Per una dettagliata analisi della concezione dell'ambiente nel testo cost. cfr. per tutti M.S. Giannini, *"Ambiente": saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1973, p. 15; B. Caravita di Toritto, *La tutela dell'ambiente nel diritto cost.*, in V. Domenichelli e N. Olivetti Rason, C. Poli (a cura di), *Diritto pubblico dell'ambiente*, Padova, 1996, p. 47. Per un'approfondita disamina sui principi fondamentali ai quali si ispira l'intervento europeo in materia ambientale: B. Caravita Di Toritto, L. Casseti e A. Morrone (a cura di), *Diritto all'ambiente*, cit., p. 30.

⁵⁹⁷ Come è noto il principio di precauzione è stato concepito, per la prima volta, 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 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. Bifulco e 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.

⁵⁹⁸ Cfr. B. Caravita Di Toritto, L. Casseti e A. Morrone (a cura di), *Diritto all'ambiente*, cit., p. 40.

Come è noto, inoltre, in virtù degli interventi della Corte di giustizia all'ambiente è riconosciuto, in alcuni casi, un rilievo certamente superiore anche rispetto a quello della tutela della concorrenza e del mercato⁵⁹⁹.

A ciò deve aggiungersi, inoltre, come la nostra Costituzione preveda, tra i limiti all'iniziativa economica privata, a prescindere dai possibili significati di utilità, fine, funzione sociale, anche le c.d. finalità ambientali e paesaggistiche⁶⁰⁰.

Al riguardo parte della dottrina ha evidenziato l'importanza del riferimento contenuto nell'articolo 41 poiché, «a prescindere dai possibili significati di utilità, fine e funzione sociale non vi è dubbio che tra essi rientrino senz'altro quelli con finalità ambientali e paesaggistiche»⁶⁰¹.

Sul punto la Corte costituzionale ha elaborato una casistica interessante⁶⁰² dalla quale affiora come la disciplina volta a tutelare interessi ambientali non sia in contrasto con la libertà di iniziativa economica «perché questa consente l'apposizione di limiti al suo esercizio a condizione che essi corrispondano all'utilità sociale, nel cui ambito sicuramente rientrano gli interessi alla tutela della salute e dell'ambiente»⁶⁰³.

La stessa Corte ha inoltre evidenziato come l'articolo 9 della Costituzione risulti essere strettamente collegato all'articolo 32 della Costituzione immaginando, per questo motivo, «un diritto all'ambiente salubre» ed una «tutela dell'ambiente in cui l'uomo vive»⁶⁰⁴ in considerazione del fatto che «l'ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita e la sua salvaguardia esprime l'esigenza di un habitat naturale nel quale l'uomo agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini»⁶⁰⁵.

⁵⁹⁹ In modo particolare, la Corte di giustizia ha evidenziato come la protezione dell'ambiente debba essere dichiarato uno degli «scopi essenziali della Comunità» ed una «esigenza imperativa». Cfr. sul punto Corte di Giustizia, 7 febbraio 1985, C-240/83, in *Racc.* 1985, I, 531; Corte di giustizia, 20 settembre 1988, C-302/86, *Racc.* 1987, I, p. 351

⁶⁰⁰ Cfr. Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641, in *Resp. civ. e prev.*, 1988, p. 847.

⁶⁰¹ Cfr. B. Caravita di Toritto, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 19.

⁶⁰² Cfr. sul punto Corte cost., 27 giugno 1986, n. 151, in *Foro amm.*, 1987, p. 3; Corte cost., 31 marzo 1987 n. 87, in *Giur.it.*, 1988, I, 1, p. 5336; Corte cost., 11 luglio 1989 n. 391, in *Giur.it.*, p. 1990, I, 1, p. 338; Corte cost., 3 ottobre 1990, n. 430, in *Giur. cost.*, 1990, p. 2570; Corte cost., 30 luglio 1992, n. 388, in *Riv. Giur. amb.*, 1992, p. 873; Corte cost., 7 novembre 1994, n. 379, in *Giust. civ.*, 1995, I, p. 48; Corte cost., 5 maggio 2006, n. 182, in *Riv. giur. edilizia*, 2006, 3, I, p. 476; 3 marzo 2007 n. 81, in *Giur. cost.*, 2006, 2, p. 873; Corte cost., 18 aprile 2008, n. 104, in *Giur. cost.*, 2008, 2, p. 1318; Corte cost., 23 gennaio 2009, n. 12, in *Giur. cost.*, 2009, 1, p. 77.

⁶⁰³ Cfr. Corte cost., 3 giugno 1998, in *Giur. cost.*, 1998, p. 1577.

⁶⁰⁴ Corte cost., 16 marzo 1990, n. 127, in *Foro amm.*, 1991, p. 5.

⁶⁰⁵ Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 617, in *Giur. cost.*, 1987, p. 12

Ed è proprio in ragione di una lettura congiunta degli articoli 9 e 32 Cost., che i Giudici costituzionali hanno affermato la concezione *unitaria* dell'ambiente che comprende «la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), l'esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutta la specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni»⁶⁰⁶.

La tutela dell'ambiente e, di conseguenza, il principio di precauzione risultano strettamente collegati, inoltre, ai c.d. diritti delle generazioni future ed alla c.d. responsabilità intergenerazionale, da intendersi quale «possibili forme di tutela giuridica, azionabili dagli appartenenti alla generazione vivente, in favore degli interessi degli uomini ancora non esistenti»⁶⁰⁷, che, in virtù della propria dimensione non solo morale ma anche giuridica, sono alla base di un ripensamento, seppur lento, dell'impostazione dei singoli Stati nella fase di attuazione di politiche in ambito economico⁶⁰⁸ e di contrasto ai cambiamenti climatici⁶⁰⁹.

Da ciò può quindi evidenziarsi come il principio di precauzione trovi ulteriore legittimazione costituzionale nell'articolo 2 della Costituzione che, come è noto, riconosciuti i diritti inviolabili dell'uomo, impone l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale dal quale derivano, secondo attenta dottrina

⁶⁰⁶ Corte cost., 28 maggio 1987, n. 210, in *Foro amm.*, 1988, I, p. 329.

⁶⁰⁷ Cfr. sul punto R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008, p. 35 ss. Al riguardo l'Autore ha sottolineato la differenza tra responsabilità intergenerazionale e responsabilità verso generazioni future, evidenziando come «la valenza concettuale delle due espressioni non è però identica. Possiamo infatti affermare che il concetto di responsabilità intergenerazionale include quello di responsabilità verso le generazioni future, e non viceversa. Con il primo termine si pongono in relazione generazioni che potrebbero essere già tutte esistenti».

⁶⁰⁸ Si veda, da ultimo la sentenza della Corte cost. 14 febbraio 2019 n. 18, in *Diritto e Giustizia*, 2019. In modo particolare, la Corte cost., nel richiamare come parametri di legittimità cost. gli articoli 81 e 97 della Costituzione, ha attribuito un'autonoma rilevanza giuridica ai c.d. «diritti di domani», facendo ricorso al concetto di solidarietà, tanto in termini di equità, quanto di mutualità-generazionale, nella sua declinazione di solidarietà-generazionale e solidarietà intra-generazionale. Per un'attenta e puntuale ricostruzione della questione si rinvia a A. Papa e G. Palombino, *Abuso del diritto e responsabilità intergenerazionale: prime note di una riflessione in divenire*, in L. Carpentieri (a cura di), *L'abuso del diritto e la sua rinnova "rilevanza trasversale nell'ordinamento giuridico italiano": Considerazioni introduttive*, Torino, 2018, p. 140 ss.; G. Palombino, *La solidarietà generazionale alla luce della sentenza n. 18 del 2019 della Corte Cost.*, in corso di pubblicazione. Cfr. sul punto inoltre Corte cost., 29 luglio 2005 n. 345, in *Giur. cost.*, 2005, p. 4; Corte cost., 18 giugno 2008, in *Giur. cost.*, 2008, 3, p. 2374; Corte cost., 23 ottobre 2009, n. 263, in *Giur. cost.*, 2009, 5, p. 3738; Corte cost., 10 aprile 2014, n. 88, in *Giur. cost.*, 2014, 2, p. 1606; Corte cost., 5 marzo 2018, n. 49, in *Foro it.*, 2018, 9, 5, p. 2614.

⁶⁰⁹ Per un'attenta ed esaustiva analisi sul punto Cfr. sul punto R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, cit., p. 31 ss.

“Costituzioni intensamente politiche, caratterizzate, cioè, da finalità di lungo periodo da perseguire attraverso l’impegno comune e solidale dei consociati”⁶¹⁰.

3. L’evoluzione storico-normativa del principio di precauzione nel panorama giuridico internazionale ed europeo.

Grazie alle numerose convenzioni internazionali e ai documenti non vincolanti che si sono susseguiti nel tempo⁶¹¹, il principio di precauzione può essere considerato “il prodotto forse più originale e nuovo del diritto internazionale dell’ambiente”⁶¹² 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 è quindi giustificata dalla necessità di prevenire danni gravi e difficilmente riparabili, quale diretta conseguenza della omessa valutazione dei rischi connessi all’esercizio di determinate attività⁶¹³.

⁶¹⁰ Cfr. M. Fioravanti, *Art. 2 Costituzione italiana*, Roma, 2018, p. 32.

⁶¹¹ 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., p. 16; A. Barone, *Il diritto del rischio*, cit., p. 115; M. Antonioli, *Precauzionalità, gestione del rischio e azione amministrativa*, cit., p. 51.

⁶¹² Cfr. M. Montini, *La necessità ambientale nel diritto internazionale e comunitario*, Padova, 2001, p. 39.

⁶¹³ Diretta conseguenza di tale compito è stata l’esigenza di prevedere, non solo chiare e puntuali nozioni scientifiche sempre aggiornate, ma 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

Si tratta di una prima enunciazione del principio di precauzione fortemente criticata in dottrina che l'ha ritenuta, in più occasioni, "aperta e vaga"⁶¹⁴, 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"⁶¹⁵.

Dopo la Dichiarazione di Rio il principio di precauzione è stato velocemente recepito a livello europeo nel Trattato di Maastricht (articolo 174 TCE oggi articolo 191 TFUE), grazie al quale 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 i *pilastri* della strategia degli interventi dell'Unione in materia di ambiente⁶¹⁶.

In seguito, la comunicazione della Commissione europea sul principio di precauzione del 2 febbraio 2000 (Com/2000/01) ha incluso lo stesso 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 economici⁶¹⁷.

Nello specifico, infatti, è evidenziato come il rispetto del principio di precauzione debba

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".

⁶¹⁴ 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, p. 140; G. Manfredi, *Cambiamenti climatici e principio di precauzione*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2011, p. 25.

⁶¹⁵ Cfr. A. Zei, *Il principio di precauzione: programma, regola, metodo*, cit., p. 6.

⁶¹⁶ 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 sono "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, pp. 20 ss. Per un'analisi più approfondita della questione si rinvia a I. Nicotra (a cura di), *Europea e ambiente*, cit., p. 30 ss.

⁶¹⁷ Cfr. sul punto A. Pizzorusso, *Il patrimonio cost. europeo*, Bologna, 2002, p. 130; A. Von Bogdandy, *I principi fondamentali dell'Unione Europea. Un contributo allo sviluppo del costituzionalismo europeo*, Napoli, 2011, p. 120.

prevedere 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 parti⁶¹⁸.

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 riconosciuto 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”⁶¹⁹.

Come è noto, inoltre, a livello europeo tale principio è stato ritenuto pacificamente applicabile non più al solo diritto ambientale⁶²⁰, ma anche alla salute umana, ai prodotti alimentari, ai settori zoosanitario 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 zoosanitario e fitosanitario»⁶²¹.

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,

⁶¹⁸ 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”.

⁶¹⁹ Cfr. R. Titomanlio, *Il principio di precauzione fra ordinamento europeo e ordinamento italiano*, cit., p. 43.

⁶²⁰ Come è noto l'ambiente e la salute ricevono inoltre una particolare tutela anche dagli articoli 35 e 37 della Carta europea dei diritti fondamentali dell'Unione europea che prevedendo un collegamento tra tutela dell'ambiente e della salute e le 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, *La protezione della salute*, in *Scritti di diritto pubblico europeo dell'economia*, Napoli, 2016, p. 73; *ID.*, *La tutela dell'ambiente*, in *Scritti di diritto pubblico europeo dell'economia*, cit., p. 91.

⁶²¹ 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”.

capace di fornire un sufficiente grado di verosimiglianza e di probabilità del danno temuto⁶²².

4. Il principio di precauzione nella giurisprudenza della Corte di Giustizia europea dei diritti dell'uomo.

Anche la Corte di giustizia 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 salute⁶²³.

Al riguardo di particolare interesse risulta una recente decisione della Corte di giustizia⁶²⁴, chiamata a pronunciarsi sulle domanda 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*⁶²⁵.

⁶²² Cfr. R. Titomanlio, *Il principio di precauzione fra ordinamento europeo e ordinamento italiano*, cit., p. 43.

⁶²³ 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-2211; Corte di Giustizia, 5 maggio 1998, C-180/96, Regno Unito / Commissione, in *Racc.*, I, 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, p. 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, 43, p. 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.

⁶²⁴ Corte di Giustizia, 9 giugno 2016 C- 78/16, 79/16 in *Resp. civ. prev.* 2016, 6, p. 2006.

⁶²⁵ 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

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»⁶²⁶.

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 è obbligato a tener conto del principio di precauzione, ha tuttavia evidenziato come lo stesso debba essere applicato “tenendo conto del principio di proporzionalità”⁶²⁷, secondo il quale l'atto adottato non deve superare «i limiti di ciò che è appropriato e necessario per il conseguimento degli obiettivi legittimi perseguiti dalla normativa in esame»⁶²⁸.

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 la 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 2016 n. 478 in *Foro it.*, 2016, 3, p. 129.

⁶²⁶ 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”.

⁶²⁷ Cfr. sul punto F. De Leonardis, *Principio di precauzione e amministrazione di rischio*, cit., p. 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.

⁶²⁸ 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.

Sulla base di tali premesse, quindi, secondo i Giudici europei, l'adozione delle misure di eradicazione previste dalla Decisione in parola 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»⁶²⁹.

A prescindere dall'esame del nesso di causalità tra diffusione del batterio ed essiccamento delle piante, la dottrina ha criticato la decisione della Corte di giustizia, in quanto si sarebbero applicati “due pesi e due misure”⁶³⁰ con conseguente disparità di trattamento tra le parti⁶³¹.

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”⁶³², capace di motivare qualunque tipologia di provvedimento attraverso il rovesciamento dell'esatto *iter* argomentativo.

Oltre a lamentare la violazione del principio di precauzione e 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

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 “risulti 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”.

⁶²⁹ Nello specifico, i giudici, pur evidenziando che nel parere presentato il 6 gennaio 2015 dall' EFSA 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”.

⁶³⁰ 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 e F. Saitta (a cura di), *Percorsi di diritto amministrativo*, Torino, 2014, p. 142 ss.

⁶³¹ Nello specifico, a questi ultimi, 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 tesi Cfr. R. Titomanlio, *Il principio di precauzione fra ordinamento europeo e ordinamento italiano*, cit., p. 111.

⁶³² Cfr. R. Titomanlio, *Il principio di precauzione fra ordinamento europeo e ordinamento italiano*, cit., p. 111.

avrebbero sofferto con l'estirpazione delle piante⁶³³.

Pur riconoscendo al legislatore dell'Unione ampia discrezionalità⁶³⁴, la Corte ha, nel caso specifico, affermato un diritto ad un indennizzo quale diretta conseguenza di quanto previsto dall'articolo 17 della stessa Carta dei diritti fondamentali⁶³⁵.

Al riguardo si ricorda come, anche la Corte Europea dei diritti dell'Uomo ha evidenziato che le Pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo di informare correttamente i soggetti esposti a possibili rischi scientificamente incerti, individuando, in caso di inadempimento, una responsabilità patrimoniale a carico dello Stato⁶³⁶.

Nel richiamare il proprio orientamento sul diritto al rispetto della vita privata, così come tutelato dall'articolo 8 CEDU⁶³⁷, 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

⁶³³ 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 indennizzo soprattutto in riferimento all'obbligo di eradicazione di piante sane.

⁶³⁴ Cfr. sul punto Corte di giustizia, 10 luglio 2003, C-20/00 *Booker Acquaculture e Hydro Seafood*, in *Europa e dir. priv.*, 2004, p. 1217.

⁶³⁵ 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 regolato dalla legge nei limiti imposti dall'interesse generale». Cfr. sul punto A. Lucarelli, *Scritti di diritto pubblico europeo dell'economia*, cit., p. 91.

⁶³⁶ 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. Ruozi, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei Diritti Umani*, Napoli, 2011, p. 120.

⁶³⁷ 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 *Ragusan*, 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 European Convention on Human Rights: Towards a New Approach*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2009, 353; O.W. Pedersen, *The Ties that Bind: The Environment the European Public Law*, 4, 2010, p. 571.

in capo alle Amministrazioni pubbliche autonoma rispetto alle disposizioni nazionali⁶³⁸.

Nonostante dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo il principio di precauzione non risulti aver acquisito ancora una propria identità, non essendo stato univocamente individuato, parte della dottrina ha riscontrato, nell'interpretazione dei giudici europei, "i tratti di un nuovo paradigma, ancora in formazione dello Stato contemporaneo, che diviene Stato protettore⁶³⁹, informatore e formatore"⁶⁴⁰, chiamato a farsi carico della previsione di possibili eventi imprevisi derivanti da attività umane e della prevenzione e protezione della collettività.

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

Il principio di precauzione è oggi considerato uno dei principi cardine che regolano l'attività delle Pubbliche amministrazioni⁶⁴¹.

Come è noto, inoltre, prima dell'entrata in vigore del c.d. codice dell'ambiente⁶⁴², l'ordinamento italiano risultava privo di un richiamo generale al principio di precauzione a cui si faceva riferimento unicamente in alcuni provvedimenti settoriali⁶⁴³ o decisioni

⁶³⁸ 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 responsabilità patrimoniale cfr. P. Trimarchi, *Rischio e responsabilità oggettiva*, Milano, 1961, p. 30 ss.; E. Al Mureden, *Principio di precauzione, tutela della salute e responsabilità civile*, Bologna, 2008, p. 59 ss.

⁶³⁹ Cfr. sul punto F. Ewald, *L'Etat de précaution. Rapport public du Conseil d'Etat pour l'année 2005*, Parigi, 2006, p. 30.

⁶⁴⁰ Cfr. M. Pacini, *Principio di precauzione e obblighi di informazione a protezione dei diritti umani*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 6, 2014, p. 590.

⁶⁴¹ 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, *Il principio di precauzione*, in *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, p. 413.

⁶⁴² d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, «Norme in materia ambientale».

⁶⁴³ 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 è 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 sulla protezione dalla esposizione a campi elettromagnetici*, in *Giorn. dir.*

giurisprudenziali aventi ad oggetto la legittimità dei provvedimenti emanati dalle amministrazioni pubbliche⁶⁴⁴.

Il codice dell'ambiente ha recepito, all'articolo 301, il principio individuando le tipologie e le modalità di applicazione delle misure preventive da adottare e sancendo 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 e per l'ambiente, deve essere assicurato un alto livello di protezione»⁶⁴⁵.

Il successivo articolo 310 del codice dell'ambiente ha poi riconosciuto ad enti territoriali nonché a persone fisiche e giuridiche la legittimazione ad agire per l'annullamento di provvedimenti emanati in violazione delle disposizioni in materia ambientale nonché «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».

Nel Testo unico delle norme in materia ambientale sono stati poi inseriti 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 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 è annoverato il *principio dell'azione ambientale* tra i *principi generali* in tema di tutela dell'ambiente, definiti «regole generali della materia ambientale

amm., 2001, p. 3; G. Manfredi, *Commento alla legge* ° 36/01, in *Urb. App.*, 2001, p. 40. 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. d.lgs. 6 settembre 2005 n. 206, «Codice del consumo a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003 n. 229».

⁶⁴⁴ Cfr. sul punto Tar Brescia, 11 aprile 2005, n. 304 in *Foro amm. TAR*, 2005, 4, p. 966.

⁶⁴⁵ 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 Cost.*, cit., p. 814; A. Zei, *Principio di precauzione*, cit., p. 670 ss.

nell'adozione degli atti normativi, di indirizzo e di coordinamento e nell'emanazione dei provvedimenti di natura contingibile ed urgente»⁶⁴⁶.

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 confliggenti⁶⁴⁷.

Quindi il principio di precauzione non previene, ma assume un decisivo rilievo nelle operazioni di *bilanciamento*: in tale modo il diritto o la libertà pretermessa non vengono *eccessivamente sacrificati* specie nelle ipotesi di incertezza scientifica collegabili a potenziali danni alla salute ed all'ambiente⁶⁴⁸.

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 materia⁶⁴⁹.

⁶⁴⁶ Cfr. d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, «Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152 recante norme in materia ambientale».

⁶⁴⁷ Cfr. sul punto Corte cost. 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 Cost. abbia assegnato a tale principio la natura di norma parametro nel giudizio di costituzionalità della legislazione regionale e statale in materia ambientale. Cfr. Corte cost., 26 giugno 2002, n. 282 in *Comuni Italia*, 2002, p. 1179; Corte cost., 7 ottobre 2003, n. 307 in *Giur. cost.*, 2003, p. 5; Corte cost., 16 luglio 2009, n. 247, in *Giur. cost.*, 2009, 4, p. 3217. Cfr. inoltre P. Savona, *Il principio di precauzione e il suo ruolo nel sindacato giurisdizionale sulle questioni scientifiche controverse*, in *www.federalismi.it*, 25, 2011, p. 10.

⁶⁴⁸ 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, in *Foro it.*, 2014, 2, I, p. 441, 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 Cost., Sentenza n. 85/13*, in *Rivista aic*, 3, 2013, p. 20; R. Bin, *Giurisdizione o 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 Cost.: osservazioni preliminari al giudizio di costituzionalità*, in *www.dirittopenalecontemporaneo.it*, 15 febbraio 2013, p. 30.

⁶⁴⁹ Cfr. sul punto Corte Cost. 26 maggio 1998, n. 185 in *Ragiusan*, 1998, 172, p. 184; Corte Cost. 9 maggio 2002, n. 202 in *Giur. cost.*, 2002, p. 1599; Corte Cost. 6 aprile 2005, n. 135 in *Ragiusan*, 2005, 257, p. 136;

Anche il Giudice amministrativo ha riconosciuto al principio di precauzione, 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'ambiente⁶⁵⁰.

Al riguardo particolarmente rilevante è la sentenza del Consiglio di Stato n. 6250/13⁶⁵¹ che, secondo parte della dottrina, ha definito un vero e proprio “*decalogo di regole per una corretta applicazione del principio di precauzione*”⁶⁵².

Facendo propri i dettati elaborati dalla giurisprudenza europea sul punto, secondo i giudici l'applicazione degli elementi caratterizzanti il principio di precauzione debbono 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*”⁶⁵³.

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*

Corte Cost. 3 novembre 2005, n. 406, cit., p. 4429; Corte Cost. 17 marzo 2006, n. 106 in *Giur. cost.* 2006, p. 2; Corte Cost. 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. 22 maggio 2013, n. 93 in *Giur. cost.*, 2013, 3, p. 1592; Corte Cost. 5 dicembre 2014, n. 274 in *Giur. cost.* 2014, 6, p. 4670; Corte Cost. 9 maggio 2015, n. 83 in *Giur. cost.*, 2013, 3, p. 1424; Corte Cost. 12 luglio 2017, n. 170 in *Giur. cost.* 2017, 4, p. 1555; Corte Cost. 8 novembre 2017, n. 232 in *Giur. cost.* 2017, 6, p. 2340; Corte Cost. 15 novembre 2017, n. 240 in *Giur. cost.* 2017, 6, p. 2478.

⁶⁵⁰ Cfr. sul punto Consiglio di Stato 14 aprile 2016 n. 1509 in *Foro Amm.*, 2016, 4, p. 812; Tar Lazio 3 giugno 2015 n. 7782 in *Riv. giur. ed.*, 2015, 4,1, p. 793; Consiglio di Stato 12 febbraio 2015 n. 757 in *Riv. giur. ed.* 2015, 3, I, p. 490; Consiglio di Stato 6 maggio 2013 n. 2446 in *Foro amm. - C.d.S.*, 2013, 5, p. 1278; Consiglio di Stato n. 2495/15 in *Foro amm.*, 2015, 5, p. 1415; Consiglio di Stato 22 luglio 2005 n. 3917 in *Foro it.* 2006, 7-8, III, p. 402; Consiglio di Stato 27 dicembre 2013 n. 6250 in *Riv. giur. ed.*, 2014, 1, I, p. 106 Tar Abruzzo 3 ottobre 2012 n. 403 in *Foro amm. TAR*, 2012, 10, p. 3218; Tar Molise, 15 marzo 2017 n. 82 in *Foro amm.*, 2017, 3, p. 762; Consiglio di Stato 18 maggio 2015 n. 2495 in *Foro amm.*, 2015, 5, p. 1415.

⁶⁵¹ Cfr. Cons. Stato 27 dicembre 2013 n. 6250, in *Riv. giur. ed.*, 2014.

⁶⁵² Cfr. G. Monaco, *Dal Consiglio di Stato quasi un “decalogo” sull'applicazione del principio di precauzione*, in *Urbanistica e appalti*, 2014, 5, p. 551.

⁶⁵³ 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».

dei rischi calata nella concretezza del contesto spazio temporale di riferimento” in modo da individuarne la misura “necessaria”⁶⁵⁴.

6. Conclusioni prospettiche.

Sulla base dell’analisi svolta in merito alla sempre maggiore rilevanza che il principio di precauzione sta acquisendo nel panorama giuridico nazionale ed europeo, risultano necessarie delle, seppur brevi, considerazioni prospettiche.

Il principio di precauzione impone alle Pubbliche amministrazioni di adottare provvedimenti adeguati all’esigenza di prevenire rischi, anche potenziali, per la salute, l’ambiente e la sicurezza di una collettività, facendo quindi prevalere tali necessità sugli interessi economici⁶⁵⁵.

Come è stato evidenziato, si tratta di una “risposta del diritto alle nuove forme di aggressione all’incolumità e alla salute che derivano dalle applicazioni delle scoperte scientifiche e tecnologiche”⁶⁵⁶ che, al tempo stesso, “ non fornisce una regola per decidere, quanto piuttosto una regola di procedere” in quanto la ratio ispiratrice non può che rinvenirsi “nell’organizzazione delle procedure, nei cui casi si convogliano le valutazioni scientifiche, economiche e politiche che fondano il ricorso alla misura cautelativa”⁶⁵⁷.

⁶⁵⁴ Cfr. R. Titomanlio, *Il principio di precauzione fra ordinamento europeo e ordinamento italiano*, cit., p. 202.

⁶⁵⁵ Cfr. P. A. Lemme Machado, *Il principio di precauzione e la valutazione dei rischi*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 5, 2007, p.892 secondo il quale “la situazione di rischio può non essere pienamente delineata ma la sua percezione, ancorché imprecisa, deve essere dimostrata con razionalità, evitando perciò di incamminarsi sul terreno dell’imponderabile”.

⁶⁵⁶ Cfr. A. Costanzo, *Presupposti del diritto ambientale europeo*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 1, 2003, p. 13.

⁶⁵⁷ Cfr. M. Cecchietti, *La disciplina giuridica della tutela ambientale come “diritto dell’ambiente”*, in *www.federalismi.it*, 25, 2006, p. 103.

La decisione di adottare misure precauzionali deve essere quindi considerata la sintesi della volontà politica e di valutazioni amministrative avvalorate da fondamenti di natura scientifica ed, al tempo stesso, da un bilanciamento tra interesse costituzionalmente garantiti. Cfr. inoltre sul punto 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 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. pubb.*, 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; 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.

Da ciò ne deriva, quindi, che il rispetto del principio di precauzione debba essere considerato un imprescindibile parametro per valutare la legittimità dell'azione amministrativa nell'adozione di un determinato atto, in quanto considerato vero e proprio "principio attivo di regolazione dell'azione amministrativa"⁶⁵⁸.

Come è stato più volte evidenziato, infatti, la valutazione dei rischi, compiuta dalle 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»⁶⁵⁹.

Nonostante la rilevanza assegnata da dottrina e giurisprudenza al principio di precauzione, da un'accurata analisi della recente questione della c.d. *Xylella fastidiosa* deve purtroppo

⁶⁵⁸ Cfr. F. Trimarchi, *Principio di precauzione e qualità dell'azione amministrativa*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 6, 2005, p. 1684. Il principio di precauzione diviene quindi regola procedurale che impone il rispetto dei canoni di trasparenza, pluralismo ed emendabilità. Cfr. inoltre 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, 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". Cfr. infine S. Lieto, *Inquadramento giuridico del sistema dell'early-warning per la gestione del rischio ambientale tra principio di precauzione e discrezionalità tecnica*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2, 2007, p. 136. Secondo l'Autrice "il principio di precauzione dovrebbe tradursi in dispositivo giuridico e dovrebbe fondarsi su alcuni punti: necessità di una istruttoria tecnico giuridica completa, svolta da un organo imparziale (non politico) i cui componenti siano selezionati mediante procedure pubbliche; necessità che i meccanismi normativi possano essere progressivamente adeguati in base all'evoluzioni della scienza e della tecnica; necessità di garantire a questi procedimenti normativi forme di partecipazione pubblica".

⁶⁵⁹ Cfr. Tribunale di Primo Grado, 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, 9 settembre 2003, C-236/01, *Monsanto Agricoltura Italia Spa*, in *Racc.*, 2003, I, p. 8105; Tribunale di Primo Grado, 28 giugno 2005, T-158/03, *Industrias Químicas des Valles, SA c. Commissione*, in *Racc.*, 2005, II, p. 2425.

evidenziarsi l’emanazione di atti normativi europei⁶⁶⁰, nazionali⁶⁶¹ e regionali⁶⁶² che sembrano porsi in netto contrasto con lo stesso principio.

Nello specifico, infatti, nell’emanazione di questi atti non si è minimamente presa in considerazione quanto indicato dalle nuove tecnologie biologiche, avvalorate anche da studi scientifici⁶⁶³, che non solo eviterebbero la totale estirpazione delle piante ma scongiurerebbero, soprattutto, un inutile spargimento di pesticidi che, come è noto, rientrano a pieno titolo tra quelle attività che possono comportare, in maniera immediata, un danno alla salute di una generalità indeterminata di abitanti delle zone interessate, nonché una conseguente lesione del c.d. diritto all’ambiente salubre, così come legittimamente previsto dalla giurisprudenza⁶⁶⁴.

Sul punto è stato inoltre ricordato che i temi della protezione del clima, dell’atmosfera, della conservazione della biodiversità, della tutela dell’ambiente sono considerati una componente fondamentale per l’assetto democratico di un paese, in considerazione del nesso tra diritto dell’ambiente e gli altri diritti fondamentali sotto la comune matrice della pari dignità sociale, così come previsto dall’articolo 3 della Costituzione⁶⁶⁵.

In conclusione risulta quindi auspicabile una riconsiderazione del principio di precauzione da parte delle Pubbliche amministrazioni nella fase di approvazione di qualsiasi provvedimento che possa avere effetti diretti ed immediati su determinate comunità di cittadini.

Nello specifico, infatti, il principio di precauzione non può più essere saggiato sulla base di un’impostazione *meramente procedurale* alla stregua di una sostanziale regola di giustizia, ma deve finalmente rappresentare un valore, una regola di azione capace di orientare, parametrare ed indirizzare l’attività delle Pubbliche amministrazioni, idonea a

⁶⁶⁰ Cfr. Decisione di esecuzione 2015/789 della Commissione del 18 maggio 2015 relativa alle misure per impedire l’introduzione e la diffusione nell’Unione della Xylella fastidiosa; Decisione di esecuzione 2018/927 della Commissione del 27 giugno 2018 che modifica la decisione di esecuzione 2015/789 relativa alle misure per impedire l’introduzione e la diffusione nell’Unione della Xylella fastidiosa.

⁶⁶¹ Cfr. Decreto Ministeriale 13 febbraio 2018 n. 4999 relativa a “Misure di emergenza per la prevenzione, il controllo e l’eradicazione di Xylella fastidiosa nel territorio della Repubblica Italiana”.

⁶⁶² Cfr. Delibera Giunta Regionale 24 ottobre 2018 n. 1890 recante “Azioni di contrasto alla diffusione della Xylella fastidiosa per il 2018/2019 in applicazione della Decisione di esecuzione (UE) 789/2015.

⁶⁶³ Al riguardo si ricorda quello proposto dal Prof. Scortichini, batteriologo di fama internazionale, che ha inoltre firmato i protocolli di diagnosi di *Xylella fastidiosa* presenti nell’EPPO.

⁶⁶⁴ Cfr. sul punto Corte Cost. 30 dicembre 1987 n. 617, in *Riv. Giur. Amb*, 1988, p. 113. Nello specifico, la Corte ha evidenziato come “l’ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita e la sua salvaguardia esprime l’esigenza di un habitat naturale nel quale l’uomo agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini”.

⁶⁶⁵ Cfr. B. Caravita Di Toritto – L. Cassetti – A. Morrone (a cura di), *Diritto all’ambiente*, cit., p. 40.

prevedere una tutela preventiva attraverso “un’integrazione tra il giudizio scientifico e giudizio giuridico-politico per la tutela del cittadini”⁶⁶⁶ ed, al tempo stesso, prevedere procedure aperte al contraddittorio, partecipative ed inclusive di tutti gli interessi coinvolti⁶⁶⁷.

Abstract: Il presente lavoro ha ad oggetto il ruolo del principio di precauzione nel processo decisionale delle Pubbliche amministrazioni anche, e soprattutto, alla luce della sempre maggiore rilevanza che lo stesso sta acquisendo per la tutela di situazioni costituzionalmente garantite, quali i diritti alla salute ed all’ambiente.

Il principio in esame, sviluppatosi in ambito internazionale, trova una propria legittimazione in alcune disposizioni costituzionali: esso ha avuto una definitiva consacrazione, grazie all’intervento della giurisprudenza, nazionale ed europea, e del legislatore che lo ha inserito nell’alveo dei dogmi che regolano l’azione amministrativa.

Abstract: The aim of this work is to investigate on the role of the precautionary principle in the decision process of the public administration, in light of the ever rising relevance which the same is acquiring, in order to protect constitutionally guaranteed rights, such as the right to health and the one to the environment. The principle under examination, developed in an international setting, finds its legitimacy in some constitutional dispositions and it had its final consecration due to the national and European case law intervention and due to the legislator who inserted it among the dogma which regulate the administrative action.

Parole chiave: Principio di precauzione – azione amministrativa – salute – ambiente – diritti – pubblica amministrazione.

Key words: Precautionary principle – administrative action – health – environment – rights

⁶⁶⁶ Cfr. M. Tallacchini, *Principio di precauzione e filosofia pubblica dell’ambiente*, in *Una nuova etica per l’ambiente*, Lecce 2005, p. 95. Cfr. inoltre G.D. Comporti, *Contenuto e limiti del governo amministrativo dell’inquinamento elettromagnetico alla luce del principio di precauzione*, cit., p. 215, che ribadisce la centralità di “*apparati stabili ben visibili cui deve essere affidato il compito di pronunciarsi definitivamente su questioni tecnico-scientifiche complesse, non controllabili sino in fondo né da parte del giudice né da parte dell’amministrazione*”.

⁶⁶⁷ Cfr. R. Titomanlio, *Il principio di precauzione tra ordinamento europeo e ordinamento italiano*, cit., p. 257.

– Public administration.