

Consiglio di Stato, sez. III, 11 marzo 2021, n. 2096.

## GENESI ED EVOLUZIONE DEL PRINCIPIO DI PRECAUZIONE NELLA SOCIETÀ DEL RISCHIO

Cesare Sergio\*

**SOMMARIO:** 1.- Premessa; 2.- La genesi internazionale del principio di precauzione; 3.- La consacrazione europea dell'approccio precauzionale: il ruolo fondamentale della Corte di Giustizia; 4.- L'ingresso del principio di precauzione nell'ordinamento italiano tra giurisprudenza costituzionale e amministrativa; 5.- Profili di comparazione: il principio di precauzione nell'ordinamento francese; 6.- Riflessioni conclusive

1.- La recente pronuncia del Consiglio di Stato n. 2096 del 11 marzo 2021, avente ad oggetto la legittimità delle misure ministeriali adottate per far fronte alla nota emergenza fitosanitaria consistente nella comparsa nel Salento di una grave patologia dell'olivo (*id est*: complesso del disseccamento rapido dell'olivo, abbreviato in CoDiRO), che è stata associata al rinvenimento nei vasi xilematici di molti ulivi malati del patogeno batterico *Xylella fastidiosa*, offre l'occasione per scandagliare il percorso normativo e giurisprudenziale che ha condotto all'affermazione multilivello del principio di precauzione.

A tale scopo, è opportuno preliminarmente evidenziare come il progresso scientifico-tecnologico abbia ormai da tempo raggiunto un livello tale da rendere ingovernabili gli effetti collaterali della indefinita manipolazione dell'ambiente e delle sue risorse da parte dell'uomo, come definitivamente dimostrato da problemi quali l'effetto-serra, il buco nell'ozono, il mutamento climatico<sup>1</sup>.

In altri termini, non sembra più potersi dubitare del fatto che l'evoluzione della scienza e della tecnica, oltre al miglioramento della qualità della vita individuale e collettiva, porti con sé anche turbamenti che sempre più destabilizzano l'equilibrio ecologico dell'intero pianeta<sup>2</sup>, con

---

\* Laureato con lode in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II".

<sup>1</sup> Cfr. M. A. Selvaggio, *L'approccio della sociologia al rischio ambientale* in <http://teoriaestoriadeldirittoprivato.com>.

<sup>2</sup> Secondo il rapporto "*The European environment – state and outlook 2020*", anche detto "*SOER 2020*", pubblicato dall'European Environment Agency, sebbene le politiche europee su ambiente e clima abbiano contribuito a migliorare la situazione negli ultimi decenni, i progressi compiuti non sono sufficienti per il raggiungimento degli obiettivi strategici del 2020 e del 2030, nonché di quelli a più lungo termine del 2050 per il conseguimento di un futuro sostenibile a basse emissioni di carbonio.

conseguenti timori, dubbi e diffidenze per i potenziali rischi che potrebbero derivare alla salute umana e all'ambiente.

Non a caso, una delle più originali ed efficaci definizioni della società contemporanea è quella di società del rischio<sup>3</sup>, la cui prima formulazione profeticamente coincide con i disastrosi avvenimenti legati alla centrale nucleare di Chernobyl.

Proprio l'immagine minacciosa della nube radioattiva che aleggia sul cielo d'Europa diviene l'effigie della società del rischio<sup>4</sup>, imponendo un ripensamento dei rapporti tra l'uomo e la natura: l'*homo scientificus* inizia a provare angoscia per quello che ha fatto alla natura<sup>5</sup> e a considerare in modo sistemico i rischi che egli stesso, in modo continuo, incontrollato, non-intenzionale, produce.

È in questo contesto che, in seguito al manifestarsi dell'inadeguatezza degli strumenti di protezione fondati su criteri prevalentemente risarcitori e sanzionatori, l'approccio di tipo precauzionale<sup>6</sup> si affaccia quale strumento di supporto ai processi decisionali per evitare esiti infausti per l'ecosistema.

Infatti, l'approccio precauzionale consente di assumere le decisioni che, sulla base di una completa valutazione dei rischi, pur in presenza di incertezza scientifica, risultino maggiormente affidabili al fine di scongiurare un nocumento per la salute o per l'ambiente, senza dover attendere la dimostrazione dell'effettiva sussistenza, nonché della gravità, di tali rischi<sup>7</sup>.

Si può dire, dunque, che l'affermazione del principio di precauzione simboleggia il passaggio dalla fede illuministica nella scienza come fonte di verità assoluta ad una visione più critica e partecipata del sapere scientifico.

2.- La genesi della logica precauzionale viene tradizionalmente collocata nell'ordinamento tedesco degli anni Settanta, allorquando il disastro ecologico delle piogge acide, dovuto

---

<sup>3</sup> Cfr. U. Beck, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma 1986, *passim*; A. Giddens, *Le conseguenze della modernità. Fiducia e rischio, sicurezza e pericolo*, Bologna 1990, *passim*; Z. Bauman, *La società dell'incertezza*, Bologna 1999, *passim*.

<sup>4</sup> Cfr. W. Privitera, *Prefazione a Tecnica, individuo e società. Cinque lezioni sulla teoria di Ulrich Beck*, Catanzaro 2004, p. 5.

<sup>5</sup> Cfr. U. Beck, *Benvenuti nel mondo in Reset*, 62/2000, pp. 57-58.

<sup>6</sup> Mentre alcuni considerano tale approccio uno degli approdi più significativi del pensiero giuridico del secolo scorso, altri non lesinano critiche nei suoi riguardi. Nel primo senso, N. De Sadeleer, *Les avatars du principe de précaution en droit public: effet de mode ou révolution silencieuse?*, RFDA, 2001, p. 548. Nel secondo senso, D. Corradini Broussard, *Biodiritto e biotech. Il principio di precauzione, il problema della brevettabilità e i giuristi imperdonabili* in *Materiali storia cultura giuridica*, 2003, p. 197; F. Giunta, *Prudenza nella scienza versus prudenza della scienza? In margine alla disciplina dei trapianti e degli xenotrapianti* in *Diritto pubblico*, 2003, p. 164.

<sup>7</sup> Cfr. Corte di Giustizia, 09/06/2016, cause riunite C – 78/16 e C – 79/16; Consiglio di Stato, sez. V, 27/12/2013, n. 6250.

principalmente all'impiego di determinate tecniche di combustione fossile, fa emergere istanze di tutela rafforzata dell'ambiente<sup>8</sup>.

La risposta a tali istanze è una politica ambientale che assume il Vorsorgeprinzip come criterio per l'adozione di opportune misure contro l'inquinamento, pur in assenza di dati scientifici certi sui rischi per l'ambiente.

Il trapianto del concetto tedesco di Vorsorgeprinzip nei consessi internazionali avviene nell'ambito dei negoziati fra i rappresentanti dei Paesi partecipanti alle prime due Conferenze Internazionali per la Protezione del Mare del Nord, ospitati, rispettivamente, dalla Germania (Paese promotore dell'iniziativa) a Brema nel 1984 e dalla Gran Bretagna a Londra nel 1987<sup>9</sup>. Da quel momento in poi l'ascesa del principio di precauzione è proseguita inarrestabile in una panoplia sempre meno facilmente governabile di trattati e dichiarazioni internazionali<sup>10</sup>.

In particolare, nella Dichiarazione Finale della Terza Conferenza Internazionale per la Protezione del Mare del Nord, tenutasi a Den Hague nel 1990, le parti sanciscono chiaramente che *“i Governi firmatari devono applicare il principio di precauzione, vale a dire adottare misure volte ad evitare gli impatti potenzialmente nocivi di sostanze persistenti, tossiche e suscettibili di applicazione biologica, anche quando non vi sono prove scientifiche dell'esistenza di un nesso causale tra le emissioni e gli effetti”*.

Ma la vera e propria consacrazione del principio di precauzione in campo internazionale si ha nella Dichiarazione approvata a conclusione della Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo (anche detta Earth Summit), svoltasi a Rio de Janeiro nel 1992, priva di valore giuridico vincolante per gli Stati sottoscrittori e tuttavia estremamente influente per la vocazione universale di un testo sottoscritto dai rappresentanti di ben 179 Paesi<sup>11</sup>.

Infatti, la tesi dottrinale che nega l'appartenenza del principio al diritto internazionale consuetudinario viene superata con la Dichiarazione conclusiva dell'Earth Summit, considerata come il momento culminante del processo di cristallizzazione consuetudinaria del principio *de quo*<sup>12</sup>.

Il Principio 15 della suddetta Dichiarazione contiene probabilmente la più celebre formulazione del principio di precauzione: *“Al fine di proteggere l'ambiente, gli Stati applicheranno*

---

<sup>8</sup> Cfr. A. Zei, *Principio di precauzione* in *Digesto delle discipline giuspubblicistiche*, Torino 2008, p. 673; G. Ragone, *Il principio di precauzione nella prospettiva del giudice costituzionale* in *Biolaw Journal*, S. I. n. 2, 2019, p. 161.

<sup>9</sup> Cfr. U. Izzo, *La precauzione nella responsabilità civile. Analisi di un concetto sul tema del danno da contagio per via trasfusionale*, Padova 2004, pp. 33-34.

<sup>10</sup> Cfr. id., *La precauzione* cit., p. 35.

<sup>11</sup> Cfr. id., *La precauzione* cit., p. 37.

<sup>12</sup> Cfr. F. Scalia, *Principio di precauzione e ragionevole bilanciamento dei diritti nello stato di emergenza* in <https://federalismi.it>.

*largamente, secondo le loro capacità, il metodo precauzionale. In caso di rischio di danno grave e irreversibile, l'assenza di certezza scientifica assoluta non deve servire da pretesto per rinviare l'adozione di misure adeguate ed efficaci, anche in rapporto ai costi, dirette a prevenire il degrado ambientale”.*

In essa viene pertanto sancito che l'incertezza scientifica non giustifica l'inerzia statale, e anzi fa sorgere l'obbligo di adottare misure tempestive, adeguate ed efficaci a prevenire danni gravi e irreversibili per l'ambiente.

Il principio di precauzione è poi richiamato in altre importanti carte internazionali, tra cui si ricorda la Convenzione sulla Diversità Biologica del 1992 e la Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (anche detta Accordi di Rio) del 1992.

Quest'ultima è stata implementata di recente dagli Accordi di Parigi del 2015, al cui interno il principio in esame non viene esplicitamente configurato come principio decisorio ad applicazione diretta, ma piuttosto assume il rango di valore implicito generale da considerare nella predisposizione di azioni future<sup>13</sup>.

Successivamente, il principio di precauzione estende il proprio campo di applicazione dalla tutela dell'ambiente anche ad altri settori.

Infatti, esso viene affermato nel Protocollo di Cartagena sulla Biosicurezza del 2000 con l'intento di assicurare un adeguato livello di protezione della biodiversità dai rischi derivanti dal trasferimento, dalla manipolazione e dall'uso degli organismi geneticamente modificati ottenuti dalle moderne tecniche di biotecnologia, con particolare riguardo ai movimenti transfrontalieri.

In senso contrario si pongono gli accordi commerciali multilaterali stipulati in seno all'Organizzazione Mondiale del Commercio, nei quali la logica precauzionale comunemente accolta nel diritto internazionale viene in un certo senso rovesciata: l'adozione di misure precauzionali viene subordinata non all'incertezza scientifica, bensì alla certezza scientifica della nocività del prodotto<sup>14</sup>.

Infatti, l'Accordo sull'Applicazione delle Misure Sanitarie e Fitosanitarie del 1994 presenta un chiaro *favor* per la realizzazione di attività potenzialmente pericolose ed è rivolto, piuttosto che a prevenire il pregiudizio alla salute umana o all'ambiente, a evitare un potenziale pregiudizio economico per la mancata commercializzazione del prodotto<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Cfr. F. Spagnoli, *Il principio di precauzione nel diritto internazionale ed europeo: il ruolo della scienza e del diritto nell'emergenza climatica* in <https://dpceonline.it>.

<sup>14</sup> Cfr. L. Marini, *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario. La disciplina del commercio di organismi geneticamente modificati e profili di sicurezza alimentare*, Padova 2004, p. 57.

<sup>15</sup> Cfr. C. Iannello, *Note cit.*

A mente dell'Accordo sull'Applicazione delle Misure Sanitarie e Fitosanitarie, uno Stato può adottare misure precauzionali provvisorie purché queste siano necessarie, fondate su criteri scientifici e non vengano mantenute in assenza di prove scientifiche.

In definitiva, a partire dagli anni Novanta, si può dire che il principio di precauzione si fa strada nei principali testi internazionali in materia ambientale per poi allargare la propria incidenza anche a settori come quello della salute e dell'alimentazione.

Da tanto ne deriva anche una eterogeneità di contesti giuridici e di formulazioni del principio in questione e, di conseguenza, difficoltà nella ricostruzione unitaria del suo significato precipuo.

L'unico elemento davvero comune a tutte le enunciazioni del principio di precauzione in materia internazionale è ravvisabile nel requisito dell'incertezza scientifica.

Tale aspetto costituisce l'innovatività della logica della precauzione, volta all'eliminazione o alla riduzione di rischi ignoti e che, allo stato delle conoscenze scientifiche, non si possono ragionevolmente escludere, rispetto alla logica della prevenzione, volta all'eliminazione o alla riduzione dei rischi già noti alla scienza<sup>16</sup>.

Tuttavia, esso non risolve il problema del significato normativo del principio in questione e si continua a discutere in dottrina sull'esistenza di due diversi approcci precauzionali: una versione "forte" o "obbligante" e una versione "debole" o "facoltizzante"<sup>17</sup>.

A metà tra i due approcci, si pone anche una terza scuola di pensiero che propugna la funzione prevalentemente interpretativa del principio di precauzione<sup>18</sup>.

Quest'ultima tesi sembra essere avallata dalla giurisprudenza internazionale che, nell'ambito del ricorso proposto da Australia e Nuova Zelanda avverso un programma sperimentale di pesca del Giappone (cd. Southern Bluefin Tuna case), richiama il principio di precauzione per giustificare l'applicazione delle misure cautelari richieste.

Infatti, data la situazione di incertezza scientifica della nocività degli effetti del programma di pesca, il Giudice internazionale afferma che "*although the Tribunal cannot conclusively assess the scientific evidence presented by the parties, it finds that measures should be taken as a matter of urgency to preserve the rights of the parties and to avert further deterioration of the southern bluefin tuna stock*"<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> Cfr. D. Castronuovo, *Principio di precauzione e beni legati alla sicurezza. La logica precauzionale come fattore espansivo del "penale" nella giurisprudenza della Cassazione* in <https://penalecontemporaneo.it>.

<sup>17</sup> Cfr. C. R. Sunstein, *Il diritto della paura. Oltre il principio di precauzione*, Bologna 2010, p. 31; S. Di Benedetto, *La funzione interpretativa del principio di precauzione in diritto internazionale* in *Diritto commerciale internazionale*, 2/2006, pp. 321 ss..

<sup>18</sup> Cfr. S. Di Benedetto, *La funzione* cit..

<sup>19</sup> International Tribunal for the Law of the Sea, Southern Bluefin Tuna Cases, Requests for provisional measures, 27/08/1999, order.

Appare evidente un utilizzo strumentale del principio di precauzione ai fini dell'applicazione delle misure preventive<sup>20</sup>.

3.- In origine, il Trattato di Roma del 1957, con il quale è stata istituita la Comunità Economica Europea, non conteneva alcun esplicito riferimento al principio di precauzione e non menzionava neppure il settore ambientale.

Per tale motivo, le istituzioni comunitarie operavano inizialmente attraverso i cosiddetti Programmi per la tutela ambientale e con l'emanazione di direttive fondate sugli artt. 100 e 235 del Trattato<sup>21</sup>.

Una timida apertura al principio di precauzione si ha solo nella seconda metà degli anni Ottanta: infatti, l'Atto Unico Europeo del 1986, pur non prevedendo anch'esso un richiamo esplicito all'approccio precauzionale, introduce un nuovo titolo dedicato all'ambiente, che funge da prima base giuridica per una politica ambientale comune finalizzata a salvaguardare la qualità dell'ambiente, proteggere la salute umana e garantire un uso razionale delle risorse naturali.

È necessario attendere il Trattato sull'Unione Europea del 1992 per l'ingresso del principio di precauzione nel tessuto costituzionale europeo: infatti, l'art. 130R del detto Trattato (riproposto dall'art. 174 del Trattato di Amsterdam del 1997 e oggi dall'art. 191 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea) statuisce che *“La politica della Comunità in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni della Comunità. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio “chi inquina paga”. In tale contesto, le misure di armonizzazione rispondenti ad esigenze di protezione dell'ambiente comportano, nei casi opportuni, una clausola di salvaguardia che autorizza gli Stati membri a prendere, per motivi ambientali di natura non economica, misure provvisorie soggette a una procedura comunitaria di controllo”*.

A partire da tale momento, dunque, il principio di precauzione assurge a pilastro della politica ambientale dell'Unione Europea, unitamente ai principi di prevenzione, correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente e di “chi inquina paga”, anche se apparentemente privo di contenuto e portata specifici.

---

<sup>20</sup> Cfr. S. Di Benedetto, *La funzione* cit..

<sup>21</sup> A tali fini, è stato fondamentale l'apporto della Corte di Giustizia, che ha fornito una base giuridica generale per consentire alla Comunità di legiferare in materia ambientale: cfr. Corte di Giustizia, 07/02/1985, C – 240/83; id., 20/09/1988, C – 302/86; id., 24/09/1986, C – 213/86.

L'apparenza risulta smentita dalla lettura combinata del par. 2 e del par. 3 dell'art. 191, che impone di tener conto di alcune circostanze (dati scientifici e tecnici disponibili; condizioni dell'ambiente nelle varie regioni dell'Unione, dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione; sviluppo socioeconomico dell'Unione nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato delle sue singole regioni) nel procedimento di adozione delle misure di salvaguardia di interessi generali nelle situazioni di incertezza scientifica<sup>22</sup>.

Della questione si è occupata la Commissione Europea che, a seguito della Risoluzione del Consiglio Europeo del 13 aprile 1999, ha predisposto la Comunicazione sul principio di precauzione del 02 febbraio 2000, COM/2000/0001, per esplicitare i criteri che devono presiedere l'adozione di ciascun atto fondato sul principio in esame.

La Commissione, innanzitutto, chiarisce che la razionalizzazione interpretativa del principio di precauzione è mossa dall'intento di evitare un ingiustificato ricorso al detto principio per dissimulare un protezionismo mascherato.

Inoltre, essa manifesta la consapevolezza che, nella maggior parte dei casi, non sia possibile raggiungere un "rischio zero".

Chiarito ciò, la Commissione afferma che il principio in esame possa essere invocato quando siano stati compiuti tutti gli sforzi possibili per identificare gli effetti potenzialmente negativi derivanti da un dato fenomeno sulla base di dati scientifici affidabili, attraverso un procedimento logico che porti ad una conclusione atta ad esprimere la possibilità del verificarsi e l'eventuale gravità del pericolo sull'ambiente o sulla salute, compresa la portata dei possibili danni, la persistenza, la reversibilità e gli effetti ritardati o latenti<sup>23</sup>.

Poi la Commissione precisa che l'approccio precauzionale, pur se previsto con riferimento all'ambiente, sia applicabile a qualsiasi materia, in presenza di tre fattori: una valutazione scientifica completa condotta da un'autorità indipendente per determinare il grado d'incertezza scientifica; una valutazione dei rischi e delle conseguenze in mancanza di un'azione europea; la partecipazione, nella massima trasparenza, di tutte le parti interessate allo studio delle azioni eventuali.

Per quanto riguarda le misure risultanti dal ricorso al principio di precauzione, esse possono prendere la forma di un'azione o di un'inazione, a seconda del livello di rischio considerato come accettabile dalla società che deve sostenerlo<sup>24</sup>, e devono rispondere ai principi generali

---

<sup>22</sup> Cfr. F. De Leonardis, *Il principio di precauzione nell'amministrazione del rischio*, Milano 2005, p. 33.

<sup>23</sup> Cfr. U. Izzo, *La precauzione* cit., p. 47.

<sup>24</sup> La dimensione sociale assume un ruolo particolarmente importante nella formazione del consenso sulla scelta dell'autorità pubblica di agire o non agire nei confronti di eventi incerti. In termini, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo sancisce che il principio di precauzione comporta in capo alle autorità pubbliche il dovere di assicurare un'adeguata informazione agli interessati per consentire di valutare i rischi per la propria vita e salute. Una simile

della gestione del rischio: 1) la proporzionalità tra le misure adottate e il livello di protezione ricercato; 2) la non discriminazione nell'applicazione delle misure; 3) la coerenza delle misure con quelle già prese in situazioni analoghe; 4) l'esame necessario dei vantaggi e degli oneri risultanti dall'azione o dall'inazione; 5) il riesame delle misure alla luce dell'evoluzione scientifica.

La Commissione conclude sfatando il mito che l'invocazione del principio di precauzione comporti un'automatica inversione dell'onere della prova di fronte all'incertezza.

Si può dire, in definitiva, che la Comunicazione della Commissione Europea del 2000 "codifica" il principio di precauzione tra i principi generali dell'ordinamento europeo, in quanto, pur se atto di *soft law*, rappresenta la posizione delle istituzioni europee *in subiecta materia*<sup>25</sup>.

Infatti, essa è stata supportata dagli atti adottati successivamente dagli altri Organi dell'Unione Europea, tra cui si ricorda la recente Risoluzione del Parlamento Europeo del 15 gennaio 2020 sul Green Deal, 2019/2956 (RSP), che sottolinea il ruolo essenziale del principio di precauzione nel guidare le azioni dell'Unione Europea in tutti gli ambiti politici, insieme al principio del non nuocere, nel massimo rispetto del principio della coerenza delle politiche.

Il vero motore del principio di precauzione è però individuabile nell'attività interpretativa svolta dalla giurisprudenza europea, che dà un contributo essenziale alla definizione del suo contenuto, del suo ruolo e dei suoi limiti<sup>26</sup>.

In particolare, la Corte di Giustizia esplicita chiaramente il carattere imperativo della materia ambientale e assicura le opportune deroghe alle quattro libertà fondamentali nel rispetto dell'interesse comunitario all'ambiente<sup>27</sup>.

Una prima pronuncia della giurisprudenza europea in cui è rinvenibile una embrionale applicazione del principio di precauzione risale al lontano 1976: in essa vengono posti in relazione i divieti o le restrizioni al commercio con la tutela della salute e della vita delle

---

obbligazione può, in determinati casi, includere il dovere di fornire simili informazioni, connesso a un autentico diritto del pubblico a essere informato. L'inosservanza comporta una responsabilità patrimoniale di diritto internazionale delle autorità pubbliche, autonoma rispetto alle discipline nazionali. Cfr. Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, 05/12/2013, Vilnes e altri c. Norvegia.

<sup>25</sup> Cfr. G. Gorgoni, *Il principio di precauzione e la governance dell'incertezza* in <https://governarelapaura.unibo.it>.

<sup>26</sup> È stato osservato che, nell'interpretazione di tale principio, la giurisprudenza della Corte di Giustizia possa suddividersi in tre fasi: a) una prima fase in cui è prevalsa la tesi che, anche in mancanza di prove scientifiche sulla dannosità di sostanze, gli Stati membri possono introdurre discipline restrittive riguardanti il settore della sanità pubblica; b) una seconda fase in cui vengono valorizzate, da un lato, l'esigenza della "prova del rischio" e, dall'altro la necessaria coesistenza dei principi di non discriminazione e di proporzionalità; una terza fase in cui il principio di precauzione assume i lineamenti oggi noti anche grazie alle indicazioni della Commissione nella Comunicazione del 2000. Cfr. Tribunale di Bologna, sez. III, 09/03/2020, n. 508.

<sup>27</sup> Cfr. Corte di Giustizia, 20/02/1979, C – 120/78; id., 07/02/1985 C – 240/83; id., 20/09/1988, C – 302/86; G. Lo Schiavo, *La Corte di Giustizia e l'interpretazione della Direttiva 35/2004 sulla responsabilità per danno ambientale: nuove frontiere* in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, fasc. 1, 2011, pp. 83 ss..



persone, specificando che le normative o le prassi nazionali restrittive o potenzialmente restrittive delle importazioni di prodotti farmaceutici sono compatibili con la normativa europea solo se necessarie per una protezione efficace della salute e della vita delle persone<sup>28</sup>.

Si susseguono negli anni Ottanta e Novanta una serie di decisioni in cui la Corte di Giustizia evidenzia che la corretta applicazione del principio di precauzione impone agli Stati membri una valutazione sul rischio correlato ad una determinata attività o prodotto, basata su dati scientifici razionali e oggettivi, anche se carenti o contraddetti da altri dati, che consentano di calibrare la sussistenza di un rischio tale da rendere necessaria l'adozione di misure precauzionali<sup>29</sup>.

In altri termini, l'autorità pubblica deve adempiere una serie di propedeutici e necessari obblighi procedurali per l'invocazione del principio di precauzione, mentre resta sostanzialmente libera di determinare il contenuto delle misure precauzionali da adottare in relazione alle concrete circostanze di rischio (nel rispetto degli anzidetti principi generali della gestione del rischio).

Tra i *dictum* giustiziali va sicuramente ricordato quello che ha definito la celebre controversia tra Francia e Gran Bretagna relativa alla legittimità del divieto di importazione imposto dalla Francia nei confronti di bovini e carni bovine inglesi per contrastare il rischio di encefalopatia spongiforme bovina (cd. caso mucca pazza).

Nella predetta statuizione, la Corte di Giustizia afferma che, non potendo escludersi con certezza un nesso causale tra il consumo della carne infetta e l'insorgere della patologia, l'autorità pubblica può adottare misure precauzionali senza dover attendere che siano dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi<sup>30</sup>.

Altra pronuncia interessante è quella resa nel caso Pfizer del 2002, riguardante l'impiego di antibiotici nell'alimentazione animale, in cui viene affermato che le misure precauzionali non possono essere validamente motivate con un approccio puramente ipotetico del rischio, fondato su semplici supposizioni non validate da dati scientifici; di conseguenza, una misura precauzionale può essere adottata esclusivamente quando il rischio risulti documentato sufficientemente sulla base dei dati scientifici disponibili, anche se la sua esistenza o portata non siano certe<sup>31</sup>.

Nel caso Monsanto Agricoltura Italia s.p.a. del 2003, concernente la legittimità di misure nazionali di divieto o limitazione all'immissione sul mercato di prodotti transgenici, il Giudice europeo sancisce che è possibile prevedere divieti all'utilizzo sul territorio nazionale di prodotti

---

<sup>28</sup> Cfr. Corte di Giustizia, 20/05/1976, C – 104/75.

<sup>29</sup> Cfr. Corte di Giustizia, 13/11/1990, C – 331/88; id., 06/05/1986, C – 304/84; id., 10/12/1985, C – 247/84; id., 19/09/1984, C – 94/83; id., 14/07/1983; C – 174/82.

<sup>30</sup> Cfr. Corte di Giustizia, 05/05/1998, C – 157/97.

<sup>31</sup> Cfr. Tribunale di primo grado, 11/09/2002, T – 13/99.

geneticamente modificati solo se vi sia fondato motivo di ritenere che sussistano rischi per la salute umana, animale o ambientale; in caso contrario, tali divieti sono da considerarsi illegittimi<sup>32</sup>.

Più di recente, la Corte di Giustizia è stata chiamata a pronunciarsi, in sede di rinvio pregiudiziale, sulla validità delle misure contenute nella Decisione di Esecuzione UE 2015/789 della Commissione del 18 maggio 2015, volte a impedire la diffusione del patogeno batterico delle piante *Xylella fastidiosa*.

In particolare, i profili controversi portati all'attenzione della Corte concernono la compatibilità con il principio di precauzione dell'obbligo di rimozione immediata (non delle piante infette, ma) di tutte le piante ospiti – ancorché non presentanti sintomi d'infezione – situate in un raggio di 100 metri attorno a quelle contagiate, in assenza di adeguato supporto scientifico.

Ebbene, la Corte, richiamando il principio di proporzionalità, afferma che le misure di eradicazione previste dalla Commissione sono da considerarsi adeguate al fine perseguito, cioè impedire la diffusione del batterio sul territorio europeo, evidenziando che il principio di precauzione giustifica l'adozione di misure protettive anche quando permangono incertezze scientifiche<sup>33</sup>.

Merita rilevare che tale ultima decisione è stata oggetto di critiche da parte degli osservatori per una sorta di favoreggiamento della Corte nei confronti della Commissione rispetto ai ricorrenti: infatti, mentre ai ricorrenti è stato chiesto di fornire un adeguato corredo probatorio alla propria prospettazione, alla Commissione è stato chiesto alcunché<sup>34</sup>.

Ancora più recentemente, il Giudice europeo si è pronunciato sulla conformità al principio di precauzione della normativa europea in materia di immissione in commercio di prodotti fitosanitari, sancendo che il legislatore europeo, allorché adotta norme che disciplinano l'immissione sul mercato di prodotti fitosanitari, deve conformarsi al principio di precauzione, al fine segnatamente di garantire un livello elevato di protezione della salute umana<sup>35</sup>.

In pratica, il principio di precauzione viene interpretato in misura più ampia rispetto al passato, divenendo parametro di verifica della legittimità delle metodologie e delle procedure in base alle quali il soggetto decisore adotta la decisione.

In definitiva, da questa breve raccolta di pronunce della giurisprudenza europea in tema di giustiziabilità del principio di precauzione, si può osservare come il principio in esame abbia

---

<sup>32</sup> Cfr. Corte di Giustizia, 09/09/2003, C – 236/01.

<sup>33</sup> Cfr. Corte di Giustizia, 09/06/2016, cause riunite C – 78/16 e C – 79/16.

<sup>34</sup> Cfr. R. Titomanlio, *Il principio di precauzione fra ordinamento europeo e ordinamento italiano*, Torino 2018, p. 111; A. Napolitano, *L'evoluzione del principio di precauzione nel panorama giuridico nazionale ed europeo* in <https://deiustitia.it>.

<sup>35</sup> Cfr. Corte di Giustizia, Grande Sezione, 01/10/2019, C – 616/17.

ricevuto dagli operatori del diritto le vesti di principio generale dell'ordinamento europeo ben prima della "codificazione" normativa.

Infatti, esso non circoscrive i confini del proprio ambito di applicazione alla protezione di interessi ambientali, ma assicura una protezione anche ad interessi di tipo diverso.

4.- Il principio di precauzione emerge nel nostro ordinamento come conseguenza delle disposizioni europee e della sempre maggiore sensibilità per la tutela dell'ambiente e della salute<sup>36</sup>.

Infatti, non deve stupire che non vi sia menzione del principio in questione nell'alveo costituzionale, dato che all'epoca non vi era una visione unitaria dell'ambiente e della sua tutela giuridica, ma piuttosto di singoli beni ambientali, dotati di particolare valore estetico, e come tali elevati al rango e alla categoria di bellezze naturali.

I primi richiami al principio di precauzione si possono pertanto rinvenire nel Decreto del Ministro dell'Ambiente n. 381 del 10 settembre 1998 (*"Regolamento recante norme per la determinazione dei tetti di radiofrequenza compatibili con la salute umana"*), nel Decreto del Ministro dell'Ambiente n. 163 del 21 aprile 1999 (*"Regolamento recante norme per l'individuazione dei criteri ambientali e sanitari in base ai quali i sindaci adottano le misure di limitazione della circolazione"*), nell'Ordinanza del Ministero della Sanità del 22 novembre 2000 (*"Non idoneità dalla donazione di sangue di coloro che hanno soggiornato per oltre sei mesi nel Regno Unito nel periodo dal 1980 al 1986"*), nonché nella Legge n. 36 del 22 febbraio 2001 (*"Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici"*)<sup>37</sup>.

Particolarmente interessante risulta l'approccio precauzionale adottato nell'intervento legislativo da ultimo richiamato, che si traduce nel perseguimento della triplice finalità di:

- assicurare la tutela della salute dei lavoratori, delle lavoratrici e della popolazione dagli effetti dell'esposizione ai campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici;
- promuovere la ricerca scientifica per la valutazione degli effetti cronici e attivare misure di cautela per i rischi connessi all'esposizione ai campi elettromagnetici;

---

<sup>36</sup> Cfr. A. Napolitano, *L'evoluzione* cit..

<sup>37</sup> Cfr. G. Manfredi, *Note sull'attuazione del principio di precauzione nel diritto pubblico* in *Diritto pubblico*, settembre-dicembre 2004; pp. 1079-1080; F. Fonderico, *Tutela dell'inquinamento elettromagnetico e amministrazione "precauzionale"* in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2004, p. 910; M. G. Stanzone, *Principio di precauzione, tutela della salute e responsabilità della P.A.. Profili di diritto comparato* in <https://comparazionedirittocivile.it>.

- assicurare la tutela dell'ambiente e del paesaggio, promuovere l'innovazione tecnologica e le azioni di risanamento volte a minimizzare l'intensità e gli effetti dei campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici mediante l'utilizzo delle migliori tecnologie disponibili.

Ulteriore riferimento normativo al principio in esame è ravvisabile nel Decreto legislativo n. 224 del 08 luglio 2003 (*"Attuazione della direttiva 2001/18/CE concernente l'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati"*), all'interno del quale lo Stato si assume l'obbligo di adottare le misure precauzionali atte ad evitare che l'emissione deliberata di organismi geneticamente modificati possa arrecare pregiudizi all'ambiente e alla salute umana e animale<sup>38</sup>.

Ma è solo con la legge n. 15 del 11 febbraio 2005 (*"Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa"*), contenente modifiche alla legge n. 241 del 07 agosto 1990 (*"Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi"*), che, mediante il rinvio ai principi dell'ordinamento comunitario, il principio di precauzione diviene uno dei cardini fondamentali dell'*agere* della pubblica autorità, unitamente ai principi di economicità, efficacia, pubblicità e trasparenza.

Tale norma può essere considerata la porta attraverso la quale il principio di precauzione diviene strumento dei processi decisionali della pubblica autorità nei casi di incertezza scientifica<sup>39</sup>.

Nello stesso anno, il Legislatore indica, nell'ambito del Decreto legislativo n. 206 del 06 settembre 2005 (*"Codice del consumo"*), il principio di precauzione quale criterio di adozione delle misure in materia di controllo della sicurezza dei prodotti immessi sul mercato<sup>40</sup>.

Anche il Decreto legislativo n. 152 del 03 aprile 2006 (*"Norme in materia ambientale"*), detto Codice dell'ambiente, recependo la Direttiva 2003/35/CE, richiama più volte in modo espresso il principio in questione, principalmente ma non esclusivamente, nella parte dedicata al risarcimento dei danni arrecati all'ambiente.

In primo luogo, l'art. 301 del Codice, non a caso rubricato *"Attuazione del principio di precauzione"*, prevede che, in caso di pericoli, anche solo potenziali, per la salute umana e per l'ambiente, deve essere assicurato un alto livello di protezione.

La norma, poi, sostanzialmente riprendendo i criteri esplicitati dalla Comunicazione della Commissione del 2000, definisce i limiti e le condizioni di applicazione del detto principio, sancendo che, quando sulla base di una preliminare valutazione scientifica, siano individuati

---

<sup>38</sup> Cfr. M. G. Stanzione, *Principio cit.*

<sup>39</sup> Cfr. F. Follieri, *Decisioni precauzionali e Stato di diritto. La prospettiva della sicurezza alimentare (I parte)* in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, fasc. 6, 2016, pp. 1495 ss..

<sup>40</sup> Cfr. A. Napolitano, *L'evoluzione cit.*

effetti potenzialmente negativi per l'ambiente e per la salute umana, il Ministro dell'ambiente può adottare (anche su richiesta degli Enti locali o degli operatori interessati) misure precauzionali che siano: 1) proporzionali rispetto al livello di protezione che s'intende raggiungere; 2) non discriminatorie nella loro applicazione e coerenti con misure analoghe già adottate; 3) basate sull'esame dei potenziali vantaggi ed oneri; 4) aggiornabili alla luce di nuovi dati scientifici<sup>41</sup>.

L'adozione di siffatte misure da parte del Ministro dell'ambiente deve essere adeguatamente motivata e comunicata agli operatori interessati, i quali sono peraltro tenuti, nei casi previsti dal Codice stesso, a sostenerne i relativi costi, ferma restando la responsabilità del trasgressore.

Ed è altresì previsto che, quando vi sia una minaccia imminente di danno all'ambiente, gli operatori interessati debbano procedere, entro ventiquattro ore e a proprie spese, all'adozione delle necessarie misure di prevenzione e di messa in sicurezza, dandone apposita comunicazione agli Enti locali nel cui territorio si prospetta l'evento lesivo, nonché al Prefetto che nelle ventiquattro ore successive informa il Ministro dell'ambiente cui è riconosciuta la facoltà di adottare egli stesso le misure di prevenzione necessarie<sup>42</sup>.

Merita segnalare che il principio di precauzione viene esplicitamente menzionato anche nell'ambito delle disposizioni del Codice riguardanti i rifiuti.

Successivamente, con Decreto legislativo n. 4 del 16 gennaio 2008 (*“Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale”*), il Legislatore introduce, nell'alveo della normativa ambientale, l'art. 3-ter, a mente del quale tutti i soggetti dell'ordinamento, senza alcuna distinzione, devono agire a tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale nel rispetto dei principi che regolano la politica ambientale (*id est*: principi di precauzione, azione preventiva, correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente e di “chi inquina paga”).

Infine, richiami espliciti al principio in esame si rinvengono nelle fonti attuative del diritto europeo.

Ricostruito così a grandi linee il percorso normativo del principio di precauzione all'interno del nostro ordinamento, si può osservare come, nonostante la pluralità delle disposizioni che vi facciano espresso riferimento, vi siano dubbi circa il suo contenuto o le sue modalità applicative.

---

<sup>41</sup> Cfr. L. Butti, *Principio di precauzione, Codice dell'Ambiente e giurisprudenza delle Corti Comunitarie e della Corte Costituzionale* in *Rivista giuridica ambiente*, 2006, pp. 809 ss..

<sup>42</sup> Cfr. M. G. Stanzione, *Principio cit.*

Al riguardo, analogamente a quanto visto nell'ordinamento europeo, la giurisprudenza (in particolare, costituzionale e amministrativa) ha svolto un ruolo fondamentale per sciogliere i dubbi dati dalla vaghezza delle formulazioni normative.

Quanto alla giurisprudenza costituzionale, essa propugnava una prospettiva indubbiamente precauzionale nell'opera di bilanciamento dei vari interessi costituzionali confliggenti ancor prima che il principio si consolidasse nell'ordinamento europeo e venisse formalmente recepito in quello italiano<sup>43</sup>.

Ad esempio, nella sentenza n. 185 del 26 maggio 1998, avente ad oggetto una terapia alternativa per il trattamento dei tumori (cd. multitattamento Di Bella), essa afferma che l'incertezza scientifica non preclude l'adozione di provvedimenti diretti a tutelare la salute<sup>44</sup>.

Nel ragionamento del Giudice delle Leggi, il principio di precauzione opera come strumento per il migliore contemperamento degli interessi costituzionalmente rilevanti in gioco.

E ciò avviene in due forme: semplice e complessa<sup>45</sup>.

La forma semplice è rinvenibile nella sentenza n. 116 del 17 marzo 2006, in cui la Consulta chiarisce che, in tema di organismi geneticamente modificati, il principio di precauzione costituisce lo strumento per imporre limitazioni alla libertà di iniziativa economica dell'imprenditore agricolo a tutela dell'ambiente e della salute umana<sup>46</sup>.

Dunque, il principio di precauzione non costituisce un nuovo e autonomo termine nel bilanciamento tra gli interessi confliggenti, ma contribuisce ad individuarne il punto di equilibrio, spostandolo, nel caso di specie, a favore di quello ambientale e sanitario.

La forma complessa è invece rinvenibile nella pronuncia resa sul caso Ilva, concernente l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni del Decreto Legge n. 207 del 03 dicembre 2012 (*"Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale"*), come convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 231 del 24 dicembre 2012, che autorizza lo svolgimento di attività industriali ritenute nocive per l'ambiente e la salute<sup>47</sup>.

Con sentenza n. 85 del 09 maggio 2013, la Consulta rigetta la questione, statuendo che il bilanciamento degli interessi contrapposti delineato nel provvedimento amministrativo

---

<sup>43</sup> Cfr. Corte Costituzionale, 20/12/1996, n. 399; id., 26/05/1998, n. 185; id., 24/03/1999, n. 121; id., 14/07/1999, n. 351; id., 07/10/1999, n. 382.

<sup>44</sup> Cfr. Corte Costituzionale, 26/05/1998, n. 185.

<sup>45</sup> Cfr. G. Di Cosimo, *Corte Costituzionale, bilanciamento di interessi e principio di precauzione* in <https://forumcostituzionale.it>.

<sup>46</sup> Cfr. G. Di Cosimo, *Corte cit.*

<sup>47</sup> Cfr. Corte Costituzionale, 09/05/2013, n. 85.

autorizzatorio, previsto dalla normativa impugnata, deve presumersi ragionevole, in quanto frutto di plurimi apporti, tra cui anche quello del principio di precauzione.

La differenza tra le due forme è che, mentre con la prima il potere pubblico si limita a tratteggiare in termini generali il bilanciamento tra gli interessi contrapposti, con la seconda si spinge oltre e adotta uno schema costituito dalla combinazione tra previsione legislativa e provvedimento amministrativo che consente di correggere il punto di equilibrio grazie all'apporto di contributi tecnici e amministrativi<sup>48</sup>.

In entrambi i casi la Consulta valorizza l'importanza delle conoscenze scientifiche, non potendosi sostituire agli organi tecnico-scientifici nazionali e internazionali, per evitare che l'incertezza scientifica possa condurre al ricorso di misure precauzionali eccessivamente pregiudizievoli per l'interesse reputato recessivo<sup>49</sup>.

Quanto alla giurisprudenza amministrativa, anch'essa riconosce il ruolo fondamentale del principio di precauzione, aderendo agli approdi della giurisprudenza eurounitaria.

Particolare rilievo assume la sentenza n. 6250 del 27 dicembre 2013, con cui il Consiglio di Stato predispone un decalogo sull'applicazione del principio di precauzione<sup>50</sup>.

Nella detta sentenza, il Giudice amministrativo chiarisce che i tratti giuridici del principio in questione devono essere individuati lungo un percorso esegetico fondato sul binomio analisi dei rischi – carattere necessario delle misure adottate<sup>51</sup>.

In tal modo, il Consiglio di Stato, rifiutando un approccio puramente ipotetico, evidenzia che l'adozione di misure precauzionali è subordinata ad una preventiva valutazione che deve concludersi con un giudizio di stretta necessità delle misure medesime al fine di evitare danni per l'ambiente o per la salute<sup>52</sup>.

In altri termini, il principio di precauzione è uno strumento che consente di raggiungere un elevato livello di tutela dell'ambiente e della salute, non necessariamente coincidente con il "rischio zero"<sup>53</sup>.

Infatti, un rischio estremamente basso può comunque essere tollerabile, sempre a condizione che la valutazione sia stata effettuata da esperti in materia.

---

<sup>48</sup> Cfr. G. Di Cosimo, *Corte cit.*

<sup>49</sup> In tal senso anche Corte Costituzionale, 12/07/2017, n. 70; id., 09/05/2015, n. 83; id., 05/12/2014, n. 574; id., 22/05/2013, n. 93; id., 23/07/2009, n. 235; id., 17/03/2006, n. 116; id., 03/09/2005, n. 406; id., 06/04/2005, n. 135; id., 26/06/2002, n. 282.

<sup>50</sup> Cfr. G. Monaco, *Dal Consiglio di Stato quasi un "decalogo" sull'applicazione del principio di precauzione in Urbanistica e appalti*, n. 5, 2014, pp. 551 ss..

<sup>51</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 27/12/ 2013, n. 6250.

<sup>52</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 27/12/ 2013, n. 6250.

<sup>53</sup> Cfr. G. Monaco, *Dal Consiglio cit.*

Solo quando si oltrepassa il livello di rischio giudicato accettabile dalla società, allora si può invocare la giustiziabilità del principio di precauzione.

Il che passa 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<sup>54</sup>.

In linea con quanto appena detto si pone anche la più recente giurisprudenza amministrativa, secondo cui la disciplina della tutela dell'ambiente e della salute dei cittadini deve essere orientata dal principio di precauzione, da intendersi nel senso di obbligo giuridico di assicurare un elevato livello di tutela, mediante l'adozione delle migliori tecnologie disponibili, finalizzato ad anticipare la tutela da apprestarsi in sede legislativa<sup>55</sup>.

Ciò comporta che il *vulnus* deve essere solo ragionevolmente ipotizzato e non provato con assoluta certezza, anche perché quest'ultima si avrebbe solo una volta che il danno è già stato prodotto<sup>56</sup>.

Ma allo stesso tempo viene precisato che l'incertezza scientifica non deve condurre al ricorso di misure precauzionali eccessivamente gravose per l'interesse reputato recessivo<sup>57</sup>.

In definitiva, l'applicazione del principio di precauzione richiede una solida base scientifica che permetta di individuare il percorso di procedimentalizzazione delle decisioni dell'autorità pubblica in situazioni di incertezza e di consentire così una gestione collettiva del rischio<sup>58</sup>.

5.- Il principio di precauzione entra a far parte dell'ordinamento francese con la Legge n. 101 del 02 febbraio 1995 ("*Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement*"), anche detta Loi Barnier, con la quale vengono apportate modifiche all'art. L200-1 del Code Rural, poi trasfuso nell'art. L110-1 del Code de l'environnement.

In particolare, riprendendo la Dichiarazione conclusiva dell'Earth Summit di Rio de Janeiro del 1992, la predetta Legge sancisce che la gestione dell'ambiente deve ispirarsi al principio di precauzione, secondo il quale l'assenza di certezza scientifica non deve ritardare l'adozione di misure effettive e proporzionate volte a prevenire un rischio di danni gravi e irreversibili all'ambiente ad un costo economicamente accettabile.

---

<sup>54</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 27/12/ 2013, n. 6250.

<sup>55</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sez. III, 11 marzo 2021, n. 2096; Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Sicilia, 31/12/2020, n. 1217; T.A.R. Friuli-Venezia Giulia – Trieste, sez. I, 20/07/2020, n. 265; Consiglio di Stato, sez. II, 11/05/2020, n. 2964; 06/04/2020, n. 2248; sez. IV, 18/07/2017, n. 3559.

<sup>56</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sez. III, 11 marzo 2021, n. 2096.

<sup>57</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sez. III, 11 marzo 2021, n. 2096.

<sup>58</sup> Cfr. Consiglio di Stato, Commissione speciale, 26/09/2017, parere n. 2065.



Successivamente, la Charte de l'environnement del 2004, elaborata da una commissione speciale appositamente istituita a seguito della campagna elettorale del 2002, sancisce all'art. 5 che, in applicazione del principio di precauzione e nei rispettivi ambiti di competenza, le autorità pubbliche devono porre in essere procedure di valutazione dei rischi e adottare le misure provvisorie e proporzionali al fine di evitare il prodursi di un danno grave e irreversibile, anche se scientificamente incerto, per l'ambiente.

Tale passaggio è di fondamentale importanza nell'evoluzione del principio di precauzione nell'ambito dell'ordinamento francese<sup>59</sup>: infatti, la Legge costituzionale n. 205 del 01 marzo 2005 (*“Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1 mars 2005 relative à la Charte de l'environnement”*) allega la Charte de l'environnement alla Costituzione del 1958 e, inoltre, ne fa espressa menzione nel preambolo.

L'inserimento nel preambolo del testo costituzionale di un richiamo espresso alla Charte de l'environnement è sicuramente un gesto simbolicamente forte per l'affermazione del principio di precauzione (e, in generale, dei diritti ambientali), tuttavia è stato osservato che l'aver allegato la Charte alla Costituzione pone delle perplessità circa il reale valore che il Legislatore ha voluto attribuire al testo in esame<sup>60</sup>.

Dunque, se da un lato il riconoscimento costituzionale sembra consacrare l'invocabilità del principio di precauzione<sup>61</sup>, in particolare a seguito della Legge costituzionale n. 274 del 23 luglio 2008 (*“Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République”*), che introduce la possibilità di un controllo incidentale di costituzionalità delle Leggi, dall'altro lato non sembra sopire (almeno inizialmente) i dubbi che aleggiano sul principio in questione.

Infatti, seppur vero che il principio di precauzione venga invocato in modo crescente e costante nei procedimenti giurisdizionali, è altrettanto vero che la sua invocazione non sempre si è rivelata efficace<sup>62</sup>.

Ad esempio, nella celebre decisione sul caso Société Bouygues Télécom del 2005, il Conseil d'État afferma il principio di indipendenza delle legislazioni, secondo il quale un diniego di

---

<sup>59</sup> Cfr. M. Prieur, *L'environnement est entré dans la Constitution* in *Revue juridique de l'Environnement*, 2005, pp. 25-31; B. Mathieu, *La Charte et le Conseil: point de vue* in *La Charte constitutionnelle de l'environnement en vigueur*.

<sup>60</sup> Cfr. M. Gros, S. Serges, *Il principio di precauzione dinnanzi al giudice amministrativo francese* in *Diritto e società*, 4/2013, p. 729.

<sup>61</sup> Cfr. C. Thibierge, *Introduction* in *Le principe de précaution en droit de la responsabilité civile* di M. Boutunnet, Parigi, 2005, p. 14.

<sup>62</sup> Cfr. M. Gros, S. Serges, *Il principio cit.*, p. 733.

permesso di costruire non può trovare fondamento nella violazione del principio di precauzione, ma solo nella violazione della normativa urbanistica<sup>63</sup>.

Solo nel 2010 si ha un *revirement* giurisprudenziale, quando numerose pronunce del Conseil d'État sanciscono la necessità che le autorità pubbliche tengano conto anche del principio di precauzione nel loro operato<sup>64</sup>.

Ciò nonostante, si registrano anche successivamente molteplici dictum giustiziali che negano l'applicabilità diretta del principio di precauzione<sup>65</sup>, probabilmente a causa di un errore semantico nella distinzione rispetto al principio (simile, ma non uguale) di prevenzione, il quale opera in situazioni in cui è scientificamente acquisita la probabilità che si verifichino eventi infausti con conseguente possibilità di porvi rimedio in modo specifico, puntuale e adeguato<sup>66</sup>. Più di recente, si può osservare come il principio di precauzione sia stato invocato dal Conseil d'État per impedire alle autorità pubbliche di avvalersi dell'incertezza scientifica per consentire la caccia delle tortore selvatiche<sup>67</sup>.

Invece, sul piano della giurisprudenza costituzionale, non si rinvengono pronunce di incostituzionalità per violazione del principio di precauzione.

Al riguardo, merita segnalare che, con sentenza n. 346 del 11 ottobre 2013, il Conseil Constitutionnel, chiamato a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale delle disposizioni legislative che vietano di utilizzare qualsiasi processo di fratturazione idraulica della roccia per l'esplorazione e lo sfruttamento di miniere di idrocarburi liquidi o gassosi per violazione del principio di precauzione,

afferma che esse, in realtà, pongono in essere il principio di prevenzione e non quello di precauzione<sup>68</sup>.

In tal modo, il Conseil Constitutionnel evita di rispondere all'invocabilità del principio di precauzione in sede di questione pregiudiziale di costituzionalità, anche se non sembra potersi dubitare della riconducibilità del principio medesimo tra quelli sanciti e tutelati a livello costituzionale<sup>69</sup>.

---

<sup>63</sup> Cfr. Conseil d'État, 6ème et 1ère sous-sections réunies, 20/04/2005, n. 248233, poi ribadita anche da Conseil d'État, 6ème et 1ère sous-sections réunies, 23/11/2005, n. 262105.

<sup>64</sup> Cfr. Conseil d'État, 6ème et 1ère sous-sections réunies, 17/03/2010, n. 314114; id., 16/04/2010, n. 320667; 2ème et 7ème sous-sections réunies, 19/07/2010, n. 328687.

<sup>65</sup> Cfr. Tribunal Administratif de Versailles, 06/11/2012, n. 1206310; Conseil d'État, 5ème et 4ème sous-sections réunies, 24/09/2012, n. 342990; Tribunal des Conflits, 14/05/2012, C – 3844, 3846, 3848, 3850, 3852, 3854; M. Gros, S. Serres, *Il principio cit.*, p. 753.

<sup>66</sup> Cfr. A. Ciacci, *Il principio di precauzione e l'emergenza COVID-19* in <https://filosofiaimovimento.it>

<sup>67</sup> Cfr. Conseil d'État, 11/09/2020, n. 443482.

<sup>68</sup> Cfr. Conseil Constitutionnel, 11/10/2013, n. 346.

<sup>69</sup> Cfr. *Dix ans de QPC en matière d'environnement: quelle (r)évolution?* in <https://www.conseil-constitutionnel.fr>.

In definitiva, nonostante il Legislatore francese si sia sforzato per dare una definizione al principio di precauzione e ad elevarlo al massimo rango della gerarchia normativa interna, il ruolo centrale per la definizione e affermazione concreta del principio medesimo è svolto anche nell'ordinamento francese dalla giurisprudenza.

6.- Da quanto precede si può agevolmente rilevare come il principio di precauzione abbia ormai acquisito piena cittadinanza nei vari livelli ordinamentali: infatti, detto principio, concepito nell'ambito di dichiarazioni e convenzioni di diritto internazionale, esteso a livello europeo, viene ben presto recepito anche a livello nazionale.

In proposito, degna di considerazione è l'esperienza francese che, rispetto a quella italiana, nonché al restante panorama europeo, pone esplicitamente il principio di precauzione al massimo vertice della piramide delle fonti del diritto interno e tenta di darne una definizione univoca.

Ciò nonostante, in entrambi gli ordinamenti (quello francese e quello italiano) il vero motore del principio di precauzione è sempre e comunque individuabile nell'attività interpretativa svolta dalla giurisprudenza, che fornisce un contributo essenziale per la definizione del suo contenuto, del suo ruolo e dei suoi limiti.

Da tanto ne consegue anche uno degli aspetti più criticati del principio in questione, ossia la possibilità che, mediante la sua invocazione, il Giudice possa ingerirsi in ambiti riservati alla valutazione dell'autorità pubblica.

Ma tale profilo risulta certamente recessivo rispetto al merito che va riconosciuto al principio in questione, ossia quello di consentire, attraverso il processo decisionale democratico, l'individuazione di un ragionevole (in quanto scientificamente avvalorato) punto di equilibrio tra opposti interessi parimenti meritevoli di tutela.

Ciò in quanto nella società del rischio, non solo le decisioni propriamente politico-amministrative, ma anche quelle tecniche ed economiche entrano a far parte di un complesso circuito partecipativo, i cui attori sono, oltre ai poteri pubblici, le imprese private, i cittadini singoli, i movimenti sociali, le associazioni e così via.

In definitiva, si può affermare che l'accrescersi delle potenzialità offerte dal dominio tecnico-scientifico, il ripensamento critico del ruolo della scienza e l'insorgere di una responsabilità etica nei riguardi delle generazioni future rendono l'approccio precauzionale uno strumento giuridico indispensabile per il governo dei nuovi rischi.

Abstract.- Il presente contributo ha lo scopo di ripercorrere il percorso normativo e giurisprudenziale condotto sinora dal principio di precauzione, partendo dalla genesi storica fino al recepimento da parte degli ordinamenti nazionali (in particolare, italiano e francese).

Abstract.- The aim of the paper is to retrace the legislative and jurisprudential itinerary of the precautionary principle, starting from the historical genesis up to the transposition by national legal systems (in particular, Italian and French).