



Dipartimento di Giurisprudenza

Cattedra di Diritto Penale dell'Ambiente

IL PRINCIPIO DI PRECAUZIONE IN MATERIA  
AMBIENTALE TRA ORDINAMENTO INTERNO E  
EUROUNITARIO

RELATORE

Prof. Maurizio Bellacosa

CANDIDATO

Simona Di Chiara

Matr. 153023

CORRELATORE

Prof.ssa. Paola Balducci

Anno Accademico 2021/2022

# INDICE

|   |            |
|---|------------|
| <b>INTRODUZIONE .....</b>   | <b>III</b> |
| <b>CAPITOLO I</b>   |            |
| <b>GENESI DEL PRINCIPIO DI PRECAUZIONE: ORIGINE, SVILUPPO E</b>                             |            |
| <b>RICONOSCIMENTO .....</b>   | <b>1</b>   |
| <b>1.1. Profili introduttivi: il concetto di precauzione nella società del rischio.....</b> | <b>1</b>   |
| <b>1.2. La precauzione come principio.....</b>  | <b>4</b>   |
| 1.2.1. Incertezza scientifica e concetto di rischio.....                                    | 8          |
| 1.2.2. Dal principio del “Chi inquina paga” al principio di precauzione .....               | 11         |
| 1.2.3. Le diverse concezioni del principio di precauzione .....                             | 18         |
| <b>1.3. Il principio di precauzione nel diritto comunitario prima ed eurounitario poi</b>   |            |
| .....   | <b>21</b>  |
| 1.3.1. Precauzione: logica o norma? .....   | 33         |
| 1.3.2. L’ambito di applicazione e l’autonomia del principio di precauzione nella            |            |
| giurisprudenza eurounitaria.....  | 36         |
| <b>1.4. Il recepimento del principio di precauzione nell’ordinamento italiano.....</b>      | <b>50</b>  |
| 1.4.1. Costituzione e precauzione .....   | 51         |
| 1.4.2. Il principio di precauzione nel diritto amministrativo.....                          | 54         |
| <b>CAPITOLO II</b>  |            |
| <b>L’EVOLUZIONE DEL PRINCIPIO DI PRECAUZIONE IN MATERIA PENALE.....</b>                     |            |
| <b>61</b>   |            |
| <b>2.1. Il principio di precauzione nel diritto penale: considerazioni preliminari.....</b> | <b>61</b>  |
| <b>2.2. Astrattezza del pericolo e approccio precauzionale.....</b>                         | <b>74</b>  |
| <b>2.3. Principio di precauzione, nesso di causalità e colpa .....</b>                      | <b>82</b>  |
| 2.3.1. Il nesso di causalità e i reati di evento.....                                       | 82         |
| 2.3.2. L’elemento psicologico della colpa e la logica precauzionale.....                    | 92         |
| <b>2.4. La giurisprudenza in merito al principio di precauzione .....</b>                   | <b>99</b>  |
| 2.4.1. La fattispecie di getto pericoloso di cose .....                                     | 109        |
| <b>CAPITOLO III</b>   |            |
| <b>IL PRINCIPIO DI PRECAUZIONE NEL DIRITTO PENALE.....</b>                                  |            |
| <b>115</b>  |            |

|  |            |
|--|------------|
| <b>DELL'AMBIENTE .....</b>   | <b>115</b> |
| <b>3.1. L'ambiente come bene giuridico: riconoscimento e modifica degli artt. 9 e 41 della Carta costituzionale .....</b>                | <b>115</b> |
| <b>3.2. La necessità di tutela anticipata dell'ambiente .....</b>  | <b>136</b> |
| 3.2.1. Rilevanza del principio di precauzione in materia ambientale .....  | 136        |
| 3.2.2. Fattispecie incriminatrici e logica di precauzione: le disposizioni penali in materia di organismi geneticamente modificati ..... | 152        |
| <b>3.3. Interpretazione delle Corti Nazionali del principio di precauzione nell'ambito del diritto penale dell'ambiente .....</b>        | <b>158</b> |
| <b>CONCLUSIONI .....</b>   | <b>171</b> |
| <b>BIBLIOGRAFIA .....</b>  | <b>174</b> |

## INTRODUZIONE

Analizzando l'evoluzione dell'umanità, possiamo notare come i cambiamenti seguano un filo storico fatto spesso di cause e conseguenze, ovvero come una singola azione possa scatenare un evento i cui effetti, anche decine di anni dopo, ancora permangono.

Tali deduzioni appaiono emblematiche nell'attuale società moderna, intesa quale periodo storico delineato da un forte progresso tecnologico, atto al raggiungimento di uno scopo identificabile nella piena realizzazione dell'uomo.

Si potrebbe affermare, però, che ad oggi l'evoluzione scientifico-tecnologica, mentre da un lato facilita il raggiungimento di tale fine, dall'altro si pone in contrasto con lo stesso, tenendo in considerazione l'impatto dell'azione umana sulle matrici ambientali, da intendere qui in un'ottica antropocentrica: l'uomo, nel cercare di soddisfare i propri interessi, non presta attenzione alle conseguenze dannose derivabili, le quali indirettamente colpiscono esso stesso.

In tale ottica, dunque, l'importanza della tutela ambientale ha acquisito una rilevanza ancor più preminente, in quanto i problemi che affliggono l'attuale società si connotano sempre più per la loro irrimediabilità.

In un simile contesto si fa strada il principio di precauzione, quale parametro attraverso cui orientare le proprie scelte in ambiti caratterizzati da profili di incertezza, al fine di non incorrere in danni che andrebbero ad inficiare irreparabilmente il futuro del genere umano.

Tale elaborato si pone il fine di analizzare l'interpretazione del concetto di precauzione e come, in una visione penalistica, questo abbia notevole rilevanza nel settore ambientale. Ciò in considerazione anche della normativa eurounitaria, la quale ha ricoperto un ruolo fondamentale per lo sviluppo dello stesso all'interno dell'ordinamento italiano.

Il primo capitolo introduce la nozione di precauzione nella "società del rischio", dunque il rapporto della stessa con le incertezze che porta il processo evolutivo, spesso imprevedibile e incontrollabile.

Si procede attraverso un approfondimento sulle radici poste alla base del concetto, da rinvenire in una riflessione filosofica e sociologica i cui fautori più autorevoli si rinvencono nei nomi del filosofo tedesco Hans Jonas e del sociologo tedesco Ulrich Beck.

Successivamente si cerca di inquadrare la nozione di rischio e la relazione che intercorre tra quest'ultimo e la società contemporanea, evidenziando come le attività umane non possano essere prive di pericoli imprevedibili, e di come ciò richieda un corretto bilanciamento tra le esigenze di progresso e le implicazioni che minaccia di avere tale fenomeno.

Si continua attraverso l'evoluzione storica dell'idea di precauzione, i suoi sviluppi, e la configurazione della stessa quale principio, per poi proseguire con la trattazione delle diverse interpretazioni della dottrina, in considerazione del differente grado di cautela che si ritiene necessario.

Una volta inquadrare le componenti della precauzione e la definizione di quest'ultima, si osserva come il principio si sia fatto strada all'interno della normativa eurounitaria, con speciale riguardo alla Comunicazione del 2 febbraio 2002, la quale cerca di fornire delucidazioni in merito al problema del come e quando possa essere utilizzato il principio di precauzione all'interno delle politiche degli Stati Membri.

Nel tentare di delineare la natura dello stesso e la sua valenza nell'ordinamento eurounitario, si procede con un'analisi della giurisprudenza delle Corti europee in merito ai presupposti e ai limiti dell'applicazione procedimentale dello stesso.

Da ultimo, si affronta il recepimento del principio di precauzione all'interno dell'ordinamento italiano evidenziando il ruolo che esso riveste nel diritto amministrativo, anche attraverso l'orientamento del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali.

Il secondo capitolo analizza il principio nell'ambito penale, e di come la funzione legittimante che viene in rilievo a giustificare l'azione politica basata su incertezze e probabilità, non può operare ugualmente nell'ambito del diritto penale. Ciò in considerazione dei beni su cui incidono le sanzioni penali, le quali dunque richiedono criteri valutativi più onerosi che coinvolgano i principi di proporzionalità e sussidiarietà.

Non appaiono trascurabili i rilievi in merito alla costruzione della norma penale, con cui si pone l'accento sull'impossibilità per il principio di precauzione ad assurgere ad elemento giustificatore dell'anticipazione della rilevanza penale di una data condotta, ma di come la sua applicazione debba essere circoscritta ai casi di oggettività giuridica, ove possano realmente sussistere rischi per beni quali la vita e la salute dei consociati.

Di qui si affrontano le questioni inerenti all'astrattezza del pericolo e al principio di offensività, con particolare riguardo alle differenti teorie proposte da importanti firme della dottrina italiana, ricercando di delineare anche la posizione del legislatore sulla configurabilità della fattispecie di pericolo astratto e il vaglio di costituzionalità.

Appurato attraverso quali fattispecie il principio di precauzione possa entrare nell'ordinamento, si passa poi all'esame dei problemi che sorgono in riferimento agli elementi del nesso di causalità e della colpa, i quali entrano in conflitto con quella che è la logica precauzionale. Ciò attraverso un'approfondita analisi della dottrina, la quale svolge un ruolo centrale in tale settore privo di capisaldi normativi. Infine, si giunge ad una disamina degli orientamenti della giurisprudenza a riguardo, trattando di alcuni dei casi più importanti in materia che permettono di delineare il valore di tale principio all'interno delle Corti penali, quale il leading case del "Porto Marghera".

L'ultimo capitolo, pertanto, verte sul tanto atteso riconoscimento dell'ambiente quale bene giuridico costituzionalmente rilevante, dunque sulle modifiche agli artt. 9 e 41 della Carta costituzionale e dei quesiti sorti in merito all'interpretazione degli elementi aggiunti alla normativa. A riguardo non si può prescindere dalla trattazione dell'inquadramento dello stesso precedentemente alla modifica, e di come la giurisprudenza abbia configurato l'ambiente quale bene meritevole di tutela in assenza di un riconoscimento esplicito all'interno della Carta fondamentale.

Inoltre, segue la valutazione della tutela richiesta da succitato bene giuridico in riferimento all'importanza degli interessi in gioco, e del ruolo fondamentale del principio di precauzione nel percorso atto al raggiungimento di tale scopo di tutela.

Da ultimo, si analizza l'ambito ove tale principio ha trovato terreno fertile per il suo sviluppo, ovvero il settore degli Organismi Geneticamente Modificati, per terminare con la giurisprudenza delle Corti Nazionali nell'ambito del diritto penale dell'ambiente.

## CAPITOLO I

### GENESI DEL PRINCIPIO DI PRECAUZIONE: ORIGINE, SVILUPPO E RICONOSCIMENTO

Sommario: 1.1. Profili introduttivi: il concetto di precauzione nella società del rischio. – 1.2. La precauzione come principio. – 1.2.1. Incertezza scientifica e concetto di rischio. – 1.2.2. Dal principio del “Chi inquina paga” al principio di precauzione. – 1.2.3. Le diverse concezioni del principio di precauzione. – 1.3. Il principio di precauzione del diritto comunitario prima ed eurounitario poi. – 1.3.1. Precauzione: logica o norma? – 1.3.2. L’ambito di applicazione e l’autonomia del principio di precauzione nella giurisprudenza eurounitaria. – 1.4. Il recepimento del principio di precauzione nell’ordinamento italiano. – 1.4.1. Costituzione e precauzione. – 1.4.2. Il principio di precauzione nel diritto amministrativo.

#### 1.1. Profili introduttivi: il concetto di precauzione nella società del rischio

La nascita della società moderna, lo sviluppo di nuove tecnologie e il continuo progredire delle conoscenze scientifiche hanno avviato un processo di modernizzazione condizionante in via diretta l’individuo e tutto ciò che lo circonda. Siffatto progresso però, oltre ad apportare una moltitudine di benefici, ha influito anche quantitativamente e qualitativamente sui rischi<sup>1</sup> cui si incorre, andando ad amplificare gli interrogativi sui possibili effetti nefasti di tali novità, specialmente nei riguardi della salute dell’uomo e dell’ambiente.

Nella trattazione delle conseguenze della globalizzazione risuona certamente il nome del sociologo tedesco Ulrich Beck che nella sua “Zeitdiagnose”<sup>2</sup> si è posto due quesiti capaci di riassumere le possibili preoccupazioni derivanti dalla continua introduzione di nuovi rischi nell’attuale società: «Com’è possibile impedire [...] i rischi e i pericoli prodotti sistematicamente come parte del processo di modernizzazione? E quando si presentano sotto forma di “effetti latenti collaterali”, come limitarli, diluirli distribuendoli in modo che non ostacolino il processo di

---

<sup>1</sup> Rischio non è sinonimo di catastrofe, ma significa anticipazione della catastrofe, quindi si riferisce a possibili eventi e sviluppi futuri, in BECK U., *Conditio humana. Il rischio nell’età globale*, Roma, Laterza, 2011.

<sup>2</sup> Letteralmente “Diagnosi del proprio tempo”, Walter Privitera in BECK U., *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, Carocci Editore, 2013.

modernizzazione né travalichino i confini di ciò che è considerato “tollerabile” dal punto di vista ecologico, medico, psicologico e sociale?»<sup>3</sup>.

Beck sottolinea come alle forze produttive caratterizzanti l'avanzamento della società verso nuove ricchezze, si affianchino forze distruttive dovute ai dubbi sui possibili effetti latenti, che vanno a delineare l'attuale “società del rischio”.

Col processo di modernizzazione, dunque, si passa da una società distributrice di ricchezze a una società distributrice di rischi.

Naturalmente questa teoria non percepisce i possibili pericoli come un'invenzione della modernità, sconosciuti anteriormente all'era dello sviluppo tecnologico o scientifico, o precedentemente alle rivoluzioni industriali, ma Beck li classifica tenendo in considerazione la diversa percezione che si ha di questi e la loro “fonte di produzione”.

In precedenza, gli effetti collaterali derivabili dalle condotte attuative dello sviluppo della società risultavano essere di minore gravità o comunque percepibili dai sensi, per di più derivanti da una scarsa conoscenza della materia, ignoranza non colpevolizzante l'uomo in quanto quest'ultimo era totalmente all'oscuro delle possibili conseguenze delle proprie azioni.

Diversamente, le minacce attuali sono frutto di condotte messe in atto senza tener conto dei rischi derivabili nonostante questi siano evitabili con le giuste precauzioni, o comunque prevedibili, pericoli che spesso sfuggono alle capacità percettive umane e che dispiegano i loro effetti in un arco temporale talmente ampio da non riversarsi direttamente sui “creatori” della fonte di pericolo, ma sui loro discendenti.

Di fronte a tali eventi, talvolta anche imponderabili, le conoscenze a fondamento delle tutele preventive crollano, e così «nella società del rischio le conseguenze sconosciute e non volute assurgono al ruolo di forza dominante nella storia e nella società»<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> BECK U., *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, Carocci Editore, 2013.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

Consulti bene i criteri redazionali, perché quando due not di seguito portano la medesima fonte, si usa “*ibidem*”.

Stia attenta poi, perché quando cita, deve indicare la pagina.

Alla creazione di un numero sempre maggiore di rischi contribuisce sicuramente la perdita del dominio della razionalità: questa lascia spazio a una mentalità competitiva che perde di vista la necessità di cautela per imporsi in una lotta i cui rischi prevalgono sui benefici, non tenendo in considerazione che eventuali implicazioni si riverseranno sull'intero genere umano, vincitori compresi.

La differenziazione tra i rischi "soportabili" in quanto necessari ed evitabili non si basa più solamente su elementi scientifici, seppur di tipo probabilistico, frutto di valevoli studi e sperimentazioni.

Le indagini sugli effetti collaterali dello sviluppo industriale divengono dipendenti da interessi politici, economici e sociali, interessi che per l'uomo, o comunque per gran parte del genere umano, prevalgono sulla salubrità dell'ecosistema.

In tale ragionamento si inserisce anche l'abitudine di minimizzare i rischi di una data attività cercando di accentuare le minacce legate ad altra condotta<sup>5</sup>, così da stabilire il focus su rischi "vantaggiosi", da intendersi come convenienti economicamente parlando.

Dunque, parlando dei successi della modernizzazione, dobbiamo tener conto di entrambi i lati della medaglia, uno che ricomprende tutti i benefici di cui gode la società odierna, l'altro che riguarda l'avidità che portano con sé.

Oltre al progresso tecnologico e scientifico e alla bramosità umana, a influire sulla denominazione dell'attuale comunità come società del rischio è anche la difformità delle culture tra Paese e Paese.

Le valutazioni sulla convenienza di una determinata attività, i quali possibili rischi derivabili riversano in uno stato di incertezza scientifica, saranno differenti a seconda della cultura, dello stato socio-economico e delle politiche attuative del Paese.

Siffatta situazione acquisisce sempre più rilievo dal momento in cui dalla maggior parte delle attività contribuenti al processo evolutivo possano discendere minacce per di più globali, non più locali o che interessano il singolo individuo.

---

<sup>5</sup> Beck U., in *"La società del rischio. Verso una seconda modernità"*, propone l'esempio della drammatizzazione delle trasformazioni climatiche che va a "sminuire" il rischio dell'energia nucleare. Controlli sui criteri redazionali come fare correttamente le note, quando usare il corsivo,

I cambiamenti che stanno interessando la società e i nuovi pericoli che ne possono derivare hanno portato la comunità ad assumere due differenti atteggiamenti, a seconda del modo in cui questi vengono percepiti.

Ci si ritrova al centro di una disputa riguardo il reale impatto di tali trasformazioni tecnologiche e scientifiche sulla civiltà moderna, disputa che vede, da un lato, l'astensionismo, «ossia l'atteggiamento di chi intende (in una visione pessimistica e scettica) frenare oscurantisticamente ogni tentativo da parte della scienza e della tecnologia di avanzare in questo settore in così rapida espansione, a causa dei timori delle conseguenze negative (ritenute inevitabili e incontrollabili); dall'altro lato l'interventismo, ossia l'atteggiamento di chi accetta (in modo ingenuo e ottimista) ogni intervento scientifico, ritenendolo (in una visione tecnoscientista) buono in sé è meritevole di essere legittimato»<sup>6</sup>.

Schierarsi su uno o sull'altro fronte non risulta adeguato all'attuale contesto storico in quanto, da una parte, si andrebbe a intaccare l'insacrificabile esigenza umana al progresso, dall'altro si negherebbero del tutto le palesi implicazioni che minaccia di avere tale fenomeno.

In siffatta situazione, in continuo mutamento, la strada che sembra più giusta è quella di adottare un atteggiamento prudente al riguardo, agendo con cautela ma garantendo lo sviluppo economico, il progresso sociale e al contempo la protezione dell'ambiente.

## **1.2. La precauzione come principio**

Quando parliamo di precauzione parliamo di cautela, circospezione nell'agire per evitare pericoli, danni, rischi imminenti e possibili<sup>7</sup>.

La precauzione solitamente si riferisce a un atteggiamento conservativo, che viene adottato nei confronti di un rischio che genera paura e bisogno di assicurazione quanto l'accadere degli eventi della vita<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> MARINI L. e PALAZZANI L., *Il principio di precauzione tra filosofia biodiritto e biopolitica*, Studium, Roma, 2008.

<sup>7</sup> Definizione precauzione, fonte: Treccani.

<sup>8</sup> MARINI L. e PALAZZANI L., *Il principio di precauzione tra filosofia biodiritto e biopolitica*, Studium, Roma, 2008.

È un paradigma cognitivo-predittivo, non fondato sulla certezza e sulla probabilità come in tema di prevenzione, ove i rischi cui si incorre sono oggettivi, provati, e dove quindi si ha un'incertezza fattuale, ma ci si trova in contesti di incertezza cognitivo-nomologica<sup>9</sup>, dove manca cioè una legge di copertura.

Dal punto di vista normativo, il parametro della prevenzione dà vita a norme, a procedure, a misure con funzione preventiva; tuttavia, risulta complesso dare una definizione del principio di precauzione<sup>10</sup> e non perché non sia stato già delineato ma, viceversa, la rilevanza acquisita negli ultimi decenni ha fatto sì che gli si dessero differenti interpretazioni, benché tutte fra loro incompatibili<sup>11</sup>.

Volendo tentare di riassumere approssimativamente le differenti concezioni, si potrebbe affermare che il principio di precauzione è un principio giuridico a connotazione procedurale, un criterio preliminare di analisi del rischio, intesa come valutazione, comunicazione e gestione dei possibili pericoli. Vi si dovrebbe ricorrere quando sia necessario tenere un comportamento cautelativo, in ambito politico-economico, in situazioni in cui occorra fare delle scelte su evidenze scientifiche al momento insufficienti o contraddittorie, in presenza però di indicazioni frutto di un'iniziale valutazione scientifica del rischio che fanno ragionevolmente temere effetti potenzialmente pericolosi. In sostanza, manca una certa ripetibilità sperimentale che almeno per un certo tempo sia stabile e, quindi, possa essere definita certa<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> In tema di prevenzione, incertezza scientifica, CASTRONUOVO D., *Principio di precauzione e diritto penale: paradigmi dell'incertezza nella struttura del reato*, Roma, Aracne, 2012.

<sup>10</sup> In assenza di una definizione univoca del principio, si rinvia alle considerazioni svolte nella Comunicazione della Commissione sul Principio di Precauzione, COM (2000) 1 febbraio 2002, la quale afferma che lo stesso «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». La consacrazione del principio a livello internazionale viene di solito individuata nell'art. 15 della Dichiarazione approvata a conclusione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente e lo Sviluppo, tenutasi a Rio de Janeiro nel 1992: «al fine di proteggere l'ambiente, gli Stati applicheranno largamente, secondo le loro capacità, il metodo precauzionale. In caso di rischio di danno grave o irreversibile, l'assenza di certezza scientifica assoluta non deve servire da pretesto per rinviare l'adozione di misure adeguate ed effettive, anche in rapporto ai costi, dirette a prevenire il degrado ambientale».

<sup>11</sup> SUNSTEIN Cass R., *Il diritto della paura. Oltre il principio di precauzione*, Il Mulino, 2010.

<sup>12</sup> MARINI L. e PALAZZANI L., *Il principio di precauzione tra filosofia biodiritto e biopolitica*, Studium, Roma, 2008.

Il principio di precauzione, attualmente norma cardine delle politiche ambientali internazionali, costituisce l'odierna correlazione che vige tra scienza e tecnica<sup>13</sup>, e pertanto si sostanzia nel riflesso del mutato assetto dei rapporti dovuto all'affidabilità della scienza incerta<sup>14</sup>.

Il principio *de quo* assurge a regola fondamentale per effettuare un bilanciamento tra “costi”<sup>15</sup> e benefici, in quanto idoneo a mettere realisticamente a confronto i diversi portatori di interessi, ossia gli attori, pubblici e privati, delle politiche che si rivolgono all'ambiente<sup>16</sup>.

La dinamicità del processo di modernizzazione necessita di norme che si evolvano di pari passo allo sviluppo tecnico-scientifico, esigenza a cui il principio di precauzione si adatta perfettamente essendo quest'ultimo un principio pratico-teorico di *flexsecurity*<sup>17</sup>, concretamente utilizzabile per mettere in campo strategie strutturate di controllo e gestione del rischio<sup>18</sup> che tengano in considerazione i criteri e le valutazioni del caso specifico.

Il problema che sorge nell'applicazione del principio di precauzione, però, deriva proprio dalla mancanza di una definizione “ufficiale”<sup>19</sup> dello stesso, incognita che ne permette un uso improprio. La duttilità del termine e l'indeterminatezza contenutistica rendono sì il principio di precauzione flessibile, come suddetto, ma tale caratteristica presenta anche note negative.

---

<sup>13</sup> Intesa come sviluppo tecnologico e scientifico.

<sup>14</sup> TALLACCHINI M.C., *Ambiente e diritto della scienza incerta*, in GRASSI S., CECCHETTI M., ANDRONIO A., *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999.

<sup>15</sup> Si intenda non solo economicamente parlando, ma principalmente in riferimento ai possibili rischi.

<sup>16</sup> FERRARA R., *Etica, ambiente e diritto: il punto di vista del giurista*, in FERRARA R. e SANDULLI M.A., *Trattato di Diritto dell'Ambiente*, Giuffrè, Milano, 2014.

<sup>17</sup> Testualmente “di flessibilità e di sicurezza”, espressione tipica e propria del diritto del lavoro e del mondo delle relazioni industriali. Si rinvia sul punto a FERRARA R., *Precauzione e prevenzione nella pianificazione del territorio: la “precauzione inutile”?*, in Riv. Giur. Ed., Giuffrè Editore, 2/2012.

<sup>18</sup> FERRARA R., *Etica, ambiente e diritto: il punto di vista del giurista*, in FERRARA R. e SANDULLI M.A., *Trattato di Diritto dell'Ambiente*, Giuffrè, Milano, 2014.

<sup>19</sup> Da intendersi come nozione valevole internazionalmente, un'unica definizione e delimitazione delle linee guida attuative del principio *de quo*.

Significativo<sup>20</sup> in tal senso possono essere le strategie<sup>21</sup> adottate a livello globale successivamente all'attentato terroristico del 11 settembre 2001, la c.d. dottrina della "guerra preventiva", ritenute da taluni riconducibili al principio *de quo*<sup>22</sup>.

Ciò non dimostra solamente l'amplificazione del campo applicativo del principio di precauzione<sup>23</sup>, ma sottolinea come possa farsene un uso strumentale invocandolo per giustificare decisioni politiche o giudiziarie che, nella realtà dei fatti, non sono correlabili a quello che è il criterio di gestione del rischio in questione.

È da rilevare anche come il confinamento del principio di precauzione agli ambiti originariamente preposti alla sua applicazione non risulta agevole: il conflitto di interessi che si rinviene nel bilanciamento costi/benefici tra la libertà di agire e la tutela della salute e dell'ambiente non è di facile risoluzione, specialmente se si tiene conto che la situazione di incertezza scientifica non fornisce gli elementi necessari per valutare quale interesse prevalga sull'altro.

Anche la possibilità di risolvere succitato conflitto con l'applicazione del principio del maxmin<sup>24</sup>, come proposto da alcuni autori, ha ricevuto non poche critiche sul versante dell'utilitarismo, nel cui ambito si inclina a ritenerlo superato dal principio della massimizzazione dell'utilità prevista<sup>25</sup>.

Ordunque, l'utilizzazione del principio di precauzione come linea guida per le decisioni e le politiche statuali o internazionali resta ampiamente controverso. Tuttavia, un primo passo verso la definizione del criterio della precauzione come principio potrebbe sicuramente consistere nell'avviare procedure democratiche di analisi del rischio<sup>26</sup>, cioè che coinvolgano le potenziali vittime attraverso la fornitura completa delle informazioni provvisoriamente disponibili sui pericoli derivabili.

---

<sup>20</sup> A titolo esemplificativo.

<sup>21</sup> In relazione alla sicurezza nazionale e internazionale e alla lotta al terrorismo.

<sup>22</sup> In proposito si veda FORTI G., "Accesso" alle informazioni sul rischio e responsabilità: una lettura del principio di precauzione, in "Criminalia 2006. Annuario di scienze penali 2006", 2007.

<sup>23</sup> Originariamente delimitato alla tutela dell'ambiente e della salute umana.

<sup>24</sup> Secondo cui ogni scelta da compiersi in condizioni di incertezza scientifica dovrebbe basarsi su una valutazione della peggiore delle sue conseguenze possibili, in RAWLS J., *A Theory of Justice*, 1971, trad. it.: Una teoria della giustizia, Feltrinelli, Milano, 2008.

<sup>25</sup> CASTRONUOVO D., *Principio di precauzione e diritto penale: paradigmi dell'incertezza nella struttura del reato*, Roma, Aracne, 2012.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

Una maggiore partecipazione democratica alla formazione delle valutazioni, indubbiamente basate su conoscenze tecnico-scientifiche, garantirebbe un più ampio consenso delle parti interessate, anche sui possibili risvolti negativi delle condotte oggetto di valutazione.

### **1.2.1. Incertezza scientifica e concetto di rischio**

Nell'era post-moderna viene in rilievo una quantità sempre maggiore di rischi in quanto questa è direttamente proporzionale all'avanzare delle scoperte in campo scientifico e tecnologico.

La società contemporanea si trova innanzi ad eventuali pericoli sino a poco tempo addietro neppur immaginabili, figuriamo prevedibili, e, nel mentre, in una fase di sviluppo significativa e mutevole.

L'avanzamento delle scoperte della comunità scientifica porta con sé un risvolto non indifferente, in quanto non si parla più di scienza come dispensatrice di certezze ma, al contrario, come procreatrice di incertezze.

Quando parliamo di rischio potremmo riferirci nel contempo sia all'evento pericoloso in sé, sia a possibili conseguenze dannose.

Quanto al primo rilievo, avremmo la certezza del verificarsi del pericolo siccome già avvenuto, dunque non parleremmo di precauzione ma di prevenzione, muovendoci in un campo predominato da un'incertezza fattuale, non scientifica.

Ai fini della trattazione prevale l'interpretazione che identifica come rischio la possibilità di derivazione di pericoli, ove gli elementi a disposizione non sono sufficienti a definire se ci sia una reale minaccia o meno.

In tale nozione è presente una componente futura che si basa in parte sulla proiezione di danni attualmente già prevedibili, in parte su una generale perdita di fiducia o su presunti "moltiplicatori del rischio"<sup>27</sup>.

Nonostante la citata proiezione costituisca l'elemento irreali del rischio in quanto ancora non avvenuto, le conseguenze distruttive che ne potrebbero derivare fanno sì che anche la sola supposizione del loro accadimento sia in grado di influenzare

---

<sup>27</sup> BECK U., *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, Carocci Editore, 2013.

scelte di ordine preventivo: nella società del rischio il passato perde il potere di determinare il presente<sup>28</sup>.

L'essere umano non potrebbe avanzare nella progressione della specie senza incorrere in alcun rischio. Qualunque sia l'approccio adottato non deve trascurarsi che il processo previsionale sia inevitabilmente caratterizzato da profili variabili di incertezza, in ragione della mutevolezza degli elementi coinvolti e delle poche conoscenze che spesso si hanno a riguardo.

In tale contesto possono distinguersi due differenti atteggiamenti.

Il primo consta in un'elaborazione razionale delle potenziali conseguenze derivabili dal frutto di nuove scoperte, tecnologiche o scientifiche che siano, che porti all'accettazione o meno dell'eventuale pericolo.

La razionalità applicata porta l'individuo a ritenersi responsabile, prima di agire, di rappresentarsi in possibilità prospettica i rischi derivabili, in modo da poter adempiere all'obbligo morale di tentare di prevederli, analizzarli e possibilmente evitarli.

Attraverso siffatto processo di calcolo si va formando la decisione della volontà sul da farsi, dipendente da un necessario bilanciamento tra le conseguenze dannose verificabili e il fine ultimo.

Il secondo atteggiamento consiste nel perseguire la massima "in dubio pro progresso", cioè ritenere non esistenti pericoli fino a prova contraria.

Gli effetti latenti collaterali trovano legittimazione nel fatto che non siano stati né visti né voluti, ovvero «le cose non viste non si possono impedire, sono state prodotte in perfetta buona fede insieme a tutto il resto, sono conseguenze non volute la cui accettabilità non c'è fretta di discutere»<sup>29</sup>. Con ciò la società seleziona e ammette le conseguenze indesiderate, accettate tenendo in considerazione il raggiungimento di un bene ritenuto superiore alle potenziali minacce.

Sulla percezione di tali effetti viene in rilievo la differenziazione della popolazione per ceti o classi in quanto, ad esempio, il basso reddito si coniuga automaticamente ad un basso livello di sicurezza.

---

<sup>28</sup> BECK U., *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, Carocci Editore, 2013.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

Ma le possibilità economiche della popolazione influenzano in molteplici casi le modalità di rapportarsi con situazioni di rischio: “chi dispone di adeguate risorse di lungo periodo può tentare di evitare dei rischi scegliendo a ragione veduta il proprio luogo di residenza o i materiali della mobilia [...]. Lo stesso vale per l'alimentazione, l'educazione ed il relativo comportamento”<sup>30</sup>.

Tuttavia, con l'aggravarsi delle situazioni di rischio e l'aumento della pericolosità di queste, tali differenze si affievoliscono: nella società moderna difficilmente si sfugge dalle minacce che affliggono la popolazione; se nell'ambito dell'alimentazione le capacità economiche possono influire in quanto offrono la possibilità di acquistare prodotti biologici privi di sostanze nocive, nell'approvvigionamento idrico tutti gli strati sociali dipendono dallo stesso acquedotto.

Nella società del rischio, dunque, i pericoli divengono democratici<sup>31</sup>, spesso indipendenti da fattori esterni che coinvolgono l'eventuale “compensazione individuale”.

Il processo di modernizzazione ha avviato, dunque, una sorta di globalizzazione del rischio, ove questi ultimi si distaccano dai creatori e dalla localizzazione della fonte di produzione, andando a coinvolgere la popolazione nel suo intero. Rappresentativo in questo contesto risulta essere l'esempio del buco dell'ozono, causato sia dal rilascio di sostanze inquinanti da parte dell'uomo, sia da attività produttive e di consumo. Tale evento risulta pericoloso in quanto dalla riduzione della protezione dai raggi UV possono derivare numerose conseguenze, quali: danneggiamento del DNA, tumori alla pelle, problemi agli occhi e alla vista, indebolimento del sistema immunitario, minor produzione agricola, impoverimento del fitoplancton oceanico<sup>32</sup>.

Da suddetto discorso si può trarre la definizione del c.d. “effetto boomerang”: ciò sta ad indicare la conseguenza di quel modello di distribuzione dei rischi

---

<sup>30</sup> BECK U., *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, Carocci Editore, 2013.

<sup>31</sup> Ridotto ad una formula: “La povertà è gerarchia, lo smog è democratico”, in BECK U., *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, Carocci Editore, 2013.

<sup>32</sup> “*Buco dell'ozono: cos'è, quali sono le cause e le conseguenze*” a cura di Redazione, in Geopop.it, 9 novembre 2021.

caratterizzante l'era della globalizzazione, riassumibile nella formula “prima o poi i rischi colpiscono anche chi li produce e/o ne trae profitto”<sup>33</sup>.

E ciò non si riferisce solo a possibili effetti collaterali sulla salute o sulla vita, ma anche sulla stessa capacità economica dell'individuo. A titolo esemplificativo, basti pensare alla costruzione di una centrale atomica o a carbone: tale avvenimento non incide solamente sui possibili danni arrecabili alla salute umana o all'ambiente, ma fa diminuire anche il valore economico delle proprietà terriere confinanti.

In siffatto contesto si va a creare un vero e proprio paradosso in quanto l'interesse all'arricchimento sotteso al processo di industrializzazione rischia di essere minacciato dalle conseguenze del processo stesso.

Tutto ciò però non deve illudere su una possibile eguaglianza dell'esposizione al rischio. L'effetto boomerang è reale e attuale, ma le differenze dipendenti dalle possibilità economiche della popolazione permangono seppur, come precedentemente affermato, affievolite.

Questo gap<sup>34</sup> si spiega anche evidenziando la differenza delle conoscenze necessarie per una corretta analisi dei rischi: “l'ingenuità industriale della popolazione rurale, spesso analfabeta [...], dischiude al management la possibilità di legittimazione dei rischi del tutto insperate, e ormai da tempo improponibili negli ambienti sensibilizzati al rischio dei paesi industrializzati [...]”<sup>35</sup>.

Per porre rimedio a tale divario risulta necessario che tutte le parti in causa vengano coinvolte nel processo decisionale, in modo da accrescere la trasparenza nel procedimento di valutazione e gestione dei rischi, garantendo l'accessibilità e la comprensibilità delle informazioni disponibili in situazioni di incertezza scientifica<sup>36</sup>.

### **1.2.2. Dal principio del “Chi inquina paga” al principio di precauzione**

---

<sup>33</sup> BECK U., *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, Carocci Editore, 2013.

<sup>34</sup> Letteralmente “divario, dislivello”, fonte: Treccani.

<sup>35</sup> BECK U., *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, Carocci Editore, 2013.

<sup>36</sup> In merito alla necessità di “trasparenza” si rimanda al Parere del Comitato economico e sociale sul tema “Il ricorso al principio di precauzione” e alla Risoluzione del Parlamento europeo 14 dicembre 2000, al paragrafo 1.3.

Tra il XVIII e il XX secolo, con la prima e la seconda rivoluzione industriale, l'uomo cambia in toto il modo di usufruire delle risorse a disposizione nell'ambiente circostante, dando il via ad un processo evolutivo che portò all'industrializzazione della società, a innovazioni tecnologiche e allo sviluppo dell'economia.

Ma la continua ricerca del progresso, tratto connotativo del genere umano, porta quest'ultimo a dover fare i conti con le inevitabili conseguenze mutevoli dell'ambiente naturale: la nascita delle grandi industrie, lo sviluppo delle città, il consumismo e l'utilizzo improprio di risorse quali il petrolio e il carbone, costringono l'uomo a interrogarsi sui danni che potrebbero arrecare tali innovazioni, quali profondi cambiamenti climatici o pericoli diretti sulla salute umana.

Tale processo non tiene conto dell'impatto sugli equilibri eco-sistemici e, senza una previa valutazione dei costi del 'debito ambientale' che sarebbero ricaduti sulle generazioni successive<sup>37</sup>, ci si trovò ad affrontare catastrofi quali il "Grande smog"<sup>38</sup>, che colpì Londra agli inizi degli anni Cinquanta e che provocò un numero di vittime non indifferente, ovvero gli innumerevoli disastri petroliferi avvenuti dagli inizi del Novecento al giorno d'oggi.

Originariamente, quando il concetto di inquinamento iniziò ad echeggiare nella coscienza umana, le politiche riguardanti il rapporto intercorrente tra la necessità di un ambiente salubre e l'inarrestabile sviluppo delle possibili attività dannose umane si basavano sul principio del "Chi inquina paga".

Non erano previste quindi regole in grado di fornire una tutela *ex ante*, capaci dunque di evitare il rappresentarsi di un dato pericolo, ma ci si limitava a fornire una "cura" successiva, che imponeva di addossare i costi connessi al deterioramento

---

<sup>37</sup> Istituto di studi sulle società del Mediterraneo del Consiglio nazionale delle ricerche (Issm-Cnr), Disastri ambientali, una storia italiana, 28 aprile 2016.

<sup>38</sup> Il grande smog è stata una catastrofe ambientale che colpì Londra nel dicembre 1952, allorché una coltre di nebbia densa e maleodorante avvolse la capitale inglese per alcuni giorni: il numero di vittime, inizialmente stimato in circa 4.000 persone, fu successivamente accertato essere superiore a 12.000 cui aggiungere 100.000 malati in condizioni gravi. Oltre a costituire il peggior caso d'inquinamento atmosferico nella storia del Regno Unito, l'evento rappresentò uno tra i più importanti episodi di impatto scientifico e sulla relativa regolamentazione governativa. Fonte: Wikipedia.org.

o al consumo delle risorse naturali<sup>39</sup> a coloro che avevano prodotto il danno e non alla collettività.

Ma col tempo ci si rese conto che questa strategia appariva al quanto fallimentare se si teneva in considerazione la non rigenerabilità, quanto meno autonoma, delle componenti ambientali ormai intaccate per opera dell'azione umana.

È in tale situazione che inizia a prendere forma il concetto di precauzione, inteso come insieme di regole di condotta da rispettare per evitare, o almeno cercare di evitare, di incorrere in catastrofi tali da compromettere l'ambiente e, in via diretta e indiretta, la salute dell'uomo.

Le origini normative del principio di precauzione vengono ricondotte da molti autori ad una legge tedesca del '74, poi riconosciuto anche come principio generale nel 1976.

Negli anni Settanta in Germania ci fu una rilevante sensibilizzazione nei confronti della materia ambientale e nella dottrina tedesca cominciò a risuonare l'espressione "Vorsorgeprinzip"<sup>40</sup>, concetto che introduceva la necessità di "preoccuparsi prima", in via preventiva, dei danni che poteva procurare il processo di modernizzazione sull'ambiente.

Tale preoccupazione nacque probabilmente come risposta al peggioramento di un problema che affliggeva il Paese già dagli inizi degli anni Sessanta, ossia le ricorrenti piogge acide che si riversavano sui territori della Nazione.

Gli scienziati all'epoca avevano osservato come le piogge (e altri inquinanti ambientali) avessero (e continuassero) ad arrecare danni nella Foresta Nera, fenomeno che entro il 1990 avrebbe inficiato su metà della superficie su cui questa si estendeva.

Mentre in Germania, dunque, veniva riconosciuto ufficialmente il principio di precauzione tra i punti cardine per uno sviluppo evolutivo sostenibile, negli stessi anni a livello internazionale predominava e guidava le politiche ambientali il principio di prevenzione. La differenza sostanziale si identificava nell'affidamento da parte dei governi alla scienza, percepita come infallibile, il cui sapere veniva considerato come dato assoluto e certo.

---

<sup>39</sup> PELLEGRINO F., *Sviluppo sostenibile dei trasporti marittimi comunitari*, Giuffrè Editore, 2010.

<sup>40</sup> Termine formato dal sostantivo Sorge (che sta per "preoccupazione, apprensione") e dalla preposizione Vor che in italiano si può tradurre come "davanti a, prima di".

Nella dimensione ambientale, per calcolare il limite di tollerabilità delle sostanze possibilmente nocive immesse nell'atmosfera, nel suolo (o sottosuolo), ovvero nelle acque, veniva utilizzato un sistema basato sulla capacità di assimilazione delle sostanze inquinanti. Attraverso tale calcolo venivano stabiliti dei parametri da rispettare riguardo le emissioni e le immissioni ingiustificatamente ritenute sopportabili dalle matrici ambientali, considerate capaci di provvedere autonomamente allo smaltimento di queste ultime.

Siffatte supposizioni si rivelarono presto erranee, in quanto gli effetti negativi delle attività umane continuavano a moltiplicarsi, prescindendo dal rispetto dei valori anteriormente presunti.

Tutto ciò fece vacillare e in fine crollare la fede riposta nella scienza come sapere assoluto e infallibile, che passò ad essere considerato fallace e relativo.

Ma all'epoca, nonostante non venisse ritenuta valevole di attenzione, la precauzione era già stata menzionata a livello internazionale seppur in atti privi di valore giuridicamente vincolante.

Il primo riferimento si ebbe durante la Conferenza su "L'Ambiente Umano"<sup>41</sup>, tenutasi dal 5 al 16 giugno 1972, alla cui fine venne firmata la Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'ambiente umano<sup>42</sup>, c.d. Dichiarazione di Stoccolma.

Qui l'ambiente entrò in una visione più ampia, antropocentrica, e dunque la sua protezione divenne fondamentale e funzionale alla piena realizzazione dell'uomo, il cui scopo primario consta nella conservazione durevole degli equilibri ambientali, anche nell'interesse delle generazioni future<sup>43</sup>.

La tutela ambientale acquisisce valore e viene finalmente considerata parte integrante e necessaria per uno sviluppo eco-compatibile, cioè compatibile con le esigenze di salvaguardia delle risorse naturali<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> *Report of the United Nations Conference on the Human environment*, su un-documents.net.

<sup>42</sup> Sulla dichiarazione si veda AMIRANTE D., *Il principio di precauzione fra scienza e diritto. Profili introduttivi*, in *Diritto e gestione dell'ambiente*, 2001, p. 22 che osserva che "anche nei documenti internazionali che per primi introducono il principio è possibile individuare un percorso evolutivo che va da una presa in considerazione episodica della necessità di adottare misure precauzionali nei confronti di rischi gravi, ma isolati, ad una applicazione del principio precauzionale relativa ai rischi cosiddetti globali, fino ad una estensione ai rischi diffusi".

<sup>43</sup> PELLEGRINO F., *Sviluppo sostenibile dei trasporti marittimi comunitari*, Giuffrè Editore, 2010.

<sup>44</sup> *Ibidem*.

Il progresso socio-economico non poteva più prescindere dalla soluzione dei problemi ecologici, infatti, nel proclama 3 della Dichiarazione<sup>45</sup> venne affermato che «[...] In our time, man's capability to transform his surroundings, if used wisely, can bring to all peoples the benefits of development and the opportunity to enhance the quality of life. Wrongly or heedlessly applied, the same power can do incalculable harm to human beings and the human environment. We see around us growing evidence of man-made harm in many regions of the earth [...]».

Ancora, al principio 18<sup>46</sup>, viene stabilito che “Science and technology, as part of their contribution to economic and social development, must be applied to the identification, avoidance and control of environmental risks and the solution of environmental problems and for the common good of mankind”.

Priva di valore giuridico vincolate, ma di notevole importanza per l'analisi del processo sulla rilevanza del principio di precauzione, è la Carta Mondiale della Natura<sup>47</sup>, Risoluzione dell'Assemblea Generale dell'ONU 37/7 del 29 ottobre del 1982, al cui paragrafo 11<sup>48</sup> afferma che *«activities which might have an impact on nature shall be controlled, and the best available technologies that minimize significant risks to nature or other adverse effects shall be used. In particular: (a) Activities which are likely to cause irreversible damage to nature shall be avoided;*

---

<sup>45</sup> Proclama 3, Report of the United Nations Conference on the Human environment, su [undocuments.net](http://undocuments.net), “Nella nostra epoca, la capacità dell'uomo di trasformare l'ambiente circostante, se usata saggiamente, può portare a tutti i popoli i benefici dello sviluppo e l'opportunità di migliorare la qualità della vita. Applicato in modo sbagliato o sconsiderato, lo stesso potere può causare danni incalcolabili agli esseri umani e all'ambiente umano. Vediamo intorno a noi prove crescenti di danni causati dall'uomo in molte regioni della terra [...]”.

<sup>46</sup> Principle 18, Report of the United Nations Conference on the Human environment, su [undocuments.net](http://undocuments.net), “La scienza e la tecnologia, come parte del loro contributo allo sviluppo economico e sociale, devono essere applicate per identificare, evitare e controllare i rischi ambientali e la soluzione dei problemi ambientali e per il bene comune dell'umanità”.

<sup>47</sup> Carta mondiale della natura (A/RES/37/7, 28 ottobre 1982).

<sup>48</sup> Paragrafo 11, Carta mondiale della natura (A/RES/37/7, 28 ottobre 1982), “Le attività che possono avere un'incidenza sulla natura saranno controllate e saranno impiegate le migliori tecniche disponibili, suscettibili di diminuire l'entità dei rischi o di altri effetti nocivi sulla natura. In particolare: (a) le attività che rischiano di causare danni irreversibili alla natura saranno evitate; (b) le attività che comportano un elevato grado di rischio per la natura saranno precedute da un esame esaustivo; i loro promotori dovranno dimostrare che i benefici previsti prevalgono sui potenziali danni per la natura e, nei casi in cui gli effetti nocivi eventuali di queste attività sono perfettamente conosciuti, le attività stesse non dovranno essere intraprese; (c) le attività che possono disturbare la natura saranno precedute da una valutazione delle loro conseguenze e studi sull'incidenza ambientale dei progetti di sviluppo saranno condotti sufficientemente in anticipo; nel caso in cui fossero intraprese, tali attività dovrebbero essere pianificate ed eseguite in modo da ridurre al minimo gli effetti nocivi che potrebbero risultare [...]”.

*(b) Activities which are likely to pose a significant risk to nature shall be preceded by an exhaustive examination; their proponents shall demonstrate that expected benefits outweigh potential damage to nature, and where potential adverse effects are not fully understood, the activities should not proceed; (c) Activities which may disturb nature shall be preceded by assessment of their consequences, and environmental impact studies of development projects shall be conducted sufficiently in advance, and if they are to be undertaken, such activities shall be planned and carried out so as to minimize potential adverse effects [...]*».

Qui troviamo un primo riferimento esplicito alla necessità da parte degli Stati di adottare un approccio precauzionale nell'ambito delle attività da cui possono scaturire danni per l'ambiente e quindi per la salute umana.

Si può notare come il principio di precauzione inizi a prender forma all'interno della soft law<sup>49</sup>, senza però trovare una propria definizione o un riconoscimento ufficiale quale principio-direttiva atto a guidare le politiche internazionali.

Il principio di precauzione lo si trova anche nelle tre Conferenze internazionali dei Ministri sulla protezione del Mare del Nord.

Nel 1984, nella Dichiarazione di Brema<sup>50</sup>, si affermò che «gli Stati non devono aspettare la prova certa degli eventi dannosi prima di agire», cioè venne richiesto un approccio precauzionale onde evitare di arrecare danni prevedibili anteriormente alla messa in atto delle condotte fonte di produzione.

Nel 1987, in occasione della seconda Conferenza<sup>51</sup>, si precisò che «una strategia di precauzione si impone al fine di proteggere il Mare del Nord dai potenziali effetti dannosi delle sostanze più pericolose. Tale strategia può richiedere l'adozione di misure di controllo delle emissioni di tali sostanze prima che sia stabilito formalmente un legame di causa a effetto sul piano scientifico»<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> Con soft law si intendono quelle fonti che hanno natura non giuridicamente vincolante, come ad esempio le Dichiarazioni di principi che non sono classificate come Trattati, oppure le norme programmatiche, anche contenute in fonti vincolanti. HUNTER D., SALZMAN J. & ZAELEKE D., *International Environmental Law and Policy*, Foundation Press, 2015, p.350.

<sup>50</sup> CROSETTI A., FERRARA R., FRACCHIA F. & OLIVETTI N.R., *Diritto dell'ambiente*, Editori Laterza, 2008, p. 42. Le prime tracce del principio di precauzione si possono rinvenire nella Dichiarazione di Brema del 1984 riguardante la Conferenza internazionale dei Ministri sulla protezione del Mare del Nord.

<sup>51</sup> Seconda Conferenza internazionale dei Ministri sulla protezione del Mare del Nord, 25 novembre 1987, Londra.

<sup>52</sup> Palmiero C., Il principio di precauzione in ambito internazionale, in *Diritto.it*, 3 novembre 2011.

Successivamente nel 1990, durante la terza Conferenza internazionale sulla protezione del Mare del Nord<sup>53</sup>, fu emanata una nuova dichiarazione, secondo cui «I governi firmatari devono applicare 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»<sup>54</sup>.

Nel mentre, anche nella Convenzione di Vienna<sup>55</sup> del 22 marzo 1985 per la protezione della fascia di ozono<sup>56</sup>, entrata in vigore il 22 settembre del 1988, e nel rapporto Brundtland<sup>57</sup> del 1987, risuonava sempre più la valenza del criterio della precauzione come principio il cui rispetto fosse necessario per uno sviluppo umano sostenibile.

Il primo riconoscimento del principio di precauzione, cioè l'atto di nascita para-normativo<sup>58</sup> di quest'ultimo, viene identificato nella Dichiarazione di Rio su ambiente e sviluppo. Nel 1992 tra il 3 e il 14 giugno, i rappresentanti di 172 Paesi<sup>59</sup> si incontrarono nell'ambito della UNCED<sup>60</sup> di Rio de Janeiro per cercare soluzioni a varie problematiche, tra cui la protezione dell'ambiente e la sua compatibilità con il processo evolutivo socio-economico.

I Paesi partecipanti sottoscrissero tre accordi non vincolanti a livello internazionale, vale a dire l'Agenda 21, la Dichiarazione di Rio, la Dichiarazione dei principi per la gestione sostenibile delle foreste, e due Convenzioni giuridicamente vincolanti, ovverosia la Convenzione quadro sui cambiamenti climatici, la Convenzione sulla diversità biologica.

---

<sup>53</sup> Terza Conferenza internazionale dei Ministri sulla protezione del Mare del Nord, 8 marzo 1990.

<sup>54</sup> Palmiero C., Il principio di precauzione in ambito internazionale, in *Diritto.it*, 3 novembre 2011.

<sup>55</sup> Ufficio federale dell'ambiente UFAM, Convenzione di Vienna e Protocollo di Montreal.

<sup>56</sup> Convention for the Protection of the Ozone Layer.

<sup>57</sup> Commissione Brundtland, rapporto "Our Common Future", sottolinea come lo sviluppo dovrebbe essere in grado di "soddisfare le esigenze del presente senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare le proprie".

<sup>58</sup> Con atto para-normativo si intendono quegli strumenti con cui solitamente le amministrazioni dettano regole generali ed astratte, come le leggi, ma ad esse subordinate. Nel caso di specie si tratta di una Dichiarazione, e non di un atto normativo delle Nazioni Unite.

<sup>59</sup> ONU, Organizzazione delle Nazioni Unite.

<sup>60</sup> UNCED, United Nations Conference on Environment and Development.

Nella Dichiarazione<sup>61</sup> adottata alla fine della Conferenza sull’Ambiente e lo Sviluppo delle Nazioni Unite<sup>62</sup> vengono delineati 27 principi atti a guidare le politiche degli Stati, tra cui anche il principio di precauzione. Al principio 15 viene affermato che «In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation»<sup>63</sup>.

Nonostante non venne data una definizione del principio di precauzione, né vennero fornite linee guida per la sua applicazione, si ebbe finalmente un riconoscimento internazionale di suddetto dogma.

### **1.2.3. Le diverse concezioni del principio di precauzione**

Come in precedenza affermato, non si rinviene una definizione del principio di precauzione nel diritto internazionale, o per lo meno manca una definizione unitaria che abbia un fondamento comune.

Questo in quanto gli ambiti in cui acquisisce valore l’approccio precauzionale sono mutevoli e sempre maggiori, fattore che incide sulla possibilità di delineare delle condotte comuni che soddisfino “requisiti” conformi ad apportare un giusto grado di tutela.

Ma anche nei confronti di succitati requisiti si manifesta una certa perplessità, non si hanno dei presupposti dell’azione precauzionale che gli Stati dovrebbero adottare in modo da tutelare gli interessi ritenuti essenziali.

La mancanza di una nozione normativa del principio di precauzione ha reso necessaria la ricerca di un’interpretazione consona a fungere da direttiva generale per le politiche socio-economiche coinvolgenti l’ambiente.

---

<sup>61</sup> Dichiarazione di Rio sull’Ambiente e lo Sviluppo, 1992.

<sup>62</sup> Earth Summit.

<sup>63</sup> Principio 15, Dichiarazione di Rio sull’Ambiente e lo Sviluppo, “Al fine di proteggere l’ambiente, gli Stati applicheranno largamente, secondo le loro capacità, il Principio di precauzione. In caso di rischio di danno grave o irreversibile, l’assenza di certezza scientifica assoluta non deve servire da pretesto per differire l’adozione di misure adeguate ed effettive, anche in rapporto ai costi, dirette a prevenire il degrado ambientale.

La dottrina, per fornire una valida determinazione del principio, ha elaborato diverse concezioni tutte riconducibili a due differenti correnti, a seconda che prevedano un approccio cautelativo più estremo o più mite.

Gli assertori delle tesi più radicali tendono ad ampliare in maniera indefinita il campo di applicazione dell'approccio precauzionale, fino a sostenere un obbligo di non-agire ogni qualvolta ne possano scaturire dei rischi.

Secondo tale parte della dottrina, qualora una valutazione scientifica dovesse evidenziare la presenza di presunti pericoli connessi allo svolgimento dell'attività oggetto di studio, tenendo conto dell'imprecisione o della mancanza di sufficienti dati a riguardo, ci si dovrebbe astenere dallo svolgere l'attività in questione.

Questo atteggiamento permetterebbe di garantire un elevato livello di tutela, in quanto si agirebbe solo ove gli elementi raccolti permettano di poter affermare, con una probabilità vicino alla certezza, la mancanza di possibili rischi derivabili dall'azione umana.

Senonché, interpretazioni del genere non riportino come effetto collaterale la staticità ovvero un improvviso rallentamento di quello che è il progresso tecnologico-scientifico che predomina l'era odierna.

Paralizzare in toto l'avanzare di determinate attività per l'aura di incertezza che li circonda a volte potrebbe apparire come un sacrificio irragionevole rispetto ai benefici che da esse si trarrebbero.

La dottrina radicale giustifica tali rinunce richiamando la responsabilità che vige in capo ai presenti nei confronti delle generazioni future, di preservare l'ambiente e di assicurare la permanenza di un'autentica vita umana sulla terra.

L'etica razionale di Hans Jonas, filosofo tedesco teorizzatore del principio di responsabilità, spiega come la vulnerabilità della natura faccia parte del novero delle cose su cui l'uomo ha potere e quindi di cui è responsabile, perciò si dovrebbe agire in modo che le conseguenze delle sue azioni siano compatibili con la sopravvivenza della vita umana sulla terra<sup>64</sup>.

Ma nell'opera de "Il principio di responsabilità" si rinviene l'estremizzazione della teoria in questione, che va ad evidenziare la sua criticabilità poiché l'autore arriva

---

<sup>64</sup> JONAS H., *Il principio di responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, Torino, Einaudi, 2009.

a supporre l'eticità dell'influenza che esercita l'uomo sul processo di invecchiamento di quest'ultimo.

Hans Jonas eleva a punto di riflessione la correttezza di contrastare i processi biochimici di invecchiamento, siccome ciò inficerebbe sul ricambio generazionale, andando a creare una popolazione anziana.

Ma sarebbe alquanto inconcepibile considerare una durata premeditata dell'età media<sup>65</sup> dell'esistenza umana.

Anche l'argomentazione riguardo le responsabilità verso le generazioni future presenta dei profili di criticità: è corretto dover garantire un ambiente salubre e vivibile ai posteri, ma fanno parte del patrimonio culturale dell'umanità anche le innovazioni scientifiche e tecnologiche susseguitesi nel tempo.

È ineccepibile che la strada del cambiamento sia piena di insidie e che ogni attività umana presenti la possibilità di conseguenze più o meno pericolose, invero nell'esplorazione scientifica di territori ancora sconosciuti deve essere richiesta la massima cautela, ma se si seguissero le accezioni radicali del principio di precauzione non si andrebbe in alcuna direzione<sup>66</sup>, in quanto ne risulterebbe paralizzata qualsiasi decisione di fronte al rischio che non si risolva nel nihil agere. Le concezioni che si oppongono all'estrema cautela succitata ricomprendono le interpretazioni più moderate del principio di precauzione, tutte accumulate dalla previsione della possibilità di agire, sempre entro certi limiti, nei casi in cui la pericolosità delle condotte sia scientificamente incerta.

Pertanto, la dottrina maggioritaria sostiene la tesi secondo cui le azioni umane potenzialmente pericolose per le matrici ambientali debbano essere valutate in rapporto a dei c.d. coefficienti di pericolosità<sup>67</sup>, ovvero elementi che permettano di soppesare rischi e benefici. Nell'ipotesi in cui i coefficienti di rischio vengano scientificamente accertati, sarebbero due le possibilità vagliabili: da un lato si

---

<sup>65</sup> GIUNTA F., *Il diritto penale e le suggestioni del principio di precauzione*, in "Criminalia 2006. Annuario di scienze penalistiche", 2007.

<sup>66</sup> O come sottolinea F. GIUNTA, in *Il diritto penale e le suggestioni del principio di precauzione*, in "Criminalia 2006. Annuario di scienze penalistiche", 2007., «questa concezione estrema del principio di precauzione non condurrebbe in alcuna direzione». Testo della relazione presentata al Convegno di studio, organizzato dalla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Macerata, sul tema "*Il principio di precauzione nel diritto contemporaneo*", Abbadia di Fiastra, 19-21 ottobre 2006.

<sup>67</sup> GIUNTA F., *Principio di precauzione e diritto penale*, in "Criminalia", 2006.

potrebbe vietare del tutto lo svolgimento di tale attività; dall'altro, soluzione preferibile nel caso in cui i benefici apportati siano di evidente rilevanza, se ne ammetterebbe lo svolgimento solo in seguito all'adozione di misure cautelative idonee a evitare o contenere potenziali rischi.

Tuttavia, la regolamentazione del rischio come appena delineata andrebbe a sovrapporre il principio di precauzione a quello di prevenzione<sup>68</sup>, in quanto la differenza tra i due sta proprio nella tipologia di rischi causabili, rispettivamente possibili ma non provati ovvero già conosciuti. Dunque, rimarrebbe uno spazio residuo all'applicazione del principio di precauzione, mentre diverrebbe norma l'impiego del principio di prevenzione.

### **1.3. Il principio di precauzione nel diritto comunitario prima ed eurounitario poi**

Il principio di precauzione nel diritto comunitario, come precedentemente affermato, trovò la sua consacrazione all'interno del principio 15 della Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e lo Sviluppo nel 1992.

Nello stesso anno, il principio fu inserito all'interno del Trattato di Maastricht all'art. 130 R (2), posto ad apertura del Titolo XVI<sup>69</sup>, dove si richiedeva che le politiche comunitarie in materia ambientale si basassero anche sui principi di precauzione e dell'azione preventiva, e che venissero integrate con le esigenze connesse alla tutela dell'ambiente.

In un secondo momento, con la modifica del Trattato CE, il principio *de quo* trovò legittimazione all'art. 174<sup>70</sup>, successivamente confluito nell'art. 191 TFUE<sup>71</sup>, ove

---

<sup>68</sup> Sul punto, DE LEONARDIS F., *Il principio di precauzione nell'amministrazione del rischio*, Milano, 2005.

<sup>69</sup> Titolo XVI del Trattato di Maastricht, Ambiente.

<sup>70</sup> Art. 174 stabiliva: "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 della fonte, dei danni causati all'ambiente, e sul principio "chi inquina paga".

<sup>71</sup> Art. 191 TFUE: La politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi: - salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente; - protezione della salute umana; - utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali; - promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici. La politica dell'Unione in materia ambientale mira ad un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie Regioni

al punto 2 statuisce che «La politica dell'Unione in materia ambientale mira ad un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie Regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio chi inquina paga».

Nonostante ciò, all'interno della Comunità europea mancava ancora una definizione del principio di precauzione, né erano rinvenibili delle linee guida atte a specificare quando e come quest'ultimo dovesse essere applicato.

Alla luce di tali considerazioni, il Consiglio europeo con la risoluzione del 13 aprile 1999, resosi conto del mero richiamo al principio e della necessità di precisazioni al riguardo, chiese alla Commissione Europea «di essere in futuro ancora più determinata nel seguire il principio di precauzione preparando proposte legislative e nelle altre attività nel settore della tutela dei consumatori, sviluppando in via prioritaria orientamenti chiari ed efficaci per l'applicazione di questo principio»<sup>72</sup>.

La Commissione provvide attraverso la Comunicazione del 2 febbraio 2002 (cfr. il documento COM (2000) 1 del 2 febbraio 2000<sup>73</sup>), mediante cui informò le parti interessate, con specifico richiamo al Parlamento europeo, al Consiglio e agli Stati Membri, del modo in cui la Commissione stessa intendesse interpretare e applicare il principio di precauzione nel momento in cui fosse necessario adottare decisioni

---

dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione, 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 ad una procedura di controllo dell'Unione. Nel predisporre la sua politica in materia ambientale l'Unione tiene conto: - dei dati scientifici e tecnici disponibili; - delle condizioni dell'ambiente nelle varie regioni dell'Unione; - dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione; - dello sviluppo socioeconomico dell'Unione nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato delle sue singole regioni. Nell'ambito delle rispettive competenze, l'Unione e gli Stati membri collaborano con i paesi terzi e con le competenti organizzazioni internazionali. Le modalità della cooperazione dell'Unione possono formare oggetto di accordi tra questa ed i terzi interessati. Il comma precedente non pregiudica la competenza degli Stati membri a negoziare nelle sedi internazionali e a concludere accordi internazionali".

<sup>72</sup> Risoluzione del Consiglio Europeo del 13 aprile 1999.

<sup>73</sup> La Comunicazione è stata adottata in risposta alla risoluzione del 13 aprile 1999, con cui il Consiglio chiedeva alla Commissione di applicare il principio di precauzione anche mediante l'elaborazione di idonee proposte legislative nel settore della tutela dei consumatori, sviluppando in via prioritaria orientamenti chiari ed efficaci per l'applicazione di tale principio. Vedi nota 126 pag. 96 MARINI L., *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario. Disciplina del commercio di organismi geneticamente modificati e profili di sicurezza alimentare*, Padova, CEDAM, 2004.

collegate alla limitazione dei rischi, così da stabilire orientamenti che fossero in grado di fungere da linee guida per la sua attuazione<sup>74</sup>.

All'interno della Comunicazione, la Commissione europea precisa che «Il fatto di invocare o no il principio di precauzione è una decisione esercitata in condizioni in cui le informazioni scientifiche sono insufficienti, non conclusive o incerte e vi sono indicazioni che i possibili effetti sull'ambiente e sulla salute degli esseri umani, degli animali e delle piante possono essere potenzialmente pericolosi e incompatibili con il livello di protezione prescelto».

La rilevanza del citato estratto sta nell'assenza della richiesta di un danno grave o irreversibile<sup>75</sup> per l'applicazione del principio di precauzione, elemento necessario a tal fine secondo quanto sancito all'interno della Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e lo Sviluppo.

La Commissione cercò anche di delineare i fattori rilevanti per la definizione del livello di pericolo accettabile per la società, analisi che doveva basarsi non su ipotesi o interessi politico-economici, ma «sull'identificazione degli effetti potenzialmente negativi, sulla valutazione dei dati scientifici disponibili e sull'ampiezza dell'incertezza scientifica»<sup>76</sup>.

Per tentare di guidare in modo ottimale le politiche coinvolgenti l'ambiente e la sua salubrità, nella stesura della Comunicazione del 2000 vengono delineati anche i principi idonei a garantire la corretta analisi e gestione del rischio nei casi in cui si decida di agire nonostante l'incertezza che connota tali condotte. Dunque, in tal caso, le misure cautelative da applicare dovranno essere «proporzionali rispetto al livello prescelto di protezione, non discriminatorie nella loro applicazione, coerenti con misure analoghe già adottate, basate su un esame dei potenziali vantaggi e oneri dell'azione o dell'inazione [...], soggette a revisione alla luce dei nuovi dati scientifici, e in grado di attribuire la responsabilità per la produzione delle prove scientifiche necessarie per una più completa valutazione del rischio»<sup>77</sup>.

---

<sup>74</sup> Comunicazione 2 febbraio 2002 della Commissione, cfr. il documento COM (2000) 1 del 2 febbraio 2000.

<sup>75</sup> Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e lo Sviluppo, 1992.

<sup>76</sup> BERTUZZI R., TEDALDI A., *Il principio di precauzione in materia ambientale. Tentativi di definizione a partire dal livello sovranazionale e dagli esempi italiano e francese*, in "TuttoAmbiente" e in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it), 2017.

<sup>77</sup> La Commissione delle Comunità europee specifica che: per proporzionalità deve intendersi configurare le misure rispetto alla valutazione del rischio di caso in caso, e se necessario non agire;

In sostanza, la Commissione evidenzia la complessità che circonda il principio di precauzione e l'attenzione che richiedono gli interessi in gioco nell'agire in ambiti predominati da incertezze scientifiche.

Anche il Comitato economico e sociale, nel corso della 347<sup>a</sup> sessione plenaria del 12 e 13 luglio 2000, ha adottato un parere sulla Comunicazione della Commissione sul tema del ricorso al principio di precauzione<sup>78</sup>.

Nel parere il Comitato cerca innanzitutto di analizzare il concetto di rischio, distinguendolo da quello di pericolo, in quanto «rischio non significa pericolo, perché si prende un rischio quando il pericolo può essere evitato [...]», e successivamente si interroga su quando un rischio è definibile accettabile.

A tale interrogativo il Comitato risponde affermando la necessità dell'applicazione del principio di precauzione, dandone anche una definizione<sup>79</sup>: «La precauzione è un elemento essenziale di ogni "processo" di "analisi del rischio". Il principio di precauzione, in quanto elemento di tale processo, costituisce un approccio alla gestione del rischio al quale si ricorre in presenza di un rischio sconosciuto di un pericolo potenzialmente significativo, in attesa di ottenere ulteriori risultati dalla

---

non discriminazione significa che situazioni diverse non devono essere trattate in modo simile, e situazioni simili non devono essere trattate in modo diverso; coerenza nel senso che le misure dovrebbero essere "coerenti" rispetto ad altre già prese in situazioni analoghe; l'esame dei benefici e dei costi deve effettuarsi tenendo conto in primo luogo della salute umana e dell'ambiente, interessi che prevalgono su qualunque considerazione economica; soggette a revisione in quanto le misure adottate devono restare in vigore solo fino a quando i dati scientifici rimangono inalterati, ma la ricerca deve continuare in modo da avere valutazioni scientifiche sempre più precise che permettano di agire in riguardo in caso di eventuali cambiamenti; sull'attribuire la responsabilità per la produzione di prove scientifiche, se non vi sono procedure di previa autorizzazione, la responsabilità di dimostrare la natura di un pericolo e il livello di rischio di un prodotto o di un processo può spettare agli utilizzatori o alle pubbliche autorità.

<sup>78</sup> Parere del Comitato economico e sociale sul tema "Il ricorso al principio di precauzione", in Gazzetta ufficiale delle Comunità europee n. C 268 del 19.9.2000.

<sup>79</sup> Nel Parere il Comitato economico e sociale delinea la precauzione quale "atteggiamento che ci si aspetta da qualcuno al quale si dice che, oltre al rischio da controllare e misurare, deve correre un rischio che non può ancora conoscere ma che potrebbe manifestarsi in futuro in una nuova fase di evoluzione della scienza. Il rischio contemporaneo è contraddistinto da una dimensione particolare, ovvero dal fatto di essere legato ad una straordinaria dilatazione del tempo. Si passa quindi da una problematica legata alla sicurezza tecnica ad una problematica legata alla sicurezza etica. [...] La precauzione è un elemento essenziale di ogni «processo» di «analisi del rischio». Il principio di precauzione, in quanto elemento di tale processo, costituisce un approccio alla gestione del rischio al quale si ricorre in presenza di un rischio sconosciuto di un pericolo potenzialmente significativo, in attesa di ottenere ulteriori risultati dalla ricerca scientifica. Il principio di precauzione presenta tre componenti fondamentali: - la precauzione richiede innanzitutto maggiori sforzi volti ad accrescere le conoscenze; - la precauzione presuppone la creazione di strumenti di vigilanza scientifica e tecnica per identificare le nuove conoscenze e comprenderne le implicazioni; - la precauzione comporta infine l'organizzazione di un ampio dibattito sociale in merito a ciò che è auspicabile e a ciò che è fattibile".

ricerca scientifica. Il principio di precauzione presenta tre componenti fondamentali: - la precauzione richiede innanzitutto maggiori sforzi volti ad accrescere le conoscenze; - la precauzione presuppone la creazione di strumenti di vigilanza scientifica e tecnica per identificare le nuove conoscenze e comprenderne le implicazioni; - la precauzione comporta infine l'organizzazione di un ampio dibattito sociale in merito a ciò che è auspicabile e a ciò che è fattibile».

Il Comitato economico e sociale continua soffermandosi su come debba essere applicato il principio *de quo* e sulle condizioni necessarie per compiere le scelte in stato di incertezza scientifica. Viene sottolineato come sia rilevante in tali ambiti creare un dibattito che coinvolga gli attori sociali nella valutazione dei rischi accettabili, in quanto sarebbe poco produttivo investire eccessive risorse nell'analisi quantitativa dei rischi o in quello sul bilanciamento costi/benefici se ciò non viene ad inserirsi in un dispositivo di negoziazione sociale<sup>80</sup>.

Con ciò il Comitato evidenzia come sia necessario instaurare un rapporto di fiducia con i diretti interessati delle possibili conseguenze di condotte potenzialmente pericolose.

Nella dimensione europea secondo il Comitato mancano delle basi giuridiche solide nonostante sia divenuto oramai un principio di diritto internazionale di portata generale. Questo conviene sul fatto che «spetta ai responsabili politici e, in ultima analisi, alle istanze giurisdizionali precisare i contorni politici del principio»<sup>81</sup>.

---

<sup>80</sup> Secondo il Comitato, “Spetta ai pubblici poteri creare le condizioni per un dibattito che consenta agli attori sociali di confrontare i dati oggettivi sui rischi in materia di salute, le previsioni relative alla reale efficacia delle azioni preventive e l'espressione dei bisogni della popolazione. La dimensione sociale costituisce parte integrante di un principio di precauzione trattato in maniera razionale. È in questo contesto che si inseriscono le conferenze di consenso.

Non bisogna investire eccessive risorse nel modello di analisi quantitativa dei rischi o in quello basato sullo studio costi/benefici. Non bisogna idealizzare le cifre, dal momento che la promozione della valutazione dei rischi deve inserirsi in un dispositivo di negoziato sociale. Il suo vero ruolo sociale è quello di fornire le basi del dialogo. I cittadini hanno bisogno di interlocutori chiaramente identificabili ai quali rivolgersi qualora si sentano minacciati. Creare un clima di fiducia significa predisporre una struttura che si faccia carico di tale responsabilità nel quadro di un meccanismo europeo. Tale dispositivo sociale, organizzativo e scientifico rientra nel concetto più ampio di principio di precauzione. Occorrono delle nuove modalità di decisione per far avanzare la democrazia: le decisioni andranno prese tenendo conto dell'incertezza e dell'eccessiva complessità e non già delle certezze scientifiche. Ciò determina un radicale cambiamento di prospettiva. Solo in tal modo l'esigenza di sicurezza sanitaria, lungi dall'alimentare le idee totalitarie, potrà promuovere la democrazia”.

<sup>81</sup> In proposito: “Sul piano europeo il Comitato economico e sociale constata che, per il principio di precauzione, le basi giuridiche sono ancora fragili e che la giurisprudenza in materia è tuttora in fieri. Un'allusione esplicita o implicita al principio non costituisce una base solida ed il Comitato chiede alla Commissione di presentare prossimamente delle argomentazioni fondate e valide. Il

Per quanto riguarda invece l'attuazione del principio di precauzione, il Comitato sottolinea come vi sia una differenza sostanziale tra valutazione e gestione dei rischi. Secondo quest'ultimo «la valutazione dei rischi deve essere effettuata da scienziati specializzati indipendenti o per lo meno essere aperta ad un esame indipendente. La gestione dei rischi invece è di competenza dei responsabili politici che valutano la necessità e le modalità del ricorso al principio di precauzione». Il Comitato continua affermando che «L'unico modo per rafforzare l'aspetto preventivo del principio consiste nel: - rendere il processo decisionale più aperto e trasparente possibile; - istruire e comunicare nel modo più chiaro possibile tramite una concertazione estremamente ampia».

Rispettando la lettera della Comunicazione della Commissione, per il Comitato tutte le parti in causa devono essere coinvolte nel processo decisionale in modo da accrescere la trasparenza nel procedimento di valutazione e gestione dei rischi, di aumentare la qualità di tale processo grazie alla disponibilità di conoscenze supplementari e di contribuire a implementare la credibilità e l'accettazione dell'analisi dei rischi. Successivamente evidenzia come “per garantire la trasparenza del processo, le opzioni proposte devono essere chiare, accessibili e comprensibili, il dossier deve essere completo [...] e disponibile: l'apertura deve essere totale ad eccezione di casi particolari che vanno debitamente chiariti”.

Ciò che risalta dall'analisi del Parere del Comitato economico e sociale è la rilevanza che ha per quest'ultimo la trasparenza dei processi decisionali nei

---

Comitato conviene sul fatto che ormai spetta ai responsabili politici e, in ultima analisi, alle istanze giurisdizionali precisare i contorni politici del principio. Sul piano internazionale si è giunti al riconoscimento del principio di precauzione dopo un lungo processo iniziato con la Carta mondiale della natura adottata nel 1982. Il principio è stato poi costantemente ripreso nelle varie convenzioni per giungere ad un «progressivo consolidamento» nel diritto internazionale dell'ambiente, divenendo un vero principio di diritto internazionale di portata generale. Gli accordi dell'OMC si appropriano di tale diritto e lo adattano al commercio internazionale, associandolo nel contempo alla protezione dell'ambiente. Nel contesto degli accordi dell'OMC, l'accordo SPS e l'accordo TBT permettono di regolamentare il commercio tenendo conto degli obiettivi di protezione dei cittadini. L'accordo SPS riguarda le misure sanitarie e fitosanitarie per la protezione della salute umana, animale e vegetale in base esclusivamente a ragioni scientifiche. Il campo di applicazione dell'accordo TBT copre l'insieme degli ostacoli tecnici al commercio (etichettatura, norme, composizione, ecc.), dal momento che si prefigge l'obiettivo di ridurre gli ostacoli tecnici ingiustificati agli scambi. L'accordo SPS e l'accordo TBT garantiscono l'applicazione adeguata del principio di precauzione in tale contesto giuridico (OMC) senza tuttavia citarlo espressamente. Il Comitato concorda con la Commissione sul fatto che l'UE debba disporre del diritto di fissare un livello di protezione adeguato, giustificato e inserito in un quadro appropriato in tutti gli ambiti: ambiente, salute umana, animale e vegetale. L'Unione europea sta pertanto consolidando la posizione che le servirà ad affermarsi a livello internazionale o multilaterale”.

confronti di tutte le parti interessate. Il continuo riferimento a tale necessità si giustifica probabilmente in riferimento alla tendenza umana ad essere meno restii nei confronti di decisioni che, seppur coinvolgenti ambiti incerti, li coinvolgano nel processo decisionale.

Il Parere si conclude con il riconoscimento della volontà chiarificatrice della Commissione, nonostante venga sottolineata la necessità di ulteriori specifiche<sup>82</sup>, e con la richiesta all'Unione europea di raggiungere un consenso internazionale per l'applicazione delle modalità concernenti il principio di precauzione.

Nella Risoluzione del Consiglio europeo di Nizza del 7-10 dicembre 2000 sulla riforma delle istituzioni e il funzionamento dell'Unione europea a più lungo termine, al punto 35<sup>83</sup> il Consiglio afferma «la necessità di attuare rapidamente e integralmente i principi sanciti dal Trattato di Amsterdam, che prevede un livello elevato di protezione della salute umana nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività della Comunità. In tale contesto il Consiglio europeo prende atto della risoluzione del Consiglio sul principio di precauzione<sup>84</sup>».

Oltre che alla Risoluzione sul principio *de quo*, il Consiglio fa riferimento a quest'ultimo anche nel richiedere l'attuazione dei principi affermati del Trattato di Amsterdam<sup>85</sup>, in quanto all'art. 130 R, al paragrafo 2<sup>86</sup>, il principio di precauzione viene riconosciuto come uno dei fondamenti della tutela comunitaria in materia ambientale.

Successivamente, il 14 dicembre 2000, anche il Parlamento europeo adotta una Risoluzione sulla Comunicazione della Commissione sul ricorso al principio di

---

<sup>82</sup> Al punto 14.2 il Comitato economico e sociale afferma che “Analogamente alla Commissione, il Comitato constata che la decisione dipende dal responsabile politico al quale spetta la decisione di agire o di non agire e che l'attivazione deve obbedire ad un "Codex" (insieme di regole) definito in precedenza. Il Comitato invita la Commissione a chiarire le procedure di analisi del rischio, nonché a definire le linee direttrici per il ricorso al principio di precauzione in un contesto che comprenda i sistemi di gestione, l'interazione tra le istituzioni interessate e, in particolare, la partecipazione di tutte le parti coinvolte nel processo (stakeholders)”.

<sup>83</sup> Consiglio europeo – Nizza 7-10 dicembre 2000, V. Europa dei cittadini, in materia di “Salute e sicurezza dei consumatori”.

<sup>84</sup> Risoluzione del Consiglio europeo del 13 aprile 1999.

<sup>85</sup> Trattato di Amsterdam che modifica il Trattato sull'Unione europea, i Trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi, 97/C 340/01.

<sup>86</sup> Art. 130 R, paragrafo 2: “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”.

precauzione. Qui il Parlamento sottolinea come il riferimento alla precauzione all'interno dei numerosi accordi internazionali «conferisce al principio di precauzione solo un valore di diritto consuetudinario internazionale, di cui occorre rafforzare la forza giuridica, rendendolo norma di diritto internazionale»<sup>87</sup>.

Oltre che richiedere un impegno esplicito alla Commissione a ricorrere al principio *de quo* ogniqualvolta ciò sia opportuno, e che questa vigili affinché le politiche attuate dall'Unione europea rispettino tale approccio precauzionale, il Parlamento evidenzia che «se si desidera che il principio di precauzione venga applicato in modo efficace e credibile, è importante la partecipazione di tutti i principali interessati, compresi i rappresentanti della società civile, se del caso, alle scelte politiche che riguardano la sua applicazione. Invita la Commissione a sostenere presso l'OMC e la Corte di giustizia che nell'ambito della composizione di conflitti che riguardano il principio di precauzione, tutti i principali protagonisti abbiano il diritto di fornire le relative informazioni, tanto per iscritto quanto personalmente, e di ricevere tempestivamente tali informazioni».

Suddetto estratto della Risoluzione riporta certamente alla trasparenza di cui sopra, nell'analisi del Parere del Comitato economico e sociale. Tale rilievo pone in luce l'importanza che pian piano acquisisce la partecipazione della società civile al processo decisionale cautelativo. Su ciò potrebbe aver influito la tipologia degli ambiti in cui si pondera sul tipo di approccio cautelativo da adottare, cioè ambiti che coinvolgono maggiormente i cittadini in maniera diretta, come ad esempio nel settore alimentare.

Infatti, nonostante furono numerosi i successivi richiami al principio di precauzione all'interno della normativa comunitaria, il primo atto dell'Unione Europea che offrì una definizione del suo contenuto fu il Regolamento 178/2002, il quale «stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare; si tratta pertanto di un testo con una vocazione a fungere da base per tutta la copiosa normativa comunitaria in materia alimentare»<sup>88</sup>, privo di riferimenti alla salubrità dell'ambiente.

---

<sup>87</sup> Risoluzione del Parlamento europeo 14 dicembre 2000, considerando I.

<sup>88</sup> CORN E., *Il principio di precauzione nel diritto penale. Studio sui limiti all'anticipazione della tutela penale*, Giappichelli Editore, Torino, 2013.

All'art. 7<sup>89</sup> del Regolamento, composto da due commi, il Parlamento europeo e il Consiglio stabiliscono che in caso si individui la possibilità di effetti dannosi per la salute ma permanga una situazione di incertezza scientifica, debbano essere adottate misure provvisorie per la gestione del rischio, riesaminabili alla luce di nuove informazioni.

Nonostante oggi i riferimenti al principio di precauzione siano contenuti in numerosi accordi internazionali, quelli che influenzarono notevolmente il legislatore comunitario, nonché lo stesso Regolamento 178/2002<sup>90</sup>, furono quelli approvati in seno all'Organizzazione Mondiale del Commercio<sup>91</sup>. Ci si riferisce in particolare agli obblighi discendenti dall'Accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie<sup>92</sup>, il quale impone l'obbligo del mutuo riconoscimento, cioè l'accettazione da parte di ogni Stato membro degli standard adottati da ciascuno degli altri Stati<sup>93</sup>. Tuttavia, la sovranità statale riviene in rilievo in quanto spetta al

---

<sup>89</sup> Articolo 7, "Principio di precauzione": 1. Qualora, in circostanze specifiche a seguito di una valutazione delle informazioni disponibili, venga individuata la possibilità di effetti dannosi per la salute ma permanga una situazione d'incertezza sul piano scientifico, possono essere adottate le misure provvisorie di gestione del rischio necessarie per garantire il livello elevato di tutela della salute che la Comunità persegue, in attesa di ulteriori informazioni scientifiche per una valutazione più esauriente del rischio. 2. Le misure adottate sulla base del paragrafo 1 sono proporzionate e prevedono le sole restrizioni al commercio che siano necessarie per raggiungere il livello elevato di tutela della salute perseguito nella Comunità, tenendo conto della realizzabilità tecnica ed economica e di altri aspetti, se pertinenti. Tali misure sono riesaminate entro un periodo di tempo ragionevole a seconda della natura del rischio per la vita o per la salute individuato e del tipo di informazioni scientifiche necessarie per risolvere la situazione di incertezza scientifica e per realizzare una valutazione del rischio più esauriente.

<sup>90</sup> A riguardo: «In effetti, detta disposizione [l'art. 7 reg. n. 178/2002 n.d.r.] è visibilmente modellata sull'art. 5, par. 6 e 7 di quest'ultimo accordo (basti pensare al necessario carattere provvisorio delle misure e all'obbligo di riesame entro un periodo di tempo ragionevole)» PAVONI R., *Biodiversità e biotecnologie nel diritto internazionale e comunitario*, Giuffrè Editore, Milano, 2004, pag. 389.

<sup>91</sup> L'Organizzazione Mondiale del Commercio (ing.: World Trade Organization, WTO) fu istituita con gli Accordi di Marrakech del 15 aprile 1994, e ha trasformato il precedente Accordo sulle tariffe doganali e il commercio (GATT), del 1947, in un'organizzazione internazionale dotata di personalità giuridica. L'Organizzazione mondiale del commercio ha una vocazione universale e ne fanno parte 164 Stati. La partecipazione degli Stati comporta l'accettazione di determinati Accordi internazionali. Fonte: Treccani.

<sup>92</sup> «L'Accordo SPS fornisce le regole base che i Paesi Membri dell'Organizzazione Mondiale del Commercio devono seguire nell'applicare le proprie misure (standard e regolamenti) in materia di sicurezza alimentare, sanità animale e protezione delle piante, nell'ambito del commercio internazionale», OMC – Organizzazione Mondiale del Commercio, in Salute.gov.it, 23 aprile 2010.

<sup>93</sup> Art. 4: "1. Un membro accetta come equivalenti le misure sanitarie o fitosanitarie degli altri membri, anche se esse differiscono dalle proprie o da quelle applicate da altri membri che commerciano nello stesso prodotto, se il membro esportatore dimostra oggettivamente al membro importatore che le sue misure raggiungono il livello di protezione sanitaria o fitosanitaria ritenuto appropriato dallo stesso membro importatore. A tale scopo quest'ultimo otterrà su richiesta l'accesso necessario per ispezioni, prove e altre pertinenti procedure. - 2. Su richiesta, i membri procedono a consultazioni per raggiungere accordi bilaterali e multilaterali sul riconoscimento dell'equivalenza

singolo Stato membro stabilire il livello di protezione richiesto in materia sanitaria e fitosanitaria, ovvero di decidere il grado di rischio accettabile adottando anche, eventualmente, una politica fondata sul rischio zero<sup>94</sup>. All'art. 5 dell'Accordo SPS<sup>95</sup>, intitolato Valutazione dei rischi e determinazione del livello di protezione sanitaria o fitosanitaria adeguato, si sostiene che gli Stati membri nel compiere scelte in materia debbano effettuare una valutazione dei possibili rischi per la vita

---

di determinate misure sanitarie o fitosanitarie.”, in Accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie (SPS), OMC, Uruguay round, 1986-1994.

<sup>94</sup> Vedi nota (18) pag. 95, in BASSAN F., *Gli obblighi di precauzione nel diritto internazionale*, Jovene Editore, Napoli, 2006.

<sup>95</sup> Art. 4: “I membri fanno in modo che le loro misure sanitarie o fitosanitarie siano basate su una valutazione, secondo le circostanze, dei rischi per la vita o la salute dell'uomo, degli animali o dei vegetali, tenendo conto delle tecniche di valutazione dei rischi messe a punto dalle competenti organizzazioni internazionali. Nella valutazione dei rischi, i membri tengono conto delle prove scientifiche disponibili, dei pertinenti processi e metodi di produzione, dei pertinenti metodi di ispezione, campionamento e prova, della diffusione di particolari malattie o parassiti, dell'esistenza di zone indenni da parassiti o da malattie, delle pertinenti condizioni ecologiche e ambientali, nonché delle misure di quarantena o di altri interventi. Nel valutare il rischio per la vita o la salute degli animali o dei vegetali e nel determinare il provvedimento da applicare per raggiungere il livello adeguato di protezione sanitaria o fitosanitaria da tale rischio, i membri prendono in considerazione, quali fattori economici pertinenti, il potenziale danno in termini di perdita di produzione o di vendite in caso di contatto, insediamento o diffusione di un parassita o di una malattia, i costi inerenti alla lotta o all'eradicazione nel territorio del membro importatore e la relativa efficienza economica di metodi alternativi per limitare i rischi. Nel determinare il livello di protezione sanitaria o fitosanitaria adeguato i membri dovrebbero tenere conto dell'obiettivo di minimizzare gli effetti negativi per il commercio. A fini di coerenza nell'applicazione del concetto di livello adeguato di protezione sanitaria o fitosanitaria contro i rischi per la vita o la salute dell'uomo, o per la vita o la salute degli animali e dei vegetali, i membri evitano distinzioni arbitrarie o ingiustificate nei livelli che ritengono appropriati in situazioni diverse, qualora tali distinzioni abbiano per effetto una discriminazione o una restrizione dissimulata del commercio internazionale. I membri procedono in seno al comitato, conformemente all'articolo 12, paragrafi 1, 2 e 3, all'elaborazione di orientamenti per promuovere l'attuazione pratica della presente disposizione. Nell'elaborare tali orientamenti il

comitato tiene conto di tutti i fattori pertinenti, ivi compreso il carattere particolare dei rischi per la salute umana cui le persone si espongono volontariamente. Fatto salvo l'articolo 3, paragrafo 2, nell'istituire o mantenere misure sanitarie o fitosanitarie al fine di raggiungere il livello di protezione sanitaria o fitosanitaria adeguato, i membri fanno in modo che dette misure non siano più restrittive degli scambi di quanto non sia necessario per il conseguimento di tale livello, tenuto conto della fattibilità tecnica ed economica. Nei casi in cui le pertinenti prove scientifiche non siano sufficienti un membro può temporaneamente adottare misure sanitarie o fitosanitarie sulle base delle informazioni pertinenti disponibili, comprese quelle provenienti dalle competenti organizzazioni internazionali nonché dalle misure sanitarie o fitosanitarie applicate da altri membri. In tali casi i membri cercano di ottenere le informazioni supplementari necessarie per una valutazione dei rischi più obiettiva e procedono quindi ad una revisione della misura sanitaria o fitosanitaria entro un termine ragionevole. Quando un membro ha motivo di ritenere che una specifica misura sanitaria o fitosanitaria introdotta o mantenuta da un altro membro limiti o possa limitare le sue esportazioni e la misura in questione non è basata sulle pertinenti norme, direttive o raccomandazioni internazionali o tali norme, direttive o raccomandazioni non esistono, una spiegazione delle ragioni della medesima misura sanitaria o fitosanitaria deve essere fornita, su richiesta, dal membro che la mantiene.”, in Accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie (SPS), OMC, Uruguay round, 1986-1994.

o la salute dell'uomo, degli animali o dei vegetali. Tra le altre cose, devono tener conto delle prove scientifiche disponibili e, in caso queste non siano sufficienti, lo Stato membro può cercare di ottenere le informazioni supplementari necessarie per una valutazione dei rischi più obbiettiva e procedere quindi ad una revisione della misura sanitaria o fitosanitaria entro un termine ragionevole.

Tale Accordo riconosce il rilievo del principio di precauzione nel campo sanitario, oltre a influenzare, come rilevato, successi accordi internazionali.

Il riconoscimento comunitario del principio di precauzione nell'ambito internazionale segna un punto di svolta per la valenza che acquisisce il principio stesso negli ordinamenti degli Stati membri.

Significativa è sicuramente la legittimazione del principio in Francia.

Già nel 1995, il principio di precauzione entra nell'ordinamento francese con l'approvazione della legge n. 95-101 sul rafforzamento della protezione ambientale, anche nota come legge Barnier<sup>96</sup>, poi confluita nell'art. L. 110-1 del Codice dell'ambiente francese.

Suddetto articolo, nell'elencare i principi alla base di uno sviluppo sostenibile per preservare le matrici ambientali e le generazioni future, nomina come primo il principio di precauzione, «secondo il quale l'assenza di certezza, date le conoscenze scientifiche e tecniche del momento, non deve ritardare l'adozione di misure efficaci e proporzionate per prevenire un rischio di danno grave e irreversibile all'ambiente ad un costo economicamente accettabile»<sup>97</sup>.

---

<sup>96</sup> Loi Barnier, di Michel Barnier, ministro dell'Ambiente nel governo Balladur.

<sup>97</sup> Art. L. 110-1: «[...] Leur connaissance, leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état, leur gestion, la préservation de leur capacité à évoluer et la sauvegarde des services qu'ils fournissent sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Elles s'inspirent, dans le cadre des lois qui en définissent la portée, des principes suivants : 1° Le principe de précaution, selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable ; 2° Le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable. Ce principe implique d'éviter les atteintes à la biodiversité et aux services qu'elle fournit ; à défaut, d'en réduire la portée ; enfin, en dernier lieu, de compenser les atteintes qui n'ont pu être évitées ni réduites, en tenant compte des espèces, des habitats naturels et des fonctions écologiques affectées ; [...] ». Tradotto in « La loro conoscenza, la protezione, la valorizzazione, il restauro, la riabilitazione, la gestione, la conservazione della loro capacità di evoluzione e la salvaguardia dei servizi che forniscono sono di interesse generale e contribuiscono all'obiettivo dello sviluppo sostenibile, che mira a soddisfare le esigenze di sviluppo e di salute delle generazioni attuali senza compromettere

Ciononostante, un mutamento radicale si ebbe grazie all'art. 55 della Carta costituzionale francese<sup>98</sup>, che riconosce ai trattati internazionali ratificati dallo Stato un'autorità superiore a quella della legge<sup>99</sup>.

Grazie a quest'ultimo, il 1° marzo 2005, il principio di precauzione entrò nella Costituzione francese. All'interno del Preambolo<sup>100</sup> si statuisce come il popolo francese riconosca e rispetti i principi assunti nella Carta dell'ambiente, riconoscendo a quest'ultima rango costituzionale. All'art. 5 della Charte de l'environnement viene sancito che «Se la realizzazione di un danno dei confronti dell'ambiente, per quanto lo stato delle conoscenze scientifiche possa essere incerto, ne arrecasse un deterioramento grave e irreversibile, le autorità pubbliche garantiranno, il ragione del principio di precauzione e nell'ambito del loro raggio d'azione, l'applicazione delle procedure di valutazione dei rischi e l'adozione di provvedimenti provvisori e specifici al fine di ovviare il danno»<sup>101</sup>.

---

la capacità delle generazioni future di soddisfare le proprie esigenze. Si ispirano, nell'ambito delle leggi che ne definiscono il campo di applicazione, ai seguenti principi: 1° Il principio di precauzione, secondo il quale l'assenza di certezza, date le conoscenze scientifiche e tecniche del momento, non deve ritardare l'adozione di misure efficaci e proporzionate volte a prevenire un rischio di danno grave e irreversibile all'ambiente a un costo economicamente accettabile; 2° Il principio dell'azione preventiva e della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni all'ambiente, utilizzando le migliori tecniche disponibili a un costo economicamente accettabile. Questo principio implica evitare i danni alla biodiversità e ai servizi che essa fornisce; in caso contrario, ridurre l'entità di tali danni; infine, compensare i danni che non è stato possibile evitare o ridurre, tenendo conto delle specie, degli habitat naturali e delle funzioni ecologiche interessate; [...].»

<sup>98</sup> Article 55. Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie. – Tradotto in “I trattati o accordi regolarmente ratificati o approvati hanno, una volta pubblicati, efficacia superiore a quella delle leggi, con riserva, per ciascuno accordo o trattato, della sua applicazione dall'altra Parte”.

<sup>99</sup> A titolo esemplificativo: Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 191.

<sup>100</sup> Préambule: La Charte de l'environnement est un texte de valeur constitutionnelle. Elle a été intégrée en 2005 dans le bloc de constitutionnalité du droit français, reconnaissant les droits et les devoirs fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement. Elle introduit notamment dans la Constitution trois grands principes : le principe de prévention, le principe de précaution, et le principe pollueur-payeur. Tradotto in “Il Popolo francese proclama solennemente la sua fedeltà ai diritti dell'uomo e ai principi della sovranità nazionale definiti dalla Dichiarazione del 1789, confermata ed integrata dal preambolo della costituzione del 1946, e ai diritti e doveri definiti nella Carta dell'ambiente del 2004. Sulla base di questi principi e di quello della libera determinazione dei popoli, la Repubblica offre ai territori d'oltremare che manifestano la volontà di aderirvi nuove istituzioni fondate sull'ideale comune di libertà, di eguaglianza e di fraternità e concepite ai fini della loro evoluzione democratica”.

<sup>101</sup> Article 5 de la Charte de l'environnement: “ Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en oeuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage”.

Or dunque, la Francia fu il primo Stato membro a riconoscere rango costituzionale al principio di precauzione, e l'unico tutt'oggi a farne esplicito riferimento all'interno della propria Carta fondamentale.

Ciò fin qui delineato evidenzia come il principio di precauzione trovi i suoi primi riferimenti all'interno della normativa posta a tutela dell'ambiente, per poi essere applicato in una molteplicità di ambiti (come quello sanitario o alimentare succitati), ove le incertezze scientifiche presenti dimostrino la possibilità di esporre a rischi beni fondamentali quali la vita o la salute umana, animale o vegetale.

Il principio *de quo*, dunque, si è insinuato in tutte le politiche comunitarie che coinvolgono attività di sviluppo tecnologico o scientifico da cui si teme possano derivare pericoli, specialmente in quei settori ove vige incertezza circa la possibile irreversibilità delle conseguenze dannose.

### **1.3.1. Precauzione: logica o norma?**

Le difficoltà riscontrabili nel definire il valore del principio di precauzione non vengono attenuate analizzando l'ambito del diritto internazionale, anche se emerge una tendenza ad assurgerlo a rango di norma di diritto internazionale generale, specialmente in relazione al diritto ambientale. Parte della dottrina sostiene la configurazione del principio come consuetudine, basandosi sulla presenza degli elementi necessari per acquisire tale valore: «la *diuturnitas*, costituita dalla prassi convenzionale rilevante in materia, e l'*opinio juris*, espressa dall'ampia partecipazione degli Stati alle conferenze internazionali in materia di protezione dell'ambiente e sviluppo sostenibile»<sup>102</sup>.

Ma, dalla delimitazione del principio di precauzione, effettuata in termini evasivi, aperti a differenti interpretazioni, risulta difficile risalire “ad un precetto normativo sufficientemente chiaro da configurarsi come una vera e propria norma generale del diritto internazionale”<sup>103</sup>.

---

<sup>102</sup> MARINI L., *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario. Disciplina del commercio di organismi geneticamente modificati e profili di sicurezza alimentare*, CEDAM, Padova, 2004.

<sup>103</sup> ZEI A., *Il principio di precauzione*, in Dig. discipl. pubbl., Torino, II, aggiornato al 2008.

Il dibattito sulla natura giuridica del principio di precauzione, sulla possibilità di qualificarlo come una norma consuetudinaria del diritto internazionale, è tuttora aperto, anche se al problema non è stata dedicata ancora l'attenzione dovuta, nonostante le conseguenze che potrebbero derivare dal suo esito<sup>104</sup>.

Il principio *de quo* nasce come parametro di tutela preventiva in materia ambientale, di cui il primo atto ufficiale coincide con la Dichiarazione di Rio del 1992. Detta Dichiarazione, «al principio 15<sup>105</sup>, si riferisce al precautionary approach, trasformando la logica precauzionale in una norma di principio»<sup>106</sup>, in quanto se così non fosse lo stesso opererebbe unicamente che sul piano politico poiché sarebbe solo il potere politico a stabilire sia quando le situazioni presentatesi richiedano l'applicazione del principio di precauzione, sia le modalità con cui procedere.

Nonostante non sia una norma “vera e propria” la succitata Dichiarazione «dà autonoma validità al principio di precauzione, evidenziando implicitamente che esso esprime l'esigenza di tradurre in misure giuridiche la tutela del dovere in capo agli attori politici di mediare tra i rischi e i benefici derivanti dal progresso tecnico-scientifico»<sup>107</sup>.

---

<sup>104</sup> Nella dottrina spagnola, secondo l'illustre autore Casabona C.M.R. «El principio de precaución participa de ambas naturalezas, si bien no de la forma en que normalmente se entiende por regla jurídica. En primer lugar y de acuerdo con su origen, sería un principio orientativo – incluso prescriptivo – para los poderes públicos, pero al mismo tiempo constituye un principio jurídico regulativo respecto a los comportamientos individuales y grupales, de conformidad con su evolución más reciente. Y, asimismo, cumple la función interpretativa de las normas jurídicas. No se nos escapa que estos aspectos pueden tener relevancia para el derecho penal.» - Tradotto in: Il principio di precauzione ha entrambe le nature, anche se non nel modo in cui è normalmente inteso come regola giuridica. In primo luogo, e secondo la sua origine, sarebbe un principio guida - anche prescriptivo - per i poteri pubblici, ma allo stesso tempo costituisce un principio giuridico che regola il comportamento individuale e di gruppo, secondo la sua più recente evoluzione. Compie anche la funzione interpretativa delle norme giuridiche. Non ci sfugge che questi aspetti possono essere rilevanti per il diritto penale”, in CASABONA C.M.R., *Principio de precaución, biotecnología y derecho*, Universidad de Deusto – Universidad del País Vasco – Comares, Bilbao-Granada, 2004.

<sup>105</sup> Principio 15 della Dichiarazione di Rio del 1992: «Al fine di proteggere l'ambiente, gli Stati applicheranno largamente, secondo le loro capacità, il Principio di precauzione. In caso di rischio di danno grave o irreversibile, l'assenza di certezza scientifica assoluta non deve servire da pretesto per differire l'adozione di misure adeguate ed effettive, anche in rapporto ai costi, dirette a prevenire il degrado ambientale».

<sup>106</sup> TOMARCHIO G., *Il principio di precauzione come norma generale*, in MARINI L. e PALAZZANI L., *Il principio di precauzione tra filosofia biodiritto e biopolitica*, Studium, Roma, 2008.

<sup>107</sup> MARINI L. e PALAZZANI L., *Il principio di precauzione tra filosofia biodiritto e biopolitica*, Studium, Roma, 2008.

Parte della dottrina ritiene che la configurazione del principio *de quo* come logica o come norma discenda dall'interpretazione che viene data a quest'ultimo, ovvero dipendentemente da che si prenda come corretta la concezione moderata o più radicale del principio. Ma, come precedentemente esposto nell'analisi delle due correnti di pensiero<sup>108</sup>, entrambe presentano profili problematici che non permettono di ritenerle opportune ai fini qui esposti.

Altra parte della dottrina, invece, sostiene che la definizione del principio di precauzione deve essere adattata rispetto all'ordinamento giuridico che viene preso in considerazione.

Considerando il panorama normativo ove il principio si sviluppa, quest'ultimo avrebbe contenuto unicamente programmatico se non si procedesse ad una legittimazione all'interno degli ordinamenti statuali e alla correlativa applicazione giurisprudenziale.

La Comunicazione della Commissione europea del 2 febbraio 2000<sup>109</sup> aveva tentato di avvalorare il principio di precauzione, ovvero di erigerlo a più di mera regola di condotta. Nel testo del documento in questione, la Commissione delinea lo stesso come uno strumento giuridico, fornendo i presupposti e le linee guida per l'applicazione del principio di precauzione.

Di conseguenza, «la precauzione viene incorporata in un modello procedimentale di decisione e diviene elemento dal quale un'istituzione non può prescindere: essa è già norma, senza bisogno che venga oltre modo definita»<sup>110</sup>. In tale visione, la mancanza di una definizione unitaria del principio di precauzione non deve fungere da ostacolo o da giustificazione per il mancato riconoscimento dello stesso all'interno delle normative nazionali.

---

<sup>108</sup> A riguardo si rimanda al paragrafo 1.2.3.

<sup>109</sup> Riguardo l'analisi della Comunicazione della Commissione europea del 2 febbraio 2000 si rinvia al paragrafo 1.3.

<sup>110</sup> TOMARCHIO G., *Il principio di precauzione come norma generale*, in MARINI L. e PALAZZANI L., *Il principio di precauzione tra filosofia biodiritto e biopolitica*, Studium, Roma, 2008.

### **1.3.2. L'ambito di applicazione e l'autonomia del principio di precauzione nella giurisprudenza eurounitaria**

Con la Comunicazione della Commissione del 2 febbraio 2000, l'ambito di applicazione del principio di precauzione, che sembra aver trovato le prime conferme nella tutela internazionale dell'ambiente, viene esteso anche alla politica dei consumatori, alla legislazione europea sugli alimenti, alla salute umana, animale e vegetale.

Nonostante vengano evidenziate le materie a cui è riferibile il principio *de quo*, continua a mancare una definizione univoca dello stesso.

Per tentare di delineare la natura del principio di precauzione e la sua attuale valenza nell'ordinamento eurounitario, risulta imprescindibile un'analisi della giurisprudenza delle Corti europee in merito ai presupposti e ai limiti dell'applicazione procedimentale dello stesso.

I primi riconoscimenti del principio di precauzione si rinvencono in alcune pronunce della Corte di giustizia degli anni Ottanta del XX secolo in merito all'applicazione di misure nazionali restrittive nel commercio intracomunitario, ove la Corte ha affrontato anche la legittimità dell'applicazione di tali misure quando fondate su elementi scientifici incerti.

Partendo da questi presupposti, occorre sottolineare che la giurisprudenza europea distingue l'incertezza del rischio, quindi della verificabilità dello stesso, dall'incertezza sulla gravità del danno da questo provocato<sup>111</sup>.

Quel che rileva ai fini dell'applicazione del principio di precauzione è l'incertezza sulla possibilità che derivino pericoli dalla messa in atto delle condotte oggetto di analisi. A tal proposito vengono in rilievo due aspetti: l'idoneità dei dati scientifici a giustificare un eventuale azione precauzionale; la rilevanza che possono assumere elementi non scientifici inerenti al caso *de quo*.

Per ciò che riguarda il primo profilo, i dati scientifici posti alla base di un ipotetico comportamento cautelativo necessitano di essere precisi, ovvero basati su studi

---

<sup>111</sup> Il Tribunale nella sentenza Alparma (dell'11 settembre 2002, causa T-70/99, punto 160) che "la nozione di rischio corrisponde dunque a una funzione della probabilità di effetti nocivi per il bene protetto dall'ordinamento giuridico dovuti all'impiego di un prodotto o di un processo". Vedi nota pag. 138, in BASSAN F., *Gli obblighi di precauzione nel diritto internazionale*, Jovene Editore, Napoli, 2006.

specifici e concreti. Nonostante tale principio sia stato chiarito in numerose sentenze della Corte di Giustizia Europea<sup>112</sup> già dagli inizi degli anni Ottanta, in alcune pronunce del decennio successivo la Corte sembra effettuare un cambio di rotta, rivalutando la necessità di fondare l'azione cautelativa su elementi scientifici oggettivi, pur se incerti o controversi<sup>113</sup>.

Successivamente alla Comunicazione della Commissione del 2 febbraio 2000, la Corte ritorna sui suoi passi, tendenza rilevabile in molte pronunce<sup>114</sup>, tra le prime il caso Monsanto<sup>115</sup>. Oggetto della causa era una domanda di pronuncia pregiudiziale

---

<sup>112</sup> “Corte di Giustizia, 14 luglio 1983, C-174/83 Sandoz, in Racc., 1983, p. 2445; Corte di Giustizia, 19 settembre 1984, C-94/83 Heijn, in Racc., 1984, p. 3263; Corte di Giustizia, 10 dicembre 1985, C-247/84 Motte in Racc., 1985, p. 3887; Corte di Giustizia, 6 maggio 1986, C-304/84 Muller, in Foro it., 1986, V, p. 167; Corte di Giustizia, 13 novembre 1990, C-331/88, Fedesa, in Foro it., 1991, p. 10; Corte di Giustizia, 5 maggio 1998, C-157/96, National Farmers Union, in Racc., I, p. 2211; Corte di Giustizia, 5 maggio 1998, C-180/96, Regno Unito / Commissione, in Racc., I, p. 2265.

<sup>113</sup> Si vedano le sentenze 13 novembre 1990, causa C-331/88, Fedesa, in Raccolta, 1990, p. I-4023 e 24 novembre 1993, causa C-405/92, Mondiet, ibidem, 1993, p. I-6133 e ss. Nella sentenza Fedesa, la Corte ha affermato che la misura comunitaria controversa (la direttiva del Consiglio n. 88/146 che metteva al bando il ricorso a sostanze ormonali nella produzione di carne animale: si trattava di uno degli atti al centro del caso della Carne agli ormoni che sarà poi risolto in senso opposto a quello comunitario nell'ambito dell'OMC, come già segnalato) era necessaria per il buon funzionamento del mercato interno e rispondeva alle aspettative dell'opinione pubblica, senza ritenere di dover ordinare provvedimenti volti a verificare l'esattezza della documentazione presentata dalla parte in causa nel giudizio a quo, ovvero la completa assenza di dati scientifici circa l'asserita nocività degli ormoni in oggetto (cfr. i punti 7-9). Nella sentenza Mondiet, concernente un regolamento comunitario che vietava l'uso di metodi di pesca in grado di compromettere la salvaguardia delle risorse alieutiche (le c.d. reti derivanti), la Corte ha invece affermato che «la mancanza o la natura non probante di tale parere (del parere scientifico, n.d.a.) non deve impedire al Consiglio di adottare le misure da esso reputate indispensabili per realizzare gli scopi della politica comune della pesca», vedi nota 125 pag. 95, in MARINI L., Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario. Disciplina del commercio di organismi geneticamente modificati e profili di sicurezza alimentare, CEDAM, Padova, 2004.

<sup>114</sup> Corte di Giustizia, 9 settembre 2003, C-236/01 in Riv. dir. agr. 2003, II, p. 375; Corte di Giustizia 23 settembre 2003, C-192/01 in Ragiusan, 2004, 237-8, P. 193; Corte di Giustizia, 7 settembre 2004, C-127/02 in Dir. e giust., 2004, 41, 116; Corte di Giustizia, 22 dicembre 2010, C-77/09 Gowan Comercio Internacional e Servicios in Foro amm. CDS 2010, 12, p. 2564; Corte di Giustizia, 10 aprile 2014, C-269/13 in Guida al diritto 2014, p. 43, 105; Corte di Giustizia, 17 dicembre 2015, C-157/14 Neptune Distribution in Foro it., 2016, I, 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. Commento di CORCIONE E., Emergency Measures Against GMOs Between Harmonizing and Deharmonizing Trends: The Case Fidenato et al., in European Papers - European Forum, 2018, pp. 345-356; PITTO S., 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; FERRI F., 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 federalismi.it, 15, p. 18. Cfr. infine MUNARI F., 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” in deiustitia.it, 2019.

<sup>115</sup> Monsanto Agricoltura Italia SPA e altri c. Presidenza del Consiglio e altri, Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 9 settembre 2003, n. C-236/01, consultabile in eur-lex.europa.eu.

proposta dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio nella causa dinanzi ad esso pendente tra Monsanto Agricoltura Italia SpA e altri e Presidenza del Consiglio dei Ministri e altri, domanda vertente sull'interpretazione e la validità di una clausola di salvaguardia prevista dal Regolamento comunitario n. 258/97, in materia di nuovi prodotti e ingredienti alimentari<sup>116</sup>.

In tale occasione la Corte precisa che «[...] misure di tutela, nonostante il loro carattere provvisorio e ancorché esse rivestano un carattere preventivo, possono essere assunte solamente se fondate su una valutazione dei rischi quanto più possibile completa tenuto conto delle circostanze particolari del caso di specie, che dimostrino che tali misure sono necessarie a garantire, [...], che i nuovi prodotti alimentari non presentino rischi per il consumatore. [...] Tali misure presuppongono in particolare che la valutazione dei rischi di cui dispongono le autorità nazionali riveli indizi specifici i quali, senza escludere l'incertezza scientifica, permettano ragionevolmente di concludere, sulla base dei dati scientifici disponibili che risultano maggiormente affidabili e dei risultati più recenti della ricerca internazionale, che l'attuazione di tali misure è necessaria al fine di evitare che siano offerti sul mercato nuovi prodotti alimentari potenzialmente pericolosi per la salute umana».

Gli elementi posti alla base della valutazione dei rischi devono essere accurati, idonei a rappresentare la possibilità di incorrere in rischi non sopportabili.

A seguire tale corrente interpretativa fu anche il Tribunale dell'Unione europea; emblematica risulta la sentenza Pfizer Animal Health SA ed altri c. Consiglio dell'Unione europea e altri<sup>117</sup>, riguardo l'utilizzo di antibiotici nell'alimentazione animale.

Negli anni Settanta alcuni membri della comunità scientifica iniziarono ad avallare la tesi secondo cui la presenza di antibiotici nelle carni animali provocasse, attraverso la catena alimentare, l'assunzione indiretta di tali sostanze da parte dell'uomo. Siffatta situazione poteva risultare problematica nel momento in cui

---

<sup>116</sup> Nello specifico, degli artt. 3, n. 4, primo comma, e 5, primo comma, del regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 27 gennaio 1997, n. 258, sui nuovi prodotti e i nuovi ingredienti alimentari (GU L 43, pag. 1), nonché sull'interpretazione dell'art. 12 di tale regolamento.

<sup>117</sup> Sentenza del Tribunale dell'Unione europea, Sez. III, 11 settembre 2002, n. T-13/99, consultabile in eur-lex.europa.eu.

eventuali patologie richiedessero la somministrazione dei medicinali antibiotici al quale il soggetto era oramai assuefatto.

Dopo che anche l'Organizzazione Mondiale della Sanità<sup>118</sup> si era espressa a riguardo raccomandando l'interruzione della succitata pratica, il Consiglio dell'Unione europea adottò il Regolamento n. 2821/98<sup>119</sup>, con il quale vietava l'utilizzo degli antibiotici nell'alimentazione animale.

Alcune delle aziende produttrici colpite negativamente dal Regolamento adirono al Tribunale dell'Unione europea sostenendo che non era stata effettuata una valutazione adeguata dei possibili rischi connessi alla pratica, ma che «le istituzioni comunitarie, basando la loro decisione su motivazioni di opportunità politica piuttosto che su una analisi scientifica obiettiva, hanno inteso escludere ogni rischio, in un approccio non realistico definito del c.d. rischio zero»<sup>120</sup>.

Il Tribunale, richiamando anche la Comunicazione della Commissione del 2 febbraio 2000 e i criteri in essa affermati, sentenza a sfavore dei ricorrenti e afferma che «[...] quando sussistono incertezze scientifiche riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute umana, le istituzioni comunitarie possono, in forza del Principio di precauzione, adottare misure di protezione senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi. [...] Ne consegue, anzitutto, che, secondo il principio di precauzione, quale sancito dall'art. 130 R, n. 2, del Trattato, le istituzioni comunitarie potevano adottare una misura preventiva relativa all'impiego della virginiamicina come additivo nell'alimentazione degli animali anche se, a causa del permanere di una situazione di incertezza scientifica, la realtà e la gravità dei rischi per la salute umana connessi a tale utilizzo non erano ancora pienamente dimostrate. A fortiori, ne deriva ugualmente che le istituzioni comunitarie non erano tenute, per poter agire in via preventiva, ad attendere che gli effetti negativi dell'impiego di tale prodotto come

---

<sup>118</sup> L'Organizzazione Mondiale della Sanità - OMS, istituita nel 1948 con sede a Ginevra è l'Agenzia delle Nazioni Unite specializzata per le questioni sanitarie e vi aderiscono 194 Stati Membri di tutto il mondo divisi in 6 regioni (Europa, Americhe, Africa, Mediterraneo Orientale, Pacifico Occidentale e Sud-Est Asiatico), fonte: salute.gov.it.

<sup>119</sup> Regolamento (CE) n. 2821/98 del Consiglio, del 17 dicembre 1998, che modifica la direttiva 70/524/CEE del Consiglio, relativa agli additivi nell'alimentazione degli animali, in ordine alla revoca dell'autorizzazione di taluni antibiotici.

<sup>120</sup> Sul significato della locuzione "rischio zero" vedi nota (18) pag. 95, in BASSAN F., *Gli obblighi di precauzione nel diritto internazionale*, Jovene Editore, Napoli, 2006.

promotore di crescita si concretizzassero. [...] Inoltre, nel contesto dell'applicazione del Principio di precauzione - che è per definizione un contesto d'incertezza scientifica - non si può esigere che una valutazione dei rischi fornisca obbligatoriamente alle istituzioni comunitarie prove scientifiche decisive sulla realtà del rischio e sulla gravità dei potenziali effetti nocivi in caso di avveramento di tale rischio. [...] Anche se alle istituzioni comunitarie è precluso adottare un'impostazione puramente ipotetica del rischio e orientare le proprie decisioni ad un livello di «rischio zero», esse devono tuttavia tener conto dell'obbligo, loro incombente in forza dell'art. 129, n. 1, primo comma, del Trattato, di garantire un livello elevato di tutela della salute umana che, per essere compatibile con tale disposizione, non deve essere necessariamente il più elevato possibile sotto il profilo tecnico. [...] L'obbligo delle istituzioni comunitarie di assicurare un livello elevato di protezione della salute umana, previsto all'art. 129, n. 1, primo comma, del Trattato CE, comporta infatti che queste ultime devono garantire che le loro decisioni siano adottate in piena considerazione dei migliori dati scientifici disponibili e che siano fondate sui più recenti risultati della ricerca internazionale»<sup>121</sup>.

Ciò che rileva per la giurisprudenza, dunque, è che il rischio sia «almeno sufficientemente documentato sulla base dei dati scientifici disponibili»<sup>122</sup>.

Nel caso Alparma<sup>123</sup> la giurisprudenza ha approfondito l'argomento affermando che, in circostanze eccezionali e se vi siano alla base oggettività scientifiche, possono essere adottate misure cautelative senza precedentemente richiedere un parere sulla valutazione del rischio alla comunità scientifica in quanto, se così non fosse, si andrebbe a neutralizzare l'utilità del principio di precauzione, fondandosi esso proprio sulla presenza di incertezze scientifiche.

Ritornando alla trattazione dei due profili che emergono nell'applicazione del principio di precauzione, il secondo aspetto riguarda la rilevanza che possono assumere elementi non scientifici inerenti al caso *de quo*.

---

<sup>121</sup> Cit. punti 139, 140, 141, 142, 152, 158 sentenza del Tribunale dell'Unione europea, Sez. III, 11 settembre 2002, n. T-13/99, consultabile in eur-lex.europa.eu.

<sup>122</sup> Cit. punto 144 sentenza del Tribunale dell'Unione europea, Sez. III, 11 settembre 2002, n. T-13/99, consultabile in eur-lex.europa.eu.

<sup>123</sup> Tribunale dell'Unione europea, Sez. III, 11 settembre 2002, n. T-70/99, consultabile in eur-lex.europa.eu.

A riguardo la Corte dell'Unione europea si è espressa in numerose occasioni, come nella sentenza CIWF<sup>124</sup> riguardante l'esportazione di vitelli all'interno dei territori di altri Stati membri. Qui la Corte, dopo aver ritenuto che uno Stato membro non poteva limitare le esportazioni di vitelli per ragioni inerenti alla protezione della salute degli animali<sup>125</sup>, che costituiva l'obiettivo specifico dell'armonizzazione perseguita dalla direttiva, ha inoltre esaminato la possibilità che uno Stato membro invochi l'art. 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea al fine di limitare l'esportazione di vitelli in altri Stati membri col fine di tutelare l'ordine pubblico o la moralità pubblica, che non sono oggetto della direttiva: «A questo riguardo si deve constatare che, per suffragare tali giustificazioni, la CIWF fa riferimento solo alle idee e alle reazioni di una parte dell'opinione pubblica nazionale, secondo la quale il sistema istituito dalla direttiva non proteggerebbe adeguatamente la salute degli animali. Di conseguenza, l'ordine pubblico e la moralità pubblica non sono in realtà invocati autonomamente, ma si confondono con la giustificazione inerente alla tutela della salute degli animali, che è oggetto della direttiva d'armonizzazione. Peraltro, uno Stato membro non può fondarsi sulle idee o sul comportamento di una parte dell'opinione pubblica nazionale, come fa invece valere la CIWF, per mettere in discussione unilateralmente una misura di armonizzazione stabilita dalle istituzioni comunitarie»<sup>126</sup>.

Riferimenti attinenti si rinvengono anche nella stessa sentenza Pfizer su menzionata<sup>127</sup>, ove il Tribunale dell'Unione europea sottolineò che le preoccupazioni dei consumatori, o qualsivoglia questione economica, non sono ragioni che esimono le istituzioni comunitarie dall'obbligo di giustificare eventuali

---

<sup>124</sup> Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 19 marzo 1998, n. C-1/96, in Racc., 1998, consultabile in eur.lex.europa.eu.

<sup>125</sup> In base all'art. 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea: «Le disposizioni degli articoli 34 e 35 lasciano impregiudicati i divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito giustificati da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale. Tuttavia, tali divieti o restrizioni non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri.», consultabile in eur.lex.europa.eu.

<sup>126</sup> Cit. punti 65, 66, 67, sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 19 marzo 1998, n. C-1/96, in Racc., 1998, consultabile in eur.lex.europa.eu.

<sup>127</sup> Sentenza del Tribunale dell'Unione europea, Sez. III, 11 settembre 2002, n. T-13/99, consultabile in eur.lex.europa.eu.

misure restrittive tramite valutazioni scientifiche a sostegno. Sebbene non possano essere elementi fondanti un provvedimento cautelativo, non significa che tali motivazioni siano prive di valenza: il Tribunale ha evidenziato l'incidenza delle stesse nel complesso degli elementi da considerare, in quanto «considerazioni di natura etica, sociale, o psicologica (il panico dei consumatori) sono ragioni altrettanto valide per giustificare un'azione precauzionale degli Stati o delle istituzioni comunitarie, purché non costituiscano l'unico fondamento della misura»<sup>128</sup>.

Dunque, ciò che si desume dall'analisi appena effettuata della giurisprudenza comunitaria, gli altri elementi potranno “pesare” sulla valutazione dell'opportunità dell'intervento legislativo, ovvero sull'intensità di questo.

Le Corti europee, però, non si sono limitate a trattare il principio di precauzione solo sotto il profilo degli elementi costitutivi dello stesso, ma hanno cercato anche di stabilirne i limiti applicativi, in rispetto del principio di proporzionalità.

Partendo dal presupposto che il criterio della proporzionalità acquisisce rilievo dopo la trattazione dello stesso nella Comunicazione della Commissione<sup>129</sup>, è da quel momento che rinveniamo pronunce considerevoli sul tema.

Non a caso, sul tema risulta degno di nota la pronuncia Pfizer, già analizzata rispetto agli elementi costitutivi del principio di precauzione.

Sotto il profilo della proporzionalità, nella più volte citata sentenza, la misura cautelativa assunta, cioè il divieto assoluto dell'uso della virginiamicina come additivo nell'alimentazione animale, è stata avallata dal Tribunale in quanto, seppur

---

<sup>128</sup> BASSANF., *Gli obblighi di precauzione nel diritto internazionale*, Jovene Editore, Napoli, 2006.

<sup>129</sup> Punto 6.3.1. della Comunicazione della Commissione del 2 febbraio 2000, La proporzionalità: “Le misure previste devono consentire di raggiungere il livello di protezione adeguato. Le misure basate sul principio di precauzione non dovrebbero essere sproporzionate rispetto al livello di protezione ricercato, tentando di raggiungere un livello di rischio zero che esiste solo di rado. Tuttavia, in taluni casi, una stima incompleta del rischio può limitare notevolmente il numero di opzioni disponibili per coloro che devono gestire il rischio stesso.

In alcuni casi, un divieto totale può non costituire una risposta proporzionale ad un rischio potenziale. In altri casi, può essere la sola risposta possibile ad un rischio dato. [...] La misura di riduzione dei rischi non deve limitarsi ai rischi immediati per i quali la proporzionalità dell'azione è più facile da valutare. È proprio nelle situazioni in cui gli effetti negativi si fanno sentire molto tempo dopo l'esposizione che i rapporti di causa/effetto sono più difficili da provare scientificamente e, pertanto, il principio di precauzione deve essere spesso utilizzato. In questo caso gli effetti potenziali a lungo termine devono essere presi in considerazione per valutare la proporzionalità delle misure che consistono nel realizzare azioni suscettibili di limitare o sopprimere un rischio, i cui effetti apparirebbero solo dopo dieci o venti anni o colpirebbero le generazioni future. [...]”.

non esistessero certezze riguardo il nesso tra l'assunzione della sostanza degli animali e la resistenza antibiotica dell'uomo, il rischio per la salute di quest'ultimo giustificava l'azione precauzionale.

Questo in quanto a rispetto del criterio proporzionale, la misura restrittiva deve essere ritenuta legittima quando idonea a raggiungere il fine, nel caso di specie la tutela della salute dei consumatori. Un corretto bilanciamento degli interessi in gioco autorizza le istituzioni comunitarie ad agire cautelativamente anche sulla base degli elementi al momento disponibili, dunque senza procedere ad una ricerca più approfondita<sup>130</sup>.

L'adeguatezza della possibile condotta precauzionale deve essere analizzata in termini assoluti, senza tener conto di altre soluzioni possibili. Il Tribunale sul punto ha affermato che «il fatto che le istituzioni comunitarie non abbiano adottato, a livello internazionale, misure contro l'importazione di carni prodotte facendo ricorso alla virginiamicina come promotore di crescita non può di per sé inficiare la validità del divieto d'impiego di tale prodotto a livello comunitario. Inoltre, occorrerebbe che si dimostrasse che, in assenza di un tale provvedimento, il regolamento impugnato costituirebbe, di per sé, una misura manifestamente inadeguata rispetto allo scopo perseguito»<sup>131</sup>.

Con tale assunto non si intende affermare la non "revisionabilità" dei provvedimenti precauzionali, ma le istituzioni comunitarie sono legittimate ad agire preventivamente al fine di evitare che il rischio si concretizzi e, al tempo stesso, proseguire con ricerche scientifiche in materia ed eventualmente modificare o revocare le misure attuate: un siffatto approccio risulta compatibile col principio di precauzione.

Gli orientamenti della Corte qui trattati riguardo all'applicazione del principio di precauzione vengono ripresi anche in successive pronunce, ove viene riaffermata la portata generale del principio de quo e come quest'ultimo possa essere applicato

---

<sup>130</sup> Al punto 419 il Tribunale ha precisato che "nei limiti in cui le istituzioni comunitarie hanno validamente potuto stabilire l'esistenza di un nesso tra l'impiego di tale prodotto come additivo nell'alimentazione degli animali e lo sviluppo nell'uomo della resistenza, il divieto di tale utilizzo costituisce una misura adeguata, anche se non la sola, al fine di evitare che l'efficacia delle streptogramine in medicina umana sia ridotta o addirittura annullata", sentenza del Tribunale dell'Unione europea, Sez. III, 11 settembre 2002, n. T-13/99, consultabile in eur-lex.europa.eu.

<sup>131</sup> Analogamente il Tribunale in *Alpharma*, cit., punto 342.

allo scopo di tutelare la salute umana. A riguardo, nel 2005 la Corte si pronunciò sulle domande di pronuncia pregiudiziale presentate nell'ambito dei ricorsi introdotti da produttori e rappresentanti di mangimi composti, al fine dell'annullamento o della sospensione della normativa adottata al fine del recepimento nel diritto nazionale delle disposizioni contestate della direttiva 2002/2<sup>132</sup>. Tali domande vertevano essenzialmente sulla validità della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 28 gennaio 2002, 2002/2/CE<sup>133</sup>, in particolare dell'art. 1, punti 1, lett. b), e 4<sup>134</sup>.

In tale sede la Corte stabilì la necessità che il legislatore comunitario rispetti il principio di precauzione nell'adozione di provvedimenti volti a proteggere la salute umana nell'ambito della politica del mercato interno<sup>135</sup>.

---

<sup>132</sup> Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Grande Sez., 12 luglio 2005, procedimenti riuniti C-154/04 e n. C.155/04, consultabile in Eur-lex.europa.eu.

<sup>133</sup> Direttiva 2002/2/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, 28 gennaio 2002, che modifica la direttiva 79/373/CEE del Consiglio relativa alla circolazione dei mangimi composti per animali e che abroga la direttiva 91/357/CEE della Commissione, consultabile in Lex.europa.eu.

<sup>134</sup> Art. 1, punto 1, lett. b): « La direttiva 79/373/CEE del Consiglio è modificata come segue: 1) all'articolo 5, il paragrafo 1 è modificato come segue: ma) la lettera j) è sostituita dal testo seguente: "j) il numero di riferimento della partita"; b) è aggiunto il punto seguente: "l) Nel caso di alimenti composti diversi da quelli destinati ad animali familiari, la menzione la percentuale esatta rispetto al peso delle materie prime dei mangimi che compongono questo alimento può essere ottenuta presso: ... (nome o ragione sociale, indirizzo o sede sociale e numero di telefono e indirizzo di posta elettronica del responsabile delle indicazioni di cui al presente paragrafo). Questa informazione è fornita dietro richiesta del cliente."; [...]».

Art. 1, punto 4: «4. L'etichettatura dei mangimi composti per animali familiari può inoltre mettere in rilievo, attraverso una dichiarazione specifica, la presenza o lo scarso tenore di una o più materie prime essenziali per caratterizzare un alimento. In tal caso, il tenore minimo o massimo delle materie prime impiegate in percentuale rispetto al peso, è chiaramente indicato a fronte della dichiarazione relativa alla o alle materie prime oppure nell'elenco delle materie prime, menzionando la materia prima o le materie prime e la percentuale o le percentuali rispetto al peso a fronte della corrispondente categoria di materie prime."; [...].

<sup>135</sup> Nel procedimento C-11/04, il Consiglio di Stato ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte, tra le altre, la seguente questione pregiudiziale: « Se la direttiva 2002/2/CE nella parte in cui impone l'obbligo dell'indicazione esatta delle materie prime contenute nei mangimi composti, ritenuto applicabile anche ai mangimi su base vegetale, sia giustificata in base al principio di precauzione, in assenza di un'analisi dei rischi basata su studi scientifici che imponga detta misura precauzionale in virtù di una possibile correlazione fra la quantità delle materie prime utilizzate ed il rischio delle patologie da prevenire, e sia comunque giustificata alla luce del principio di proporzionalità, in quanto non ritiene sufficienti al perseguimento degli obiettivi di salute pubblica assunti come scopo della misura, gli obblighi di informazione delle industrie mangimistiche nei confronti delle autorità pubbliche, tenute al segreto, e competenti per i controlli a tutela della salute, imponendo invece una generalizzata disciplina relativa all'obbligo di indicazione, nelle etichette dei mangimi a base vegetale, delle percentuali quantitative delle materie prime utilizzate».

In riferimento agli integratori alimentari oggetto del caso di specie<sup>136</sup>, la Corte evidenziò come il corretto bilanciamento tra gli interessi del mercato interno e l'obiettivo relativo alla protezione della salute umana, doveva rinvenirsi nel riservare il beneficio della libera circolazione degli integratori alimentari in quanto con riguardo alle sostanze ivi contenute, al momento dell'adozione della direttiva in questione, le autorità scientifiche europee competenti disponessero di dati scientifici sufficienti e appropriati in grado di supportare il loro parere favorevole. Secondo la Corte ciò, in ossequio al principio di precauzione, non può costituire un limite alla possibilità per il legislatore di adottare provvedimenti provvisori di gestione del rischio necessari per assicurare un elevato livello di tutela della salute umana, nell'attesa di altre informazioni scientifiche finalizzate ad una valutazione più completa del rischio.

Sullo stesso tema si espresse il Tribunale di primo grado nel caso T - 257/07, avente ad oggetto la domanda di annullamento del regolamento (CE) n. 746/2008<sup>137</sup> in quanto consentiva misure di sorveglianza e di eradicazione meno coercitive di quelle in precedenza previste per i greggi di ovini e di caprini.

Nel luglio 2007, la Repubblica francese propone un ricorso diretto all'annullamento, a motivo della violazione del principio di precauzione, del punto 3 dell'allegato del regolamento n. 727/2007, nella parte in cui introduce, nell'allegato VII del regolamento n. 999/2001, i punti 2.3, lett. b), iii), 2.3, lett. d), e 4), che mitigano il sistema di eradicazione delle TSE<sup>138</sup>. Il giudice dei provvedimenti d'urgenza del Tribunale accoglie tale domanda, sospendendo, fino alla pronuncia della sentenza nella causa principale, l'applicazione delle disposizioni in questione.

I giudici in tale sede trattano del principio di precauzione sotto vari profili.

---

<sup>136</sup> Per una compiuta analisi riguardo il principio di precauzione nel settore alimentare si rinvia a SOLLINI M., *Il principio di precauzione nella disciplina comunitaria della sicurezza alimentare: profili critico-ricostruttivi*, Giuffrè Editore, Milano, 2006.

<sup>137</sup> Regolamento (CE) n. 746/2008 della Commissione del 17 giugno 2008, che modifica l'allegato VII del regolamento (CE) n. 999/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione di alcune encefalopatie spongiformi trasmissibili (Testo rilevante ai fini del SEE).

<sup>138</sup> Le encefalopatie spongiformi trasmissibili (TSE) sono un gruppo di malattie che colpisce il cervello e il sistema nervoso dell'uomo e degli animali. Sono sempre fatali. Le TSE sono causate da un prione, che è una forma anomala di una proteina. Fonte: Efsa.europa.eu.

Innanzitutto, riconoscono il principio *de quo* quale principio generale del diritto dell'Unione, il quale fa obbligo alle autorità interessate di adottare, nell'ambito dell'esercizio delle competenze che sono loro attribuite, provvedimenti appropriati al fine di prevenire taluni rischi potenziali per la salute pubblica, per la sicurezza e per l'ambiente, facendo prevalere le esigenze connesse alla protezione di tali interessi sugli interessi economici<sup>139</sup>. Inoltre, con specifico riferimento alla legislazione alimentare, il principio di precauzione consente l'adozione di misure provvisorie di gestione del rischio qualora, a seguito di una valutazione delle informazioni disponibili, venga individuata la possibilità di effetti dannosi per la salute, ma permanga una situazione d'incertezza sul piano scientifico; dunque, non risulta necessario dover attendere che vengano dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi<sup>140</sup>.

In secondo luogo, il Tribunale si esprime riguardo il ruolo del principio nella fase di valutazione del rischio, asserendo che, a norma della Comunicazione del 2 febbraio 2000 e dell'art. 6, n. 2, del regolamento n. 178/2002, la valutazione non deve obbligatoriamente fornire alle istituzioni prove scientifiche certe sulla realizzazione del rischio e sulla gravità dei potenziali effetti nefasti. L'ambito di applicazione del principio di precauzione corrisponde, infatti, ai settori ove vi siano incertezze scientifiche. Tuttavia, ciò non legittima misure preventive motivate con un approccio puramente ipotetico del rischio, fondato su semplici supposizioni non ancora accertate scientificamente<sup>141</sup>. Nel caso in cui ci si trovi in una situazione di insufficienza di dati scientifici disponibili per effettuare una corretta valutazione, secondo il Tribunale l'autorità pubblica competente può adottare misure preventive

---

<sup>139</sup> V. sentenze del Tribunale 26 novembre 2002, cause riunite T-74/00, T-76/00, T-83/00-T-85/00, T-132/00, T-137/00 e T-141/00, *Artegodan e.a./Commissione*, Racc. pag. II-4945, punti 183 e 184, e 21 ottobre 2003, causa T-392/02, *Solvay Pharmaceuticals/Consiglio*, Racc. pag. II-4555, punto 121.

<sup>140</sup> In tal senso, sentenze della Corte 5 maggio 1998, causa C-180/96, *Regno Unito/Commissione*, Racc. pag. I-2265, punto 99; 9 settembre 2003, causa C-236/01, *Monsanto Agricoltura Italia e.a.*, Racc. pag. I-8105, punto 111; 12 gennaio 2006, causa C-504/04, *Agrarproduktion Staebelow*, Racc. pag. I-679, punto 39, e del Tribunale 10 marzo 2004, causa T-177/02, *Malagutti-Vezinhet/Commissione*, Racc. pag. II-827, punto 54) o che gli effetti negativi per la salute si concretizzino (v., in tal senso, sentenze del Tribunale 11 settembre 2002, causa T-13/99, *Pfizer Animal Health/Consiglio*, Racc. pag. II-3305, punti 139 e 141, e 11 settembre 2002, causa T-70/99, *Alpharma/Consiglio*, Racc. pag. II-3495, punti 152 e 154.

<sup>141</sup> V. sentenza *Pfizer Animal Health/Consiglio*, punto 68 supra, punti 142 e 143; v. anche, in tal senso, sentenza del Tribunale 11 luglio 2007, causa T-229/04, *Svezia/Commissione*, Racc. pag. II-2437, punto 161.

in applicazione del principio di precauzione. In tale ipotesi occorre che esperti valutino i rischi malgrado l'incertezza scientifica sussistente, di modo che si possa disporre di un'informazione sufficientemente affidabile e solida che permetta di cogliere l'intera portata della questione posta ed agire di conseguenza<sup>142</sup>.

In terzo luogo, i Giudici asseriscono che, nell'ambito della gestione del rischio, quando quest'ultimo oltrepassa il livello giudicato accettabile per la società, l'istituzione preposta è tenuta, in forza del principio di precauzione, ad adottare misure provvisorie necessarie a garantire un livello di tutela elevato.

Elaborate tali premesse, il Tribunale si esprime riguardo il motivo di ricorso fondato sul principio di precauzione dedotto dalla Repubblica francese. Quest'ultima ritiene che la Commissione non avendo consultato l'EFSA riguardo all'affidabilità dei "test diagnostici rapidi", abbia violato il principio di precauzione nella fase di valutazione del rischio<sup>143</sup>, ignorando o interpretando in maniera distorta le incertezze scientifiche che sussistono per quanto riguarda il rischio di trasmissibilità all'uomo delle TSE<sup>144</sup> diverse dalla BSE<sup>145</sup>.

La Corte non ritiene violato il principio di precauzione dalle misure contestate in quanto, come già sottolineato, la valutazione scientifica dei rischi delle volte può rivelarsi impossibile, dunque, le decisioni sull'adozione di disposizioni che rendono meno rigorose le misure provvisorie adottate in, vanno effettuate in base ai dati disponibili. Occorre peraltro ricordare che le autorità pubbliche competenti hanno l'obbligo di mantenere un livello di tutela elevato della salute umana che non deve però essere necessariamente il più elevato possibile<sup>146</sup>. Inoltre, spetta alle stesse

---

<sup>142</sup> In tal senso, sentenze Pfizer Animal Health/Consiglio, punto 68, punti 160-163, e Alpharma/Consiglio, punto 68 supra, punti 173-176.

<sup>143</sup> A tale riguardo occorre ricordare che, quando un'istituzione dell'Unione decide di adottare misure che implicano il rispetto del principio di precauzione, tali misure devono essere adottate in piena considerazione dei migliori dati scientifici disponibili e fondate sui più recenti risultati della ricerca internazionale. Il rispetto di tali obblighi deve tuttavia essere valutato indipendentemente dalla questione se le misure siano state elaborate prima dell'adozione di un parere da parte di una particolare istituzione scientifica.

<sup>144</sup> Vedi nota 138.

<sup>145</sup> L'encefalopatia spongiforme bovina (BSE) è una malattia dei bovini. Appartiene a un gruppo di malattie neurodegenerative mortali, che colpiscono l'uomo e gli animali, dette encefalopatie spongiformi trasmissibili (TSE). Sono causate dalla forma anomala di una proteina cellulare detta proteina prionica (PrP).

<sup>146</sup> La Corte evidenzia come: «L'art. 24 bis del regolamento n. 999/2001 richiama tale obbligo nell'ambito dei poteri conferiti alla Commissione per modificare gli allegati del regolamento n. 999/2001, sottoponendo l'adozione di decisioni prese nel contesto del regolamento suddetto a condizione che sia mantenuto o, se giustificato da un punto di vista scientifico, aumentato il livello

riesaminare le cautele adottate entro un termine ragionevole alla luce dei nuovi dati disponibili<sup>147</sup>. Secondo il Tribunale il fatto che le misure contestate comportino un aumento del rischio di esposizione dell'uomo alle TSE non è sufficiente a costituire una violazione del principio di precauzione o dell'obbligo della Commissione di mantenere un livello elevato di protezione sancito all'art. 152, n. 1, CE<sup>148</sup> e all'art. 24 *bis* del regolamento n. 999/2001<sup>149</sup>. Una siffatta violazione può infatti aver luogo solo a condizione che l'adozione delle misure contestate comportino rischi per la salute umana che oltrepassano il livello giudicato accettabile per la società.

Per terminare la trattazione della giurisprudenza europea sul tema, appare necessaria un'analisi di una delle pronunce più recenti della Corte di Giustizia dell'Unione Europea<sup>150</sup>.

---

di protezione della salute umana garantito nella Comunità. Il principio di precauzione è uno degli strumenti che consentono alle autorità summenzionate di adempiere a tale obbligo. Tale principio impone infatti all'autorità pubblica di gestire un rischio che oltrepassa il livello di rischio giudicato accettabile per la società in modo da portarlo ad un livello accettabile. La gestione del rischio tramite l'adozione di misure adeguate tese a garantire un livello di tutela elevato della salute pubblica, della sicurezza e dell'ambiente corrisponde quindi al complesso delle azioni intraprese da un'istituzione per affrontare un rischio in modo da portarlo ad un livello accettabile».

<sup>147</sup> In particolare: «Tali nuovi elementi, quali nuove conoscenze o nuove scoperte scientifiche, quando giustificano la riduzione di una misura preventiva, modificano il contenuto concreto dell'obbligo per le autorità pubbliche di mantenere costantemente un livello elevato di protezione della salute umana. Tali nuovi elementi possono infatti modificare la percezione del rischio nonché il livello di rischio giudicati accettabili per la società. La legittimità dell'adozione di una misura preventiva meno coercitiva non si valuta in base al livello di rischio giudicato accettabile preso in considerazione per l'adozione delle iniziali misure preventive. L'adozione di iniziali misure preventive finalizzate a riportare il rischio ad un livello giudicato accettabile si effettua infatti sulla base di una valutazione dei rischi e, in particolare, della determinazione del livello di rischio giudicato accettabile per la società. Se nuovi elementi modificano tale valutazione dei rischi, la legittimità dell'adozione di misure preventive meno coercitive va valutata tenendo conto di tali nuovi elementi e non sulla base degli elementi che hanno determinato la valutazione dei rischi nell'ambito dell'adozione delle misure preventive iniziali. Solo qualora tale nuovo livello di rischio oltrepassi il livello di rischio giudicato accettabile per la società, il giudice è tenuto a dichiarare una violazione del principio di precauzione.

<sup>148</sup> Art. 152, n. 1, CE: «1. Nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività della Comunità è garantito un livello elevato di protezione della salute umana. L'azione della Comunità, che completa le politiche nazionali, si indirizza al miglioramento della sanità pubblica, alla prevenzione delle malattie e affezioni e all'eliminazione delle fonti di pericolo per la salute umana. Tale azione comprende la lotta contro i grandi flagelli, favorendo la ricerca sulle loro cause, la loro propagazione e la loro prevenzione, nonché l'informazione e l'educazione in materia sanitaria.

La Comunità completa l'azione degli Stati membri volta a ridurre gli effetti nocivi per la salute umana derivanti dall'uso di stupefacenti, comprese l'informazione e la prevenzione [...]».

<sup>149</sup> Art. 24 *bis*, regolamento n. 999/2001: «Le decisioni da adottare secondo una delle procedure di cui all'articolo 24 si basano su una valutazione dei possibili rischi per la salute umana e animale e, tenendo conto dei dati scientifici esistenti, mantengono o, se giustificato da un punto di vista scientifico, aumentano il livello di protezione della salute umana e animale garantito nella Comunità».

<sup>150</sup> Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Sez. III, 13 settembre 2017, n. C-111/16 consultabile in [quotidianosanita.it](http://quotidianosanita.it).

Il 13 settembre del 2017 la Terza Sezione della Corte si è espressa in merito alla coltivazione di organismi geneticamente modificati<sup>151</sup>, sostenendo l'impossibilità per gli Stati membri o altre istituzioni comunitarie di applicare misure di emergenza, quali il divieto di coltivazione, in mancanza di un accertamento sui rischi derivabili per la salute umana, degli animali o dell'ambiente.

In tale contesto la Corte interpreta l'articolo 34 del Regolamento n. 1829/2003<sup>152</sup> in rapporto al principio di precauzione così come delineato dall'art. 7 del Regolamento n. 178/2002<sup>153</sup>, e afferma che «[...] l'articolo 34 del regolamento n. 1829/2003, in combinato disposto con il principio di precauzione come formulato all'articolo 7 del regolamento n. 178/2002, dev'essere interpretato nel senso che non conferisce agli Stati membri la facoltà di adottare, ai sensi dell'articolo 54 del regolamento n. 178/2002, misure di emergenza provvisorie sul solo fondamento di tale principio<sup>154</sup>, senza che siano soddisfatte le condizioni sostanziali previste all'articolo 34 del regolamento n. 1829/2003»<sup>155</sup>.

Nonostante l'art. 7 delinea un concetto di precauzione generale, secondo la Corte esso deve essere posto in relazione alle normative sugli OGM, ed in particolare con l'art. 34 del Regolamento n. 1829/2003, che definisce gli elementi in presenza dei quali un prodotto autorizzato dal Regolamento o conforme allo stesso può essere oggetto di misure di emergenza; ne deriva una precisa determinazione del livello di rigore al quale è soggetta l'adozione di tali misure<sup>156</sup>.

---

<sup>151</sup> OGM, ad indicare quegli organismi che hanno subito modificazioni nel loro patrimonio genetico; le modificazioni possono essere determinate con i metodi tradizionali, quali ibridazione e selezione o mutagenesi e selezione, oppure con metodiche che prevedono manipolazioni del DNA e inserimento mirato di nuovi geni (anche detti transgeni) negli organismi, allo scopo di aumentarne la resistenza alle malattie o la capacità riproduttiva. Fonte: Treccani.

<sup>152</sup> Art. 34 del Regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 settembre 2003 relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati: "Quando sia manifesto che prodotti autorizzati dal presente regolamento o conformemente allo stesso possono comportare un grave rischio per la salute umana, per la salute degli animali o per l'ambiente ovvero qualora, alla luce di un parere dell'Autorità formulato ai sensi degli articoli 10 e 22, sorga la necessità di sospendere o modificare urgentemente un'autorizzazione, sono adottate misure conformemente alle procedure previste agli articoli 53 e 54 del regolamento (CE) n. 178/2002".

<sup>153</sup> Al riguardo si rimanda al paragrafo 1.3.

<sup>154</sup> Principio di precauzione.

<sup>155</sup> Cit. punto 54 della sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Sez. III, 13 settembre 2017, n. C-111/16 consultabile in [quotidianosanita.it](http://quotidianosanita.it).

<sup>156</sup> CGUE, 13 settembre 2017, C-111/16, Fidenato e a. C. Italia, punto 45: «[...] sebbene il principio di precauzione rimanga un principio generale della legislazione alimentare, il legislatore dell'Unione ha fissato all'articolo 34 del Regolamento n. 1829/2003 una regola precisa ai fini dell'adozione di misure d'emergenza secondo le procedure di cui agli articoli 53 e 54 del Regolamento n. 178/2002».

Dunque, tale prospettiva porta a ritenere che «le condizioni *ex art. 54* del Regolamento n. 178/2002 alle quali è subordinata l'adozione delle misure di emergenza devono essere interpretate nella prospettiva del principio di precauzione (allo scopo di garantire un elevato livello di tutela della vita e della salute umana) “mitigato” dalla necessità di garantire la libera circolazione di alimenti e mangimi sicuri e sani, che rappresenta un aspetto ineludibile del mercato interno»<sup>157</sup>.

Dalla trattazione qui delineata appare chiaramente la volontà delle Corti europee ad orientarsi verso una prassi conforme al principio di precauzione, che rispetti i criteri cautelativi necessari alla tutela dei beni giuridici in gioco. Tuttavia, la giurisprudenza non risulta ancora unanime sulla valenza da attribuire allo stesso, conseguenza anche della mancanza di una definizione precisa e puntuale sul contenuto del principio *de quo*.

Certo è che oggi gli Stati membri e le istituzioni eurounitarie, al verificarsi di determinate condizioni, hanno l'obbligo di provvedere precauzionalmente attraverso un processo di valutazione e gestione dei rischi, oltre che adottare le misure necessarie qualora la situazione, anche di incertezza scientifica, lo richieda. Possiamo trarre la conclusione che il principio di precauzione deve essere applicato ogniqualvolta ci siano studi scientifici che, seppur incerti, risultano idonei a giustificare il timore delle conseguenze della condotta, ovvero quando, seppur in assenza di elementi scientifici, vi siano motivi di urgenza; in tal caso gli elementi a riguardo dovranno essere raccolti e valutati in un momento successivo, così da poter eventualmente modificare le misure attuate.

#### **1.4. Il recepimento del principio di precauzione nell'ordinamento italiano**

Il principio di precauzione lentamente si fa strada anche all'interno dell'ordinamento italiano. Prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 152/2006<sup>158</sup> era

---

<sup>157</sup> CANDELA S., *Principio di precauzione e criterio del “rischio grave e manifesto” nell'applicazione delle misure di emergenza in materia di OGM: la prospettiva della Corte di Giustizia UE*, in Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente, Giappichelli Editore, Torino, n.2 – 2017.

<sup>158</sup> Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, Norme in materia ambientale, in Gazzettaufficiale.it.

assente un riferimento generale al principio, che veniva richiamato solamente in determinate leggi settoriali, come all'art. 1 della Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici<sup>159</sup>. La previsione di tale norma si prefiggeva due differenti obbiettivi, l'uno da individuare nella garanzia del rispetto dell'art. 32 Cost, attraverso la tutela della salute dei soggetti sottoposti all'esposizione di determinati livelli di campi elettrici, magnetici o elettromagnetici; l'altro, da identificare nella tutela dell'ambiente e del paesaggio, assicurando la promozione dell'innovazione tecnologica anche al fine di garantire la minimizzazione dell'intensità e gli effetti dei suddetti campi.

Il principio, seppur privo di un riconoscimento nazionale, trovò ingresso nella legislazione italiana tramite il richiamo effettuato dall'art. 117 Cost.<sup>160</sup>, che riconosce la potestà legislativa statale nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e internazionale, dunque principio di precauzione incluso.

Tuttavia, solo con l'entrata in vigore del Codice dell'Ambiente<sup>161</sup> la precauzione diviene uno dei principi posti alla base della tutela ambientale, ottenendo pertanto un riconoscimento interno.

#### **1.4.1. Costituzione e precauzione**

Come in precedenza affermato<sup>162</sup>, la Francia fu il primo Stato membro a riconoscere rango costituzionale al principio di precauzione, e l'unico tutt'oggi a farne esplicito riferimento all'interno della propria Carta fondamentale.

---

<sup>159</sup> Art. 1 "Finalità della legge": «La presente legge ha lo scopo di dettare i principi fondamentali diretti a: a) assicurare la tutela della salute dei lavoratori, delle lavoratrici e della popolazione dagli effetti dell'esposizione a determinati livelli di campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici ai sensi e nel rispetto dell'articolo 32 della Costituzione; b) 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'articolo 174, paragrafo 2, del trattato istitutivo dell'Unione Europea; c) assicurare la tutela dell'ambiente e del paesaggio e promuovere l'innovazione tecnologica e le azioni di risanamento volte a minimizzare l'intensità e gli effetti dei campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici secondo le migliori tecnologie disponibili», Legge 22 febbraio 2001, n. 36, Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, consultabile in Camera.it.

<sup>160</sup> Art. 117, "La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. [...]», Costituzione della Repubblica Italiana, consultabile in senato.it.

<sup>161</sup> Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, Norme in materia ambientale, in Gazzettaufficiale.it.

<sup>162</sup> Si rimanda al paragrafo 1.3.

In Italia, oltre al richiamo alla legislazione comunitaria come su esplicitato, il principio di precauzione, sviluppatosi all'interno della normativa posta a tutela dell'ambiente, viene ritenuto legittimato negli artt. 9 e 32 della Costituzione<sup>163</sup> in quanto la salubrità ambientale può incidere sulla vita e sul benessere dell'uomo.

All'interno dell'art. 9 Cost., tra l'altro, si afferma che la salvaguardia degli ecosistemi e della biodiversità deve essere attuata anche nell'interesse delle future generazioni: si parla di responsabilità intergenerazionale in quanto è dovere dell'attuale società tutelare il patrimonio comune preservandolo per i posteri.

Pertanto, si ritiene che il principio *de quo* trovi legittimazione anche all'art. 2 Cost.<sup>164</sup> il quale, oltre che a riconoscere i diritti inviolabili dell'uomo, nell'imporre l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, indirettamente sancisce l'obbligo di adottare misure idonee a garantire i diritti delle generazioni future.

La giurisprudenza a livello costituzionale conferma la rilevanza del principio di precauzione all'interno della legislazione italiana: tra le tante, in un'importante decisione in tema di OGM la Corte si è espressa a riguardo.

Nella sentenza<sup>165</sup>, con ad oggetto la legittimità costituzionale del d.l. n. 279/2004<sup>166</sup>, la Corte ha evidenziato come la normativa inerente alle colture transgeniche coinvolga vari interessi che richiedono un bilanciamento tra la libertà di iniziativa economica dell'imprenditore agricolo e l'esigenza che tale attività non leda la salute umana e ambientale. E proprio in riferimento a quest'ultimo rilievo, il principio di

---

<sup>163</sup> Art. 9: "La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali." Art. 32: "La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. [...]" della Costituzione italiana. La Corte costituzionale ha sottolineato il collegamento tra l'art. 9 e l'art. 32 Cost. in relazione allo stretto rapporto che vige tra salute e ambiente, in quanto la salubrità ambientale influisce sull'integrità fisica e la vita del genere umano, Corte Cost., sentenza n. 127 del 1990.

<sup>164</sup> Art. 2 Cost.: "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale".

<sup>165</sup> Corte Costituzionale., ud. 8 marzo 2006, dep. 17 marzo 2006, n. 116, consultabile in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>166</sup> Decreto-legge 22 novembre 2004, n. 279, "Disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica"

precauzione giustifica costituzionalmente l'adozione di provvedimenti restrittivi<sup>167</sup> a tutela di beni giuridici di tale rilevanza.

In siffatto contesto il principio di precauzione «non costituisce un nuovo ed autonomo termine nel bilanciamento eseguito dalla Corte Costituzionale, rappresentando, al contrario, l'ago della bilancia che fa sì che uno degli interessi oggetto della sintesi (la tutela dell'ambiente e della salute) abbia la meglio sull'altro (la libertà di iniziativa economica)»<sup>168</sup>.

Nel rapporto tra la Costituzione e la precauzione, un tema che risalta è sicuramente il corretto bilanciamento tra l'applicazione di misure cautelative e gli interessi su cui esse vanno ad incidere.

Il conflitto di interesse in questione, argomento dibattuto in passato anche dalle corti europee<sup>169</sup>, ha acquisito maggiore rilievo in tempi recenti a causa dell'emergenza sanitaria legata al Covid 19. Per prevenire la propagazione del virus il Governo e le Regioni hanno dovuto adottare una serie di misure restrittive che hanno inciso su diritti fondamentali quali la libertà di circolazione<sup>170</sup> e la libertà di riunione<sup>171</sup>.

In caso di necessità, nonostante sussistano incertezze scientifiche riguardo la presenza o la portata di possibili rischi, le autorità pubbliche hanno il dovere di adottare provvedimenti cautelativi, dunque anticipatamente al verificarsi dei possibili eventi dannosi. Ma l'azione precauzionale deve essere sempre temperata al principio di proporzionalità, onde incorrere nel pericolo per le

---

<sup>167</sup> Nella sentenza n. 282 del 2002, la Corte Costituzionale specifica che tali provvedimenti possono giustificarsi solo sulla base di “indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi, di norma nazionali o sovranazionali, a ciò deputati, dato l'essenziale rilievo che, a questi fini, rivestono gli organi tecnico scientifici”.

<sup>168</sup> BERTUZZI R., TEDALDI A., *Il principio di precauzione in materia ambientale. Tentativi di definizione a partire dal livello sovranazionale e dagli esempi italiano e francese*, in “TuttoAmbiente” e in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it), 2017.

<sup>169</sup> La Corte di Giustizia europea ha più volte sottolineato come il principio di precauzione debba essere applicato in rispetto del principio di proporzionalità; dunque, nella valutazione delle misure cautelative più idonee al caso concreto si devono tenere presenti i limiti da esso prefissati. In proposito si veda: Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Sez. I, 9 giugno 2016, n. C-78/16 e C-79/16.

<sup>170</sup> Art. 16 Cost.: “Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza. Nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche. Ogni cittadino è libero di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi, salvo gli obblighi di legge”.

<sup>171</sup> Art. 17 Cost.: “I cittadini hanno diritto di riunirsi pacificamente e senz'armi. Per le riunioni, anche in luogo aperto al pubblico, non è richiesto preavviso. Delle riunioni in luogo pubblico deve essere dato preavviso alle autorità, che possono vietarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica”.

istituzioni nazionali di dover rispondere per la responsabilità di eventuali lesioni alla sfera dei diritti dei privati.

#### **1.4.2. Il principio di precauzione nel diritto amministrativo**

Il principio di precauzione è considerato uno dei principi cardine che regolano le attività delle pubbliche amministrazioni.

Come già affermato, il principio *de quo* non trovava un riconoscimento generale prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 152/2006<sup>172</sup>. Il Codice dell'Ambiente ha attuato la normativa europea statuendo all'art. 301, intitolato Attuazione del principio di precauzione, le tipologie e le modalità di applicazione di quest'ultimo in relazione alla tutela che deve essere assicurata in caso di pericoli, anche potenziali, per l'ambiente e la salute umana<sup>173</sup>.

Ma all'interno del TUA troviamo molteplici articoli che fanno espresso riferimento al principio: l'art. 3 ter, "Principio dell'azione ambientale"<sup>174</sup>, stabilisce che la tutela dell'ambiente deve essere informata su vari principi, tra cui il primo è quello di precauzione e, successivamente, dell'azione preventiva; l'art. 178, "Principi"<sup>175</sup>, introduce il principio di precauzione come principio regolativo, come criterio d'azione in materia di gestione dei rifiuti; l'art. 307, "Notificazione delle misure preventive e di rispristino"<sup>176</sup>, invece, riguarda l'idoneità delle motivazioni poste alla base delle decisioni che impongono misure di precauzione o prevenzione.

---

<sup>172</sup> Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, Norme in materia ambientale, in Gazzettaufficiale.it.

<sup>173</sup> Art. 301 TUA: "1. 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 protezione. 2. L'applicazione del principio di cui al comma 1 concerne il rischio che comunque possa essere individuato a seguito di una preliminare valutazione scientifica obiettiva. [...]".

<sup>174</sup> Art. 3 ter TUA: "1. 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 una adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva [...]".

<sup>175</sup> Art. 178 TUA: "1. La gestione dei rifiuti è effettuata conformemente ai principi di precauzione, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione [...]".

<sup>176</sup> Art. 307 TUA: "1. Le decisioni che impongono misure di precauzione, di prevenzione o di ripristino, adottate ai sensi della parte sesta del presente decreto, sono adeguatamente motivate e comunicate senza indugio all'operatore interessato con indicazione dei mezzi di ricorso di cui dispone e dei termini relativi".

La giurisprudenza amministrativa sull'applicazione del principio *de quo* e le modalità d'attuazione è vasta.

Nel 2015 nella sentenza n. 757, avente ad oggetto la contestazione e la richiesta di annullamento di tutti gli atti volti alla ristrutturazione e all'aumento di potenza di una Cabina Elettrica<sup>177</sup>, il Consiglio di Stato ha statuito che «Corollario del principio di precauzione in materia ambientale, nonché principio costante in materia di progettazione, è quello per cui “l'acquisizione della relazione geologica non può essere soggetta a valutazioni discrezionali da parte della p.a., essendo essa obbligatoriamente prevista in ciascuna delle fasi della progettazione in zona sismica. L'amministrazione precedente avrebbe dovuto esperire dette verifiche prima di deliberare in ordine al sito su cui installare la cabina, e non già riservarsi di compiere dette analisi in epoca successiva alla entrata in esercizio [...]»<sup>178</sup>.

Lo stesso anno nella sentenza n. 2495, riguardante la concessione di coltivazione di idrocarburi<sup>179</sup>, il Consiglio di Stato ha invocato il principio di precauzione affermando che ogniqualvolta non siano conosciuti i rischi indotti da un'attività potenzialmente pericolosa, l'azione delle istituzioni pubbliche deve tradursi in provvedimenti anticipatori della tutela, anche nei casi in cui i danni siano solamente ipotizzati.

In tempi recenti, come sopra affermato, la giurisprudenza amministrativa ha riguardato casi inerenti all'emergenza sanitaria legata al Covid 19, specialmente in riferimento all'obbligo vaccinale e alla sua compatibilità con la libertà di scelta di non curarsi<sup>180</sup>.

Sul punto il Consiglio di Stato si era già espresso nel settembre del 2017, affermando che la salute non è solo un interesse individuale, ma è anche della collettività. Dunque, la libertà di autodeterminazione deve essere bilanciata con il dovere dell'individuo di non ledere né porre a rischio con le proprie condotte la salute altrui. Il Consiglio di Stato ha ritenuto che soltanto la vaccinazione di tutti i

---

<sup>177</sup> Consiglio di Stato, Sez. IV, dep. 12 febbraio 2015, n. 757, consultabile in [dirittoamministrazioni.it](http://dirittoamministrazioni.it).

<sup>178</sup> Punto 3.1. della sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV, dep. 12 febbraio 2015, n. 757, consultabile in [dirittoamministrazioni.it](http://dirittoamministrazioni.it).

<sup>179</sup> Consiglio di Stato, Sez. V, dep. 18 maggio 2015, n. 2495, consultabile in [reteambiente.it](http://reteambiente.it).

<sup>180</sup> Art. 32, co. 2, Cost.: “[...] 2. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana”.

soggetti idonei permetta di raggiungere la c.d. “immunità di gregge” in modo da poter tutelare le fasce più deboli, ossia coloro che, per particolari ragioni di ordine sanitario, non possano vaccinarsi. Ciò detto, il sacrificio della libertà di scelta di non curarsi è giustificato dalla necessità di tutelare altri beni costituzionalmente rilevanti, quali la salute della collettività.

Per quel che concerne l’attuale emergenza sanitaria, si segnalano due pronunce del Tar Campania, rispettivamente dell’aprile 2020 e di giugno 2021.

Con riguardo alla prima pronuncia<sup>181</sup> il Tar, rigettando l’istanza sospensiva di un provvedimento con il quale veniva disposta la chiusura temporanea di una casa di cura, ribadisce che in relazione all’assenza di «acclamate e solide conoscenze scientifiche in ordine alle modalità di trasmissione del coronavirus” e alla "possibilità che il virus resti sulle superfici per diverso tempo, anche se con carica virale progressivamente decrescente", circostanze in quella sede valorizzate per ritenere legittima l'adozione, stante la sussistenza di incertezze o un ragionevole dubbio riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone, di "misure di protezione senza dover attendere che siano pienamente dimostrate l'effettiva esistenza e la gravità di tali rischi", in un'ottica di "prevenzione anticipata rispetto al consolidamento delle conoscenze scientifiche»<sup>182</sup>.

In riferimento alla seconda pronuncia<sup>183</sup>, il giudice amministrativo si è allineato all’orientamento sopra trattato della CGUE sulla necessità di un corretto bilanciamento tra il principio di precauzione e il principio di proporzionalità, come affermato anche nella Comunicazione della Commissione del 2 febbraio 2000. In tale sede il Tar Campania ha annullato l’ordinanza regionale n. 70 del 2020 con il quale il Governatore della Regione imponeva al personale docente e non docente la sottoposizione a test sierologico o tampone al fine di individuare eventuali soggetti positivi asintomatici<sup>184</sup>. Nella motivazione il Tribunale amministrativo ha sottolineato come nell’ordinanza adottata manca il “rischio specifico” richiesto per

---

<sup>181</sup> Tar Campania, sez. V del 22 aprile 2020 n. 826.

<sup>182</sup> CAVALLO M. B., *Ordinanze contingibili e urgenti delle Regioni durante l'emergenza epidemiologica: presupposti di esercizio, principio di precauzione e competenza funzionale*, in *primogrado.com*, 2021.

<sup>183</sup> Tar Campania, sez. V del 16 giugno 2021 n. 4127.

<sup>184</sup> “Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell’emergenza epidemiologica da COVID-19”, Giunta Regionale della Campania, ordinanza 8 settembre 2020, n.70, consultabile in *regione.campania.it*.

l'attuazione di provvedimenti cautelativi, ossia «non specifica quali dati statistici ed epidemiologici o evidenze scientifiche siano stati utilizzati per corroborare l'avversata scelta amministrativa; viceversa, l'unico parametro riportato in ordine alla potenziale trasmissibilità della malattia infettiva (rischio di contagio “moderato”, con RT puntuale di 0,80 di cui al Report definitivo di Monitoraggio Fase 2 – per il periodo 24-30 agosto 2020) non appare coerente con l'enunciato quadro generale di aggravamento del rischio sanitario che ha condotto alla pratica obbligatoria di screening, non prevista dalla legislazione nazionale».

Pertanto, dall'analisi della giurisprudenza emerge come il principio di precauzione assuma rilievo autonomo in sede amministrativa in quanto si pone come punto cardine dell'attività amministrativa in presenza di un rischio per la salute, la sicurezza e l'ambiente.

Nel corso dell'emergenza sanitaria da Covid 19, esso si è posto come principio fondamentale per l'attività governativa volta alla gestione dei rischi legati alla diffusione del virus. Nonostante ciò, nel rispetto anche della normativa europea quale la Comunicazione della Commissione europea, il principio di precauzione non può costituire la base per legittimare interventi pubblici che non contemperino l'azione preventiva con gli altri diritti fondamentali che vengono in rilievo.

Da ultimo, appare considerevole una recente sentenza del Tar Valle d'Aosta<sup>185</sup> riguardo l'autorizzazione all'esercizio ed alla gestione di una discarica di rifiuti inerti.

Nel caso di specie, la società ricorrente, successivamente all'acquisto della proprietà della discarica in questione, presenta alla Regione Valle d'Aosta istanza per la voltura dell'autorizzazione all'esercizio della stessa, già ottenuta dalla precedente società proprietaria. La Regione Valle d'Aosta accoglie l'istanza presentata dalla ricorrente e, per l'effetto, modifica l'autorizzazione relativamente all'elenco dei rifiuti autorizzati, concedendo, per taluni rifiuti specificamente individuati, la deroga ai valori limite di concentrazione per l'accettabilità in discarica. Nonostante venga avviato il procedimento avente ad oggetto la “valutazione, ai sensi dell'art. 208, co. 12, del d.lgs. 152/2006<sup>186</sup>, della modifica

---

<sup>185</sup> TAR Valle d'Aosta, sez. unica, 29 aprile 2021, n. 32, consultabile in [Ambientelegale.it](http://Ambientelegale.it).

<sup>186</sup> Art. 208, co. 12, d.lgs. 152/2006: «Salva l'applicazione dell'articolo 29 octies per le installazioni di cui all'articolo 6, comma 13, l'autorizzazione di cui al comma 1 è concessa per un periodo di dieci

alle prescrizioni contenute nell'autorizzazione alla gestione della discarica per rifiuti speciali inerti” e la contestuale convocazione della conferenza di servizi istruttoria *ex art. 14, l. n. 241/1990*<sup>187</sup>, successivamente tale procedimento viene sospeso dalla Regione per l'avvio di un'indagine giudiziaria e in quanto “tutta la documentazione afferente al procedimento della discarica [...] è stata posta sotto sequestro giudiziario”.

Tuttavia, in seguito, la società ricorrente presenta istanza, ai sensi dell'art. 208, co. 12, d.lgs. n. 152/2006, per il rinnovo delle autorizzazioni precedentemente rilasciate. Ma, nelle more del procedimento il Tribunale di Aosta emette un decreto penale di condanna nei confronti del legale rappresentante e del direttore tecnico della società per le fattispecie di reato di cui all'art. 256, comma 1, 2 e 3 del d.lgs. 152/2006<sup>188</sup>. L'autorità giudiziaria, pertanto, dispone il sequestro preventivo d'urgenza della citata discarica ai sensi dell'art. 321, comma 3-*bis* c.p.c.

---

anni ed è rinnovabile. A tale fine, almeno centottanta giorni prima della scadenza dell'autorizzazione, deve essere presentata apposita domanda alla regione che decide prima della scadenza dell'autorizzazione stessa. In ogni caso l'attività può essere proseguita fino alla decisione espressa, previa estensione delle garanzie finanziarie prestate. Le prescrizioni dell'autorizzazione possono essere modificate, prima del termine di scadenza e dopo almeno cinque anni dal rilascio, nel caso di condizioni di criticità ambientale, tenendo conto dell'evoluzione delle migliori tecnologie disponibili e nel rispetto delle garanzie procedurali di cui alla legge n. 241 del 1990».

<sup>187</sup> Art. 14, l. 241/1990: «La conferenza di servizi istruttoria può essere indetta dall'amministrazione procedente, anche su richiesta di altra amministrazione coinvolta nel procedimento o del privato interessato, quando lo ritenga opportuno per effettuare un esame contestuale degli interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, ovvero in più procedimenti amministrativi connessi, riguardanti medesime attività o risultati. Tale conferenza si svolge con le modalità previste dall'articolo 14-*bis* o con modalità diverse, definite dall'amministrazione procedente. La conferenza di servizi decisoria è sempre indetta dall'amministrazione procedente quando la conclusione positiva del procedimento è subordinata all'acquisizione di più pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso, comunque denominati, resi da diverse amministrazioni, inclusi i gestori di beni o servizi pubblici. Quando l'attività del privato sia subordinata a più atti di assenso, comunque denominati, da adottare a conclusione di distinti procedimenti, di competenza di diverse amministrazioni pubbliche, la conferenza di servizi è convocata, anche su richiesta dell'interessato, da una delle amministrazioni precedenti.

<sup>188</sup> Art. 256, d.lgs. 152/2006: «1. Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29 quattordicesimo comma 1, chiunque effettua una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione di cui agli articoli 208, 209, 210, 211, 212, 214, 215 e 216 è punito: a) con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti non pericolosi; b) con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti pericolosi. 2. Le pene di cui al comma 1 si applicano ai titolari di imprese ed ai responsabili di enti che abbandonano o depositano in modo incontrollato i rifiuti ovvero li immettono nelle acque superficiali o sotterranee in violazione del divieto di cui all'articolo 192, commi 1 e 2. 3. Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29 quattordicesimo comma 1, Chiunque realizza o gestisce una discarica non autorizzata è punito con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro. Si applica la

La ricorrente, quindi, sollecita un riavvio dell'istruttoria del procedimento di rinnovo dell'autorizzazione cui ha fatto seguito il provvedimento sospensivo oggetto di impugnativa. Avverso quest'ultimo la società ricorrente propone ricorso, deducendo l'illegittimità del provvedimento *de quo* in quanto atto soprassessorio ed elusivo dell'obbligo di concludere il procedimento ai sensi dell'art. 2, l. 241/90 e dell'art. 208, comma 12, d.lgs. 152/2006. Inoltre, sottolinea l'impossibilità di poter gestire in sicurezza la discarica che, pur in mancanza di un titolo abilitativo efficace in quanto scaduto, deve continuare a svolgere l'attività ordinaria, nonché delle preclusioni in ordine alla possibilità di presentare istanze di modifica nella gestione della discarica in relazione al procedimento penale pendente.

Il Tar Valle d'Aosta pronunciandosi sul ricorso, lo respinge.

Nell'enunciare le motivazioni poste alla base della pronuncia, il Tribunale rimarca come nel provvedimento di sospensione del procedimento, accanto all'esigenza istruttoria di verificare il titolo all'immissione in possesso della discarica, la Regione mostra attenzione ai profili di rischio anche per quel che riguarda la salute pubblica, riservandosi di adottare ulteriori atti al fine di sospendere l'autorizzazione, ai sensi dell'art. 208, co. 13, che ammette tali misure in caso di violazione delle prescrizioni contenute nella stessa. Infatti, nel caso di specie, la società ricorrente è sospettata oltre di aver violato l'autorizzazione in precedenza rilasciata, di avere anche posto in essere una condotta penalmente rilevante *ex art.* 256, d.lgs. 152/2006.

Dunque, secondo la pronuncia del Tribunale, l'amministrazione ha proceduto in tal senso anche alla luce del principio di precauzione, sottolineando come quest'ultimo costituisca uno dei canoni fondamentali del diritto dell'ambiente e alla salute. I giudici del foro, inoltre, affermano come il principio di precauzione possa essere considerato quale principio generale del diritto comunitario che fa obbligo alle Autorità competenti di adottare provvedimenti al fine di prevenire eventuali rischi per la sanità pubblica, per la sicurezza e per l'ambiente. Tale principio

---

pena dell'arresto da uno a tre anni e dell'ammenda da euro cinquemiladuecento a euro cinquantaduemila se la discarica è destinata, anche in parte, allo smaltimento di rifiuti pericolosi. Alla sentenza di condanna o alla sentenza emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, consegue la confisca dell'area sulla quale è realizzata la discarica abusiva se di proprietà dell'autore o del compartecipe al reato, fatti salvi gli obblighi di bonifica o di ripristino dello stato dei luoghi [...].»

giustificherebbe anche una tutela anticipata rispetto alla fase dell'applicazione delle *migliori tecniche previste*, esigendo una verifica preventiva sulla possibilità che l'attività possa danneggiare l'uomo o l'ambiente. Nell'opinione del Tribunale, in tale ottica prevalgono le esigenze connesse alla protezione di tali valori rispetto agli interessi economici in gioco, indipendentemente dall'accertamento di un effettivo nesso causale tra il fatto dannoso o potenzialmente tale. I giudici rilevano come ciò sia stato più volte statuito anche dalla Corte di Giustizia comunitaria, la quale ha in particolare evidenziato come l'esigenza di tutela della salute umana diventi imperativa anche nei casi di rischi solo possibili, ma non ancora scientificamente accertati, e di come la regola della precauzione possa essere considerata come un principio autonomo che discende dalle disposizioni del Trattato<sup>189</sup>.

I giudici concludono statuendo come l'obbligo giuridico di assicurare un elevato livello di tutela della salute umana e ambientale tende a spostare il sistema giuridico europeo, dalla considerazione del danno da prevenire e riparare, alla precauzione<sup>190</sup>.

---

<sup>189</sup> Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 14 luglio 1998, n. C-248/95, consultabile in Eur-lex.europa.eu; Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 3 dicembre 1998, n. C-67/97, consultabile in Eur-lex.europa.eu. Si veda anche: Consiglio di Stato, Sez. VI, 5 dicembre 2002, n. 6657, consultabile in Dirittoamministrazioni.it; TAR Lombardia (Brescia), 11 aprile 2005, n. 305, consultabile in Ambinetediritto.it.

<sup>190</sup> Secondo il Tar Valle d'Aosta: «La stessa politica della Comunità in materia mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni, ed è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati alla salute; come significato dalla più autorevole giurisprudenza formatasi sul punto, "l'applicazione del principio di precauzione comporta, in concreto, che, ogni qual volta non siano conosciuti con certezza i rischi indotti da un'attività potenzialmente pericolosa, l'azione dei pubblici poteri deve tradursi in una prevenzione precoce, anticipatoria rispetto al consolidamento delle conoscenze scientifiche. È evidente, peraltro, che la portata del principio in esame può riguardare la produzione normativa in materia ambientale o l'adozione di atti generali ovvero, ancora, l'adozione di misure cautelari, ossia tutti i casi in cui l'ordinamento non preveda già parametri atti a proteggere l'ambiente dai danni poco conosciuti, anche solo potenziali».

## CAPITOLO II

### L'EVOLUZIONE DEL PRINCIPIO DI PRECAUZIONE IN MATERIA PENALE

Sommario: 2.1. Il principio di precauzione nel diritto penale: considerazioni preliminari. – 2.2. Astrattezza del pericolo e approccio precauzionale. – 2.3. Principio di precauzione, nesso di causalità e colpa. – 2.3.1. Il nesso di causalità e i reati di evento. – 2.3.2. L'elemento soggettivo della colpa e logica precauzionale. – 2.4. La giurisprudenza in merito al principio di precauzione. – 2.4.1. La fattispecie di getto pericoloso di cose.

#### 2.1. Il principio di precauzione nel diritto penale: considerazioni preliminari

Il principio di precauzione esige un comportamento cautelativo, un limite generale allo svolgimento di attività da cui possano scaturire rischi per beni giuridicamente rilevanti, quali la vita e la salute dell'uomo e di ciò che lo circonda.

La funzione legittimante che viene in rilievo a giustificare l'azione politica basata su incertezze e probabilità, non potrebbe operare ugualmente nell'ambito del diritto penale. In questo contesto i beni su cui incidono le sanzioni penali richiedono criteri valutativi più onerosi che coinvolgano i principi di proporzionalità e sussidiarietà, nel rispetto di un corretto bilanciamento tra l'offensività dell'azione e la tutela della libertà personale.

Nella costruzione di una norma penale, utilizzare il criterio della precauzione significa anticipare considerevolmente la rilevanza penale di una data condotta, dunque punita in quanto capace di esporre a pericoli un bene giuridicamente rilevante.

Ma la sanzione penale deve fungere da *ultima ratio*, dunque seguire solo al preventivo espletamento della tutela civile ed amministrativa, quando queste risultano inadeguate a tutelare i beni giuridici finali.

La tutela penale anticipata non può basarsi unicamente sul principio di precauzione, ma la sua applicazione deve essere circoscritta ai casi di oggettività giuridica, ove possano realmente sussistere rischi per beni quali la vita e la salute dei consociati. Inoltre, il ricorso al principio *de quo* non può avvenire unicamente allo scopo di corroborare scelte politiche o interventi giurisprudenziali legati solo indirettamente al bene meritevole di tutela: ciò rischierebbe di ampliare il campo di applicazione di determinate fattispecie in quanto si andrebbe ad incidere sugli elementi tipici della condotta, modificandoli.

Nell'applicazione del criterio preventivo in riferimento all'azione politica, occorre che il legislatore effettui una selezione basata sulla tipologia e sul contenuto di quelli che sono i beni giuridici per cui si necessita una tutela penale anticipata, così da poter legittimare un approccio cautelativo anche in tale contesto. Ma anche l'individuazione di tali beni non funge da giustificazione per qualsivoglia forma di tutela: occorre sempre tener presente il rispetto del bilanciamento dei principi e dei beni coinvolti nell'ambito penale, avendo riguardo di non ampliare il campo delle condotte punibili oltre la soglia del concreto pericolo.

Le regole cautelari vengono immesse all'interno del sistema sanzionatorio sotto forma di fattispecie di mera condotta, dunque seguendo un modello coincidente a quello di norme di mera disobbedienza<sup>1</sup>. Con ciò la pena tende ad assumere la sola funzione di neutralizzazione dell'ipotetica pericolosità della condotta, in quanto applicabile a illeciti dolosi ancor prima che si configuri il tentativo o comunque un'offensività oggettivamente inequivocabile.

In virtù della presenza di incertezze scientifiche, in tali casi si puniscono condotte di mero rischio, ove perde rilevanza la necessaria lesività dell'azione. Così facendo

---

<sup>1</sup> CASTRONUOVO D., *Principio di precauzione e diritto penale: paradigmi dell'incertezza nella struttura del reato*, Roma, Aracne, 2012. L'Autore sottolinea che «tali precetti sono 'a struttura variabile' nel senso che potranno essere formalizzati non soltanto secondo l'alternativa 'secca' norme di divieto/norme d'obbligo, ma anche secondo varie sotto-articolazioni, talora di natura mista, implicanti una peculiare disciplina del rischio incerto, ma consentito solo a certe condizioni normative e procedurali: rispetto di limiti-soglia, o di procedure di autorizzazione, o di meccanismi di tipo ingiunzionale, o di norme strutturate sotto forma di obblighi di fare (es. di comunicazione, di richiamo o di ritiro di prodotti), ecc. In ogni caso, si tratta di opzioni normative che, quando fondate sul principio di precauzione, non sembrano comunque riconducibili alla consueta tecnica di normazione del pericolo astratto o presunto, la cui struttura teleologica rimanda pur sempre alla disponibilità di leggi scientifiche o regole di esperienza 'corroborate'».

si vanno a sanzionare comportamenti che possono non essere colpevoli, in quanto non si conoscono le vere conseguenze derivabili.

Nonostante i problemi che sorgono in riferimento a tale tipologia di fattispecie<sup>2</sup>, attualmente all'interno del sistema giuridico italiano sono presenti alcune norme incriminatrici costruite sulla base del principio di precauzione.

All'interno del d.lgs. n. 224/2003, in materia di OGM, agli articoli 34, 35 e 36, il legislatore ha previsto norme penali relative alle sanzioni per l'emissione deliberata di OGM per scopi non commerciali, per la loro immissione sul mercato, e per i danni alla salute pubblica e ambientale derivati dall'emissione degli organismi transgenici, nonché l'inottemperanza degli obblighi di bonifica e ripristino ambientale.

Prendendo ad esempio l'art. 34, al primo comma è previsto che «Chiunque effettua un'emissione deliberata di un OGM per scopi diversi dall'immissione sul mercato senza averne dato preventiva notifica all'autorità nazionale competente è punito con l'arresto da sei mesi a tre anni o con l'ammenda sino ad euro 51.700»<sup>3</sup>. In tali casi ciò che fa assumere rilevanza penale alla condotta è la mancanza della preventiva notifica all'autorità nazionale competente in quanto la notifica stessa non si configura solo come atto iniziale della relativa procedura di autorizzazione all'emissione, ma ad essa deve essere allegato un fascicolo tecnico contenente ogni specificazione sull'organismo, dalla tossicità all'infettività dello stesso.

---

<sup>2</sup> La limitazione della libertà personale, la materialità, la necessaria lesività, la presunzione di non colpevolezza, il nesso di causalità, la colpa, alcuni dei quali verranno analizzati qui di seguito.

<sup>3</sup> Art. 34, d.lgs. 224/2003: «2. Se l'emissione è effettuata dopo la notifica, ma prima del rilascio del provvedimento di autorizzazione ovvero dopo che l'autorizzazione sia stata rifiutata o revocata ovvero in violazione dei provvedimenti che dispongono la sospensione o l'interruzione definitiva dell'emissione o prescrivono modifiche alle modalità dell'emissione, si applica l'arresto da sei mesi a due anni o l'ammenda sino ad euro 51.700. 3. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 si applicano per ogni successiva emissione dello stesso OGM nell'ipotesi prevista dall'articolo 8, comma 5. 4. Chiunque effettua una emissione deliberata di un OGM per scopi diversi dall'immissione sul mercato senza osservare le prescrizioni stabilite nel provvedimento di autorizzazione è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 7.800 ad euro 46.500. 5. Chiunque, nei casi previsti dall'articolo 11, comma 1, non comunica immediatamente all'autorità nazionale competente le informazioni prescritte ovvero non adotta, nello stesso tempo, le misure necessarie per la tutela della salute umana, animale e dell'ambiente ivi previste, è punito, nel primo caso, con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 7.800 ad euro 46.500, nel secondo, con l'arresto sino a due anni o l'ammenda sino ad euro 51.700. 6. Chiunque, all'esito di ciascuna emissione e, successivamente, alle scadenze fissate nell'autorizzazione, non invia all'autorità nazionale competente la relazione conclusiva sull'emissione di cui all'articolo 13, comma 1, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 7.800 ad euro 25.900. 7. Chiunque, nell'ipotesi prevista dall'articolo 12, comma 6, non appone adeguati cartelli di segnalazione che indicano chiaramente la presenza di OGM, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 4.000 ad euro 10.000».

L'omissione di tale obbligo non permette all'ente pubblico di essere a conoscenza di informazioni quali la possibilità di gravi rischi per i cittadini e l'ambiente.

Ma l'art. 34, così come gli artt. 35 e 36<sup>4</sup>, constano in illeciti penali di tipo contravvenzionale, ove la pena detentiva è prevista in via alternativa a una pena pecuniarie: dunque è possibile richiedere l'ammissione al pagamento dell'oblazione<sup>5</sup>.

Nonostante il d.lgs. n. 224/2003 sia portatore di un atteggiamento cautelativo rispetto alla materia *de quo*, l'unico articolo tra le norme penali presenti al suo interno che si basi realmente sul principio di precauzione è l'art. 35. Vengono in rilievo a riguardo i commi IV e IX<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Art. 36, d.lgs. 224/2003: «1. Fatte salve le disposizioni previste negli articoli 34 e 35 e sempre che il fatto non costituisca più grave reato, chi, nell'effettuazione di un'emissione deliberata nell'ambiente di un OGM ovvero nell'immissione sul mercato di un OGM, cagiona pericolo per la salute pubblica ovvero pericolo di degradazione rilevante e persistente delle risorse naturali biotiche o abiotiche è punito con l'arresto sino a tre anni o con l'ammenda sino ad euro 51.700. 2. Chiunque, con il proprio comportamento omissivo o commissivo, in violazione delle disposizioni del presente decreto, provoca un danno alle acque, al suolo, al sottosuolo od alle altre risorse ambientali, ovvero determina un pericolo concreto ed attuale di inquinamento ambientale, è tenuto a procedere a proprie spese agli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale delle aree inquinate: e degli impianti dai quali è derivato il danno ovvero deriva il pericolo di inquinamento, ai sensi e secondo il procedimento di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22. 3. Ai sensi dell'articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349, è fatto salvo il diritto ad ottenere il risarcimento del danno non eliminabile con la bonifica ed il ripristino ambientale di cui al comma 2. 4. Nel caso in cui non sia possibile una precisa quantificazione del danno di cui al comma 3, lo stesso si presume, salvo prova contraria, di ammontare non inferiore alla somma corrispondente alla sanzione pecuniaria amministrativa ovvero alla sanzione penale, in concreto applicata. Nel caso in cui sia stata irrogata una pena detentiva, solo al fine della quantificazione del danno di cui al presente comma, il ragguaglio fra la stessa e la pena pecuniaria ha luogo calcolando duecentosei euro per un giorno di pena detentiva. 5. In caso di condanna penale o di emanazione del provvedimento di cui all'articolo 444 del codice di procedura penale, la cancelleria del giudice che ha emanato il provvedimento trasmette copia dello stesso al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio. Gli enti di cui al comma 1 dell'articolo 56 del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152, come modificato dall'articolo 22 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 258, danno prontamente notizia dell'avvenuta erogazione delle sanzioni amministrative al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, al fine del recupero del danno ambientale. 6. Chiunque non ottempera alle prescrizioni di cui al comma 2 è punito con l'arresto da sei mesi ad un anno e con l'ammenda da euro 2.600 ad euro 25.900».

<sup>5</sup> L'unica eccezione a riguardo è quella all'ultimo comma dell'art. 36: sono previste le pene congiunte dell'ammenda e dell'arresto, anche se più breve, nel massimo, rispetto all'ipotesi prevista all'art. 34, co. 1. In forza di ciò non potrà essere chiesta l'oblazione.

<sup>6</sup> Art. 35, comma IV: « Chiunque, dopo essere stato autorizzato dall'autorità nazionale competente o dall'autorità competente di altro Stato membro della Comunità europea all'immissione sul mercato di un OGM senza aver provveduto, nei termini previsti, alla notifica per il rinnovo del provvedimento di autorizzazione, continua, dopo la scadenza di quest'ultimo, ad immettere sul mercato l'OGM, ovvero, continua a immettere sul mercato l'OGM dopo che il rinnovo del provvedimento di autorizzazione sia stato rifiutato o revocato, è punito, nel primo caso, con le pene di cui al comma 1, nel secondo caso, con le pene di cui al comma 2».

Facendo riferimento al comma IV, è punito chi immette sul mercato OGM successivamente alla scadenza dell'autorizzazione ovvero dopo che il rinnovo della stessa sia stato negato o revocato<sup>7</sup>. Da tale assunto risalta il principio di precauzione nella previsione della necessità di rinnovo del provvedimento autorizzativo, a seguito di nuove valutazioni circa l'ipotetica variazione degli elementi rilevanti in merito. Con questa modifica il legislatore europeo e, dunque, italiano, hanno riconosciuto la mutabilità delle conoscenze scientifiche circa i rischi e, di conseguenza, le misure cautelative fondamentali onde escludere la verifica di danni eventualmente prevedibili ed evitabili.

In tale contesto manca la certezza che l'evento pericoloso si verifichi, ma si sanziona la mancata cautela nel rivalutare l'impatto dell'OGM su beni quali la salubrità ambientale.

Altra norma fondata sul principio di precauzione è rinvenibile al comma IX dello stesso articolo, ove il legislatore sanziona il mancato rispetto dei limiti temporaneamente imposti all'immissione sul mercato, o comunque all'uso o alla vendita, di un OGM per cui precedentemente era previsto il provvedimento autorizzativo. Anche in tal caso l'influenza del principio *de quo* è rinvenibile nella temporanea sospensione dell'atto autorizzativo, dovuta alla variazione della situazione precedente che, pertanto, necessita di una nuova valutazione basata sui nuovi dati scientifici disponibili.

In entrambi i commi oggetto di analisi si rinvergono gli elementi propri del principio di precauzione, ovvero l'incertezza scientifica che avvolge la questione e l'ipotetica realizzazione di un danno insanabile.

Oltre al d.lgs. n. 70/2005, con ad oggetto anch'esso la materia degli organismi geneticamente modificati<sup>8</sup>, a richiamare il principio di precauzione è l'art. 112 del

---

Art. 35, comma IX: «Chiunque non osserva i provvedimenti, adottati ai sensi dell'articolo 25, che limitano o vietano temporaneamente l'immissione sul mercato, l'uso o la vendita sul territorio nazionale di un OGM, è punito con l'arresto sino a due anni o con l'ammenda sino ad euro 51.700».

<sup>7</sup> Precedentemente per l'autorizzazione in questione era prevista una durata illimitata, dunque senza alcuna necessità di rinnovo. A seguito della direttiva 18 del 2001, confluita all'art.18, co. 5, d.lgs. n. 224/2003, la durata del provvedimento autorizzativo è stata limitata a dieci anni, con successivo obbligo di rinnovo.

<sup>8</sup> Decreto Legislativo 21 marzo 2005, n. 70, Disposizioni sanzionatorie per le violazioni dei regolamenti (CE) numeri 1829/2003 e 1830/2003, relativi agli alimenti ed ai mangimi geneticamente modificati, in Gazzettaufficiale.it. Le norme che interessano il principio di precauzione sono il comma II e III dell'art. 2: «1. Chiunque immette in commercio un OGM destinato all'alimentazione umana o un alimento di cui all'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento, senza che per esso sia stata

d.lgs. n. 206/2005 «1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, il produttore o il distributore che immette sul mercato prodotti pericolosi in violazione del divieto di cui all'articolo 107, comma 2, lettera e), è punito con l'arresto da sei mesi ad un anno e con l'ammenda da 10.000 euro a 50.000 euro. 2. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, il produttore che immette sul mercato prodotti pericolosi, è punito con l'arresto fino ad un anno e con l'ammenda da 10.000 euro a 50.000 euro. 3. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, il produttore o il distributore che non ottempera ai provvedimenti emanati a norma dell'articolo 107, comma 2, lettere b), numeri 1) e 2), c) e d), numeri 1) e 2), è punito con l'ammenda da 10.000 euro a 25.000 euro. 4. Il produttore o il distributore che non assicura la dovuta collaborazione ai fini dello svolgimento delle attività di cui all'articolo 107, comma 2, lettera a), è soggetto alla sanzione amministrativa da 2.500 euro a 40.000 euro. 5. Salvo che il fatto costituisca reato, il produttore che violi le disposizioni di cui all'articolo 104, commi 2, 3, 5, 7, 8 e 9, ed il distributore che violi le disposizioni di cui al medesimo art. 104, commi 6, 7, 8 e 9, sono soggetti ad una sanzione amministrativa compresa fra 1.500 euro e 30.000 euro»<sup>9</sup>.

Ai commi I e II, oggetto delle condotte è l'immissione sul mercato di prodotti pericolosi la cui definizione si rinviene all'interno della disciplina comunitaria, ovvero la pericolosità deve essere intesa come possibilità di porre in pericolo la salute dell'uomo in tale situazione di incertezza scientifica. Ciò sta a significare che i prodotti in questione potrebbero anche non presentare alcun rischio, ma i beni in gioco giustificano la criminalizzazione di condotte quali la violazione del divieto

---

rilasciata l'autorizzazione ai sensi della sezione I del capo II del regolamento medesimo, è punito con l'arresto da sei mesi a tre anni o con l'ammenda fino ad euro cinquantunomilasettecento. 2. Se l'immissione in commercio avviene dopo che l'autorizzazione è stata rifiutata, revocata o sospesa, si applica l'arresto da uno a tre anni o l'ammenda fino ad euro sessantamila. 3. Chiunque, dopo il rilascio dell'autorizzazione all'immissione in commercio di un OGM destinato all'alimentazione umana o di un alimento di cui all'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento, senza che sia stata presentata, ai sensi dell'articolo 11 del regolamento, la domanda di rinnovo dell'autorizzazione, continua, dopo la scadenza della stessa, ad immettere sul mercato l'OGM o l'alimento, ovvero continua ad immettere sul mercato l'OGM o l'alimento dopo che il rinnovo dell'autorizzazione è stato rifiutato, revocato o sospeso, è punito, nel primo caso, con le pene di cui al comma 1, nel secondo caso, con le pene di cui al comma 2 [...]».

<sup>9</sup> In precedenza, tali sanzioni erano collocate all'art. 10 d.lgs. 17 marzo 1995, n. 115, Attuazione della direttiva 92/59/CEE relativa alla sicurezza generale dei prodotti; tale decreto fu poi sostituito inizialmente dal d.lgs. n. 172/2004, attuativo della direttiva 2001/95/CE volta ad aggiornare la regolamentazione comunitaria del 1992. Con la successiva adozione del Codice del Consumo, il d.lgs. n. 172/2004 fu trasfuso negli artt. 102 ss. di detto codice, dando corpo al Titolo I (Sicurezza dei prodotti) della Parte IV.

temporaneo di fornire o esporre il prodotto in presenza di indizi precisi e concordanti di un pericolo imminente per la salute pubblica.

Anche la giurisprudenza<sup>10</sup> ha contribuito alla configurazione del principio di precauzione come un insieme di norme vincolanti che fungono da regole cautelari, basate sui criteri di diligenza, prudenza e perizia e sulle quali improntare il giudizio di colpa generica per la causazione di reati di evento.

Nei casi che richiedono l'applicazione di suddette norme, come già detto, ci si ritrova in situazioni di incertezza scientifica tale per cui l'unica soluzione che risulta idonea è l'astensione dalla realizzazione della condotta del caso *de quo*.

Tuttavia, le discipline sopra delineate risultano problematiche in riferimento al principio di legalità, con specifico riferimento ai corollari della riserva di legge e del principio di tassatività: l'anticipazione della tutela di tali normative, penalizzanti lo svolgimento di condotte in assenza di atti autorizzativi, andrebbe ad effettuare dei rinvii in bianco, facendo sì che l'obbligo giuridico finisca col derivare da disposizioni tecniche o provvedimenti amministrativi; inoltre, «le fattispecie di reato qui in esame sono frutto di una sorta di giustapposizione di frammenti normativi di diversa provenienza, lo standard di determinatezza dei quali, se può essere adeguato a quello richiesto da norme extrapenali, non lo è affatto per le norme penali alle quali vengono indirettamente incorporati»<sup>11</sup>.

La penalizzazione delle condotte si basa sull'eventualità di un pericolo derivabile da un certo evento, ipotesi che seppur priva di fondamenta scientifiche o d'esperienza, risulta comunque idonea agli occhi del legislatore a giustificare interventi legislativi posti a salvaguardia dei beni giuridici coinvolti.

In tale ambito appare necessario sottolineare che, mentre la regola della prevenzione da vita a norme nella forma di reati di pericolo, il criterio della precauzione si traduce in un'anticipazione tale per cui necessita di una legittimazione del tutto differente, che vada ad incidere anche sulla forma dell'intervento legislativo utilizzabile<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Vedi par. 2.4.

<sup>11</sup> GIUNTA F., *Il giudice e la legge penale. Valore e crisi della legalità oggi*, in AA. VV., Studi in ricordo di Giandomenico Pisapia, vol. I, Giuffrè, Milano, 2000.

<sup>12</sup> La Commissione europea ha affermato sì la doverosità di una tutela giuridica rispetto a casi nei quali le potenziali conseguenze dell'inazione portino all'adozione di misure precauzionali, ma

Ci si domanda quale sia la posizione della dottrina in merito all'utilizzazione del criterio della precauzione all'interno della materia del diritto penale.

«Si può ammettere un intervento del diritto penale per sanzionare attività rischiose ma non pericolose, cioè condotte aleatorie sulle potenzialità dannose delle quali non vi siano certezze? Dal diritto penale della prevenzione<sup>13</sup> è lecito passare a un diritto penale della precauzione?»<sup>14</sup>

Le considerazioni a riguardo sono vaste e differenti, che spaziano tra teorie totalmente in senso negativo, e bagliori di apertura; «ciononostante, esse si possono raccogliere, e di conseguenza presentare, seguendo una suddivisione in tre gruppi: coloro che negano ogni spazio al principio di precauzione in ambito penalistico, coloro che sono quantomeno disposti a discutere i termini del suo accoglimento e infine un terzo gruppo che si colloca in posizione intermedia»<sup>15</sup>.

Al secondo gruppo si ricollegano anche opere già menzionate<sup>16</sup> le quali, seppur specificamente riguardanti il danno da prodotto e la responsabilità penale, offrono un'analisi generale sull'applicazione del principio di precauzione.

L'Autore sostiene che nell'ambito penalistico del danno da prodotto, nonostante la difficoltà dell'applicazione del principio *de quo*, «[...] è inutile ricorrere ai reati di danno o di pericolo, per l'insuperabile stato di crisi in cui versa il determinismo scientifico. Occorre ritagliare – *de lege ferenda* – le linee di un moderno illecito di rischio, che aderiscano alle costanti criminologiche del danno da prodotto. Un illecito che – va subito precisato – non mira a soppiantare le fattispecie di danno e di “comune pericolo”, ma che coesiste con esse, trovando applicazione ogniqualvolta l'indecifrabilità epistemologica degli anelli causali vanifica

---

suddetta tutela giuridica non sta ad indicare la necessità o la possibilità di adoperare in tali ipotesi una tutela penale.

<sup>13</sup> DONINI M., *Il volto attuale dell'illecito penale, la democrazia penale tra differenziazione e sussidiarietà*, Giuffrè Editore, Milano, 2004; poi ancora F. HERZOG, *Gesellschaftliche Unsicherheit und strafrechtliche Daseinsvorsorge*, Heidelberg, 1991; dello stesso Autore, in lingua spagnola, anche F. HERZOG, *Sociedad del riesgo, derecho penal del riesgo, regulación del riesgo (perspectivas más allá del derecho penal)*, in L.A. ARROYO ZAPATERO-U. NEUMANN-A. NIETO MARTÍN (a cura di), *Crítica y justificación del derecho penal en el cambio del siglo*, Universidad de Castilla la Mancha, Cuenca, 2003.

<sup>14</sup> CORN E., *Il principio di precauzione nel diritto penale. Studio sui limiti all'anticipazione della tutela penale*, Giappichelli Editore, Torino, 2013.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> PIERGALLINI C., *Danno da prodotto e responsabilità penale: profili dommatici e politico-criminali*, Giuffrè Editore, Milano, 2004.

l'imputazione "certa" o "altamente probabile" dell'evento di danno o di pericolo all'autore»<sup>17</sup>.

Egli afferma inoltre che un tale illecito dovrebbe fondarsi su un'interpretazione ermeneutica del concetto di rischio, e non epistemologica, in modo da non ostacolare le attività produttive di settore, ma garantendo la rimozione o minimizzazione dell'eventuale rischio. Tale impostazione deriva dalla crisi epistemologica in cui versa il nesso di causalità, ove dunque «il problema della sicurezza non afferisce più solo ad una situazione di pericolo oggettivo, ma riguarda la decisione di rischiare o no e a quali costi»<sup>18</sup>.

L'Autore cerca di giustificare la configurazione del principio *de quo* quale criterio sul quale costruire la normativa penalistica, sottolineando che nel caso in cui la serietà e la gravità della situazione incerta deriva da segnali fattuali, il sistema giuridico deve reagire imponendo misure precauzionali.

Egli modella la fattispecie penalistica sul principio di precauzione prefissando tre obbiettivi differenti: innanzitutto, occorrerebbe riconoscere tempestivamente il rischio attraverso la tipizzazione della piattaforma di rischio; in secondo luogo, si dovrebbe tentare un controllo del rischio con la predisposizione di efficaci moduli organizzativi di controllo; infine, bisognerebbe neutralizzare o perlomeno limitare il rischio<sup>19</sup>.

L'incertezza e l'ignoranza sulla materia oggetto di studio<sup>20</sup>, fanno sì che l'Autore sostenga che le fattispecie di danno e di pericolo concreto siano inidonee dato il loro ridotto campo di applicazione, ovvero non potrebbero «svolgere alcuna funzione preventiva dovendosi necessariamente limitare a "reprimere" comportamenti che hanno già messo in circolazione il germe del danno, rispetto al quale si può solo procedere alla ricognizione degli effetti avversi»<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> PIERGALLINI C., *Danno da prodotto e responsabilità penale: profili dommatici e politico-criminali*, Giuffrè Editore, Milano, 2004.

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> Piergallini nella trattazione in questione fa riferimento nello specifico alla disciplina sul danno da prodotto; dunque, offre come ipotesi per raggiungere la neutralizzazione del rischio l'obbligo di ritiro dal mercato del prodotto "incerto", in modo da annullare totalmente il rischio di danni.

<sup>20</sup> L'Autore si riferisce al danno da prodotto e la derivabile responsabilità penale.

<sup>21</sup> PIERGALLINI C., *Danno da prodotto e responsabilità penale: profili dommatici e politico-criminali*, Giuffrè Editore, Milano, 2004.

L'Autore ritiene inidonei anche i reati di pericolo astratto considerando che anch'essi implicano la presenza di informazioni da cui si deduca la generale idoneità lesiva. Con questo non si vuole sottintendere che tali fattispecie siano prive di alcun contenuto offensivo, ma che «gli indici di gravità sono tali da lasciare percepire un ragguardevole tasso di corrispondenza ad una situazione di rischio effettivo: ciò che corrisponde al rischio prevale su ciò che sembra contraddirne l'esistenza. Una piattaforma così delimitata permette di “ratificare” la presenza di un rischio per la sicurezza dei consumatori, che occorre tempestivamente rimuovere»<sup>22</sup>.

Tra gli autori “favorevoli” all'applicazione del principio di precauzione in materia penale c'è anche chi ha effettuato un cambio di rotta nell'arco temporale intercorrente tra la prima stesura dell'opera e le successive edizioni.

L'Autore nella prima stesura<sup>23</sup> sosteneva la configurazione di reati di pericolo astratto, che si basassero sul principio *de quo*, in quelle situazioni di incertezza scientifica in cui la pericolosità dell'evento non era dimostrata ma neanche inverosimile.

Ma tale teoria subì delle mutazioni, invero nelle successive edizioni Egli si trovò ad affermare che «è ragionevole l'indicazione di preferenza per la configurazione di illeciti e sanzioni non di carattere penale»<sup>24</sup>.

Più nette appaiono le posizioni a riguardo di altra parte della dottrina<sup>25</sup>, la quale nega totalmente la possibilità dell'utilizzo del principio di precauzione nell'ambito del diritto penale.

Appare considerevole chi, tra i sostenitori di suddetta tesi, giustifica tale teoria sottolineando la differenza insanabile tra le ipotetiche “fattispecie precauzionali” e i reati di pericolo astratto. Questi ultimi troverebbero legittimazione sulla «sicura base scientifica, sulla ragionevolezza della prova della pericolosità-standard (anche se non necessariamente in concreto) di sostanze o situazioni, bilanciata con

---

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> PULITANÒ D., *Diritto Penale*, I ed., Giappichelli, Torino, 2005.

<sup>24</sup> PULITANÒ D., *Diritto Penale*, IV ed., Giappichelli, Torino, 2011.

<sup>25</sup> CASTRONUOVO D., *Principio di precauzione e diritto penale: paradigmi dell'incertezza nella struttura del reato*, Roma, Aracne, 2012; DONINI M., *Il volto attuale dell'illecito penale, la democrazia penale tra differenziazione e sussidiarietà*, Giuffrè Editore, Milano, 2004.

l'importanza dei beni in gioco»<sup>26</sup>. La mancanza di ciò porterebbe ad una censura di irragionevolezza della presunzione legale e quindi ad una dichiarazione di incostituzionalità<sup>27</sup>.

L'Autore, inoltre, si interroga sulla compatibilità del principio *de quo* con il dogma penalistico dell'*extrema ratio*: l'applicazione di norme di diritto penale dovrebbe susseguire solamente a tentativi inidonei di risoluzione mediante sistemi extrapenalici, circostanza che non si verificherebbe se si legittimassero tutele penali anticipatorie che non lasciano spazio a preventive tutele amministrative e civili.

Infatti, secondo l'Autore il principio di precauzione potrebbe acquisire rilevanza all'interno della disciplina punitiva amministrativa: traducendosi in regolamenti e nelle relative funzioni di controllo, ne deriverebbe un «indubbio vantaggio in ordine al controllo sulla legittimità dei presupposti scientifici delle norme-precetto amministrative»<sup>28</sup>.

Altro Autore, nella sua ultima opera<sup>29</sup>, riprende integralmente il pensiero sopra analizzato, lasciando uno spazio marginale all'ipotesi di applicazione della precauzione solo in riferimento alla colpa.

A ricoprire una posizione intermedia sono, invece, coloro che pur negando la possibilità di configurazione del principio *de quo* quale criterio penalmente rilevante, offrono teorie più miti.

Tra i sostenitori di tale teoria, si rinviene chi afferma vi sia «una generale incompatibilità tra il principio di precauzione e i criteri retrospettivi propri della responsabilità penale, specialmente con la correlativa necessità di appoggiare quest'ultima su un sufficiente livello di certezza dei pericoli: requisito da cui, per definizione, l'idea di precauzione tende a prescindere»<sup>30</sup>.

Nonostante affermi l'impossibilità di delineare una normativa penale su un rischio congetturato, l'Autore non rinnega del tutto l'applicazione del principio di precauzione nell'ambito penalistico. Ciò che risulta necessario è il collegamento

---

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> CORN E., *Il principio di precauzione nel diritto penale. Studio sui limiti all'anticipazione della tutela penale*, Giappichelli Editore, Torino, 2013.

<sup>28</sup> Ibidem.

<sup>29</sup> CASTRONUOVO D., *Principio di precauzione e diritto penale: paradigmi dell'incertezza nella struttura del reato*, Roma, Aracne, 2012.

<sup>30</sup> FORTI G., "Accesso" alle informazioni sul rischio e responsabilità: una lettura del principio di precauzione, in "Criminalia 2006. Annuario di scienze penalistiche 2006", 2007.

con altri principi, come ad esempio in materia ambientale il principio del “chi inquina paga”<sup>31</sup>, in relazione ai reati omissivi impropri sulle posizioni di garanzia correlate agli obblighi di controllo delle fonti di pericolo.

Egli, in tali contesti, ritiene modellabile la fattispecie secondo la figura dei reati di pericolo astratto, andando a delineare il campo applicativo attraverso l’analisi della giurisprudenza comunitaria<sup>32</sup>, così da sottrarre il principio da usi impropri.

Dunque, per l’Autore in questione tale fattispecie risulterebbe utilizzabile solo successivamente ad «una valutazione scientifica tale da permettere all’autorità di stimare, sulla base dei migliori dati scientifici disponibili, se il livello di rischio, che si reputa accettabile per la società, sia stato superato. Avuto riguardo a questi elementi, che non possono legittimare un ricorso all’utilizzo della sanzione penale in casi di rischio puramente ipotetico, nonché al rango dei beni giuridici che si pretende di proteggere, nonché, infine, alla dimensione del rischio stesso, che dovrà essere legata a un danno ipotizzato come catastrofico e irreversibile, il ricorso alla normazione penale diventa legittimo anche nelle forme del pericolo astratto»<sup>33</sup>.

Altra parte della dottrina condivide la teorizzazione appena trattata la quale, richiamando il filosofo tedesco Hans Jonas<sup>34</sup>, afferma che «il “precauzionismo” [...] non si limita ad additare, con indubbia efficacia, i coefficienti di incontrollabile pericolosità insiti nell’odierna tecnocrazia, sempre più autarchica e autoreferenziale. L’euristica della paura, che esso propone come risposta alle premesse utopistiche della società tecnologica, riflette una visione della modernità preoccupata, ma non apocalittica, che supera l’atmosfera di cupa premonizione cui pure contribuisce, con parole d’ordine inequivocabilmente positive, perché eleva il futuro, la vita e l’umanità a doveri prioritari e inderogabili»<sup>35</sup>.

L’Autore inquadra la precauzione non solo in un’accezione negativa, ossia in riferimento ai rischi della società contemporanea ma, in senso positivo, la ricollega

---

<sup>31</sup> Per la trattazione si rimanda al Capitolo I.

<sup>32</sup> A riguardo, Tribunale dell’Unione europea, Sez. III, 11 settembre 2002, n. T-13/99, consultabile in eur-lex.europa.eu; Tribunale dell’Unione europea, Sez. III, 11 settembre 2002, n. T-70/99, consultabile in eur-lex.europa.eu.

<sup>33</sup> CORN E., op. cit., supra nt. 23.

<sup>34</sup> A riguardo si rimanda al Capitolo I.

<sup>35</sup> GIUNTA F., *Prudenza nella scienza versus prudenza della scienza? In margine alla disciplina dei trapianti e degli xenotrapianti*, in Dir. pubbl., 2003.

contemporaneamente all'azione doverosa e obbligatoria che deriva dalla posizione di responsabilità che deve ricoprire l'uomo sulla terra<sup>36</sup>.

In riferimento all'applicazione del principio *de quo* in materia penale, Egli delinea l'ipotetico spazio di rilevanza dello stesso circoscrivendolo «ad un ambito di rischio (temporaneamente) non consentito, in relazione al quale l'ordinamento persegue l'ambizioso obiettivo di abbassare a zero il livello del pericolo. Ne esce confermato, che, viceversa, in via ordinaria l'esercizio dei diritti di libertà e, segnatamente, lo svolgimento delle attività socialmente utili ben possono comportare coefficienti di rischio, rispetto ai quali il dovere di diligenza impone l'adozione di regole modali idonee al loro contenimento, ma non preclusive dell'attività»<sup>37</sup>.

Per l'Autore, però, non risulta idonea la fattispecie dei reati di pericolo astratto, in quanto questi ultimi poco adattabili alla vastità e alla complessità delle situazioni che possono coinvolgere il principio di precauzione; risulterebbe più idoneo ricorrere alla fattispecie di reato a struttura ingiunzionale<sup>38</sup>: se successivi ad una corretta valutazione del rischio concreto, tali schemi normativi risulterebbero idonei a giustificare la tutela cautelativa applicata.

Per quanto l'applicazione del principio in questione sia circondata da un'aura di scetticismo, non è possibile negare la necessità di una sanzione penale in riferimento a illeciti che coinvolgano beni giuridici di notevole rilevanza.

Il problema che sorge è legato al pericolo di sanzionare sproporzionatamente illeciti costruiti proprio su incertezze, dunque sulla mancanza di dati, rischiando di non fornire le tutele e le garanzie stabilite dal nostro ordinamento.

Pertanto, per evitare di cadere in tale errore, occorre delimitare il campo di applicazione del criterio precauzionale in materia penale. Dall'analisi dei contributi offerti dall'autorevole dottrina sul tema, potrebbe giustificare modelli di fattispecie basati sul principio di precauzione la necessità di tutela di beni quali la salute pubblica e ambientale, settori toccati particolarmente dal processo di modernizzazione.

---

<sup>36</sup> Come succitato, il pensiero dell'Autore riprende sotto molti aspetti le teorie del filosofo Hans Jonas, non a caso teorizzatore del principio di responsabilità.

<sup>37</sup> GIUNTA F., op. cit., supra nt. 31.

<sup>38</sup> Sulla trattazione dei reati a struttura ingiunzionale si rimanda al paragrafo successivo, 2.2.

Tuttavia, i problemi che affliggono la società contemporanea non devono portare il legislatore a ricorrere impropriamente a questa “scorciatoia”, andando a costruire fattispecie che ben rientrerebbero nello spazio sanzionatorio amministrativo, specialmente in ossequio al principio di *extrema ratio*.

Malgrado i conflitti costituzionali teorizzati precedentemente, il principio di precauzione potrebbe trovare applicazione, oltrepassando il vaglio di costituzionalità, ogniqualvolta le conseguenze ipotizzate in base alle informazioni disponibili siano gravissime e irreversibili.

## 2.2. Astrattezza del pericolo e approccio precauzionale

L’incertezza scientifica che circonda i beni giuridici della salute pubblica e ambientale pone serie difficoltà in ordine alla delineazione dell’evento di danno o di pericolo quale elemento della fattispecie penale.

Tali considerazioni hanno portato parte della dottrina<sup>39</sup> a ritenere necessario una mutazione del moderno diritto penale, influenzata dal processo evolutivo tecnologico e scientifico che richiede il bisogno di guardare al futuro. Con ciò si intende un diritto che non si limiti unicamente a tutelare i beni giuridici, ma che vada oltre, che orienti le condotte *ex ante*.

Per raggiungere tale scopo la scienza penalistica dovrebbe tentare di formulare schemi di tutela che non facciano riferimento a beni giuridici concreti, ma che abbiano una struttura idonea a prevedere ed evitare i rischi disastrosi ma impercettibili che affliggono la società odierna.

Come parte della dottrina sostiene<sup>40</sup>, in tale ambito risulta configurabile la categoria dei reati di pericolo astratto, ossia la tipizzazione da parte del legislatore di una

---

<sup>39</sup> Le posizioni a riguardo sono varie, in merito si rimanda al par. 2.1.

<sup>40</sup> MARINUCCI G. e DOLCINI E., *Corso di diritto penale*, Giuffrè, Milano, 2001; PULITANÒ D., *Bene giuridico e giustizia costituzionale*, in AA.VV., *Bene giuridico e riforma della parte speciale*, a cura di Stile A.M., Jovene, Napoli, 1985 e ancora PULITANÒ D., *Diritto Penale*, IV ed., Giappichelli, Torino, 2005; GRASSO G., *L’anticipazione della tutela penale: i reati di pericolo e i reati di attentato*, in Riv. it. dir. proc. pen., 1986; GIUNTA F., *Il diritto penale dell’ambiente in Italia: tutela di beni o tutela di funzioni?*, in Riv. it. dir. proc. pen., 1997; CATENACCI M., *La tutela penale dell’ambiente: contributo all’analisi delle norme penali a struttura sanzionatoria*, CEDAM, Padova, 1996; FORTI G., “Accesso” alle informazioni sul rischio e responsabilità: una lettura del principio di precauzione, in “Criminalia 2006. Annuario di scienze penalistiche 2006”, 2007.

possibile fonte di pericolo sulla base di valutazioni incerte, senza inserire tra gli elementi della norma la causazione dell'evento dannoso: «il pericolo rappresenta il motivo dell'incriminazione, ma non un elemento costitutivo del reato»<sup>41</sup>.

In riferimento a tale categoria di reati, viene mossa la critica che configurino illeciti di mera disobbedienza, attraverso però un modello previsto per i casi ove vi sia l'offesa di un bene giuridico.

Il problema che ostacola l'avallamento del principio di precauzione nell'ambito del diritto penale sorge nei casi in cui il pericolo tipizzato in forma astratta dal legislatore non viene successivamente riscontrato anche dinanzi al giudice in sede di accertamento, dando luogo a evidenti conflitti tra antigiuridicità formale e materiale.

Alcuni Autori hanno tentato di surclassare suddetta difficoltà prevedendo dei modelli di illecito a metà strada tra il pericolo concreto e il pericolo astratto, soluzione che però lasciava ampio spazio alla discrezionalità del giudice nell'individuazione della figura delittuosa attraverso un'interpretazione il più conforme possibile al principio di offensività.

Le teorie secondo il quale vi sia una palese incompatibilità tra tale principio e la forma dei reati di pericolo astratto ormai sembrano superate, anche grazie al più frequente uso di tale modello di illecito da parte della legislazione. Anche la dottrina maggioritaria ha contribuito a ciò attraverso interpretazioni costituzionalmente orientate sugli stessi. Un contributo significativo si rinviene, nonostante il successivo cambiamento di rotta<sup>42</sup>, nel pensiero dell'Autore sopra richiamato<sup>43</sup>, secondo cui necessario è che la tipizzazione della condotta avvenga solo ove siano presenti regole di esperienza che possano confermare, anche seppur senza certezza, la verifica di una determinata conseguenza dannosa.

In materia ambientale significativa risulta la teoria<sup>44</sup> secondo cui in tale ambito è solito che l'evento dannoso si configuri solamente successivamente alla

---

<sup>41</sup> “Reato di pericolo nel Codice penale: definizione ed esempio” a cura di Redazione, in Dequo.it, 14 settembre 2020.

<sup>42</sup> Ci si riferisce alle differenti posizioni assunte dall'Autore nella prima stesura di PULITANÒ D., *Diritto Penale*, I ed., Giappichelli, Torino, 2005, e le successive; a riguardo si rimanda al par. 2.1.

<sup>43</sup> PULITANÒ D., *L'errore di diritto nella teoria del reato*, Giuffrè, Milano, 1976.

<sup>44</sup> MARINUCCI G. e DOLCINI E., *Corso di diritto penale*, Giuffrè, Milano, 2001.

realizzazione di più condotte consequenziali: «ciò rende impossibile provare che una singola condotta tipica sia in concreto idonea»<sup>45</sup>.

Pertanto, se non si accettasse la forma dei reati di pericolo astratto si andrebbero a limitare eccezionalmente i casi sanzionabili, in quanto non risulterebbero applicabili gli illeciti di danno ovvero di pericolo concreto.

Naturalmente, come sopra già evidenziato<sup>46</sup>, anche suddetti Autori non escludono la necessità di regole di esperienza da porre alla base della fattispecie, imprescindibili per il superamento del vaglio di costituzionalità.

Parte della dottrina, tuttavia, ritiene che l'interesse della stessa nel risolvere tale *punctum dolens* si sia attenuato a tal punto da risolversi in una mera accettazione di tale figura di illecito. A riguardo, alcune critiche sono state mosse nei confronti delle affermazioni di autorevoli Autori<sup>47</sup> secondo cui il modello dei reati di pericolo astratto sarebbe “il male minore”, se l'alternativa da considerare rimanesse la tutela meramente simbolica derivabile dalla configurazione di fattispecie di pericolo concreto<sup>48</sup>.

Nonostante le critiche mosse, nelle successive edizioni dell'opera, gli Autori riconfermano il loro pensiero, affermando che «nell'affrontare il problema della costituzionalità dei reati a pericolo presunto, occorre sfuggire alla duplice tentazione di sottovalutare, da un lato, le esigenze garantistiche soddisfatte dal principio costituzionale di offensività e, dall'altro, le ragioni politico-criminali e di tecnica legislativa che fanno apparire in alcuni settori irrinunciabile il ricorso al modello del reato di pericolo astratto. Se si è consapevoli dei molteplici termini della complessa questione, la scelta tra pericolo astratto e concreto apparirà non più frutto di un'aprioristica contrapposizione influenzata anche da premesse ideologiche, bensì risultato di una meditata applicazione di quegli stessi criteri che dovrebbero presiedere ad una prospettiva di tutela dei beni giuridici, costituzionalmente orientata e criminologicamente fondata»<sup>49</sup>.

---

<sup>45</sup> FIANDACA G. e MUSCO E., *Diritto Penale – Parte Generale*, VIII ed., Zanichelli, Bologna, 2019.

<sup>46</sup> In riferimento al pensiero di Pulitanò.

<sup>47</sup> FIANDACA G. e MUSCO E., *Diritto Penale – Parte Generale*, VIII ed., Zanichelli, Bologna, 2019.

<sup>48</sup> FIANDACA G. e MUSCO E., *Diritto Penale – Parte Generale*, VI ed., Zanichelli, Bologna, 2009.

<sup>49</sup> FIANDACA G. e MUSCO E., op. cit., supra nt. 40.

Secondo gli Autori la soluzione si rinviene nella corretta individuazione degli ambiti in cui appare necessaria l'anticipazione della tutela fino alla soglia dell'astratta pericolosità come, ad esempio, nei casi di processi tecnologici complessi che non di rado minacciano beni giuridici di imminente rilevanza quale la salute pubblica.

Essi affermano che in tali situazioni l'incriminabilità delle condotte che prescindono dalla prova concreta della pericolosità delle stesse<sup>50</sup> «presenta due inestimabili vantaggi: per un verso, si pone un argine alla particolare «diffusività» del pericolo insito in questo tipo di condotte; per altro verso, essendo non di rado scientificamente ignoto lo specifico meccanismo che conduce alla verificazione dell'evento dannoso, si evita la *probatio diabolica* dell'attitudine del fatto a provocare una effettiva lesione nel caso concreto. [...] Ora, finché si ritenga che beni come questi menzionati (ambiente ed economia pubblica) richiedono, anche in ragione della loro importanza, l'incisiva tutela apprestata dallo strumento penale, il ricorso allo schema del reato di pericolo astratto appare una scelta pressoché obbligata. Nell'ambito degli stessi settori accennati, tuttavia, la legittimità di una tale forma di tutela, lungi dall'apparire scontata, si commisura alla capacità del legislatore di tipizzare in modo pregnante le note che «tipicamente» caratterizzano la portata lesiva della condotta pericolosa»<sup>51</sup>.

Ma quello col principio di offensività non è l'unico conflitto a far vacillare l'accoglimento delle tesi a favore del modello di illecito in questione. Contribuiscono problemi in merito: al principio di responsabilità penale personale, incompatibile con i reati di pericolo astratto in quanto non si rinviene un collegamento concreto col fatto storico; al principio di presunzione di non colpevolezza, da cui deriva il divieto di valutazioni aprioristiche della tipicità; al diritto alla difesa, poiché ci sarebbe una violazione nel momento in cui l'imputato non possa produrre prove della sua innocenza per difendersi.

---

<sup>50</sup> A riguardo gli Autori affermano che «Quanto ai modelli di incriminazione adottabili in proposito, si possono ipotizzare le seguenti alternative: descrizione legislativa delle caratteristiche che rendono pericolosa la condotta; devoluzione al giudice del compito di accertare la idoneità generale della condotta a provocare l'evento lesivo; strutturazione della fattispecie secondo lo schema autorizzativo («chi agisce senza la richiesta autorizzazione o contro le istruzioni della competente istanza di controllo è punito...»); impiego di clausole negative del tipo «senza che, al momento della realizzazione del fatto, sia da escludere una lesione alla vita, o all'integrità di altri», ecc.».

<sup>51</sup> FIANDACA G. e MUSCO E., op. cit., supra nt. 40, 43.

Parte della dottrina<sup>52</sup>, critica nei riguardi del pensiero sostenuto dai due Autori, propone una tesi che si discosta notevolmente dalle opzioni finora analizzate: la soluzione al quesito sarebbe porre l'assenza della pericolosità (presunta) nel caso concreto quale oggetto di una prova negativa, ossia consentendo all'imputato di dimostrare la propria innocenza dimostrando la non pericolosità della condotta in concreto.

Suddetta tesi non è nuova alla dottrina penalistica, tuttavia anch'essa presentava problemi riguardo al rispetto del principio di presunzione di non colpevolezza.

L'Autore tenta di risolvere il conflitto sostenendo che in realtà tale problema non sorge nel momento in cui l'imputato abbia la possibilità di produrre valevolmente la prova sulla reale insussistenza del pericolo presunto; nel caso opposto, invece, l'imputato non avendo tale facoltà si vedrebbe violato il principio di presunzione di non colpevolezza.

In secondo luogo, Egli apporta un'ulteriore argomentazione a sostegno della propria tesi: nella situazione così delineata, il processo penale risulterebbe la sede adatta a garantire un corretto bilanciamento tra le esigenze di tutela e di garanzia necessarie nello spazio dei reati di pericolo astratto, risolvendo dunque il conflitto insorto tra il diritto penale liberale e l'innegabile utilità di tale forma di reato.

Quanto fin qui rilevato circa l'utilizzo della forma di reati di pericolo astratto ha lo scopo di avallare l'ingresso del principio di precauzione in materia penale. Onde evitare problemi sotto il profilo della legittimità costituzionale, tale principio necessita di tecniche di strutturazione delle fattispecie incriminatrici apposite, in grado di inserire nelle forme delittuose modalità di realizzazione delle condotte che siano capaci di rappresentare, seppur non un pericolo concreto in senso stretto, quantomeno una rilevante minaccia del bene da proteggere.

Il modello utilizzato dal legislatore finora per introdurre il principio *de quo* all'interno dell'ordinamento penale, ovvero privilegiato da parte della dottrina, risulta essere la fattispecie di pericolo astratto.

Come già rilevato, tale schema di reato ha ricevuto non poche critiche riguardo la compatibilità con molteplici principi costituzionalmente rilevanti; pertanto, ci

---

<sup>52</sup> CATENACCI M., *La tutela penale dell'ambiente: contributo all'analisi delle norme penali a struttura sanzionatoria*, CEDAM, Padova, 1996.

sarebbe da chiedersi se sia possibile rinvenire un modello di reato in grado di sostituire o quantomeno fiancheggiare quello dibattuto del pericolo presunto.

Parte della dottrina sostiene l'utilizzabilità della fattispecie di reato a pericolo concreto, ove spicca in particolare la teoria secondo cui, facendo riferimento all'art. 349 del Codice penale spagnolo<sup>53</sup>, l'ingresso del principio di precauzione nello spazio penalistico possa avvenire effettuando un rinvio a norme extrapenali dell'ordinamento, fondate appunto sul principio di precauzione<sup>54</sup>.

Ma anche tale tesi è stata oggetto di critiche: tra gli elementi che compongono la fattispecie all'art. 349 c.p.e., si ritrova la concreta messa in pericolo dei beni giuridici oggetto della normativa, pertanto per la configurazione del reato occorrerà provarla in giudizio. Ma è proprio ciò che non può avvenire quando ci si rifà al principio di precauzione. Se si può dimostrare il pericolo concreto attraverso il ricorso a leggi scientifiche, si potranno utilizzare schemi comuni di diritto penale che si fondano su regole di esperienza. Ma se ci si ferma a riflettere, è lo stesso nome della fattispecie (di pericolo concreto) che evidenzia senza alcun dubbio l'inidoneità all'applicazione nell'ambito di interesse.

Il secondo modello di cui è stata ipotizzata la configurabilità da parte della dottrina<sup>55</sup>, è il reato a struttura ingiunzionale, ove il precetto viene delineato appositamente sugli elementi concreti: «si costruisce *ad hoc* sulla situazione concreta e sul soggetto concreto, ingiungendo a quest'ultimo di cessare o modificare lo svolgimento dell'attività pericolosa, o eventualmente di ripristinare lo status quo ante»<sup>56</sup>.

---

<sup>53</sup> Código Penal español, artículo 349 : «Los que en la manipulación, transporte o tenencia de organismos contravinieren las normas o medidas de seguridad establecidas, poniendo en concreto peligro la vida, la integridad física o la salud de las personas, o el medio ambiente, serán castigados con las penas de prisión de seis meses a dos años, multa de seis a doce meses, e inhabilitación especial para el empleo o cargo público, profesión u oficio por tiempo de tres a seis años», tradotto in italiano: «Coloro che, nel maneggiare, trasportare o detenere organismi, contravvengono alle norme o alle misure di sicurezza stabilite, mettendo specificamente in pericolo la vita, l'integrità fisica o la salute delle persone, o l'ambiente, saranno puniti con la reclusione da sei mesi a due anni, con la multa da sei a dodici mesi, e l'interdizione speciale per l'impiego o l'ufficio pubblico, la professione o il commercio per un periodo da tre a sei anni».

<sup>54</sup> CASABONA C.M.R., *Principio de precaución, biotecnología y derecho*, Universidad de Deusto – Universidad del País Vasco – Comares, Bilbao-Granada, 2004.

<sup>55</sup> Sulla trattazione della tesi di Fausto Giunta si rimanda al par. 2.1.

<sup>56</sup> CORN E., *Il principio di precauzione nel diritto penale. Studio sui limiti all'anticipazione della tutela penale*, Giappichelli Editore, Torino, 2013.

Suddetta figura di reato risponderebbe meglio alle situazioni in cui sia presente un rischio incerto che richiede l'applicazione del principio di precauzione.

Nel concreto, risulta interessante il meccanismo proposto definito quale un modello organizzativo complesso e articolato di gestione partecipata dei rischi<sup>57</sup>. Secondo quest'ultimo, si dovrebbe procedere con la predisposizione di autorità amministrative indipendenti cui spetta il compito di raccogliere informazioni e dati, con cadenza periodica, dalle imprese del settore di competenza. Tali autorità dovrebbero altresì affiancare queste ultime nell'organizzazione dell'attività d'impresa, in modo che vengano rispettati i requisiti di sicurezza predisposti<sup>58</sup>.

In tale situazione, dunque, «l'ingiunzione interviene per imporre o vietare un determinato comportamento, ma sempre all'interno di una relazione continua tra impresa e authority. Ancora, si giungerà alla sua emanazione solo qualora non vi sia stato un adeguamento spontaneo della prima a precedenti richieste della seconda, o ciò non sia avvenuto nel corso della eventuale fase di compliance già instaurata. Si giungerà alla sanzione solo nel momento in cui l'impresa non adempia entro il termine assegnatole»<sup>59</sup>.

In relazione all'elemento soggettivo, l'Autrice della teorizzazione del citato meccanismo effettua una distinzione tra le ipotesi di dolo di pericolo e quelle colpose, modulando rispettivamente la risposta sanzionatoria prevista.

Tuttavia, sotto il profilo penale anche tale meccanismo desterebbe problemi. Essa stessa afferma che la mancanza di pericoli quantomeno accertabili impedisce al provvedimento dell'inosservanza ingiunzionale di superare il vaglio di proporzionalità che richiede l'applicazione della sanzione penale. Ciò «sia con riferimento alla gravità dell'offesa (un pericolo astratto *sui generis*, dal momento che l'impossibilità di provarlo al momento della condotta risiede non nell'inapplicabilità, bensì nell'assenza di una legge scientifica di probabilità del danno), sia con riferimento al disvalore d'azione nella sua componente più "soggettiva", legata alla persona

---

<sup>57</sup> PONGILUPPI C., *Principio di precauzione e reati alimentari. Riflessioni sul rapporto "a distanza" tra disvalore d'azione e disvalore d'evento*, in R.T.D.P.E., 2010.

<sup>58</sup> Le funzioni assegnate alle autorità predisposte consisterebbero in attività di controllo e compliance.

<sup>59</sup> CORN E., *Il principio di precauzione nel diritto penale. Studio sui limiti all'anticipazione della tutela penale*, Giappichelli Editore, Torino, 2013.

dell'agente, che si trova, appunto, a disobbedire ad indicazioni di comportamento sulle quali sussistono dubbi scientifici di grossa portata»<sup>60</sup>.

L'Autrice sostiene la non sufficienza della mera disobbedienza quale criterio giustificativo di una sanzione penale all'interno dello spazio precauzionale. Pertanto, a Suo giudizio, solo successivamente alla violazione di più ingiunzioni, di differente contenuto ma attinenti alla medesima attività, sarà legittimo attivare una sanzione penale. In tutti gli altri casi, sulla scia di quanto appena affermato, essa opta per preferire la configurazione dell'applicabilità di sanzioni amministrative, nello specifico pecuniarie.

L'avallamento di tale tesi da parte della dottrina è ostacolato da un problema in ordine alla mancata previsione sanzionatoria nel caso di singole violazioni o di reiterata inosservanza della medesima ingiunzione, ciò prescindendo dal contenuto della stessa ovvero dalla gravità dell'omissione. Tale meccanismo, prevedendo unicamente l'applicazione della pena pecuniaria, non tiene conto della necessità di differenti sanzioni per differenti violazioni.

Soluzione al problema sarebbe tipizzare diverse tipologie di ingiunzioni che tengano conto di differenti elementi, quali l'entità della minaccia ovvero i beni che vengono coinvolti, in modo da poter classificare i differenti rischi in cui si incorrerebbe e assegnare ad essi differenti sanzioni, penali comprese. Fattualmente la fattispecie si strutturerebbe come una norma penale in bianco, in quanto il contenuto della violazione nel concreto sarebbe determinato di volta in volta dall'autorità predisposta al controllo.

Nonostante i profili appena trattati, bisogna tener conto dell'usuale utilizzo da parte del legislatore della figura di reato dei pericoli astratti. Questi ultimi appaiono maggiormente idonei a scoraggiare comportamenti non preventivi rispetto alla creazione di un danno, ovvero alquanto insostituibili nello spazio applicativo del principio di precauzione: «Rispetto agli ambiti nei quali sono abitualmente utilizzati, i reati a pericolo astratto permetterebbero di guardare a un futuro ancora più lontano, dove la strada sfuma e si confonde con l'orizzonte. Certamente però,

---

<sup>60</sup> PONGILUPPI C., op. cit., supra nt. 51.

perché il ricorso ad essi, nelle citate situazioni, sia costituzionalmente legittimo, si dovrebbero portare quantomeno le correzioni proposte, fra gli altri, da Catenacci»<sup>61</sup>.

### **2.3. Principio di precauzione, nesso di causalità e colpa**

Appurato attraverso quali fattispecie il principio di precauzione possa entrare nell'ordinamento, è necessario considerare se questo possa fungere da vero e proprio criterio di imputazione ovvero possa svolgere una funzione integrativa dei criteri di imputazione già previsti normativamente. A riguardo occorre soffermarsi sul rapporto che si instaura tra il principio *de quo* e l'elemento della causalità materiale, ovvero col coefficiente psicologico, nello specifico la colpa.

Affinché si possa affermare la responsabilità colposa dell'agente occorrerà sia che l'offesa si sia prodotta come conseguenza dell'inosservanza di una regola cautelare di condotta, ove pertanto sarà possibile muovere un "rimprovero" all'autore, sia che tale risultato offensivo sia riconducibile al fatto commesso dall'agente, dunque sul piano della tipicità causale.

Sicché, la tipicità colposa funge da criterio di imputazione personale, ovvero si sostanzia in «un inquadramento del fatto stesso da parte dell'ordinamento, su un piano puramente normativo, al fine di formulare un giudizio di disvalore qualitativo»<sup>62</sup>. Il nesso causale, invece, assume valore nell'intero ordinamento giuridico, non solo sotto un profilo penalistico, pertanto deve «quindi basarsi su ipotesi esplicative relative alla dimensione materialistica del fatto di reato, capaci di superare, sul piano logico, ogni dubbio ragionevole»<sup>63</sup>.

#### **2.3.1. Il nesso di causalità e i reati di evento**

---

<sup>61</sup> CORN E., nel "*Il principio di precauzione nel diritto penale. Studio sui limiti all'anticipazione della tutela penale*", fa riferimento ai criteri su enunciati all'inizio del paragrafo.

<sup>62</sup> GALLO M., *Colpa penale*, in Enc. dir., vol. VII, 1960.

<sup>63</sup> D'ALESSANDRO F., *La certezza del nesso causale: la lezione antica di Carrara e la lezione moderna della Corte di Cassazione sull'"oltre ragionevole dubbio"*, in Riv. it. dir. proc. pen., 2002.

Partendo dal nesso di causalità, il principio di precauzione desta problemi in riferimento ad uno dei requisiti che ne richiederebbe l'applicazione, ossia l'incertezza scientifica: la mancanza di leggi di copertura fanno sì che non vi sia un effettivo riscontro tra la condotta posta in essere e l'evento in concreto, dunque si rischierebbe di flessibilizzare il diritto penale fino a passare da una causalità individuale a una causalità generale<sup>64</sup>.

Al riguardo la dottrina si schiera su due versanti totalmente opposti: da una parte i sostenitori della visione più estrema, il quale prevede la non configurabilità del principio di precauzione all'interno del diritto penale, ovvero l'utilizzo di altri rami giuridici del diritto; dall'altro coloro che, partendo dallo stesso presupposto dell'incompatibilità tra nesso di causalità e il principio *de quo*, ritengono che il problema vada aggirato, "scavalcando"<sup>65</sup> la causalità e rimanendo nel campo di applicazione delle sanzioni penali. Altri autori hanno tentato di risolvere il problema offrendo l'ipotesi della necessità di maggiori conoscenze scientifiche da parte dei giuristi coinvolti all'interno del processo penale.

Ma in realtà ciò che occorre per delineare un quadro normativo che comprenda il principio di precauzione è stabilire il grado di affidabilità<sup>66</sup> richiesto per poter configurare un illecito penale che non abbia alla base leggi di copertura.

Interessante in proposito risulta essere la sentenza Franzese<sup>67</sup> che, nonostante nello specifico tratti un'ipotesi di responsabilità medica, offre una visione sulla probabilità necessaria che la legge scientifica deve possedere per poter essere utilizzata.

Le Sezioni Unite della Cassazione si trovarono a dover sentenziare riguardo la responsabilità medica per omicidio colposo.

Il caso di specie riguardava la vicenda in cui il Pretore di Napoli, con sentenza del 28 aprile 1999, dichiarava il medico coinvolto nella questione colpevole del reato di omicidio colposo per avere, in qualità di responsabile della divisione di chirurgia

---

<sup>64</sup> STELLA F., Giustizia e modernità. La protezione dell'innocente e la tutela delle vittime, III ed., Giuffrè Editore, Milano, 2003.

<sup>65</sup> PIERGALLINI C., Danno da prodotto e responsabilità penale: profili dommatici e politico-criminali, Giuffrè Editore, Milano, 2004.

<sup>66</sup> MASERA L., Accertamento alternativo ed evidenza epidemiologica nel diritto penale: gestione del dubbio e profili causali, Giuffrè Editore, Milano, 2007.

<sup>67</sup> Corte di Cassazione, Sez. Un., dep. 10 luglio 2002, n. 30328, caso "Franzese", consultabile in DeJure.it.

dove era stato ricoverata la vittima dopo avere subito un intervento chirurgico d'urgenza per perforazione ileale, determinato l'insorgere di una sepsi addominale da "*clostridium septicum*", la quale aveva cagionato la morte del paziente.

Il giudice di primo grado del Tribunale di Napoli riteneva fondata l'ipotesi accusatoria, secondo cui l'imputato non aveva né compiuto durante il periodo di ricovero del paziente una corretta diagnosi, né praticato appropriate cure, omettendo per negligenza e imperizia di valutare correttamente i risultati degli esami e di curare l'allarmante granulocitopenia, autorizzando anzi l'ingiustificata dimissione del paziente giudicato "in via di guarigione chirurgica". La Corte di appello di Napoli confermava tale decisione, avverso la quale i difensori dell'imputato proposero ricorso.

Il *novum* della sentenza Franzese consistette nel ripristino della probabilità logica su quella statistica<sup>68</sup>. Il ragionamento delle SS.UU. si strutturò come di seguito. Il giudizio causale è un giudizio ipotetico della irrealtà; in qualunque ambito si ragioni, conosciamo la causa di un evento coniugando un condizionale controfattuale<sup>69</sup>.

La logica che permette di giungere al giudizio in questione, e che poi riempie a livello probatorio l'accertamento della causalità, si sviluppa in due differenti fasi: la prima fase, riguardo la causalità generale, consiste in un'indagine *ex ante* ove il giudice, attraverso il parere di periti e consulenti tecnici, deve analizzare quali fossero i possibili antecedenti dell'evento *de quo* in base alle conoscenze

---

<sup>68</sup> In realtà la sentenza in questione, oltre all'affermazione del principio di responsabilità "oltre ogni ragionevole dubbio" sul piano processuale probatorio, permise di superare ulteriori punti della giurisprudenza precedente: violazione dei principi di legalità e responsabilità per fatto proprio, con trasformazione dell'evento in condizione obiettiva di punibilità; trasformazione dei reati di evento in reati di pericolo; trasformazione della causalità in aumento del rischio *ex post*; indebita settorializzazione dei nuovi paradigmi (responsabilità medica per esempio); improprio affidarsi ai parametri statistici, senza distinguere tra probabilità statistica della legge e probabilità logica della spiegazione; mancata distinzione tra causalità della condotta e causalità della colpa. Allo stesso tempo hanno trovato conferma: la possibilità dell'impiego di leggi o regole dal coefficiente statistico anche medio-basso, in presenza di una certezza razionale della prova della causazione; l'imprescindibile richiamo all'*hic et nunc* dell'evento. In CORN E., Il principio di precauzione nel diritto penale. Studio sui limiti all'anticipazione della tutela penale, Giappichelli Editore, Torino, 2013.

<sup>69</sup> Una *conditio sine qua non*.

scientifiche del momento<sup>70</sup>; invece, nella seconda fase, si passa alla causalità in concreto, ovvero ad un accertamento *ex post* che si erige sulla probabilità logica.

In breve, le SS.UU. Franzese asserirono che «non può darsi ragionevole certezza nemmeno in presenza di una probabilità statistica elevatissima se non si è in grado di escludere decorsi causali alternativi e cioè di affermare l'elevata probabilità logica<sup>71</sup> dell'evento; e che, per contro, anche in presenza di una bassa probabilità statistica la ragionevole certezza è conseguibile quando la probabilità logica sia elevata perché va in porto l'indagine differenziale. In tal caso è sufficiente che l'evento sia non impossibile»<sup>72</sup>.

La Sezioni Unite, dunque, legano il giudizio sulla causalità alla teoria dell'aumento o dell'assente diminuzione del rischio, a prescindere dalla presenza di coefficienti probabilistici adeguati. Pertanto, ribadiscono l'esigenza di una *conditio sine qua non* che venga supportata da leggi scientifiche di copertura: «lo statuto logico del rapporto di causalità rimane sempre quello del “condizionale controfattuale”, la cui formula dovrà rispondere al quesito se, mentalmente eliminato il mancato compimento dell'azione doverosa e sostituito alla componente statica un ipotetico processo dinamico corrispondente al comportamento doveroso, supposto come realizzato, il singolo evento lesivo, *hic et nunc* verificatosi, sarebbe, o non, venuto meno, mediante un enunciato esplicativo coperto dal sapere scientifico del tempo»<sup>73</sup>.

La probabilità logica scavalca la probabilità statistica, in quanto più idonea a sciogliere i nodi causali all'interno del settore penalistico.

Nonostante il ragionamento della Cassazione sia stato messo in dubbio, precisato, fino ad adesso non è mai stato contestato.

---

<sup>70</sup> STELLA F., *Giustizia e modernità. La protezione dell'innocente e la tutela delle vittime*, III ed., Giuffrè Editore, Milano, 2003: l'autore fu il primo a cogliere la necessità di aprire il concetto di causalità, sotto il profilo penalistico, alla scienza; tutto ciò attraverso un approccio interdisciplinare, ovvero teorizzando che rendere il giudizio causale oggettivo significa subordinare le conoscenze giuridiche a quelle scientifiche.

<sup>71</sup> Probabilità logica: concetto che si plasma docilmente sulle peculiarità dei vari domini, facendo della causalità penalistica una categoria ancora obbediente o quantomeno “addomesticabile”, al di là delle contrarie dichiarazioni di principio della giurisprudenza e degli auspici dottrinali.

<sup>72</sup> DI GIOVINE O., in DE FRANCESCO G. e MORGANTE G., *Il diritto penale di fronte alle sfide della società del rischio. Un difficile rapporto tra nuove esigenze di tutela e classici equilibri di sistema*, Giappichelli Editore, Torino, 2017.

<sup>73</sup> Corte di Cassazione, Sez. Un., dep. 10 luglio 2002, n. 30328, caso “Franzese”, considerato in diritto n. 4; consultabile in DeJure.it.

Tuttavia, per quanto risulti applicabile in qualsiasi ambito di indagine, complesso o semplice che sia, non bisogna tralasciare che alla base è posta la probabilità logica, il quale rimane sempre modulabile al contrario della probabilità sostanziale, che invece resta quantificabile.

Dunque, occorrerà individuare il corretto bilanciamento tra leggi di copertura e gli elementi del caso concreto: ciò che interesserà non sarà l'astratta relazione quantitativa tra cautela ed effetti, ma la relazione tra l'evidenza disponibile e le circostanze del caso concreto.

In conclusione, ciò che diviene rilevante è il momento dell'accertamento che, oltre a identificarsi con lo stesso concetto di causalità, è ove occorre che vengano rispettate quelle che sono le garanzie penalistiche.

Oltre alla necessità di un'indagine differenziale considerando i fattori causali alternativi, durante la fase dell'accertamento occorre tener conto delle differenze dei diversi ambiti che vengono in rilievo con riferimento alla probabilità richiesta per la verifica del nesso di causalità. Ciò significa che bisognerà considerare che nella valutazione del caso concreto ci saranno volte in cui la ricostruzione del nesso causale sarà lineare e determinabile con una probabilità vicina alla certezza, e volte in cui la ricostruzione del fatto risulterà lacunosa, pertanto non sarà possibile determinare con certezza il nesso causale, prescindendo dalla presenza o meno di leggi di scientifiche.

Dunque, se fosse richiesto in ogni caso lo stesso livello medio/alto di probabilità, negli ambiti più "influenzati" da incertezze scientifiche si andrebbe a precludere una tutela penale<sup>74</sup>: «anche sotto questo aspetto, squisitamente fattuale, la causalità, al pari d'altro canto degli altri elementi costitutivi del reato, è fortemente reattiva al contesto. L'accertamento causale non è, cioè, emancipabile dal ragionamento caso per caso»<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup> A titolo esemplificativo, sarà differente ricostruire la causalità nell'ipotesi di un incidente stradale rispetto all'ipotesi di una malattia in alcuni ambiti di esposizione professionale; altra cosa ancora sarà farlo nell'ambito della responsabilità medica.

<sup>75</sup> DI GIOVINE O., in DE FRANCESCO G. e MORGANTE G., *Il diritto penale di fronte alle sfide della società del rischio. Un difficile rapporto tra nuove esigenze di tutela e classici equilibri di sistema*, Giappichelli Editore, Torino, 2017.

Dalla sentenza Franzese si può dedurre la possibilità di modulare la probabilità necessaria ai fini della configurazione del nesso di causalità, differentemente a seconda dei diversi ambiti in cui venga in rilievo e in base al caso concreto.

In dottrina sono state avanzate varie ipotesi sulla possibilità di calcolare la probabilità necessaria per ogni settore attraverso, ad esempio, del teorema di Bayes<sup>76</sup>, il quale permette di calcolare nuovamente le probabilità iniziali tenendo conto delle evidenze sopravvenute. Tuttavia, non è possibile quantificare un criterio probabilistico generale e universale: su tale calcolo influiscono tutti gli elementi variabili in base al caso concreto, che non potranno mai essere totalmente uguali in ogni circostanza; la probabilità «non va quindi presa come un dato certo, assoluto ed immutabile, cui affidare tutte le speranze di tassatività in materia penale, bensì come una mera indicazione, un'evidenza, di causalità, da valutare congiuntamente ad altre. E ciò perché quel che decide del quantum di probabilità è e sarà sempre il contesto»<sup>77</sup>.

La sentenza Franzese come appena delineata ha naturalmente influenzato quella che è stata la giurisprudenza successiva, il quale ha utilizzato nei reati di evento il principio di precauzione come criterio costitutivo del nesso di causalità.

Autorevole dottrina ha trattato quella che ha definito come “valutazione d’impatto” del principio *de quo* e del ruolo ricoperto da quest’ultimo nell’applicazione del diritto penale<sup>78</sup>.

Tra le differenti funzioni attribuite al principio<sup>79</sup>, l’Autore ricomprende quella di estensione dei criteri d’imputazione dell’evento dannoso: infatti, se il principio di

---

<sup>76</sup> Il teorema di Bayes permette di conoscere la probabilità che si manifesti una causa dato l’effetto finale. Dopo aver stilato la lista delle possibili cause e determinato la probabilità che si manifesti ogni singola causa si stima la probabilità che questo effetto si manifesti data ogni possibile causa. In seguito, si usa il teorema delle probabilità totali per calcolare la probabilità che questo effetto possa manifestarsi. Infine, si applica il teorema di Bayes per determinare la probabilità che tale effetto sia dovuto ad una particolare causa. In “Teorema di Bayes e della probabilità totale” a cura di Andrea Redazione, in *ilmatematico.it*, 9 ottobre 2021.

<sup>77</sup> DI GIOVINE O., *Probabilità statistica e probabilità logica nell’accertamento del nesso di causalità*, in Cass. pen., 2008.

<sup>78</sup> CASTRONUOVO D., *Principio di precauzione e beni legati alla sicurezza. La logica precauzionale come fattore espansivo del “penale” nella giurisprudenza della Cassazione*, in *penalecontemporaneo.it*, 21 luglio 2011. Testo, rielaborato e con l’aggiunta delle note, della relazione svolta al convegno “L’evoluzione del diritto penale nei settori d’interesse europeo alla luce del Trattato di Lisbona”, Università degli Studi di Catania, 2010.

<sup>79</sup> Tra le funzioni: la funzione argomentativa di mero rafforzamento retorico, la funzione di interpretazione estensiva di fattispecie penali (come conseguenza dell’interpretazione estensiva

precauzione può influire su quella che è la struttura probabilistica del nesso di causalità, esso potrà anche modellarlo quale nesso di rischio nell'accertamento giudiziale.

Egli, nell'esposizione della sua "valutazione d'impatto", riporta un'emblematica pronuncia<sup>80</sup> riguardante il nesso di causalità tra cefalea ed esposizione ad onde ELF<sup>81</sup>.

La vicenda tratta il caso di un ingegnere dell'Enel, progettatore e realizzatore di un elettrodotto ad alta tensione nella zona di Rimini, ritenuto responsabile di aver causato tramite tale opera lesioni (nel particolare cefalee) ad individui stanziati in zone limitrofe per un periodo di tempo prolungato.

Nei tre gradi di giudizio l'ingegnere, il quale rivestiva la carica di responsabile della realizzazione e attivazione dell'elettrodotto, è stato condannato per il reato di lesioni personali colpose ai sensi dell'art. 590 c.p.<sup>82</sup>.

---

della nozione di "rifiuto") e la funzione di criterio selettivo tra ambito penale e punitivo-amministrativo.

<sup>80</sup> Corte di Cassazione, Sez. IV penale, dep. 11 agosto 2008, n. 33285, consultabile in [Agentifisici.isprambiente.it](http://Agentifisici.isprambiente.it).

<sup>81</sup> La locuzione inglese "extremely low frequency (ELF) indica, nella designazione ITU, la banda di frequenza radio compresa fra 3 e 30 Hz. Ci furono alcune remore sul possibile impatto ambientale dei segnali ELF. Nel 1984 un giudice federale fermò la costruzione, richiedendo ulteriori studi ambientali e sulla salute. Questa sentenza fu invalidata dalla corte d'appello sulla base del fatto che la Marina degli Stati Uniti sostenne di aver già speso oltre 25 milioni di dollari per studiare gli effetti dei campi elettromagnetici, deducendone che gli effetti sono simili a quelli delle linee di distribuzione della corrente elettrica. Questa sentenza non fu universalmente accettata e durante il periodo in cui gli impianti ELF furono attivi, politici come Herb Kohl, Russ Feingold e Dave Obey ne chiesero la chiusura. Fonte: wikipedia.it.

<sup>82</sup> Art. 590 c.p., Lesioni personali colpose: «1. Chiunque cagiona ad altri per colpa una lesione personale è punito con la reclusione fino a tre mesi o con la multa fino a euro 309. 2. Se la lesione è grave la pena è della reclusione da uno a sei mesi o della multa da euro 123 a euro 619, se è gravissima, della reclusione da tre mesi a due anni o della multa da euro 309 a euro 1.239. 3. Se i fatti di cui al secondo comma sono commessi con violazione delle norme [sulla disciplina della circolazione stradale o di quelle] per la prevenzione degli infortuni sul lavoro la pena per le lesioni gravi è della reclusione da tre mesi a un anno o della multa da euro 500 a euro 2.000 e la pena per le lesioni gravissime è della reclusione da uno a tre anni. 4. Se i fatti di cui al secondo comma sono commessi nell'esercizio abusivo di una professione per la quale è richiesta una speciale abilitazione dello Stato o di un'arte sanitaria, la pena per lesioni gravi è della reclusione da sei mesi a due anni e la pena per lesioni gravissime è della reclusione da un anno e sei mesi a quattro anni. 5. Nel caso di lesioni di più persone si applica la pena che dovrebbe infliggersi per la più grave delle violazioni commesse, aumentata fino al triplo; ma la pena della reclusione non può superare gli anni cinque. 6. Il delitto è punibile a querela della persona offesa, salvo nei casi previsti nel primo e secondo capoverso, limitatamente ai fatti commessi con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro o relative all'igiene del lavoro o che abbiano determinato una malattia professionale».

Nella sentenza di primo grado<sup>83</sup>, appurata l'assenza di studi scientifici certi nel caso di specie, il nesso causale «è ritenuto sussistente sulla base della ragionevole probabilità che l'elettrodotto incriminato abbia generato un campo magnetico tale da creare cefalee a coloro che, residenti o lavoratori, trascorrevano molte ore nelle vicinanze dell'infrastruttura. I mal di testa, «sintomatologia pur priva di elementi obiettabili» dal punto di vista clinico, secondo lo stesso pretore, sono stati comunque ricondotti all'esposizione al campo magnetico sulla base della ragionevole probabilità, sotto il profilo medico legale, che detta esposizione fosse «causa unica ed efficace o quanto meno concausa delle patologie del tipo di quelle lamentate dai querelanti»<sup>84</sup>.

La pronuncia dell'allora Pretore di Rimini contiene esplicitamente vari riferimenti al principio di precauzione; il nesso di causalità viene costruito su un ragionamento di tipo probabilistico, dunque argomentando sulla ragionevole probabilità che la presenza dell'elettrodotto e, pertanto, il campo magnetico da esso generato, siano la causa delle cefalee riscontrate dai querelanti.

Mentre in Appello tale ragionamento viene del tutto avallato, gli Ermellini confermano la condanna ma cercando di apportare un contributo aggiuntivo alla precedente motivazione apparentemente lacunosa. Non menzionano il principio di precauzione in maniera esplicita<sup>85</sup> ma rigettano la violazione da parte dei giudici di merito al dettato della sentenza Franzese: pertanto, non negano l'accertamento del nesso di causalità, cercando unicamente di fornire delle basi più solide alla decisione dei giudici di merito<sup>86</sup>.

In particolare, nella sentenza della IV sezione penale, si legge: «La sentenza di merito ritiene esistente e provato il nesso di causalità tra la condotta (omissiva e

---

<sup>83</sup> Pretura circondariale di Rimini, 14 maggio – 12 giugno 1999, n.697.

<sup>84</sup> CORN E., nel «*Il principio di precauzione nel diritto penale. Studio sui limiti all'anticipazione della tutela penale*», fa riferimento ai criteri su enunciati all'inizio del paragrafo.

<sup>85</sup> A riguardo Castronuovo: «la logica precauzionale è immanente ad ogni discorso relativo ai limiti di tolleranza delle esposizioni ai campi elettromagnetici ed è evidente che la logica conservativa della quale il principio di precauzione è espressione giochi un ruolo significativo nell'accertamento della causalità nel caso in esame», in CASTRONUOVO D., *Principio di precauzione e beni legati alla sicurezza. La logica precauzionale come fattore espansivo del "penale" nella giurisprudenza della Cassazione*, in *penalecontemporaneo.it*, 21 luglio 2011. Testo, rielaborato e con l'aggiunta delle note, della relazione svolta al convegno «L'evoluzione del diritto penale nei settori d'interesse europeo alla luce del Trattato di Lisbona», Università degli Studi di Catania, 2010.

<sup>86</sup> Il ricorso dell'imputato, infatti, insisteva sulla violazione del dettato della sentenza Franzese da parte dei giudici di merito.

commissiva) del B. richiamando rilevazioni statistiche, le conclusioni di studi scientifici, riguardanti il rapporto tra cefalea ed esposizione a campi magnetici, la accertata remissione delle cefalee all'atto dell'allontanamento dalla zona prossima all'elettrodo, l'alta probabilità della causalità testimoniata dal dato statistico relativo ad undici osservazioni sul campione di quindici esaminati fra gli abitanti in prossimità dell'elettrodotto. La sentenza ritiene accertata la esistenza dell'elemento soggettivo necessario al perfezionamento della ipotesi criminosa [...]. La decisione impugnata ha fatto attenta applicazione, pur nella sua necessaria brevità motivazionale, dell'insegnamento di SS.UU. 30328/2002 [...]. Nella sentenza impugnata la probabilità scientifica riferita dai CTU, la probabilità statistica legata ad un campione su piccolo campo ma in realtà su campo totale degli esaminati nella stessa condizione di esposizione, la probabilità logica derivante dall'incrocio di questi dati con la considerazione che il male regrediva in caso di allontanamento dalla esposizione, costituiscono adeguata motivazione sulla causalità nella considerazione che la validità dei postulati assunti a fondamento del ragionamento sillogistico è riscontrata da regole generali di esperienza e da rilevazioni empiriche specifiche effettuate sul campo<sup>87</sup>. La individuazione del nesso di causalità è stata compiuta con una semplice operazione sillogistica fondata su premesse corrette [...]. La logica della credibilità dei nessi, della accettabilità dei predicati, della coerenza delle conclusioni raggiunte, si è costruita su incroci di considerazioni probabilistiche, di affermazioni scientifiche ciascuna in sé relativa, ma tutte insieme fonte di certezza non sostituibile con affermazioni altrettanto ragionevoli, persuasive e, in definitiva, altrettanto logicamente inattaccabili».

Il mancato riferimento al principio di precauzione da parte della Cassazione non è affatto casuale. Il principio *de quo* non coincide con la logica precauzionale, con l'atteggiamento prudente che deve assumere il legislatore al momento di dover prendere decisioni come nel caso di specie; sono due concetti ben diversi.

Il giudice di primo grado nel caso in questione poteva esimersi dal riferirsi al principio di precauzione, ancora oggetto di disappunti, potendo direttamente applicare i percorsi logici avallati dalla sentenza Franzese.

---

<sup>87</sup> Era stato dimostrato come il male regrediva nel caso in cui i soggetti venivano allontanati dalla zona di esposizione alle onde elettromagnetiche.

Inoltre, non erano presenti i presupposti per richiamare il principio di precauzione: il danno sofferto non poteva essere definito gravissimo né tantomeno irreversibile; l'incertezza scientifica non riguardava l'assunto riguardo l'influenza dei campi elettromagnetici sulla salute, ma tutt'al più la tipologia del danno derivabile.

La c.d. valutazione d'impatto del principio di precauzione sui reati di evento appena effettuata, attraverso l'adattamento del nesso causale al caso concreto, produce una dilatazione della sfera di punibilità delle condotte umane nell'ambito penale, evidenziando però anche l'uso improprio a cui spesso si presta il principio *de quo*. Le ragioni che spingono i giudici chiamati a risolvere insidiosi problemi, come nel caso di specie, a adottare quelle scelte si giustificano richiamando la pronuncia Franzese, alla quale hanno cercato di esser fedeli.

Nei casi ai quali la dottrina Franzese non offre soluzioni che soddisfino le richieste di giustizia necessarie, alcuni autori hanno sostenuto che l'art. 40 c.p.<sup>88</sup> si presti in realtà ad un utilizzo più ampio di quello che ne viene fatto. Teoria interessante se non fosse che non tiene conto della causalità, andando a trasformare i delitti colposi di evento in reati di pericolo, fondando la sanzione su motivazioni prive di basi criminologiche<sup>89</sup>.

Autorevole dottrina, sull'imputazione dell'evento ormai oggettiva, priva di causalità, si è espressa giustificando ciò in relazione al mutamento culturale della società: «Sono in atto indirizzi che segnano il desiderio di abbandonare definitivamente il disvalore di evento a favore del disvalore di azione come perno centrale e spesso esclusivo dell'illecito penale»<sup>90</sup>. In realtà viene evidenziata la necessità di stabilire un nuovo bilanciamento tra il disvalore della condotta e dell'evento che superi l'oggettivismo del danno, così da salvaguardare il principio di responsabilità.

Il principio di precauzione non può fungere da criterio alla quale rivolgersi ogniqualvolta vi siano problematiche inerenti all'accertamento del nesso di

---

<sup>88</sup> Art. 40 c.p., Rapporto di causalità: “Nessuno può essere punito per un fatto preveduto dalla legge come reato, se l'evento dannoso o pericoloso, da cui dipende la esistenza del reato, non è conseguenza della sua azione od omissione. 2. Non impedire un evento, che si ha l'obbligo giuridico di impedire, equivale a cagionarlo”.

<sup>89</sup> ROXIN C., *Strafrecht – Allgemeiner Teil*, II, C.H. Beck, München, 2003.

<sup>90</sup> DONINI M., *Il volto attuale dell'illecito penale, la democrazia penale tra differenziazione e sussidiarietà*, Giuffrè Editore, Milano, 2004.

causalità. Occorrerebbe un adattamento legislativo alla realtà odierna, non a caso più volte menzionata come società del rischio.

### 2.3.2. L'elemento psicologico della colpa e la logica precauzionale

Nella relazione tra diritto e penale e principio di precauzione risalta il rapporto col coefficiente psicologico della colpa.

Stando al disposto dell'art. 43 c.p.<sup>91</sup>, la colpa penale è formata da due componenti: l'elemento oggettivo, che consta nel carattere negligente, imprudente o imperito della condotta, o nella violazione di leggi, regolamenti, ordini o discipline aventi finalità cautelari; ovvero l'elemento soggettivo, ossia la possibilità che aveva il soggetto di prevedere l'evento dannoso applicando le normali capacità cognitive dell'agente modello.

Come in precedenza già affermato<sup>92</sup>, affinché si possa affermare la responsabilità colposa dell'agente occorrerà che l'offesa si sia prodotta come conseguenza dell'inosservanza di una regola cautelare di condotta, ove pertanto sarà possibile muovere un "rimprovero" all'autore.

L'elemento soggettivo della colpa subisce l'influenza del principio fondamentalmente in riferimento ai suoi aspetti "cognitivi", ossia la riconoscibilità del rischio e la prevedibilità del risultato.

Il *punctum dolens* della questione è la punibilità di una condotta nel caso in cui, al momento in cui fu compiuta, la conseguenza dannosa era meramente congetturabile, ricevendo evidenze scientifiche solo successivamente.

Il principio di precauzione, dunque, ridefinisce il concetto di diligenza in materia penale, andando a valorizzare il peso della possibile percezione della situazione di

---

<sup>91</sup> Art. 43 c.p., Elemento psicologico del reato: «Il delitto: è doloso, o secondo l'intenzione, quando l'evento dannoso o pericoloso, che è il risultato dell'azione od omissione e da cui la legge fa dipendere l'esistenza del delitto, è dall'agente preveduto e voluto come conseguenza della propria azione od omissione; è preterintenzionale, o oltre l'intenzione, quando dall'azione od omissione deriva un evento dannoso o pericoloso più grave di quello voluto dall'agente; è colposo, o contro l'intenzione, quando l'evento, anche se preveduto, non è voluto dall'agente e si verifica a causa di negligenza o imprudenza o imperizia, ovvero per inosservanza di leggi, regolamenti, ordini o discipline. La distinzione tra reato doloso e reato colposo, stabilita da questo articolo per i delitti, si applica altresì alle contravvenzioni, ogni qualvolta per queste la legge penale faccia dipendere da tale distinzione un qualsiasi effetto giuridico.

<sup>92</sup> A riguardo si rimanda al par. 2.3.

rischio da parte dell'agente, anche in ambiti di incertezza scientifica. Ciò pone problemi in relazione alla necessità, ai fini dell'imputazione, che il soggetto agente percepisca il disvalore della condotta ma ugualmente non agisca allo scopo di evitare l'evento dannoso sotteso<sup>93</sup>. Situazione problematica negli ambiti qui di rilievo in quanto le conoscenze scientifiche disponibili non sempre permettono di individuare il pericolo di provocare un pregiudizio.

Prendendo in considerazione la casistica giurisprudenziale che coinvolge l'applicazione del principio di precauzione, parte della dottrina ha criticato le modalità per l'individuazione dell'elemento soggettivo, sostenendo che «a condizionare le decisioni sembrano essere considerazioni finalistiche contingenti, implicitamente in grado di suggerire al giudice il criterio di volta in volta preferibile in base al risultato da lui verosimilmente desiderato perché avvertito intuitivamente come il più giusto»<sup>94</sup>.

Per allinearsi alle necessità dell'attuale società occorre che la dottrina del “diritto penale liberale”, restia nell'accettazione del principio di precauzione, vada oltre l'idea del predominio del disvalore dell'evento rispetto allo stesso dell'azione, valori così riconducibili all'assetto del vecchio codice penale italiano: le assoluzioni basate sulla non prevedibilità dell'evento, considerando l'avanzamento progressivo inerente le modalità percettive riguardo la gravosità degli eventi consequenziali, risulteranno sempre meno condivisibili.

Mentre, però, stabilire la prevedibilità dell'evento spetterà ai magistrati solamente nel momento in cui la conseguenza si sia già verificata, dunque ad un esame *ex post* della condotta, toccherà *ex ante* all'agente valutare adeguatamente l'impatto delle proprie azioni/decisioni. Tale questione assume maggiore rilievo in riferimento a determinati soggetti, quali il personale sanitario o gli imprenditori, coinvolgendo però anche la vita quotidiana del cittadino-consumatore.

In campo medico sanitario costituisce ormai prassi la presenza di linee guida cliniche che «presentano l'indiscutibile vantaggio di fornire sia all'operatore

---

<sup>93</sup> FORTI G., afferma che «negligenza, imprudenza, imperizia e inosservanza di leggi dovranno dunque essere concetti tali da designare situazioni in cui il soggetto ha avuto la possibilità di operare la sussunzione della propria condotta sotto il divieto e dunque di avvertirne il richiamo concretamente», in “Colpa ed evento del diritto penale”, Giuffrè Editore, Milano, 1990.

<sup>94</sup> CORN E., *Il principio di precauzione nel diritto penale. Studio sui limiti all'anticipazione della tutela penale*, Giappichelli Editore, Torino, 2013.

medico *ex ante* sia al giudice penale *ex post* un comune parametro, sebbene astratto e generale, per identificare la condotta doverosa al momento dei fatti in relazione alle circostanze considerate»<sup>95</sup>.

Tali documenti, espressione di *soft law*, consisterebbero nella positivizzazione delle regole cautelari richieste in ambito medico, pertanto tengono conto della particolare variabilità della materia.

Sulla valenza degli stessi all'interno di un giudizio penale si è già espressa la Corte di Cassazione, in relazione al caso di un medico psichiatra, il quale era stato accusato di concorso colposo in delitto doloso dopo aver sospeso imprudentemente il trattamento farmacologico di un paziente che, durante una crisi dovuta ad uno scompenso psichico, aveva ucciso uno degli operatori che lo accudivano<sup>96</sup>. In suddetta sede la Suprema Corte ha asserito la valenza delle stesse come fondamento dell'accertamento della colpa del personale sanitario<sup>97</sup>. Anche la dottrina, seppur non univocamente, condivide tale assunto, naturalmente da determinare rispetto al caso concreto.

---

<sup>95</sup> CONSORTE F., *Colpa e linee guida* – Nota a Cass. pen., Sez. IV, (23 novembre 2010) 2 marzo 2011, n. 8254, in Dir. pen. proc., 10, 2011.

<sup>96</sup> Corte di Cassazione, Sez. IV penale, 11 marzo 2008, n. 10795, consultabile in Anaa.it.

<sup>97</sup> In particolare, la Corte di Cassazione, al punto 2, osserva che: «[...] In particolare i giudici di secondo grado hanno condiviso il parere dei periti nominati dal primo giudice, i quali avevano rilevato che le linee guida internazionali prevedono la riduzione della terapia solo dopo cinque anni di mancanza di episodi psicotici. Questi episodi si erano invece verificati in tempi recenti tanto che il precedente primario, dott. VI., aveva raccomandato che non venisse ridotta la terapia somministrata a MU. Inoltre la riduzione era avvenuta in modo non conforme alle prescrizioni delle linee guida conducendo così il paziente ad uno scompenso conclamato come risultava da vari episodi: il paziente, in più occasioni, aveva lamentato la sparizione del suo danaro in banca, aveva manifestato il timore di essere avvelenato, aveva affermato che il suo medico era morto, circostanza non vera); a questo scompenso è stato ritenuto causalmente ricollegata la crisi che aveva condotto all'aggressione dell'educatore da parte del paziente. In conclusione, la Corte ha ritenuto che qualora, a scompenso conclamato, il dott. PO. avesse adottato adeguate misure terapeutiche di pronta efficacia non vi sarebbe stata l'aggressione nei confronti della persona offesa. Inoltre, la Corte ha ritenuto che, oltre a queste condotte di natura commissiva, ve ne fosse una di tipo omissivo, in rapporto di causalità con l'evento, costituita dall'omessa richiesta del t.s.o. in una situazione che rendeva necessaria la richiesta medesima sia per l'esistenza di una situazione di scompenso che per il rifiuto del paziente di assumere la terapia iniettiva. La Corte di merito ha concluso ribadendo gli elementi di colpa già ricordati ed inoltre precisando, ad ulteriore conferma dell'inadeguatezza della terapia, che il dott. PO., quando si era reso conto della modifica peggiorativa della situazione patologica, aveva introdotto nella terapia un farmaco antipsicotico di pronto effetto ma in dose inadeguata rispetto alla gravità della situazione».

Per quanto riguarda invece il settore imprenditoriale, strumento simile si rinviene nel d.lgs. 231/2001<sup>98</sup> il quale, introducendo la responsabilità in sede penale degli enti per alcuni reati commessi nell'interesse o a vantaggio degli stessi, ha previsto anche la possibilità di adottare e attuare modelli organizzativi di controllo idonei a prevenire i reati previsti, con la conseguenza di esimere del tutto o in parte l'ente dalla responsabilità per la condotta illecita. I c.d. "modelli 231" consisterebbero, tra l'altro, nella formulazione di regole cautelari atte a implementare il controllo del rischio-reato, capaci di incidere in senso restrittivo sull'imprevedibilità dell'evento colposo.

Nell'ordinamento italiano sono previste alcune ipotesi di violazioni di regole ispirate al principio di precauzione ove acquista rilievo l'elemento della colpa specifica, così come esiste un dovere generale di precauzione ove invece viene in rilievo il profilo della colpa generica.

In riferimento al primo gruppo, esemplare risulta la disciplina inerente ai prodotti OGM<sup>99</sup>, al cui interno possiamo rinvenire sanzioni appartenenti sia al regime amministrativo sia al regime penale, basate entrambe sulla possibilità di eventuali conseguenze dannose, dunque frutto di un approccio precauzionale<sup>100</sup>.

In ambiti come quello appena citato, ove le conoscenze in merito sono incerte e incomplete, per garantire una maggiore facilità dell'imputazione dell'evento a titolo di colpa, si è sostenuta la possibilità di istituire sistemi di autorizzazioni, ad esempio, secondo il modello dei limiti tabellari.

Questi fungerebbero da garanzia per il soggetto che decidesse di intraprendere l'attività rischiosa del caso, lasciando al legislatore, e a chi per lui, il compito di delineare le condotte cautelative da attuare al fine di escludere profili di rimproverabilità dell'agente.

Tale meccanismo permetterebbe di fornire delle linee guida per lo svolgimento di attività rischiose esentando, però, da responsabilità l'agente che nonostante le abbia rispettate abbia causato l'evento dannoso.

---

<sup>98</sup> Decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, "Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300".

<sup>99</sup> Decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 224, Attuazione della direttiva 2001/18/CE concernente l'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati, in Gazzettaufficiale.it.

<sup>100</sup> Per un'analisi più approfondita si rinvia al par. 2.1.

Naturalmente occorrerà sempre tenere in considerazione le circostanze del caso concreto, non potendo desumere la liceità della condotta dal possesso dell'autorizzazione in questione. A riguardo, sostiene autorevole dottrina che «l'ordinamento cadrebbe in contraddizione se, da un lato, autorizzasse determinate condotte nell'ambito di attività pericolose e, dall'altro, punisse sempre la realizzazione dei rischi impliciti nell'attività stessa. Nel processo di imputazione per colpa non può mancare un'area di tolleranza giuridica. La ricostruzione della regola cautelare non può che avvenire attraverso un'ottica di finalismo preventivo. Essa, infatti, deve orientare la valutazione di illiceità solo rispetto ad alcune modalità di produzione del danno. Il legislatore compie in tal modo una valutazione di opportunità, nell'ambito delle proprie scelte di politica criminale, sottraendola all'attività interpretativa del giudice; egli tempera il rigore del giudizio di prevedibilità ed evitabilità alla luce degli spazi di libertà riconosciuti dall'ordinamento, operando un bilanciamento tra libertà di azione e tutela dei beni giuridici»<sup>101</sup>.

Per quanto invece attiene al profilo della colpa generica, ci si è chiesti se sia configurabile l'interpretazione dell'elemento soggettivo a norma della disciplina eurounitaria, ossia con specifico riferimento all'art. 191 TFUE<sup>102</sup>, tenendo in considerazione la ratificazione di quest'ultimo da parte dell'ordinamento italiano.

---

<sup>101</sup> CORN E., *Il principio di precauzione nel diritto penale. Studio sui limiti all'anticipazione della tutela penale*, Giappichelli Editore, Torino, 2013.

<sup>102</sup> Art. 191 TFUE: «La politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi: - salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente; - protezione della salute umana; - utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali; - promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici. La politica dell'Unione in materia ambientale mira ad un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie Regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione, 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 ad una procedura di controllo dell'Unione. Nel predisporre la sua politica in materia ambientale l'Unione tiene conto: - dei dati scientifici e tecnici disponibili; - delle condizioni dell'ambiente nelle varie regioni dell'Unione; - dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione; - dello sviluppo socioeconomico dell'Unione nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato delle sue singole regioni. Nell'ambito delle rispettive competenze, l'Unione e gli Stati membri collaborano con i paesi terzi e con le competenti organizzazioni internazionali. Le modalità della cooperazione dell'Unione possono formare oggetto di accordi tra questa ed i terzi interessati. Il comma precedente non pregiudica la competenza degli Stati membri a negoziare nelle sedi internazionali e a concludere accordi internazionali».

Secondo parte della dottrina<sup>103</sup> al quesito occorrerebbe rispondere affermativamente, in quanto il principio di precauzione inciderebbe sul concetto della “colpa per imprudenza”<sup>104</sup>, ossia espanderebbe il fascio di regole precauzionali attraverso l’ampliamento del concetto di colpa *ex art. 43 c.p.* in base sia ai nuovi pericoli sia alle nuove soluzioni connesse.

Tale teoria è stata oggetto di critiche, specialmente riguardo alla definizione del principio di precauzione quale mera prudenza che qualsiasi agente dovrebbe tenere in ambiti incerti allo stato delle attuali conoscenze in merito. Occorre riconoscere che il principio *de quo* possiede caratteristiche specifiche, consolidatesi grazie al riconoscimento lentamente ottenuto specialmente nell’ambito eurounitario: per il livello di anticipazione di tutela richiesto occorre che ci si trovi in un contesto di incertezza scientifica e che ci sia la possibilità di conseguenze catastrofiche e irreversibili.

L’importanza di scindere la definizione giuridica del principio di precauzione risiede principalmente su due questioni. Innanzitutto, rileva in riferimento al complicato rapporto col principio di offensività, in quanto si andrebbe ad inficiare ulteriormente se si procedesse con l’utilizzo dell’approccio precauzionale in situazioni ove l’evento dannoso sia meno gravoso e comunque rimediabile. In secondo luogo, si andrebbe ad incidere sulla prevedibilità dell’evento, in quanto il rischio in cui potrebbe incorrere l’agente non sarebbe predeterminato o predeterminabile: il soggetto dovrebbe indirizzare le proprie azioni in base ad un’intuizione sulla possibilità che la propria condotta possa determinare un rischio che era già insito nell’esercizio dell’attività produttiva fin dal suo inizio.

Per evitare di incorrere in ciò, è stata proposta la possibilità di utilizzare il principio di precauzione come norma cautelare che abbia effetti sull’interpretazione giurisprudenziale dell’art. 43 c.p.

---

<sup>103</sup> RUGA RIVA C., *Principio di precauzione e diritto penale. Genesi e contenuto della colpa in contesti di incertezza scientifica*, in Studi in onore di Giorgio Marinucci a cura di E. Dolcini e C. E. Paliero, Giuffrè Editore, Milano, 2006.

<sup>104</sup> Art. 43 c.p., Elemento psicologico del reato: Il delitto: è doloso, o secondo l'intenzione, quando l'evento dannoso o pericoloso, che è il risultato dell'azione od omissione e da cui la legge fa dipendere l'esistenza del delitto, è dall'agente preveduto e voluto come conseguenza della propria azione od omissione; [...].

Tale proposta varrebbe unicamente in relazione ai casi in cui attualmente (o comunque recentemente) si stia tenendo una condotta in violazione del principio *de quo* e che potrebbe avere conseguenze dannose. Se così non fosse si andrebbe a violare il principio di irretroattività della legge penale, in quanto il riconoscimento del principio è da ritenersi recente, non essendo considerabile il tempo in cui ha acquisito valore a livello eurounitario.

Anche a suddetta soluzione sono state mosse più critiche. Innanzitutto, è stato affermato che verrebbe richiesta una diligenza maggiore all'agente nel compimento dell'attività in questione: ma questo sarebbe, appunto, il fine della norma, in quanto i nuovi pericoli che si tenta di evitare richiedono una maggiore tutela e dunque prudenza.

In secondo luogo, è stato sostenuto che nel confronto con le conseguenze derivabili, il soggetto agente tenderà a scartare le eventualità più disastrose in quanto più difficili da fare proprie sotto un profilo psicologico<sup>105</sup>: proprio l'illogicità che potrebbe caratterizzare la decisione assunta dall'agente giustificerebbe il rimprovero mosso allo stesso.

In ultimo, è stata avanzata la preoccupazione che il principio di precauzione non venga utilizzato realmente come filtro in situazioni particolarmente problematiche dal giudice, ma che quest'ultimo possa usufruirne per legittimare sentenze prive di elementi sufficienti per giustificare una condanna. A proposito occorre evidenziare come un uso accorto del principio *de quo* potrebbe anche fondare sentenze assolutorie, anche nel caso in cui l'evento dannoso si sia verificato, se l'agente abbia rispettato le cautele previste.

In conclusione, considerando le incertezze scientifiche e non che vigono oramai nella società attuale, bisogna accettare che il diritto non possa più limitarsi a regolare ciò di cui si ha piena conoscenza.

Alle condizioni sopra esposte, appare lecito poter affermare la compatibilità dell'elemento soggettivo con situazioni di incertezza scientifica. Pertanto, la colpa sussisterà in tutti i casi in cui l'agente ignori la presenza di indici fattuali che dimostrino la possibilità del verificarsi dell'evento catastrofico, ovvero nei casi in cui non vengano adottate le cautele suggerite da studi scientifici in materia seri,

---

<sup>105</sup> PARKNÄS L., *Attivi per la pace*, La Meridiana, Molfetta (BA), 1998.

seppur non in grado di formulare una legge di copertura o se non condivisi dalla maggioranza degli esperti del settore.

#### **2.4. La giurisprudenza in merito al principio di precauzione**

Per comprendere più efficacemente come il principio di precauzione abbia influenzato il diritto penale, oltre al pensiero dottrinale risulta essenziale l'analisi dell'orientamento giurisprudenziale.

Il primo *leading case* tratta della vicenda giudiziaria avente ad oggetto, tra l'altro, l'evento di morte e lesioni personali cagionati mediante esposizione dei dipendenti alle sostanze chimiche PVC e CVM<sup>106</sup>, impiegate nel processo produttivo dello stabilimento industriale petrolchimico Montedison<sup>107</sup> di Porto Marghera<sup>108</sup>.

---

<sup>106</sup> Polivinilcloruro (PVC) e cloruro di vinile monomero (CVM).

<sup>107</sup> La Montedison nasce nel 1966 dalla fusione di più aziende, principali la Montecatini e la Edison. L'industria più importante del polo produttivo del porto Marghera diventa negli anni '50 la petrolchimica, ossia quella branca della chimica che utilizza derivati leggeri per distillare petrolio. Questo serviva a produrre dei composti che venivano utilizzati o come tali o come materie prime per la produzione di un'ampissima gamma di prodotti chimici (dai detersivi fino ai fertilizzanti, fibre sintetiche, materie plastiche). Nel processo produttivo venivano utilizzati moltitudine di elementi chimici intermedi, tra cui la Montedison impiegava anche l'etilene. Quest'ultimo è un composto base nella sintesi del cloruro di vinile monomero (CVM), quindi anche del PVC, ossia del cloruro di polivinile. La caratteristica cancerogena di tali elementi viene intuata per la prima volta negli anni Quaranta. Viene ribadita poi nel 1964 da un medico americano che, tra gli addetti della polimerizzazione del CVM, aveva individuato tanti casi di acrosteolisi (malattia degenerativa delle ossa). Nel 1970 un medico italiano di Livorno anticipa i risultati di una ricerca, in cui riscontra l'instaurarsi del cancro a livello di pelle e polmoni, sui ratti. Egli sottopone queste cavie a quantità di CVM specifiche e per la prima volta viene evidenziato in modo scientifico l'esistenza di una relazione tra il CVM e l'angiosarcoma epatico, tumore maligno primitivo che attacca il fegato. Successivamente, nel 1973 anche l'OMS ne affermò la cancerogenicità. Intorno agli anni Ottanta numerosissimi dipendenti della Montedison iniziano ad ammalarsi di angiosarcoma epatico. La maggior parte di loro erano gli addetti alla pulizia delle autoclavi e insaccamento del PVC (quindi della sostanza che contiene CVM). In tale contesto uno dei dipendenti dell'industria decise di intraprendere una lunghissima battaglia contro la Montedison, evidenziando la nocività dei processi produttivi e quasi la totale mancanza della sicurezza nei posti di lavoro.

<sup>108</sup> Corte di Cassazione, Sez. IV penale, dep. 17 maggio 2006, n. 4675, consultabile in Cortedicassazione.it.

Nel caso “Porto Marghera” i ricorrenti avevano contestato il difetto di determinatezza della regola cautelare che si assumeva violata, ossia gli artt. 20<sup>109</sup> e 21<sup>110</sup> del d.p.r. 303/1956<sup>111</sup>, successivamente abrogato dal d. lgs. n. 81/2008<sup>112</sup>.

Suddette norme stabilivano l’obbligo del datore di lavoro di messa in sicurezza “per quanto sia possibile”: l’indeterminatezza di tale clausola non avrebbe reso possibile l’individuazione del modello di comportamento rispetto al quale valutare la conformità della condotta tenuta dagli imputati.

L’elemento problematico della vicenda consta nel lasso di tempo intercorrente tra l’eccessiva esposizione dei dipendenti alle sostanze potenzialmente lesive e gli studi riguardo la correlazione tra suddetta esposizione e il successivo l’insorgere di patologie tumorali: al momento dei fatti, ossia nel 1973, tale correlazione non possedeva delle basi scientifiche consolidate tali per cui si potesse prevedere l’evento dannoso.

---

<sup>109</sup> Art. 20 d.P.R. 303/1956, Difesa dell’aria dagli inquinamenti con prodotti nocivi: «Nei lavori in cui si svolgono gas o vapori irrespirabili o tossici od infiammabili, ed in quelli nei quali si sviluppano normalmente odori o fumi di qualunque specie, il datore di lavoro deve adottare provvedimenti atti ad impedirne o a ridurne, per quanto è possibile, lo sviluppo e la diffusione. L’aspirazione dei gas, vapori, odori o fumi deve farsi, per quanto è possibile, immediatamente vicino al luogo dove si producono».

<sup>110</sup> Art. 21 d.P.R. 303/1956, Difesa contro le polveri: «Nei lavori che danno luogo, normalmente alla formazione di polveri di qualunque specie, il datore di lavoro è tenuto a adottare i provvedimenti atti ad impedirne o a ridurne, per quanto è possibile, lo sviluppo e la diffusione nell’ambiente di lavoro. Le misure da adottare a tal fine devono tenere conto della natura delle polveri e della loro concentrazione nella atmosfera. Ove non sia possibile sostituire il materiale di lavoro polveroso, si devono adottare procedimenti lavorativi in apparecchi chiusi ovvero muniti di sistemi di aspirazione e di raccolta, delle polveri, atti ad impedirne la dispersione. L’aspirazione deve essere effettuata, per quanto è possibile, immediatamente vicino al luogo di produzione delle polveri. Quando non siano attuabili le misure tecniche di prevenzione indicate nel comma precedente, e la natura del materiale polveroso lo consenta, si deve provvedere all’inumidimento del materiale stesso. Qualunque sia il sistema adottato per la raccolta alla eliminazione delle polveri, il datore di lavoro è tenuto ad impedire che esse possano rientrare nell’ambiente di lavoro. Nei lavori all’aperto e nei lavori di breve durata e quando la natura e la concentrazione delle polveri non esigano l’attuazione dei provvedimenti tecnici indicati ai commi precedenti, e non possano essere causa di danno o di incomodo al vicinato, l’ispettorato del lavoro può esonerare il datore di lavoro dagli obblighi previsti dai commi precedenti, prescrivendo, in sostituzione, ove sia necessario, mezzi personali di protezione. I mezzi personali possono altresì essere prescritti dall’Ispettorato del lavoro, ad integrazione dei provvedimenti previsti al comma terzo e quarto del presente articolo, in quelle operazioni in cui, per particolari difficoltà d’ordine tecnico, i predetti provvedimenti non sono atti a garantire efficacemente la protezione dei lavoratori contro le polveri.

<sup>111</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 19 marzo 1956, n. 303, “Norme generali per l’igiene del lavoro”, consultabile in [Gazzettaufficiale.it](http://Gazzettaufficiale.it).

<sup>112</sup> Decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, “Attuazione dell’articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro”, consultabile in [Gazzettaufficiale.it](http://Gazzettaufficiale.it).

Le incertezze scientifiche a riguardo motivarono l'assoluzione degli imputati in primo grado, ove i giudici del Tribunale di Venezia<sup>113</sup> affermarono che la prevedibilità dell'evento dannoso necessitava della disponibilità di leggi di copertura al tempo dell'esposizione, ovvero della presenza di una regola cautelare che avesse come fine l'evento in concreto verificatosi.

Tuttavia, nel giudizio di secondo grado presso la Corte d'Appello di Venezia<sup>114</sup>, nel riformare la sentenza di assoluzione sembra farsi spazio il principio di precauzione: i giudici sottolinearono che gli effetti cancerogeni delle sostanze in questione, nonostante non fossero certi, erano già stati dimostrati da uno studio svoltosi all'inizio degli anni '70, informazioni che all'epoca dei fatti dovevano risuonare allarmanti<sup>115</sup>.

La Corte di Cassazione confermò la sentenza di condanna della Corte d'Appello esprimendosi sulla sussistenza della colpa, in particolare in riferimento alla prevedibilità dell'evento, escludendo l'influenza del principio di precauzione nella decisione del caso di specie.

Innanzitutto, in riferimento alla determinatezza della regola cautelare che si assumeva violata, ad avviso della Corte di Cassazione nell'ambito della prevenzione del rischio di infortuni o di malattie professionali, è frequente che il legislatore scelga di costruire la norma cautelare mediante generici criteri che devono poi essere «di volta in volta specificati con il richiamo alle cautele che la scienza, l'esperienza e l'evoluzione tecnologica dell'epoca sono in grado di suggerire [...]». La tipicità della norma incriminatrice e la determinatezza della

---

<sup>113</sup> Tribunale di Venezia, 2 novembre 2001.

<sup>114</sup> Corte d'Appello di Venezia, sez. II penale, 15 dicembre 2004, consultabile in Wikisource.org.

<sup>115</sup> Secondo la Corte d'Appello «Il parametro di valutazione nella colpa è il rischio e non è richiesto che l'agente conosca i meccanismi causali della sostanza. A differenza che nella causalità la prevedibilità va valutata con riferimento alle nozioni conosciute o conoscibili all'epoca in cui la condotta è stata posta in essere». La Corte, dunque, ritiene erronea la ricostruzione effettuata in primo grado, «Poiché il parametro della colpa è il rischio, e non l'accertamento condiviso del fondamento scientifico di un'ipotesi, già nel 1969 la Montedison era tenuta a adottare – anche in base all'art. 2087 del Codice civile – quegli interventi poi adottati dal 1974 in avanti. All'epoca degli studi del dottor Viola ci si trovava infatti non in presenza di una mera congettura ma di un'ipotesi seria e attendibile anche se da avvalorare con approfondimenti poi effettivamente disposti dalla Montedison (a conferma della serietà dell'ipotesi) con incarico al prof. Maltoni». Pertanto, secondo la Corte d'Appello nel caso in cui vi sia un serio dubbio sulla potenziale pericolosità di una determinata sostanza il rapporto di accertamento è invertito: quindi occorrerà adottare tutte le misure necessarie per evitare l'esposizione fino al momento in cui non venga raggiunta la prova che la sostanza sia innocua. Da ciò conseguì la responsabilità per gli omicidi colposi dei lavoratori deceduti per angiosarcoma.

fattispecie sono dunque garantite da questo criterio: la formula “per quanto è possibile” utilizzata dagli art. 20 e 21 significa che l’agente deve far riferimento alle misure idonee in base alla miglior scienza ed esperienza, conosciute all’epoca della condotta, per ridurre il più possibile le esposizioni; e ciò indipendentemente dal loro costo».

Per quanto riguarda invece la sussistenza della prevedibilità, gli Ermellini hanno ritenuto che le regole cautelari su cui dovevano reggersi le misure preventive del caso di specie non dovessero poggiare forzatamente su dati scientifici certi, in quanto sufficiente la probabilità o possibilità della causazione dell’evento dannoso. Secondo la Corte, nelle motivazioni alla base della condanna, non è rinvenibile l’applicazione del principio di precauzione in quanto in tal caso le informazioni disponibili avrebbero dovuto destare il mero sospetto delle cause derivabili. Nel caso concreto erano già noti i possibili effetti lesivi delle sostanze chimiche PVC e CVM, anche nella situazione di incompletezza scientifica in cui si versava. Inoltre, i giudici ritennero sussistente il requisito della colpa in quanto gli obblighi conoscitivi a carico del datore di lavoro non devono limitarsi a quelli che possono essere ricavati dalla prassi consolidata del settore dell’attività di riferimento, ma devono ricomprendere tutte le conoscenze disponibili in materia più recenti.

Per la Suprema Corte, dunque, l’imputabilità dell’evento del caso non era riferibile né al principio di precauzione né alla colpa generica: nel caso di specie si trattava di colpa specifica in quanto il fine della norma cautelare era impedire le conseguenze dannose in questione, seppur non completamente prevedibili. In sostanza, la previsione di conseguenze lesive più lievi riferite ad una determinata condotta, secondo la Corte, ricomprende anche la prevedibilità di danni più gravi, anche se non certi.

Tale sentenza ha provocato non pochi dibattiti in dottrina. Uno dei punti di rilievo è l’esclusione da parte della Corte di Cassazione del principio di precauzione tra i criteri su cui basare la sentenza di condanna. In contesti di incertezze scientifiche il principio *de quo* può fungere da elemento legittimante l’obbligo di anticipazione delle cautele in capo al datore di lavoro. Con l’espressa esclusione dello stesso, si è ipotizzato che i giudici abbiano formulato una sorta di regola cautelare retroattiva, in quanto l’agente andrebbe a rispondere di tutti gli eventi dannosi collegabili alla

mancata adozione di misure cautelative, anche nel caso in cui al momento della condotta non fosse ancora possibile, in base alle informazioni disponibili, prevedere le conseguenze lesive derivabili. Pertanto, tale impostazione fungerebbe da risposta ogniqualvolta occorra imputare la responsabilità di un determinato evento dannoso passato in situazioni di incertezza scientifica, meccanismo che andrebbe in contrasto col principio di responsabilità data la mancanza della possibile predeterminazione della regola cautelare e della sua riconoscibilità al tempo della condotta.

Dunque, la giurisprudenza in tal caso non ha confermato l'applicabilità del principio di precauzione, non riconoscendo ad esso una diretta efficacia all'interno della materia penale.

Ma il caso "Porto Marghera" non è l'unico ove la Corte ha ritenuto sussistente la responsabilità di un evento dannoso in presenza di evidenze scientifiche incerte.

Tra il 5 e il 6 maggio 1998 un'alluvione colpì l'area del comprensorio di Sarno, in Campania, provocando la caduta improvvisa di colate di fango che causarono la morte di 161 persone, di cui 137 solamente nel Sarno.

La vicenda provocò la contestazione al sindaco della cittadina e a uno degli assessori del delitto di omicidio colposo plurimo<sup>116</sup>, anche tenendo conto della frequenza dell'accadimento, presentatosi ben altre quattro volte nei decenni precedenti anche se di dimensioni minori. Il reato veniva contestato a titolo sia di colpa generica sia di colpa specifica, in riferimento alla violazione di molteplici norme previste dall'allora normativa vigente della protezione civile<sup>117</sup>: soprattutto, il sindaco aveva ommesso di allarmare la popolazione, di ordinare e provvedere

---

<sup>116</sup> Art. 589 c.p., Omicidio colposo: 1. Chiunque cagiona per colpa la morte di una persona è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni. 2. Se il fatto è commesso con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro la pena è della reclusione da due a sette anni. 3. Se il fatto è commesso nell'esercizio abusivo di una professione per la quale è richiesta una speciale abilitazione dello Stato o di un'arte sanitaria, la pena è della reclusione da tre a dieci anni. [4. (Abrogato) Si applica la pena della reclusione da tre a dieci anni se il fatto è commesso con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale da: 1) soggetto in stato di ebbrezza alcolica ai sensi dell'articolo 186, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni; 2) soggetto sotto l'effetto di sostanze stupefacenti o psicotrope.]. 5. Nel caso di morte di più persone, ovvero di morte di una o più persone e di lesioni di una o più persone, si applica la pena che dovrebbe infliggersi per la più grave delle violazioni commesse aumentata fino al triplo, ma la pena non può superare gli anni quindici.

<sup>117</sup> All'epoca dei fatti la normativa vigente constava nella L. 225/1992, istitutiva del servizio nazionale di Protezione Civile.

all'evacuazione del Comune, nonché di far mobilitare la protezione civile locale. Anzi, al contrario, assieme all'assessore imputato nel caso di specie, avevano fornito alla popolazione informazioni rassicuranti circa l'assenza di pericolosità nelle insistenti piogge, nonostante l'evacuazione dei comuni limitrofi.

Il Tribunale di Nocera Inferiore prima<sup>118</sup>, la Corte d'Appello di Napoli poi<sup>119</sup>, giudicarono non colpevoli gli imputati in quanto le norme della disciplina della

---

<sup>118</sup> La sentenza premette che il sindaco è sicuramente titolare di una posizione di garanzia in tema di protezione civile i cui contenuti sono riconducibili alle attività di previsione, prevenzione, soccorso e superamento dell'emergenza. Con riferimento al caso in esame - ed in particolare alla prevenzione dei danni in caso di calamità (art. 3, comma 2) - la sentenza sottolinea che in questa attività devono farsi rientrare non solo i compiti da svolgere prima degli eventi; la prevenzione, nel caso di eventi che si protraggano nel tempo, può riguardare anche lo sviluppo dei medesimi. Rileva però la sentenza che l'attività di prevenzione, in base alla normativa vigente alla data del 5 maggio 1998, non era attribuita al sindaco non essendo questi gravato di compiti di previsione. Il Tribunale esclude altresì che al sindaco possa essere attribuito un compito di evacuazione la cui attuazione presuppone la formazione di un piano. In questi casi il sindaco può soltanto informare il prefetto che potrà adottare gli interventi ritenuti necessari coordinandoli con quelli del sindaco cui peraltro rimangono attribuiti i compiti di soccorso e assistenza. La sentenza prosegue richiamando il quadro normativo e giurisprudenziale che individua nel prefetto il titolare degli obblighi di allertamento della popolazione; obbligo che al sindaco compete solo in via residuale quando non sia possibile l'attivazione dell'apparato prefettizio ordinariamente competente. È invece obbligo del sindaco, secondo il giudice, dare immediata notizia al prefetto e al presidente della giunta regionale degli eventi verificatisi. La sentenza passa poi ad esaminare il piano di protezione civile del comune, terza fonte su cui l'accusa fonda l'esistenza e l'ampiezza della posizione di garanzia del sindaco, ritenendo che il piano "si sia tradotto in una sostanziale riproposizione degli obblighi già sanciti dalla L. n. 225 del 1992 (quelli di immediata comunicazione al Prefetto, nonché di direzione e coordinamento dei servizi di soccorso e di assistenza alle popolazioni ex art. 15, comma 3)" con una maggior specificazione. Il giudice rileva poi come il piano non faccia menzione delle colate di fango e costituisca un documento superficiale e privo di alcuna indagine multidisciplinare compilato su un modulo prestampato fornito dalla prefettura a tutti i comuni.

<sup>119</sup> La Corte affermazione che "la ricostruzione in termini residuali dei compiti attribuiti al Sindaco dalla normativa vigente all'epoca dei fatti rispetto alle competenze ed al ruolo del Prefetto" sia da ritenere condivisibile. Il complesso normativo di riferimento consente infatti di individuare nel prefetto della provincia l'organo cui, in caso di calamità naturali di carattere eccezionale, spettava l'organizzazione ed il coordinamento unitario della protezione civile. È al prefetto che spetta, nell'ambito provinciale, valutare la ricorrenza dello stato di preallarme ed eventualmente di allarme dopo aver raccolto le informazioni necessarie e aver individuato le zone a rischio, disponendo che tutte le forze necessarie e le strutture operative siano impiegate per la gestione dell'emergenza. Correttamente, dunque, secondo la sentenza d'appello, è stato ritenuto che il prefetto fosse il titolare di una posizione di garanzia nel caso di calamità naturali e catastrofi interessanti aree più vaste di quelle comunali. Ai sindaci è invece riservato il compito di assistenza e soccorso delle popolazioni colpite. Di ciò la sentenza trae conferma dalla circostanza che, nel caso siano colpiti più comuni, l'opera dei sindaci deve essere coordinata anche perché ai medesimi non è riservato il potere di emettere ordinanze extra ordinem né di avvalersi di imperio delle strutture di soccorso nazionali. E ancora al prefetto compete l'obbligo di informazione alla popolazione sul comportamento da tenere in caso di emergenza. Secondo la Corte territoriale neppure possono incidere sul carattere residuale delle competenze del sindaco le disposizioni di rango secondario e locale invocate dal p.m. appellante (per i principi che governano la gerarchia delle fonti) introducendo obblighi di informazione e di disporre eventualmente l'evacuazione affidati dalla legge al prefetto fermo restando l'obbligo, non disciplinato dalla legge, di insediare il comitato locale di protezione civile al fine prevalente di assumere la direzione e il coordinamento dei servizi di soccorso e assistenza alle popolazioni.

protezione civile che si assumevano come violate non ponevano una posizione di garanzia in capo ai soggetti imputati per le condotte omissive contestate le quali, tra l'altro, non potevano essere previste se non in un'ottica retrospettiva non compatibile con la natura prognostica della norma cautelare.

Inizialmente assolto, il sindaco si vide annullare con rinvio la pronuncia di assoluzione dalla Corte di Cassazione<sup>120</sup>, la quale innanzitutto ritenne sussistente una posizione di garanzia in capo ad esso nonostante dalle sentenze di merito la responsabilità del sindaco appare come circoscritta al solo adempimento dell'obbligo di avvisare la prefettura sugli eventi. In particolare, si evidenzia come i giudici abbiano erroneamente valutato le responsabilità attribuite a quest'ultimo in maniera residuale rispetto ai doveri del Prefetto, in quanto queste devono essere ricostruite in termini di competenze concorrenti. La Corte pone alla base di tale assunto l'art. 15, L. n. 225<sup>121</sup>, il quale al terzo comma attribuisce al sindaco la qualità di "autorità comunale di protezione civile", statuendo che «al verificarsi dell'emergenza nell'ambito del territorio comunale, il sindaco assume la direzione e il coordinamento dei servizi di soccorso e di assistenza alle popolazioni colpite e provvede agli interventi necessari dandone immediata comunicazione al prefetto e al Presidente della Giunta regionale». Sulla base del quarto comma del medesimo

---

<sup>120</sup> Corte di Cassazione, Sez. IV penale, dep. 3 maggio 2010, n. 16761, consultabile in [olympus.uniurb.it](http://olympus.uniurb.it).

<sup>121</sup> Art. 15, L. n. 225, Competenze del Comune ed attribuzioni del Sindaco: «1. Nell'ambito del quadro ordinamentale di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, in materia di autonomie locali, ogni Comune può dotarsi di una struttura di protezione civile. 2. La Regione, nel rispetto delle competenze ad essa affidate in materia di organizzazione dell'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale, favorisce, nei modi e con le forme ritenuti opportuni, l'organizzazione di strutture comunali di protezione civile. 3. Il Sindaco è autorità comunale di protezione civile. Al verificarsi dell'emergenza nell'ambito del territorio comunale, il Sindaco assume la direzione dei servizi di emergenza che insistono sul territorio del comune, nonché il coordinamento dei servizi di soccorso e di assistenza alle popolazioni colpite e provvede agli interventi necessari dandone immediata comunicazione al Prefetto e al presidente della giunta regionale. 3-bis. Il comune approva con deliberazione consiliare, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, il piano di emergenza comunale previsto dalla normativa vigente in materia di protezione civile, redatto secondo i criteri e le modalità di cui alle indicazioni operative adottate dal Dipartimento della protezione civile e dalle giunte regionali. 3-ter. Il comune provvede alla verifica e all'aggiornamento periodico del proprio piano di emergenza comunale, trasmettendone copia alla regione, alla prefettura-ufficio territoriale del Governo e alla provincia territorialmente competenti. 3-quater. Dall'attuazione dei commi 3-bis e 3-ter non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. 4. Quando la calamità naturale o l'evento non possono essere fronteggiati con i mezzi a disposizione del Comune, il Sindaco chiede l'intervento di altre forze e strutture al Prefetto, che adotta i provvedimenti di competenza, coordinando i propri interventi con quelli dell'autorità comunale di protezione civile».

articolo, quando l'evento dannoso non può essere affrontato con i mezzi a disposizione del comune, al sindaco spetta il compito di richiedere al Prefetto l'intervento di altre forze, coordinandole con l'autorità comunale della protezione civile. Il termine "coordinare" nel testo del dispositivo è da intendere nel senso che entrambi gli organi competenti, sindaco e Prefetto, rimangono obbligati a provvedere agli interventi necessari.

Per quanto concerne il giudizio di prevedibilità, gli Ermellini hanno sostenuto che quest'ultimo non deve essere compiuto considerando unicamente i risvolti passati ma, essendo questi mutevoli, vanno valutate anche possibili eventualità più gravi<sup>122</sup>. Secondo la Corte la condotta del sindaco non era conforme a quella esigibile dall'agente modello, ossia ipotizzare le conseguenze più gravi di un fenomeno già accaduto precedentemente.

Per concludere, la Suprema Corte afferma che «La prevedibilità dell'evento dannoso, ai fini dell'accertamento dell'elemento soggettivo del reato, va compiuto utilizzando anche le leggi scientifiche pertinenti, se esistenti; in mancanza di leggi scientifiche che consentano di conoscere preventivamente lo sviluppo di eventi naturali calamitosi l'accertamento della prevedibilità dell'evento va compiuto in relazione alla verifica della concreta possibilità che un evento dannoso possa verificarsi e non secondo criteri di elevata credibilità razionale (che riguardano esclusivamente l'accertamento della causalità) ferma restando la distinzione con il principio di precauzione che prescinde dalla concretezza del rischio»<sup>123</sup>.

Dunque, secondo la Corte gli antecedenti storici riguardanti i disastri già avvenuti non giustificavano la non prevedibilità di possibili eventi dannosi più gravi. Inoltre, riguardo all'assenza di leggi di copertura certe, i giudici rimarcano ancora una volta il mancato utilizzo del principio di precauzione ai fini della decisione. A riguardo viene avanzata la teoria sul possibile utilizzo del già accennato criterio del

---

<sup>122</sup> Secondo la Corte «non va infatti compiuto con riferimento a quanto è avvenuto in passato ma a quanto può avvenire in futuro nel senso che involge un giudizio di rappresentabilità di possibili, ulteriori e più gravi eventi dannosi. [...] Il giudizio di prevedibilità andava compiuto tenendo certamente conto dell'esperienza del passato ma senza ignorare l'esistenza di una possibilità di evoluzione del fenomeno e ipotizzando quindi la più distruttiva ipotesi che potesse verificarsi o che il fenomeno disastroso poteva comportare».

<sup>123</sup> Corte di Cassazione, Sez. IV penale, dep. 3 maggio 2010, n. 16761, (parte VI sezione I punto 6) consultabile in [olympus.uniurb.it](http://olympus.uniurb.it).

maxmin<sup>124</sup>, fondamento filosofico del principio *de quo*, nonostante quest'ultimo sia stato espressamente escluso.

Tuttavia, ciò che ha provocato dibattiti in dottrina è stata l'eccessiva espansione della riconoscibilità del rischio e della prevedibilità dell'evento: ciò implica uno standard di diligenza più gravoso della semplice ricognizione e applicazione delle regole cautelari in materia. Tale approccio si spingerebbe a rimproverare all'agente il mero "non aver sospettato" eventi scarsamente prevedibili in base alle conoscenze scientifiche presenti in materia al momento dell'evento.

Per contro, nel caso concreto la Corte di Cassazione rilevò che, seppur il sindaco fosse sprovvisto delle conoscenze scientifiche necessarie per prevedere l'evento, era da tener presente l'atteggiamento cautelativo dei sindaci delle zone limitrofe, il quale provvidero all'evacuazione dei propri comuni, anche se in assenza di leggi di copertura che avallassero il pericolo.

Nella direzione opposta verte invece la recente sentenza della Suprema Corte sul terremoto dell'Aquila<sup>125</sup>, che mette fine all'intricata vicenda attinente alla responsabilità della Commissione Grandi Rischi. L'accusa contestò agli imputati, ossia i componenti della Commissione appena citata, una condotta di tipo commissivo, cioè di avere colposamente fornito ai cittadini dell'Aquila informazioni contraddittorie ed imprecise circa l'eventuale pericolosità dello sciami sismico in atto, tali da indurre questi ultimi a non procedere con l'evacuazione della città. Dunque, per effetto delle rassicurazioni ricevute i cittadini non abbandonarono le proprie abitazioni, evento che provocò il decesso di 37 persone ed il ferimento di altre 5.

---

<sup>124</sup> Secondo cui ogni scelta da compiersi in condizioni di incertezza scientifica dovrebbe basarsi su una valutazione della peggiore delle sue conseguenze possibili, in RAWLS J., *A Theory of Justice*, 1971, trad. it.: *Una teoria della giustizia*, Feltrinelli, Milano, 2008. In merito si rimanda al par. 1.2.

<sup>125</sup> Corte di Cassazione, Sez. IV penale, 19 novembre 2015, n. 12478, consultabile in DeJure.it.

Mentre il Tribunale aveva condannato i componenti della Commissione Grandi Rischi<sup>126</sup>, la Corte d'Appello dell'Aquila aveva ribaltato la pronuncia<sup>127</sup>, assolvendo gli scienziati partecipati alla riunione perché il fatto non sussiste,

---

<sup>126</sup> Tribunale dell'Aquila, sez. penale, 22 ottobre 2012, n. 380, consultabile in [Dirittopenaleuomo.org](http://Dirittopenaleuomo.org). Nello specifico, il Tribunale motiva tale pronuncia di condanna affermando che gli esperti fecero delle valutazioni «assolutamente approssimative, generiche e inefficaci in relazione ai doveri di previsione e prevenzione. [...] Il presente processo non è volto alla verifica della fondatezza, della correttezza e della validità sul piano scientifico delle conoscenze in tema di terremoti. Non è sottoposta a giudizio la scienza per non essere riuscita a prevedere il terremoto del 6 aprile 2009. [...] Il compito degli imputati, quali membri della commissione medesima, non era certamente quello di prevedere il terremoto e indicarne il mese, il giorno, l'ora, la magnitudo, ma era invece, più realisticamente, quello di procedere [...] alla previsione e prevenzione del rischio. [...] Le affermazioni emerse nel corso della riunione della commissione sui temi della prevedibilità dei terremoti, dei precursori sismici, dell'evoluzione dello sciame in corso, della normalità del fenomeno, dello scarico di energia indotto dallo sciame sismico quale situazione favorevole, che costituiscono il corpo principale del capo di imputazione, hanno un'indubbia valenza rassicurante». Dunque, secondo i giudici gli imputati avrebbero volutamente evitato di comunicare adeguatamente il rischio, rassicurando invece la popolazione e invitandola a restare nelle proprie abitazioni.

<sup>127</sup> Corte d'Appello dell'Aquila, sez. penale, 10 novembre 2014, n. 3317, consultabile in [Dirittopenaleuomo.org](http://Dirittopenaleuomo.org). Nello specifico, la Corte d'appello afferma che l'incontro svoltosi tra gli imputati all'Aquila nel pomeriggio precedente alla catastrofe non fosse qualificabile come una formale riunione della Commissione Grandi Rischi, ciò in quanto non venivano rispettati una moltitudine di requisiti imposti dalla normativa. Secondo i giudici d'appello, tale riunione risponde piuttosto alle caratteristiche delle «ricognizioni, verifiche ed indagini». Da tale affermazione si fanno discendere tre conseguenze: in capo ai partecipanti alla riunione non è identificabile alcuna posizione di garanzia in relazione agli eventi di morte e lesioni contestati in quanto tale posizione poteva derivare solo dalla qualifica formale di membri della Commissione; poi non è possibile muovere agli imputati una contestazione di colpa specifica in relazione alla normativa dedicata a descrivere i compiti e le funzioni della Commissione Grandi Rischi; infine, in assenza di una deliberazione che possa correttamente definirsi collegiale e attribuirsi formalmente all'organo, il contributo di ogni partecipante alla riunione deve essere analizzato singolarmente, avendo riguardo al ruolo che ciascuno degli imputati ha tenuto in occasione dell'incontro oltre che, ovviamente, nel lasso di tempo intercorso fra la riunione e il sisma. Con quest'ultimo punto, la Corte d'Appello censura l'accertamento unitario della responsabilità colposa affermato nella sentenza di primo grado, ove il Tribunale dell'Aquila aveva identificato un'unica condotta commissiva costituita dalla somma delle affermazioni degli imputati, poi attribuite a tutti i partecipanti alla riunione. Per quanto concerne l'accertamento di una condotta colposa in capo agli imputati, il Collegio ritiene di dover vagliare due diversi profili di responsabilità: una possibile responsabilità per il contenuto delle valutazioni scientifiche svolte durante la riunione, ovvero una possibile responsabilità per l'(eventuale) attività di informazione della popolazione aquilana. Quanto al primo rilievo, la Corte sostiene che l'errata valutazione scientifica non può costituire presupposto della condanna in quanto «Dal punto di vista degli scienziati il fine della riunione non poteva essere che quello di effettuare e riferire alla Protezione Civile, da scienziati quali erano, una corretta valutazione scientifica delle problematiche relative allo sciame sismico in atto, ai fini della previsione e prevenzione delle ipotesi di rischio, nei limiti in cui questa era formulabile a quel momento sulla base dei dati rilevati e seguiti da mesi». I giudici, dunque, censurano l'argomento della pubblica accusa accolto dal Tribunale secondo cui la colpa degli imputati risiederebbe nell'aver svolto una valutazione dei rischi «approssimativa generica e inefficace» al metro dei compiti di previsione e prevenzione normativamente previsti dalla disciplina in materia di Commissione Grandi Rischi. Per quanto riguarda il secondo rilievo, la Corte sottolinea come sull'organo CGR non gravasse alcun obbligo di comunicare gli esiti della riunione. Si trattava, sottolineano i giudici, di un compito affidato in via esclusiva agli organi politici: a questi soltanto, infatti, spettava ogni la decisione non solo sulle iniziative di natura operativa, ma anche sulle modalità di informazione della popolazione, che possono soggiacere a scelte di opportunità e sono soggette a discrezionalità.

condannando unicamente il Vicepresidente della protezione civile per aver assicurato la popolazione sui rischi derivabili dalla situazione corrente.

La Corte di Cassazione, rigettati tutti i ricorsi presentati, ha confermato la pronuncia di secondo grado soffermandosi, tra l'altro, sugli stessi temi della sentenza dell'alluvione di Sarno. Nello specifico la Suprema Corte, mentre nel 2010 per sostenere la prevedibilità dell'evento aveva ritenuto sufficiente "il mero sospetto" della possibile causazione, nel 2015 afferma che: «La regola cautelare, fondata sulla prevedibilità ed evitabilità dell'evento, ha riguardo ai casi in cui la verifica di questo, in presenza della condotta colposa, può ritenersi, se non certa, quantomeno possibile sulla base di elementi d'indagine dotati di adeguata concretezza e affidabilità, sia pure di solo di consistenza empirica e non scientifica. Essa, invece, non può essere individuata sulla scorta del principio di precauzione, che ha riguardo ai casi in cui si è rimasti al livello del 'sospetto' che, in presenza di certi presupposti, possano verificarsi effetti negativi (in particolare sulla salute dell'uomo) - e dunque quando manchi in senso assoluto una possibile spiegazione dei meccanismi causali o non si disponga di concreti elementi di indagine (sia pure di consistenza empirica e non scientifica) idonei a formulare attendibili e concrete previsioni circa il ricorso di eventuali connessioni causali tra la condotta sospetta e gli eventi lesivi».

La Corte di Cassazione con tale sentenza effettua un'inversione di marcia, non ritenendo più il mero sospetto quale presupposto per determinare la prevedibilità dell'evento, così come il principio di precauzione: «la giurisprudenza di legittimità italiana sembra aver aderito alla dottrina dominante, ritenendo di non poter accogliere, in ambito penalistico, il principio di precauzione»<sup>128</sup>.

#### **2.4.1. La fattispecie di getto pericoloso di cose**

L'elettrosmog rappresenta uno dei campi ove acquisisce maggior rilevanza il principio di precauzione.

---

<sup>128</sup> SALVEMME I., *Il ruolo del principio di precauzione nel "nuovo" diritto penale dell'ambiente*, in "Diritto penale contemporaneo", n. 1/2018.

L'incertezza scientifica sui pericoli derivabili dalle onde elettriche, magnetiche ed elettromagnetiche, e allo stesso tempo l'utilità che da esse si può trarre, richiedevano la normativizzazione di tale ambito.

Sulla materia, a livello comunitario si rinvengono diversi interventi, anche settoriali, oltre che una raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea<sup>129</sup>.

A livello nazionale, l'ambito dell'inquinamento elettromagnetico è stato disciplinato organicamente dalla legge quadro n.36/2001<sup>130</sup>, la quale però prevede unicamente fattispecie sanzionatorie a livello amministrativo, costruite sul presupposto del superamento di standard predeterminati e definiti in fonti regolamentari. Tali standard si compongono di tre tipologie di indici: gli obiettivi di qualità, i limiti di esposizione, riferiti ad effetti sulla salute scientificamente noti, e i valori di attenzione, sui quali va ad incidere il principio di precauzione.

L'elettrosmog, però, ha acquisito rilevanza anche all'interno della materia penale, come nella giurisprudenza che ha sostenuto l'applicabilità in tale ambito della fattispecie codicistica del getto pericoloso di cose<sup>131</sup>, con specifico riferimento ai casi di superamento dei limiti tabellari<sup>132</sup>.

Di rilievo risulta una sentenza della Corte di Cassazione in merito all'utilizzo della fattispecie di getto pericoloso di cose mediante la diffusione di onde radio atte ad offendere o molestare i soggetti residenti nelle aree limitrofe. In tal caso la Corte, oltre ad improntare la propria decisione sull'approccio precauzionale, mette a raffronto quest'ultimo principio con quelli di legalità ed offensività.

La vicenda riguarda la comparsa di alcuni casi di leucemia, tumori, ovvero cefalee, insonnia e depressione tra gli abitanti delle zone circostanti gli impianti di Radio Vaticana. Si iniziò a teorizzare un possibile nesso eziologico tra le onde elettromagnetiche dell'emittente e le leucemie e i decessi verificatisi nella zona.

---

<sup>129</sup> Raccomandazione del Consiglio n. 1999/519/CE, del 12 luglio 1999, relativa alla limitazione dell'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici da 0 Hz a 300 GHz.

<sup>130</sup> Legge 22 febbraio 2001, n. 36, "Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici".

<sup>131</sup> Art. 674 c.p., Getto pericoloso di cose: Chiunque getta o versa, in un luogo di pubblico transito o in un luogo privato ma di comune o di altrui uso, cose atte a offendere o imbrattare o molestare persone, ovvero, nei casi non consentiti dalla legge, provoca emissioni di gas, di vapori o di fumo, atti a cagionare tali effetti, è punito con l'arresto fino a un mese o con l'ammenda fino a euro 206.

<sup>132</sup> Sugli orientamenti della giurisprudenza sul tema si rimanda a TORRE V., Tutela penale della salute ed elettrosmog, in "I reati contro la persona. I reati contro la vita e l'incolumità individuale.", a cura di S. Canestrari, Giappichelli Editore, Torino, 2006.

Nel 2000 la Procura di Roma accusò i vertici di Radio Vaticana, ossia il presidente del comitato di gestione, il direttore generale e l'ingegnere vicedirettore tecnico dell'epoca, «del reato previsto e punito dall'articolo 110 e 674 Codice penale, in quanto, in concorso tra loro, nella loro qualità di responsabili della gestione e del funzionamento della Radio Vaticana, diffondevano, tramite gli impianti siti in S. Maria di Galeria, radiazioni elettromagnetiche atte ad offendere o molestare persone residenti nelle aree circostanti e, in particolare, a Cesano di Roma, arrecando alle stesse disagio, disturbo, fastidio e turbamento. Reato permanente accertato nel mese di luglio 1999»<sup>133</sup>.

Qui ebbe inizio la travagliata evoluzione del caso di Radio Vaticana, la quale, successivamente a due processi di primo grado, due di secondo grado e tre in Cassazione, si concluse con la sentenza del 9 giugno 2011, n. 23262.

Innanzitutto, il Tribunale di Roma, con sentenza del 19 febbraio 2005 dichiara il difetto di giurisdizione del giudice italiano, richiamando i Patti Lateranensi, ma la Corte di Cassazione annulla la declinatoria di giurisdizione.

Successivamente, in prima battuta i responsabili di Radio Vaticana vengono dichiarati colpevoli per i reati ascritti, per poi essere assolti dalla Corte d'Appello di Roma, la quale ritenne configurabile la fattispecie all'art. 674 c.p. Ciò in quanto la norma non comprendeva emissione di onde elettromagnetiche; dunque, il fatto non era previsto dalla legge come reato. Secondo i giudici del gravame la pronuncia in primo grado non si basava su di un'interpretazione estensiva, ma si configurava un'applicazione per analogia della norma penale, possibilità esclusa dall'ordinamento italiano.

La Corte di Cassazione cambia nuovamente rotta e, procedendo all'annullamento con rinvio, afferma che a seguito delle modifiche intervenute nell'ordinamento con l'introduzione di una legislazione speciale<sup>134</sup>, non si possa attribuire valore decisivo al principio di precauzione rispetto alle finalità di tutela dell'art. 32 Cost, in quanto tale scopo risulta soddisfatto dalla previsione di limiti di esposizione e di valori di attenzione, il cui mancato rispetto viene punito attraverso sanzioni e rimedi

---

<sup>133</sup> RAMACCIONI A. e FRAGALE F.R., *Bomba atomica. Inchiesta su Radio Vaticana*, Eir Editore, Roma, 2011.

<sup>134</sup> Legge 22 febbraio 2001, n. 36, Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, consultabile in Camera.it.

amministrativi. I principi di cui si deve tener conto, a parere della Corte, sono quelli di tipicità e determinatezza delle fattispecie penali, di necessaria offensività della condotta, del divieto di analogia in materia penale. In ragione di ciò, la configurabilità dell'emissione di onde elettromagnetiche nella previsione all'art. 674 C.p. si avrà unicamente nel caso in cui vengano provati, in modo certo e oggettivo, il superamento dei limiti stabiliti e l'idoneità delle emissioni ad offendere o molestare le persone esposte alle onde<sup>135</sup>

Dunque, la Corte di Appello nel procedimento di rinvio accerta il superamento dei limiti e dei valori di attenzione delle emissioni di Radio Vaticana, richiamando anche la vicenda del 1987, quando i coloni furono invitati ad allontanarsi dallo stesso Collegio Pontificio dell'epoca dalle zone circostanti «a causa del pericolo per le persone derivante dall'aumento della intensità delle emissioni della Stazione radio trasmittente, nonché obiettivata dalle testimonianze raccolte sui disturbi radioelettrici registrati sugli apparecchi domestici della zona e sui timori di leucemia insorti tra la gente».

Successivamente al nuovo ricorso, la Suprema Corte conferma pienamente la seconda sentenza della Corte di Appello di Roma che aveva dichiarato estinto per prescrizione il reato di getto pericoloso di cose, tenendo ferme però le statuizioni civili.

In particolare, la sentenza d'Appello avallata aveva evidenziato come, seppur prescritto, doveva ritenersi provato il reato di getto pericoloso di cose in riferimento al superamento dei limiti consentiti, nonché le molestie ed i disturbi alle persone.

Premettendo che attualmente per la giurisprudenza prevalente è ammissibile la configurabilità del reato di getto pericoloso di cose nell'ambito dell'inquinamento elettromagnetico, non bisogna tralasciare il quesito riguardo la sufficienza o meno del superamento dei limiti consentiti dalla legislazione di settore<sup>136</sup> per integrare la fattispecie dell'art. 674 c.p. La Corte di Cassazione nella medesima sentenza ha asserito la necessità che venga provato, in modo certo ed oggettivo, non solo il

---

<sup>135</sup> La pericolosità, a parere della Corte non va «ravvisata non in astratto, per il solo superamento dei limiti, ma soltanto a seguito di un accertamento, da compiersi in concreto, dell'effettivo pericolo oggettivo e non meramente soggettivo», Corte di Cassazione, Sez. III penale, 13 maggio 2008, n. 36845, caso "Radio Vaticana", consultabile in DeJure.it.

<sup>136</sup> Legge 22 febbraio 2001, n. 36, "Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici".

superamento dei limiti di esposizione ai valori di attenzione stabiliti dalla normativa speciale, ma anche che venga accertata un'effettiva e concreta idoneità delle emissioni ad offendere o molestare le persone esposte: accertamento che deve concernere un pericolo oggettivo. Ciò in quanto i limiti di emissione sono stati previsti a fini di mera cautela: dunque, non sono sufficienti a provare l'oggettiva pericolosità.

Pertanto, in merito al principio di precauzione, ciò che si deduce da suddetta giurisprudenza è l'utilizzo dello stesso quale limite della fattispecie penale ogniqualvolta che «le esigenze di cui lo stesso è espressione siano già state prese in considerazione, mediante un elevato livello di tutela, dalle disposizioni sull'illecito amministrativo»<sup>137</sup>. Ne deriva che, nell'ipotesi giudicata, il principio di precauzione diviene un criterio “conservativo di regolazione del rischio”, già considerato dal legislatore ai fini della formulazione dell'illecito amministrativo, la cui funzione si esaurisce a livello dell'illecito amministrativo, potendo entrare sul piano penalistico in presenza di ulteriori elementi giustificatori.

L'analisi fin qui effettuata consente di delineare la funzione che tende ad assumere il principio di precauzione all'interno della materia penalistica dell'ordinamento italiano.

L'impatto del principio *de quo* si può rilevare su differenti elementi della fattispecie, ovvero in diversi momenti della ricostruzione della responsabilità penale. Nonostante delle volte il ricorso al principio di precauzione si presti ad usi impropri, esso provoca un'espansione del diritto penale, effetto non per altro riconducibile alla generale tendenza espansiva del diritto eurounitario sul diritto interno<sup>138</sup>.

Il problema che si rinviene riguarda, più che la sua funzione, le argomentazioni poste alla base della sua applicazione, ove svolge una funzione di discriminare tra dimensione punitivo-amministrativa e dimensione penale, dunque esaurendo la sua

---

<sup>137</sup> CASTRONUOVO D., *Principio di precauzione e beni legati alla sicurezza. La logica precauzionale come fattore espansivo del “penale” nella giurisprudenza della Cassazione*, in *penalecontemporaneo.it*, 21 luglio 2011. Testo, rielaborato e con l'aggiunta delle note, della relazione svolta al convegno “L'evoluzione del diritto penale nei settori d'interesse europeo alla luce del Trattato di Lisbona”, Università degli Studi di Catania, 2010.

<sup>138</sup> Il principio di precauzione ha matrice europea, sulla cui analisi si rimanda al Cap. I.

utilità dal momento in cui venga stabilita la sufficienza del livello di tutela garantita sul piano sanzionatorio extrapenale.

In conclusione, le possibilità che il principio di precauzione assuma un maggiore riconoscimento all'interno del diritto penale non sono affatto remote; ciò che occorre a tal fine è certamente incidere sul carattere conservativo del diritto punitivo moderno, ossia sulla ricorrente contestazione dell'incompatibilità del principio europeo con i principi costituzionali di legalità, *extrema ratio*, personalità della responsabilità penale, offensività.

I beni giuridici per il quale viene predisposta l'applicazione del principio *de quo* richiedono un livello di tutela alquanto elevato in ragione della loro rilevanza costituzionale. A tal fine il principio di precauzione diviene quasi una necessità; dunque, nulla si perderebbe se si procedesse con una definizione puntuale dei criteri e delle situazioni che giustifichino l'applicazione dello stesso, in maniera da non collidere con le garanzie predisposte a livello costituzionale.

Come sottolinea autorevole dottrina, è proprio restando ancorati agli elementi portanti di ordine garantistico che vanno raccolte anche le complesse sfide – gravide di contrapposizioni culturali e ideologiche – che il principio di precauzione lancia al diritto penale contemporaneo<sup>139</sup>.

---

<sup>139</sup> CASTRONUOVO D., *Principio di precauzione e beni legati alla sicurezza. La logica precauzionale come fattore espansivo del "penale" nella giurisprudenza della Cassazione*, in *penalecontemporaneo.it*, 21 luglio 2011. Testo, rielaborato e con l'aggiunta delle note, della relazione svolta al convegno "L'evoluzione del diritto penale nei settori d'interesse europeo alla luce del Trattato di Lisbona", Università degli Studi di Catania, 2010.

**CAPITOLO III**  
**IL PRINCIPIO DI PRECAUZIONE NEL DIRITTO PENALE**  
**DELL'AMBIENTE**

Sommario: 3.1. L'ambiente come bene giuridico: riconoscimento e modifica degli artt. 9 e 41 della Carta costituzionale. – 3.2. La necessità di tutela anticipata dell'ambiente. – 3.2.1. Rilevanza del principio di precauzione in materia ambientale. – 3.2.2. Fattispecie incriminatrici e logica precauzionale: le disposizioni penali in materia di organismi geneticamente modificati. – 3.3. Interpretazione delle Corti Nazionali del principio di precauzione nell'ambito del diritto penale dell'ambiente.

**3.1. L'ambiente come bene giuridico: riconoscimento e modifica degli artt. 9 e 41 della Carta costituzionale**

Precedentemente all'entrata in vigore della Carta costituzionale, nell'ordinamento giuridico prerepubblicano erano assenti riferimenti espliciti all'ambiente. Nella legislazione speciale erano presenti le c.d. leggi Bottai, le uniche due leggi riferibili alla tutela ambientale: la 1089/1939<sup>1</sup>, per la tutela delle cose di interesse artistico e storico, ossia i beni culturali, e la 1497/1939<sup>2</sup>, per la tutela delle bellezze paesistiche.

Anche il Codice penale, entrato in vigore nel 1931, mancava di una sezione relativa alla tutela dell'ambiente, essendo presenti unicamente riferimenti alla tutela di singole matrici ambientali, come l'avvelenamento o l'adulterazione delle acque.

Per contrastare tale lacuna, si formò in dottrina una concezione della tutela ambientale costituzionalmente orientata, secondo cui erano qualificabili come beni giuridici tutti quelli sanciti all'interno della Costituzione.

Il rilievo costituzionale dell'ambiente, anche se non esplicitamente ratificato, veniva ricollegato agli artt. 9, co. 2, 32, 117, Cost., articoli che letti insieme andavano a definire l'ambiente come bene giuridico.

---

<sup>1</sup> Legge 1° giugno 1939, n. 1089, "Tutela delle cose d'interesse Artistico o Storico", consultabile in [Beniculturali.it](http://Beniculturali.it).

<sup>2</sup> Legge 29 giugno 1939, n. 1497, "Protezione delle bellezze naturali", consultabile in [Normattiva.it](http://Normattiva.it).

Innanzitutto, l'art. 9, co. 2, Cost.<sup>3</sup>, diveniva rilevante in riferimento alla tutela del paesaggio, termine inteso quale accezione dinamica dell'ambiente, ossia come l'insieme delle bellezze naturali e degli apporti o contributi dati dall'uomo.

Proseguendo, l'art. 32 Cost.<sup>4</sup>, tutelando il diritto alla salute quale interesse individuale e collettivo, richiamava il diritto a vivere in un ambiente salubre allo scopo di prevenire l'insorgenza di patologie.

Infine, l'art. 117 Cost.<sup>5</sup>, riguardo il riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni. Rilevava nell'analisi in quanto, successivamente alla riforma del 2001, al comma 2, lett.s., nell'elencare le materie di competenza esclusiva dello Stato, si fa riferimento alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Al comma 3, riguardo le materie di competenza concorrente, viene richiamata anche la valorizzazione dei beni culturali e ambientali, oltre che la promozione e organizzazione di attività culturali.

In realtà, sulla rilevanza di quest'ultimo articolo la dottrina si era suddivisa: da una parte c'erano coloro che davano particolare evidenza alla riforma dell'art. 117, ricollegandola all'"ufficiale" entrata del termine ambiente nella Costituzione; dall'altra parte c'era chi limitava il rilievo dell'espressa citazione, in quanto tale articolo riguardava unicamente il riparto delle competenze, collocato nella parte finale della Costituzione, come se non fosse tra gli interessi primari quali invece compaiono nei primi articoli della Carta.

In ogni caso, era pacifica la qualifica dell'ambiente quale bene giuridico costituzionalmente rilevante.

La Corte costituzionale si è espressa più volte a riguardo, riconoscendo l'ambiente come bene giuridico tutelato, come diritto fondamentale della persona umana, o

---

<sup>3</sup>Art. 9 Cost. (testo precedente alla riforma costituzionale): La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

<sup>4</sup> Art. 32 Cost.: La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana.

<sup>5</sup> Art. 117 Cost.: La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: [...] s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: [...] valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; [...].

come materia trasversale, nel senso che sullo stesso oggetto insistono interessi diversi, ossia la conservazione e l'utilizzazione dell'ambiente.

Riguardo quest'ultimo rilievo, il riferimento è alla sentenza n. 407 del 2002, ove la Corte ha escluso l'annullamento della legge regionale lombarda n. 19 del 2001 recante "Norme in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti"<sup>6</sup>.

Nel caso di specie<sup>7</sup>, la disciplina regionale risultava più restrittiva della disciplina statale per quanto riguardava gli standard richiesti per il sorgere dell'obbligo del rapporto preliminare di sicurezza: la legge regionale prevedeva una quantità inferiore di sostanze pericolose presenti in determinati stabilimenti.

L'Avvocatura dello Stato ne denunciava l'illegittimità costituzionale sotto più profili, in particolare si riteneva che la materia delle "attività a rischio di incidenti rilevanti" fosse ricompresa nella locuzione "tutela dell'ambiente" contenuta nell'art. 117, co. 2, lett. s), e, dunque, spettante alla competenza esclusiva dello Stato.

La Corte rigettò tale impostazione, asserendo che non tutte le materie elencate al secondo comma dell'art. 117 possono essere intese in un'accezione in senso stretto, ossia in alcuni casi si tratta di competenze del legislatore statale che racchiudono però una pluralità di materie<sup>8</sup>. In tal senso l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale vanno ad escludere la possibilità che possa identificarsi una materia in senso tecnico, nel caso la tutela dell'ambiente, in quanto non sembra possibile la configurabilità quale sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, ciò in ragione del fatto che, al contrario, essa rileva e investe altri interessi e competenze. Inoltre, si evidenzia come la giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione configura l'ambiente come «"valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo

---

<sup>6</sup> Legge regionale Lombardia 23 novembre 2001, n. 19, "Norme in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti", consultabile in [Bosettigatti.eu](http://Bosettigatti.eu).

<sup>7</sup> Corte costituzionale, ud. 21 maggio 2002, dep. 26 luglio 2002, n. 407, consultabile in [Cortecostituzionale.it](http://Cortecostituzionale.it).

<sup>8</sup> Cfr. sentenza n. 282 del 2002.

Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale»<sup>9</sup>.

Ma la rilevanza del bene giuridico ambiente è rinvenibile più di un decennio prima, infatti la Corte, partendo dalla tutela paesaggistica statuita all'art. 9 Cost., la ridefinisce come tutela paesaggistico-ambientale.

Tale assunto è stato affermato dal Giudice delle leggi già nel 1985: nel caso di specie<sup>10</sup>, il ricorrente impugnava innanzi al Consiglio di Stato la deliberazione con cui la Giunta provinciale di Bolzano aveva respinto il ricorso gerarchico avverso il provvedimento della stessa Giunta di diniego di approvazione di un suo progetto di derivazione di acqua pubblica a scopo idroelettrico dai torrenti Passirio ed altri. Il Consiglio di Stato sollevava questione di legittimità costituzionale degli artt. 12, comma 1, lett. f), e 11<sup>11</sup>, e 15<sup>12</sup> della Legge della Provincia di Bolzano 25 luglio

---

<sup>9</sup> Pt. 33.2, sent. Corte costituzionale, ud. 21 maggio 2002, dep. 26 luglio 2002, n. 407, consultabile in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>10</sup> Corte costituzionale, ud. 15 gennaio 1985, dep. 1° aprile 1985, n. 94, consultabile in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>11</sup> Art. 12 L.P. 16/1970, Lavori ed impianti speciali comunque soggetti a preventivo esame: «1. Gli interventi sull'ambiente naturale e sul paesaggio di seguito elencati devono ottenere l'autorizzazione da parte del Direttore della Ripartizione provinciale natura, paesaggio e sviluppo del territorio: [...] f) derivazioni d'acqua, ad eccezione di derivazioni d'acqua fino a 3 l/sec nonché il rinnovo di condutture esistenti senza aumento della qualità di derivazione d'acqua, della costruzione di serbatoi interrati fino ad una capacità di 500 m<sup>3</sup>, della costruzione di impianti di potabilizzazione, della sostituzione di prese e di prese aggiuntive e della costruzione di pozzi a scopo potabile ed irriguo, la realizzazione di centrali termoelettriche con potenza nominale superiore a 50 chilowatt, serbatoi d'acqua, nonché opere idrauliche di seconda e terza categoria [...]. 11. Qualora per l'esame del progetto oppure del ricorso si renda necessario l'effettuazione di un sopralluogo e le avverse condizioni meteorologiche invernali non lo permettano nei termini previsti, Direttore della Ripartizione provinciale natura, paesaggio e sviluppo del territorio può prorogare il termine di legge per la decisione fino al massimo di 90 giorni. Della proroga del termine devono essere informati l'interessato ed il comune competente per territorio».

<sup>12</sup> Art. 15 L.P. 16/1970, Efficacia dei vincoli nei confronti delle pubbliche amministrazioni: «1. Le norme e le misure di tutela del paesaggio esercitano la loro efficacia verso chiunque ad esclusione delle opere per la difesa militare. Le amministrazioni pubbliche sono tenute ad osservarle per qualunque utilizzazione di beni anche se per scopi di interesse pubblico, ivi comprese le opere di pertinenza delle amministrazioni statali con ordinamento autonomo. 2. Per le grandi opere pubbliche di interesse nazionale, qualora le amministrazioni interessate ne facciano richiesta, l'assessore provinciale competente è tenuto ad esaminare, con il concorso delle amministrazioni richiedenti, soluzioni che contemperino gli interessi del paesaggio con quelli rappresentati dalle amministrazioni stesse. 3. Raggiunto l'accordo, il Presidente della giunta provinciale, sentita la Prima commissione per la tutela del paesaggio, autorizza con proprio decreto, modificando, se occorre, il precedente vincolo».

1970, n. 16<sup>13</sup>, assumendone il contrasto con lo Statuto speciale della Regione T.A.A.<sup>14</sup>, ossia agli artt. 9<sup>15</sup>, 11<sup>16</sup> e 12<sup>17</sup>.

La Corte costituzionale, in tale sede, evidenziò come il particolare rilievo del patrimonio paesaggistico sia confermato dall'inserimento della norma che fa carico alla Repubblica di tutelarla tra i principi fondamentali della Costituzione. Dall'art. 9 Cost., pertanto, deriva un obbligo di tutela che fa capo a tutte le istituzioni dell'ordinamento. La Consulta asserì come «la tutela del paesaggio non può venire realisticamente concepita in termini statici, di assoluta immutabilità dei valori paesaggistici registrati in un momento dato, ma deve, invece, attuarsi dinamicamente e cioè tenendo conto delle esigenze poste dallo sviluppo socio economico del paese per quanto la soddisfazione di esse può incidere sul territorio e sull'ambiente».

Dunque, il paesaggio assume rilevanza non soltanto come valore estetico-culturale, ma tiene in considerazione le esigenze di tutela della salubrità ambientale che derivano dallo sviluppo del Paese.

Successivamente la Corte, in una lettura combinata degli artt. 9 e 32 Cost., delineò anche il concetto di diritto all'ambiente salubre tenendo in considerazione

---

<sup>13</sup> Legge della Provincia di Bolzano 25 luglio 1970, n. 16, "Tutela del paesaggio", abrogata dall'art. 105, comma 1, lettera a), della L.P. 10 luglio 2018, n. 9, consultabile in Lexbrowser.provincia.bz.it.

<sup>14</sup> Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5, consultabile in Consiglio-bz.org.

<sup>15</sup> Art. 9 Statuto speciale della Regione T.A.A.: «Per le concessioni di grande derivazione a scopo idroelettrico e le relative proroghe di termini la xxx ha facoltà di presentare le proprie osservazioni ed opposizioni in qualsiasi momento fino all'emanazione del parere definitivo del consiglio superiore dei lavori pubblici. La regione ha altresì facoltà di proporre ricorso al tribunale superiore delle acque pubbliche avverso il decreto di concessione e di proroga. Il presidente della giunta regionale o un suo delegato è invitato a partecipare con voto consultivo alle riunioni del consiglio superiore dei lavori pubblici, nelle quali sono esaminati i provvedimenti indicati nel primo comma».

<sup>16</sup> Art. 11 Statuto speciale della Regione T.A.A.: «Le provincie hanno la potestà di emanare norme legislative entro i limiti indicati nell'art. 4, sulle seguenti materie: 1) ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto; 2) istruzione postelementare e di avviamento professionale ad indirizzo agrario, commerciale ed industriale; 3) toponomastica, fermo restando l'obbligo della bilinguità nel territorio della provincia di Bolzano; 4) usi e costumi locali e istituzioni culturali (biblioteche, accademie, istituti, musei) aventi carattere provinciale; 5) manifestazioni artistiche locali; 6) urbanistica e piani regolatori; 7) tutela del paesaggio; 8) usi civici; 9) ordinamento delle minime proprietà culturali, anche agli effetti dell'art. 847 del Codice civile; 10) artigianato; 11) case popolari; 12) porti lacuali; 13) fiere e mercati; 14) opere di pronto soccorso per calamità pubbliche».

<sup>17</sup> Art. 12 Statuto speciale della Regione T.A.A.: «Le provincie emanano norme legislative sulle seguenti materie nei limiti indicati dall'art. 5: 1) polizia locale urbana e rurale; 2) scuole materne, istruzione elementare, media, classica, scientifica, magistrale, tecnica ed artistica; 3) assistenza scolastica».

l'incidenza sulla qualità della vita dell'uomo, e pertanto classificandolo quale valore primario assoluto<sup>18</sup>.

Il caso *de quo* riguardava la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Pretore di Verona, del combinato disposto degli artt. 674 c.p., e art. 2 d.p.r. 203/1988<sup>19</sup> (il quale stabiliva che, nella determinazione dei valori minimi e massimi di emissioni, uno dei requisiti da considerare era quello della migliore tecnologia disponibile<sup>20</sup>), in riferimento agli artt. 32, primo comma, e 41, primo e secondo comma, della Costituzione.

Con “la migliore tecnologia possibile”, doveva intendersi un sistema tecnologico adeguatamente verificato e sperimentato che consentisse il contenimento e la riduzione delle emissioni a livelli accettabili, al fine di proteggere la salute dell'uomo e dell'ambiente, sempreché l'applicazione di tali misure non comportasse costi eccessivamente onerosi.

In tale sede i giudici costituzionali rilevarono come l'articolo impugnato desse problemi sotto il profilo della salubrità umana e ambientale: «La difficoltà sorge quando si va a sciogliere il concetto di “migliore tecnologia disponibile” nella definizione di cui all'art. 2, n. 7, impugnato, sulla base della quale si dovrebbe concludere che i valori limite delle emissioni, essendo fissati sulla base di quella tecnologia, vengono ad essere a loro volta condizionati dal costo della tecnologia stessa. Per tal modo, il pericolo per la salute dei cittadini e per il loro ambiente di vita verrebbe a dipendere dalle possibilità economiche dell'impresa di adottare o non la migliore tecnologia disponibile». Continuando poi con l'analisi della

---

<sup>18</sup> Corte costituzionale, 16 marzo 1990, n. 127, consultabile in [Gazzettaufficiale.it](http://Gazzettaufficiale.it).

<sup>19</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 24 maggio 1988, n. 203, “Attuazione delle direttive CEE numeri 80/779, 82/884, 84/360, 85/203 concernenti norme in materia di qualità dell'aria, relativamente a specifici agenti inquinanti, e di inquinamento prodotto dagli impianti industriali, ai sensi dell'art. 15 della legge 6 aprile 1987, n. 183”, consultabile in [Gazzettaufficiale.it](http://Gazzettaufficiale.it).

<sup>20</sup> Art. 2 d.P.R. 24 maggio 1988, n. 203: «Ai fini del presente decreto si intende per: [...] 5. Linee guida per il contenimento delle emissioni: criteri in linea con l'evoluzione tecnica messi a punto relativamente a settori industriali contenenti indicazioni su: a) cicli tecnologici; b) migliore tecnologia disponibile relativamente ai sistemi del contenimento delle emissioni; c) fattori di emissione con e senza l'applicazione della migliore tecnologia disponibile per il contenimento delle emissioni. Sulla base dei predetti criteri sono individuati i valori minimi e massimi di emissione. [...] 7. Migliore tecnologia disponibile: sistema tecnologico adeguatamente verificato e sperimentato che consente il contenimento e/o la riduzione delle emissioni a livelli accettabili per la protezione della salute e dell'ambiente, sempreché l'applicazione di tali misure non comporti costi eccessivi.

Direttiva C.E.E. n. 84/360, ossia una delle direttive C.E.E. attuate mediante il d.P.R. in questione, la Corte afferma che: «[...] corrisponde allo spirito generale della Direttiva C.E.E. n. 84/360 la cui normativa, pur considerando le esigenze competitive delle imprese nell'ambito della Comunità, tiene fermo, però, in modo rigoroso il principio fondamentale della tutela della salute umana e dell'ambiente; [...] Ciò comporta che, in definitiva, essendo - come si è visto - il decreto, esecutivo di quella Direttiva e, perciò, espressamente finalizzato “alla protezione della salute e dell’ambiente su tutto il territorio nazionale”, il limite massimo di emissione inquinante, tenuto conto dei criteri sopra accennati, non potrà mai superare quello ultimo assoluto e indefettibile rappresentato dalla tollerabilità per la tutela della salute umana e dell'ambiente in cui l’uomo vive: tutela affidata al principio fondamentale di cui all’art. 32 della Costituzione, cui lo stesso art. 41 Cost., secondo comma, si richiama». La Corte pertanto, con tale pronuncia, definisce la tutela ambientale rilevante sotto il profilo costituzionale, seppur non direttamente sancita. Più recentemente, si segnalano le pronunce n. 179 del 2019 e n. 71 del 2020. Con la sentenza n. 179 del 2019<sup>21</sup> la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’ultimo periodo dell’art. 5, comma 4, della legge della Regione Lombardia 28 novembre 2014, n. 31<sup>22</sup>, nella parte in cui non consente ai Comuni di apportare varianti che riducono le previsioni e i programmi edificatori nel documento di piano vigente<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Corte costituzionale, ud. 22 maggio 2019, dep. 16 luglio 2019, n. 179, consultabile in Cortecostituzionale.it.

<sup>22</sup> Legge regionale Lombardia 28 novembre 2014, n. 31, “Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato”, consultabile in Regione.lombardia.it.

<sup>23</sup> Art. 5, comma 4, l.r. Lombardia n. 31/2014: «[...] 4. Fino all’adeguamento di cui al comma 3 e, comunque, fino alla definizione nel PGT della soglia comunale del consumo di suolo, di cui all’articolo 8, comma 2, lettera b ter), della l.r. 12/2005, come introdotto dall’articolo 3, comma 1, lettera h), della presente legge, i comuni possono approvare varianti generali o parziali del documento di piano e piani attuativi in variante al documento di piano, assicurando un bilancio ecologico del suolo non superiore a zero, computato ai sensi dell’articolo 2, comma 1, e riferito alle previsioni del PGT vigente alla data di entrata in vigore della presente legge oppure del primo PGT se entrato in vigore successivamente a tale data. La relazione del documento di piano, di cui all’articolo 8, comma 2, lettera b ter), della l.r. 12/2005, come introdotto dall’articolo 3, comma 1, lettera h), della presente legge, illustra le soluzioni prospettate, nonché la loro idoneità a conseguire la massima compatibilità tra i processi di urbanizzazione in atto e l’esigenza di ridurre il consumo di suolo e salvaguardare lo sviluppo delle attività agricole, anche attraverso puntuali comparazioni circa la qualità ambientale, paesaggistica e agricola dei suoli interessati. I comuni possono approvare, altresì, le varianti finalizzate all’attuazione degli accordi di programma a valenza regionale, all’ampliamento di attività economiche già esistenti nonché le varianti di cui all’articolo 97 della l.r. 12/2005. Il consumo di suolo generato dalle varianti di cui al precedente periodo concorre al rispetto della soglia regionale e provinciale di riduzione del consumo di suolo. A seguito

La vicenda trattava l'impugnazione della variante generale al piano di governo del territorio (PGT) adottata dal Comune di Brescia, in quanto riduttiva delle possibilità edificatorie risultanti dalle precedenti previsioni urbanistiche. I ricorrenti sostenevano la tesi secondo cui il Comune avrebbe dovuto mantenere le previgenti previsioni ai sensi dell'art. 5, co. 4, della l.r. Lombardia n. 31/2014. Il Consiglio di Stato<sup>24</sup> promosse giudizio di legittimità di quest'ultimo articolo in riferimento agli artt. 5, 117, secondo comma, lettera p), e 118 della Costituzione.

La Consulta nella pronuncia, tra l'altro, rileva le innovative finalità generali della legge regionale, distinguendosi per aver definito il suolo quale "bene comune di fondamentale importanza per l'equilibrio ambientale, la salvaguardia della salute, la produzione agricola finalizzata alla alimentazione umana e/o animale, la tutela degli ecosistemi naturali e la difesa dal dissesto idrogeologico"<sup>25</sup>. La legge regionale quindi, a parere della Corte, mostra di collocarsi in un processo evolutivo da cui discerne un nuovo rapporto tra la comunità territoriale e l'ambiente che la circonda, all'interno della quale si è consolidata la consapevolezza del suolo quale risorsa naturale eco-sistemica non rinnovabile, fondamentale ai fini dell'equilibrio ambientale, idoneo ad espletare una funzione sociale e di incorporare una moltitudine di interessi collettivi, anche di natura intergenerazionale.

Riguardo il secondo caso succitato, la pronuncia n. 71 del 2020<sup>26</sup> interessa la questione di legittimità dell'art. 53<sup>27</sup> della legge regionale Calabria 29 dicembre 2010, n. 34<sup>28</sup>, la quale prevedeva la cessazione dei diritti di uso civico, quando questi insistessero sulle aree e sui nuclei di sviluppo industriale individuati dai

---

dell'integrazione del PTR di cui al comma 1, le varianti di cui al presente comma devono risultare coerenti con i criteri e gli indirizzi individuati dal PTR per contenere il consumo di suolo; i comuni possono altresì procedere ad adeguare complessivamente il PGT ai contenuti dell'integrazione del PTR, configurandosi come adeguamento di cui al comma 3. Le province e la Città metropolitana di Milano verificano, in sede di parere di compatibilità di cui all'articolo 13, comma 5, della l.r. 12/2005, anche il corretto recepimento dei criteri e degli indirizzi del PTR.

<sup>24</sup> Consiglio di Stato, Sez. IV, 4 dicembre 2017 (r. o. n. 28 del 2018), n. 28, consultabile in [Dirittoamministrazioni.it](http://Dirittoamministrazioni.it).

<sup>25</sup> Art. 1, co. 2, l.r. Lombardia n. 31/2014.

<sup>26</sup> Corte costituzionale, ud. 12 febbraio 2020, dep. 24 aprile 2020, n. 71, consultabile in [Cortecostituzionale.it](http://Cortecostituzionale.it).

<sup>27</sup> Art. 53 l.r. Calabria n. 34/2010, Usi civici: «I diritti di cui al comma 1 dell'articolo 2 della legge regionale 1/08/2007, n. 18 sono da ritenersi cessati, ai sensi dell'articolo 24, comma 1, della medesima legge, quando insistano sulle aree di cui all'articolo 20 della legge regionale 24 dicembre 2001, n. 38».

<sup>28</sup> Legge regionale Calabria 29 dicembre 2010, n. 34, "Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale", consultabile in [Consiglioregionale.calabria.it](http://Consiglioregionale.calabria.it).

relativi piani regolatori, ai sensi dell'art. 20 della legge regionale Calabria n. 38 del 2001<sup>29</sup>.

Nello specifico, la vicenda tratta del reclamo presentato avverso la sentenza del Commissario per la liquidazione degli usi civici della Calabria del 27 ottobre 2017, n. 5, che aveva dichiarato terre gravate da usi civici e appartenenti al demanio universale del Comune di Maida determinati fondi, individuati nel catasto terreni del Comune di Lamezia Terre. La Corte d'Appello di Roma si era già occupata in precedenza su analogo reclamo, pertanto quest'ultima rimette alla Consulta la questione di legittimità costituzionale dell'art. 53 l.r. Calabria n. 34/2010, per violazione degli artt. 3, 9, 42 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione<sup>30</sup>. In tale sede, la Corte ne ha ritenuto l'illegittimità per violazione, oltre che dell'art. 117, 2° co., lett. s) (recte: lettera l), Cost., dell'art. 9 Cost. «in considerazione del forte collegamento funzionale tra la tutela dell'ambiente da un lato e la pianificazione paesaggistica e territoriale dall'altro». Anche in tale sede, dunque, la Corte costituzionale rinviene all'interno della Costituzione, nello specifico nell'art. 9, la tutela dell'ambiente, dunque delineando quest'ultimo quale bene giuridico costituzionalmente rilevante.

Tuttavia, i riferimenti effettuati dalla Consulta, nell'attuale momento storico caratterizzato da continui mutamenti delle attività potenzialmente pericolose, risultavano inadeguati a fornire un'adeguata tutela alle matrici ambientali, che necessitavano di una riforma che conferisse loro il giusto valore come principio fondamentale dell'ordinamento. Da queste esigenze origina un disegno di legge costituzionale che riprende gli orientamenti della Corte costituzionale e i valori emersi nel diritto internazionale.

L'8 febbraio 2022 la Camera dei deputati ha approvato definitivamente la proposta di legge volta ad inserire la tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione, attraverso la modifica degli artt. 9 e 41 Cost.

---

<sup>29</sup> Legge regionale Calabria 24 dicembre 2001, n. 38, "Nuovo regime giuridico dei consorzi per le aree, i nuclei e le zone di sviluppo industriale", consultabile in [Gazzettaufficiale.it](http://Gazzettaufficiale.it).

<sup>30</sup> Corte d'Appello di Roma, Sez. specializzata degli usi civici, 15 febbraio 2019, n. 107, consultabile in [Gazzettaufficiale.it](http://Gazzettaufficiale.it).

Trattando dell'art. 9 Cost, il testo introduce un nuovo comma al fine di riconoscere tra i principi fondamentali enunciati nella Costituzione la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni<sup>31</sup>.

È al contempo oggetto di modifica l'articolo 41 Cost. in materia di esercizio dell'iniziativa economica<sup>32</sup>: innanzitutto si interviene sul secondo comma, stabilendo che l'iniziativa economica privata non possa svolgersi in danno alla salute e all'ambiente; pertanto, si premettono nuovi limiti a quelli già vigenti, ossia la sicurezza, la libertà e la dignità umana. La seconda modifica riguarda, invece, il terzo comma dell'articolo 41, il quale riserva alla legge la possibilità di indirizzare e coordinare l'attività economica, pubblica e privata che sia, a fini non solo sociali, ma anche ambientali. La nuova disposizione si pone l'obiettivo di risolvere la dimensione conflittuale tra la tutela dell'ambiente e della salute e l'esercizio delle attività economiche, che fino ad oggi è risultata di difficile compatibilità.

La Consulta aveva già affermato la necessità di contemperare tali interessi, come sul “caso Ilva”, ossia uno dei disastri sanitari e ambientali della storia italiana. (sentenze n. 85 del 9 maggio 2013; n. 182 del 13 luglio 2017; n. 58 del 23 marzo 2018).

La vicenda riguarda la più grande acciaieria d'Europa, l'Ilva, in particolare i problemi del suo maggiore stabilimento, situato a Taranto, riguardo le emissioni inquinanti, le quali avevano causato la morte di un elevato numero di operai e abitanti delle zone limitrofe al sito produttivo. Nel 2012 viene disposto il sequestro dell'acciaieria per gravi violazioni ambientali, ossia misure cautelari per alcuni fra gli indagati, accusati di disastro colposo e doloso, avvelenamento di sostanze alimentari, omissione dolosa di cautele contro gli infortuni sul lavoro, danneggiamento aggravato di beni pubblici, getto e sversamento di sostanze pericolose e inquinamento atmosferico.

---

<sup>31</sup> Art. 9 Cost.: La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali.

<sup>32</sup> Art. 41 Cost.: L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali.

Ma l'attività produttiva dell'Ilva costituiva un elemento fondamentale dell'economia italiana; dunque, lo Stato cercò di varare leggi *ad hoc* per aggirare i livelli di inquinamento consentiti, così da posticipare i termini entro i quali l'azienda avrebbe dovuto essere messa a norma dal punto di vista degli standard ambientali. Dunque, nel 2013, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Taranto sollevò questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 3, l. n. 231/2012<sup>33</sup>, in relazione agli artt. 2,3, 9, secondo comma, 24, primo comma, 25, primo comma, 27, primo comma, 32, 41, secondo comma, 101, 102, 103, 104, 107, 111, 112, 113 e 117, primo comma, della Costituzione.

In tale circostanza<sup>34</sup>, la Corte costituzionale evidenziò come gli interessi economici debbano essere bilanciati con quelli relativi al diritto alla salute, a cui si collega il diritto all'ambiente salubre. Inoltre, sostenne che tutti i diritti fondamentali devono integrarsi reciprocamente, dunque non è possibile selezionarne uno di essi che prevalga sugli altri. Altrimenti, se così non fosse, si andrebbe ad espandere illimitatamente un solo diritto, che andrebbe a sovrastare qualsiasi altra situazione giuridica costituzionalmente rilevante. Da ciò discende che la tutela dell'ambiente e della salute non può essere sacrificata nei confronti degli interessi economici Nazionali che, per quanto anch'essi tutelati costituzionalmente, non si trovano in una posizione gerarchicamente superiore. Con riguardo a tali affermazioni, viene dichiarata l'illegittimità degli artt. 1 e 3 l. n. 231/2012.

Nel corso dell'intricata vicenda, si adisce nuovamente alla Corte per le questioni di legittimità costituzionale in altri due differenti momenti.

Nel 2017 la Consulta si espresse sull'ipotesi di contrasto rilevata dalla Regione Puglia, dell'art. 1, comma 1, lett. b), del d.l. n. 98/2016<sup>35</sup> in relazione alla violazione degli artt. 3, primo comma, 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione. Nonostante vengano dichiarate non fondate le questioni di illegittimità sollevate, nelle motivazioni la Corte richiama le necessità di un

---

<sup>33</sup> Legge 24 dicembre 2012, n. 231, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, recante disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale", consultabile in Normattiva.it.

<sup>34</sup> Corte costituzionale, ud. 9 aprile 2013, dep. 9 maggio 2013, n. 85, consultabile in Cortecostituzionale.it.

<sup>35</sup> Decreto-legge 9 giugno 2016, n. 98, "Disposizioni urgenti per il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo ILVA", consultabile in Gazzettaufficiale.it.

corretto bilanciamento affermate nella precedente pronuncia della stessa, riconfermando le conclusioni già asserite.

Da ultimo, la Consulta è chiamata a pronunciarsi sul giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 d.l. n. 92/2015<sup>36</sup>, promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Taranto, in riferimento agli artt. 2, 3, 4, 32, primo comma, 35, primo comma, 41, secondo comma, e 112 della Costituzione.

In tale sede la Corte concluse per l'illegittimità costituzionale del decreto del 2015 in quanto «il legislatore ha finito col privilegiare in modo eccessivo l'interesse alla prosecuzione dell'attività produttiva, trascurando del tutto le esigenze di diritti costituzionali inviolabili legati alla tutela della salute e della vita stessa (artt. 2 e 32 Cost.), cui deve ritenersi inscindibilmente connesso il diritto al lavoro in ambiente sicuro e non pericoloso (artt. 4 e 35 Cost.)». Con ciò, pertanto, riconfermò la necessità di contemperare gli interessi in questione considerandoli parimenti meritevoli di tutela. Infine, aggiunse che «il sacrificio di tali fondamentali valori tutelati dalla Costituzione porta a ritenere che la normativa impugnata non rispetti i limiti che la Costituzione impone all'attività d'impresa la quale, ai sensi dell'art. 41 Cost., si deve esplicare sempre in modo da non recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. Rimuovere prontamente i fattori di pericolo per la salute, l'incolumità e la vita dei lavoratori costituisce infatti condizione minima e indispensabile perché l'attività produttiva si svolga in armonia con i principi costituzionali, sempre attenti anzitutto alle esigenze basilari della persona».

Tornando al discorso inerente alla modifica costituzionale, tenendo conto di quanto sottolineato durante i lavori parlamentari, la finalità della stessa è certamente quella di riconoscere finalmente quale principio la tutela ambientale, andando oltre la mera menzione della “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali” prevista dall'articolo 117, co. 2, Cost.

La riforma ha natura innovativa: infatti, mentre con la revisione di quest'ultimo articolo ad opera della riforma del Titolo V del 2001, la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema venne riservata alla competenza esclusiva dello Stato, con la nuova

---

<sup>36</sup> Decreto-legge 4 luglio 2015, n. 92, “Misure urgenti in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale, nonché per l'esercizio dell'attività d'impresa di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale”, consultabile in Gazzettaufficiale.it.

formulazione dell'art. 9 Cost. la materia per la prima volta rientrerà tra i valori della Repubblica.

Accanto a quella dell'ambiente, si attribuisce alla Repubblica anche la tutela della biodiversità e degli ecosistemi. In tale contesto, viene introdotto un riferimento all'“interesse delle future generazioni”, espressione utilizzata per la prima volta nel testo costituzionale, ma che riprende ciò che la dottrina sosteneva da tempo, ossia la responsabilità che vige in capo ai presenti nei confronti delle generazioni future, di preservare l'ambiente e di assicurare la permanenza di un'autentica vita umana sulla terra. Di conseguenza, le politiche in materia non potranno essere pensate con obiettivi di breve scadenza, ma dovranno essere rivolte al futuro in una prospettiva di lungo periodo.

L'introduzione nei principi fondamentali e nell'ordinamento costituzionale di riferimenti espliciti all'ambiente pone un rimedio alle carenze di tutela e adegua la nostra Carta costituzionale a quella degli Stati europei.

Tuttavia, ci si è domandati se, alla luce dell'evoluzione giurisprudenziale in materia, tale revisione fosse o meno necessaria.

Prendendo in considerazione le precedenti pronunce della Corte costituzionale, così come anche sopra analizzate, si può desumere come la tutela ambientale abbia assunto un ruolo centrale tale da permettere alla Consulta di affermarne il rilievo costituzionale in rapporto con altri principi fondamentali dell'ordinamento, anche se sprovvista di un esplicito riferimento. Da ciò si potrebbe trarre la conclusione della sufficienza e dell'adattabilità della Carta per lo scopo tutelativo prefissato dalla revisione costituzionale del 2022, potendo ritenere discutibile la necessità o l'urgenza di tale modifica.

Molti autori hanno sostenuto la revisione più in termini di opportunità, in considerazione sia delle continue evoluzioni giurisprudenziali, sia del contesto europeo e internazionale. Ciò si porrebbe il fine di definire quanto già sviluppato dalla giurisprudenza, ovvero di formalizzare le basi necessarie a facilitare l'intervento legislativo per le successive necessità. Si evidenzia, però, che ove il progetto di riforma venga attuato in modo scorretto, si rischierebbe di ottenere un risultato che collida con gli sviluppi fino ad ora realizzati, andando ad alterare gli equilibri ormai consolidati.

Le problematiche principali che si sono riscontrate finora sono legate all'oggetto della tutela ambientale; pertanto, ci si interroga sul reale contenuto e sulla corretta interpretazione della modifica apportata al testo dell'art. 9 Cost.

La riforma del 2022 non ha solamente incluso, affianco alla tutela del paesaggio, quella ambientale, ma ha inserito anche la tutela di biodiversità ed ecosistemi. Già in passato, in pronunce riferite a casi i quali involvevano la materia ambientale, la Corte costituzionale aveva definito l'ambiente come comprensivo «di tutte le risorse naturali e culturali. Esso comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni»<sup>37</sup>. Pertanto, in considerazione del fatto che il termine ambiente era già stato ritenuto come omnicomprensivo di qualsivoglia matrice ambientale, la menzione della biodiversità e degli ecosistemi appare alquanto superflua.

A tale conclusione, in realtà, si è giunti anche nelle discussioni avvenute a riguardo alla Camera e al Senato, ove appunto è stato affermato che «l'ambiente è qui inteso nella sua accezione più estesa e 'sistemica': quale ambiente, ecosistema, biodiversità».

La Corte costituzionale, sul significato da attribuire ai termini ambiente ed ecosistema, si era già espressa in relazione al tenore letterale dell'art. 117: infatti, i giudici costituzionali avevano asserito che «È evidente che quando ci si riferisce all'ambiente, così come attribuito alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dalla lettera s) del secondo comma dell'art. 117 Cost., le considerazioni attinenti a tale materia si intendono riferite anche a quella, ad essa strettamente correlata, dell'«ecosistema»»<sup>38</sup>. Inoltre, secondo la Consulta, anche se i due termini esprimono valori correlati, il duplice utilizzo nella norma costituzionale succitata non si risolve in un'endiadi; ciò perché col primo termine ci si riferisce all'habitat quale spazio di vita dell'essere umano, mentre nel secondo sono ricomprese tutte le matrici della natura come valore in sé.

---

<sup>37</sup> Corte costituzionale, ud. 7 aprile 1987, dep. 22 maggio 1987, n. 210, consultabile in [Giurcost.org](http://Giurcost.org).

<sup>38</sup> Corte costituzionale, ud. 2 dicembre 2008, dep. 23 gennaio 2009, n. 12, consultabile in [Cortecostituzionale.it](http://Cortecostituzionale.it).

Tale assunto da una parte risolve il quesito sul significato da dover attribuire alle modifiche apportate all'art. 9 Cost., dall'altra ne fa sorgere di nuovi.

La pronuncia della Corte si impronta su una concezione eco-centrica dell'ambiente, ossia sulla centralità delle componenti ecologiche: la tutela riguarda l'ambiente *ex se*, inteso come accezione in senso stretto, quindi finalizzata a garantire l'equilibrio ecologico della biosfera e degli ecosistemi. Tuttavia, occorre sottolineare come la rilevanza acquisita dal bene giuridico ambiente scaturisca dall'inquadramento dello stesso quale manifestazione del principio personalista espresso dall'art. 2 Cost.<sup>39</sup>, ossia dal riconoscimento tra i diritti inviolabili dell'uomo del diritto a vivere in un ambiente salubre. Ciò viene confermato anche dalla passata giurisprudenza costituzionale, ove, come precedentemente osservato, si colmava la lacuna inerente alla tutela ambientale affiancando all'art. 9 Cost. l'art. 32 Cost.

La tutela ambientale si reggeva sul riconoscimento della stessa quale diritto soggettivo, in ragione del valore centrale riconosciuto alla persona, dunque in una visione antropocentrica: in tale ottica, la matrice ambientale si identificava quale strumento attraverso cui raggiungere la piena realizzazione dell'uomo.

Il distacco di tale teoria dall'inquadramento effettuato dalla Corte nella pronuncia succitata dipende dall'evoluzione giurisprudenziale in materia, il quale ha mutato l'orientamento interpretativo riguardo il valore costituzionale del bene giuridico in questione. In siffatta prospettiva, viene superata l'impostazione dell'ambiente quale situazione giuridica soggettiva, configurandolo invece come obiettivo primario dell'ordinamento.

Da tali rilievi, pertanto, sembrerebbe superata la concezione antropocentrica che lascia spazio ad un approccio eco-centrico, il quale tutela l'ambiente *ex se*, e non solo in via strumentale.

Secondo parte della dottrina<sup>40</sup>, tale assunto risulta erroneo.

---

<sup>39</sup> Art. 2 Cost.: La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

<sup>40</sup> MONTALDO R., *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federalismi.it*, 4 maggio 2022; si veda anche Riccardo Montaldo, *Il valore costituzionale dell'ambiente, tra doveri di solidarietà e prospettive di riforma*, in *Forum di Quaderni Costituzionali-Rassegna*, n. 2, 2021.

Innanzitutto, la prima difficoltà attiene all'impossibilità di accogliere totalmente la prospettiva eco-centrica, per due ordini di motivi: da una parte tale supposizione colliderebbe col principio personalistico all'art. 2 Cost. che, come sopra osservato, pone al centro della tutela l'uomo, e secondariamente tutti i beni ad esso strumentali; dall'altra parte, nonostante la nozione di eco-centrismo consideri l'ambiente quale centro della tutela, «resta comunque una elaborazione che è frutto di una prospettiva umana, che non consente dunque di comprendere, in concreto, fino a che punto essa tuteli effettivamente gli interessi della natura, e non invece gli interessi umani connessi alla tutela della natura. Pertanto, senza negare l'importanza delle teorie eco-centriche, e il contributo che esse hanno fornito nella valorizzazione di ogni entità naturale, non è possibile prescindere dalla necessità di riconoscimento della centralità dell'essere umano»<sup>41</sup>.

A tal proposito, autorevole dottrina si è espressa sulla necessità della centralità dell'uomo, in quanto condizione imprescindibile per la realizzazione di un'efficace tutela dell'ambiente. Siffatta affermazione deriva dal presupposto che, mantenendo la concezione antropocentrica, si configurerebbe la scorretta tutela ambientale quale violazione dei diritti fondamentali; dunque, sorgerebbero automaticamente doveri di responsabilità in capo ai soggetti titolari di tali diritti.

Proprio il discendere di succitata responsabilità contribuisce ad avallare la visione antropocentrica della tutela costituzionale. A riguardo risulta rilevante la teoria secondo cui, nell'analisi dei principi costituzionali alla base della tutela ambientale<sup>42</sup>, afferma come quest'ultima debba fondarsi su una visione antropocentrica in chiave ecompatibile, ossia che inquadri l'ambiente quale relazione imprescindibile tra uomo e natura, ovvero che riconosca il valore dei beni ambientali tale da porre la responsabilità della realizzazione della loro tutela in capo all'individuo umano, anche nei confronti della collettività.

Dunque, per quanto concerne il significato da attribuire all'art. 9 Cost., si potrebbe desumere che scopo della revisione non è porre un fondamento per avallare la concezione eco-centrica della tutela ambientale, non traspare la volontà di superare la prospettiva antropocentrica, anche in considerazione della trattazione esposta.

---

<sup>41</sup> Ibidem.

<sup>42</sup> CECCHETTI M., *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Giuffrè Editore, Milano, 2000.

In merito all'elemento della responsabilità dell'uomo nei confronti dell'ambiente e della collettività, sorge spontaneo richiamare l'ulteriore aggiunta effettuata al testo dell'art. 9 Cost., ossia l'interesse delle future generazioni.

Il principio di equità intergenerazionale viene ricollegato a due principi fondamentali della Carta costituzionale, ossia al principio solidarista, all'art. 2 Cost.<sup>43</sup>, e al principio di eguaglianza, all'art. 3 Cost.<sup>44</sup>.

Secondo l'analisi compiuta da parte della dottrina<sup>45</sup>, tale richiamo consente di individuare due tipologie di solidarietà: la prima collegata all'articolo 2, c.d. orizzontale, da intendere quale responsabilità dell'individuo verso la collettività e che interessa la Repubblica quale garante del rispetto dei doveri di responsabilità; la seconda derivata dall'articolo 3, secondo comma, c.d. verticale, che invece raffigura una solidarietà pubblica, connessa alla funzione attiva dello Stato e degli altri soggetti pubblici verso i cittadini.

Il principio solidarista, in correlazione con la tutela ambientale, assume valore sotto entrambi i profili appena delineati.

Per quanto concerne la dimensione orizzontale del principio, questa deve svolgere una funzione ispiratrice della società, ossia implicare doveri di tutela dell'ambiente in capo a ogni individuo in quanto, in considerazione del principio personalista, suddetta tutela deve ritenersi rientrante tra i diritti fondamentali dell'uomo, realizzazione del quale spetta alla collettività.

Nella Sua opinione<sup>46</sup>, se si considera l'assunto secondo il quale l'elenco dei diritti riconosciuti nella Carta costituzionale non sia esaustivo, allora anche i doveri e gli obblighi che scaturiscono da quest'ultima non devono considerarsi tassativamente elencati. Pertanto, spetterà al legislatore "espandere" l'elenco degli obblighi derivanti dal fine di garantire l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà

---

<sup>43</sup> Art. cit., supra nt. 15.

<sup>44</sup> Art. 3 Cost.: Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

<sup>45</sup> MONTALDO R., *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federalismi.it*, 4 maggio 2022; si veda anche Riccardo Montaldo, *Il valore costituzionale dell'ambiente, tra doveri di solidarietà e prospettive di riforma*, in *Forum di Quaderni Costituzionali-Rassegna*, n. 2, 2021.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

politica, economica e sociale, tra i quali rientra certamente la tutela del bene ambiente.

Trattando la dimensione verticale del principio solidarista, ossia il dovere della Repubblica di svolgere una funzione attiva al fine di garantire i diritti dell'individuo, ci si ricollega al dovere in capo allo Stato e agli altri soggetti pubblici di assicurare la tutela dell'ambiente, ovvero di garantire alla collettività condizioni di vita adeguate tali da permettere la piena realizzazione dell'individuo. Obiettivo dello Stato, pertanto, dovrà sì essere la tutela dell'ambiente, ma col fine di far sorgere in capo alla collettività doveri di responsabilità, legittimandola.

Il principio solidarista acquisisce rilievo anche in una visione più ampia in quanto, in base al riconoscimento della supremazia delle fonti europee e internazionali, effettuato dagli artt. 10, 11, 117 Cost.<sup>47</sup>, tale principio potrebbe configurarsi quale realizzazione dei principi di corresponsabilità e di cooperazione sanciti dall'ordinamento eurounitario e internazionale.

Pertanto, da ciò potrebbe trarsi non solo la possibilità per la Corte costituzionale di integrare l'elenco sopra citato con i principi in materia, ma anche il dovere in capo a tutti i soggetti di diritto internazionale (dunque non solo con esclusivo riferimento alla Repubblica e agli altri soggetti pubblici statali) di garantire la conservazione degli equilibri naturali: «Il valore della cooperazione internazionale si affianca pertanto a quello ambientale, e si pone come fondamento aggiuntivo di ogni sistema volto a perseguire una tutela efficace ed effettiva dell'ambiente e delle risorse naturali, nonché come strumento necessario per la realizzazione di un approccio fondato sul rispetto della persona e dei suoi diritti fondamentali»<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> Art. 10 Cost: L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute. La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali. Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge. Non è ammessa l'estradizione dello straniero per reati politici.

Art. 11 Cost.: L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.

Art. 117 Cost.: La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. [...].

<sup>48</sup> MONTALDO R., *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federalismi.it*, 4 maggio 2022.

Dunque, secondo l'Autore, tali aspetti acquisiscono rilevanza anche in un'ottica generazionale, ovvero che non si limita alla tutela ambientale ma fonda le basi per uno sviluppo sostenibile: «Il principio solidarista, pertanto, rappresenta senza dubbio uno degli elementi fondanti dell'attuale concezione del valore costituzionale dell'ambiente, imponendo per sua natura di guardare al futuro, e di comprendere in chiave dinamica le relazioni tra individuo, società, e ambiente».

Dall'analisi dei punti trattati e della giurisprudenza costituzionale, dunque, si può trarre la conclusione secondo cui l'inserimento degli elementi della biodiversità, degli ecosistemi, e dell'interesse intergenerazionale, nella modifica del testo dell'art. 9 Cost., appare alquanto eccessivo, essendo necessario e sufficiente il riferimento alla tutela del solo bene ambiente.

Ai fini di una completa trattazione, occorre soffermarsi anche sull'ultima modifica apportata all'articolo oggetto di analisi, ossia l'inclusione del periodo «la legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali», a cui si ricollega una clausola di salvaguardia<sup>49</sup> inserita all'art. 3 della Legge costituzionale. La clausola, riferita alle competenze legislative delle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, specifica che tale riserva alla legge statale «si applica nei limiti delle competenze legislative ad esse riconosciute dai rispettivi statuti». Ma, come più volte sottolineato, le matrici ambientali necessitano di essere considerate quale bene unitario, dunque includendo anche la fauna e la sua preservazione. Pertanto, anche suddetta modifica appare priva di aspetti innovativi, essendo tale profilo incluso nella generale tutela dell'ambiente.

Anche l'inserimento della clausola di salvaguardia sulle competenze in materia nell'art. 9 piuttosto che nell'art. 117 desta perplessità sotto più profili. Secondo la dottrina<sup>50</sup>, ciò che rileva principalmente è l'irrigidimento del riparto delle competenze legislative, dovuto dall'inserimento della riserva di legge nel testo di un principio fondamentale dell'ordinamento. Ciò desta problemi in quanto la clausola, inserita lì, dovrebbe fungere anche da chiave di lettura di altre disposizioni

---

<sup>49</sup> Legge Costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, art. 3: La legge dello Stato che disciplina i modi e le forme di tutela degli animali, di cui all'articolo 9 della Costituzione, come modificato dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, si applica alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano nei limiti delle competenze legislative ad esse riconosciute dai rispettivi statuti.

<sup>50</sup> Ibidem.

costituzionali, quale l'art. 117, il che provocherebbe l'esclusione dell'intervento delle Regioni in materia, non considerando gli interventi a tutela degli animali già operati dalle Regioni nel tempo precedente alla modifica.

Infine, la revisione costituzionale ha apportato modifiche anche all'art. 41 Cost., affiancando ai preesistenti limiti imposti allo svolgimento dell'iniziativa economica, gli ulteriori inerenti al danno alla salute e all'ambiente, ovvero aggiungendo poi una seconda finalità dell'attività di indirizzo e coordinamento dell'attività economica, prevedendo che questa possa essere orientata anche a scopi ambientali. Nell'opinione di parte della dottrina<sup>51</sup>, a differenza delle modifiche apportate all'articolo 9, tali aggiunte potrebbero avere carattere innovativo se si tiene conto che spesso la Corte costituzionale si era ritrovata ad interrogarsi sulla compatibilità e il corretto bilanciamento degli interessi dell'iniziativa economica privata e della tutela ambientale, inquadrando la seconda come inclusa nel limite dell'utilità sociale<sup>52</sup>.

Tuttavia, proprio siffatta interpretazione dell'utilità sociale e dell'art. 41 Cost. rientrerebbe tra gli strumenti che consentono di realizzare i doveri derivanti dai principi personalista e solidarista sopra analizzati, ma in una visione di cooperazione tra pubblico e privato, ossia attraverso metodi alternativi rispetto a quelli regolatori. Il coinvolgimento del privato nei meccanismi di orientamento del mercato, ad esempio attraverso la previsione di incentivi per l'attuazione delle necessità che richiede la tutela ambientale, permetterebbe di formulare una nuova concezione della stessa, non più inquadrata quale ostacolo allo sviluppo delle attività economiche, ma quale mezzo di promozione delle stesse.

Dunque, l'interpretazione della Corte riguardo l'art. 41 Cost. in correlazione con i principi personalista e solidarista, consente di affermare la mancanza del carattere innovativo anche nei confronti della modifica costituzionale dell'art. 41. Cost.

A fronte dei rilievi sopra effettuati, ci si interroga sulla motivazione della mancata inclusione dello sviluppo sostenibile quale principio fondamentale, in quanto elemento primario sul quale si basa la tutela ambientale in prospettiva futura.

---

<sup>51</sup> Ibidem.

<sup>52</sup> In proposito si rimanda alle pronunce della Corte Costituzionale n. 196/1998, n. 190/2001, n. 116/2006, ovvero alle più recenti n. 85/2013, n. 182/2017 e n. 58/2018.

In conclusione, alla luce dell'analisi svolta, ciò che ne deriva è, oltre alla mancanza di necessità e urgenza di tale revisione, l'inopportunità della stessa in quanto priva di nuovi apporti rispetto a quanto già sostenuto approfonditamente da dottrina e giurisprudenza costituzionale.

Al contrario, sono stati aggiunti sia nell'art. 9 che nell'art. 41 Cost. elementi non necessari al fine ultimo della riforma e che, anzi, oltre a non portare alcuna innovazione, hanno dato vita ad un'inutile confusione.

Secondo la dottrina<sup>53</sup>, «la riforma pare rappresentare, più che una revisione necessaria e opportuna, volta a rafforzare la tutela costituzionale dell'ambiente, un caso di normazione iconica. Una revisione che appunto, più che introdurre nuove norme, si serve di immagini e simboli di facile comprensione, al fine di attrarre facilmente un maggiore consenso». Dunque, viene criticato tale approccio in quanto «esula dal ruolo e dal significato del diritto, che non è e non può essere limitato dalla mera lettera della disposizione, ma deve rappresentare l'effettiva “giuridicizzazione” delle domande e delle istanze sociali, quali appunto quelle relative al cambiamento climatico, consentendo dunque l'adeguamento dell'ordinamento alle esigenze della società. Il che vale, a maggior ragione, per il diritto costituzionale, dovendo la Costituzione rappresentare il fondamento dell'intero sistema statale e della successiva produzione normativa».

La mera citazione della tutela ambientale nella revisione costituzionale non può dirsi sufficiente ad assicurare che essa possa trovare, in futuro, una maggiore e migliore attuazione. Per l'Autore, l'unica soluzione in grado di soddisfare le necessità poste alla base della riforma, sarebbe rappresentata da una legge costituzionale ispirata alla Charte de l'Environnement<sup>54</sup> francese, ossia costituita da principi in grado sia di chiarire i dubbi sorti dalla recente modifica, sia di rappresentare il punto di partenza per i futuri sviluppi in tale ambito. Tutto ciò non solo in una prospettiva nazionale ma, anzi, coinvolgente i principi caratteristici degli ordinamenti sovranazionali da dove, tra l'altro, la materia trae origine.

---

<sup>53</sup> MONTALDO R., *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federalismi.it*, 4 maggio 2022.

<sup>54</sup> Charte de l'environnement, 1° marzo 2005, a riguardo si rinvia la par. 1.3.

### **3.2. La necessità di tutela anticipata dell'ambiente**

L'ambiente, inteso come bene giuridico, è connotato da varie caratteristiche che richiedono una sua tutela anticipata, precauzionale e preventiva, specialmente in riferimento al suo ruolo vitale per la stessa esistenza delle società umane ed il suo eminente grado di astrazione rispetto agli oggetti materiali che lo compongono. Dunque, la sua protezione diviene interesse fondamentale che necessita obbligatoriamente di forme di tutela anticipata, anche (se non specialmente) di natura penale.

Difatti, l'ambiente risulta quale bene giuridico diffuso, comune all'intera società mondiale, il cui danneggiamento si ripercuoterebbe su una pluralità di interessi diversi, ovvero su altri beni giuridici fondamentali, quali la vita e l'incolumità pubblica, e ad elevato grado di astrazione.

Tenendo in considerazione l'articolazione e la complessità del bene giuridico ambiente, nonché il continuo progredire delle attività potenzialmente pericolose per lo stesso, appare assodato che non tutte le condotte dannose e gli eventuali pericoli possano essere prevedibili. Tale rilievo si rispecchia sulle necessità e sui principi riguardo la tutela dello stesso, concorrendo a giustificare la punibilità di condotte anche quando appaiono lontane dal possibile danneggiamento dell'ambiente.

#### **3.2.1. Rilevanza del principio di precauzione in materia ambientale**

Nell'ambito del diritto dell'ambiente, in ossequio al principio di precauzione, il legislatore è legittimato a stabilire limiti ovvero a prevedere determinate autorizzazioni, in riferimento all'esercizio di attività dalle quali possano derivare danni per la vita e la salubrità ambientale.

L'approccio precauzionale acquista valore in suddetta materia in quanto non si riferisce all'accezione in senso stretto dell'ambiente, ossia che ricomprende unicamente le componenti della biosfera, ma è l'accezione in senso ampio ad acquisire valore, il quale racchiude in sé anche il paesaggio, l'assetto urbanistico e

i beni culturali. Pertanto, come più volte evidenziato, si ricollega alla tutela di una moltitudine di beni giuridici, quale la salute umana.

Nel diritto ambientale, il principio di precauzione appare definibile quale principio che richiede l'intervento di meccanismi di tutela, quali sanzioni amministrative e penali, per limitare se non evitare conseguenze dannose anche solo potenziali per l'ambiente. Ciò, però, deve essere attuato prima della verifica dell'evento dannoso, anche quando non ci sia la certezza che lo stesso avvenga, dunque attraverso l'anticipazione della soglia di punibilità.

Tale accezione risulta formulata in termini negativi, ossia volta ad indicare un evento da evitare attraverso la fissazione di limiti e previsioni sanzionatorie. Tuttavia, è possibile definire la precauzione anche in termini positivi, ossia sotto il profilo della "pianificazione ambientale": «Pianificare significa, infatti, programmare, pensare per il futuro, dunque anche prevenire»<sup>55</sup>.

La realizzazione di ciò può avvenire mediante autorizzazioni che pongono dei limiti massimi sull'impatto ambientale delle attività pericolose per l'ambiente, strumenti quale la valutazione di impatto ambientale (VIA)<sup>56</sup>.

Come osservato nel paragrafo precedente, all'interno dell'ordinamento italiano l'ambiente si inserisce in una visione antropocentrica, pertanto il fine ultimo delle norme poste a tutela dello stesso consiste nel tutelare e preservare la vita e la salute umana: in riferimento a tale obiettivo si giustifica la rilevanza della logica precauzionale all'interno della materia ambientale.

Nonostante l'importanza dell'approccio precauzionale divenne noto già negli anni Novanta, in Italia i primi richiami al principio *de quo* si ebbero solamente circa un decennio dopo in alcune leggi settoriali, ad esempio nell'art. 1 della Legge quadro

---

<sup>55</sup> RENNA M., *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in Riv. quad. dir. amb., 2012.

<sup>56</sup> "La Valutazione di Impatto Ambientale è una procedura che ha lo scopo di individuare, descrivere e valutare, in via preventiva alla realizzazione delle opere, gli effetti sull'ambiente, sulla salute e benessere umano di determinati progetti pubblici o privati, nonché di identificare le misure atte a prevenire, eliminare o rendere minimi gli impatti negativi sull'ambiente, prima che questi si verifichino effettivamente." Tratto da BENEDESI L., *Cos'è la valutazione di impatto ambientale (VIA)?*, in Riv. Gestione Ambientale, Tuttoambiente.it, 2015.

sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici<sup>57</sup>, e nell'art. 7 della Legge riguardante l'apertura e la regolazione dei mercati<sup>58</sup>.

Successivamente, il principio venne inserito anche nell'art. 6 del decreto legislativo attuativo della Direttiva n. 2001/95/CE, in tema di sicurezza generale dei prodotti<sup>59</sup>, ma un riconoscimento generale lo si ebbe solamente con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 152/2006<sup>60</sup>.

Il Codice dell'Ambiente attuò la normativa europea statuendo all'art. 301, intitolato Attuazione del principio di precauzione, le tipologie e le modalità di applicazione di quest'ultimo in relazione alla tutela da garantire in caso di pericoli, anche potenziali, per l'ambiente e la salute umana<sup>61</sup>. Ulteriori richiami erano presenti anche negli artt. 178, 307 e 310 TUA, il primo riguardo l'introduzione del principio

---

<sup>57</sup> Art. 1 "Finalità della legge": «La presente legge ha lo scopo di dettare i principi fondamentali diretti a: a) assicurare la tutela della salute dei lavoratori, delle lavoratrici e della popolazione dagli effetti dell'esposizione a determinati livelli di campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici ai sensi e nel rispetto dell'articolo 32 della Costituzione; b) 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'articolo 174, paragrafo 2, del trattato istitutivo dell'Unione Europea; c) assicurare la tutela dell'ambiente e del paesaggio e promuovere l'innovazione tecnologica e le azioni di risanamento volte a minimizzare l'intensità e gli effetti dei campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici secondo le migliori tecnologie disponibili», Legge 22 febbraio 2001, n. 36, Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, consultabile in Camera.it.

<sup>58</sup> Art. 7 "Delega per la modernizzazione nei settori dell'agricoltura, delle foreste, della pesca e dell'acquacoltura": «[...] I decreti legislativi di cui al comma 1 sono diretti, in coerenza con la politica agricola dell'Unione europea, a creare le condizioni per: [...] d) garantire la tutela della salute dei consumatori nel rispetto del principio di precauzione, promuovendo la riconversione della produzione intensiva zootecnica in produzione estensiva biologica e di qualità, favorire il miglioramento e la tutela dell'ambiente naturale, delle condizioni di igiene e di benessere degli animali negli allevamenti, nonché della qualità dei prodotti per uso umano e dei mangimi per gli animali, in particolare sviluppando e regolamentando sistemi di controllo e di tracciabilità delle filiere agroalimentari; [...]», Legge 5 marzo 2001, n. 57, Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati, consultabile in Camera.it.

<sup>59</sup> Art. 6 "Controlli": «[...] 4. Le autorità competenti quando adottano misure analoghe a quelle di cui al comma 2 ed in particolare a quelle di cui alle lettere d), e) ed f), tenendo conto del principio di precauzione, agiscono nel rispetto del Trattato istitutivo della Comunità europea, in particolare degli articoli 28 e 30, per attuarle in modo proporzionato alla gravità del rischio. 5. Le amministrazioni competenti, nell'ambito delle misure adottate sulla base del principio di precauzione e senza maggiori oneri per la finanza pubblica, incoraggiano e favoriscono l'azione volontaria dei produttori e dei distributori di adeguamento agli obblighi imposti dal presente decreto, anche mediante l'eventuale elaborazione di codici di buona condotta ed accordi con le categorie di settore.», Decreto legislativo 21 maggio 2004, n. 172, Attuazione della direttiva n. 2001/95/CE relativa alla sicurezza generale dei prodotti, in Camera.it.

<sup>60</sup> Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, Norme in materia ambientale, in Gazzettaufficiale.it.

<sup>61</sup> Art. 301 TUA, "Attuazione del principio di precauzione": «1. 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 protezione. 2. L'applicazione del principio di cui al comma 1 concerne il rischio che comunque possa essere individuato a seguito di una preliminare valutazione scientifica obiettiva. [...]».

*de quo* come principio regolativo, quale criterio d'azione in materia di gestione dei rifiuti<sup>62</sup>, il secondo sull'idoneità delle motivazioni poste alla base delle decisioni che impongono misure di precauzione o prevenzione<sup>63</sup>, il terzo sulla legittimazione ad agire per l'annullamento di atti e provvedimenti adottati in violazione delle disposizioni del TUA<sup>64</sup>.

Tuttavia, la legittimazione del principio di precauzione si ebbe attraverso l'introduzione, ad opera del d.lgs. 16/2008<sup>65</sup>, dell'art. 3-ter, "Principio dell'azione ambientale"<sup>66</sup>, attraverso il quale il legislatore stabilì il primato del principio *de quo* tra i principi sui quali la tutela dell'ambiente deve essere informata.

Viene poi richiamato implicitamente anche nell'art. 3-bis TUA<sup>67</sup>, il quale lo menziona tra i principi generali in tema di tutela dell'ambiente.

Nonostante abbia ottenuto un vero e proprio riconoscimento dal diritto positivo, il principio di precauzione pone problemi riguardo la costruzione della fattispecie penale anche in materia ambientale, ossia in riferimento agli elementi della colpa e del nesso causale<sup>68</sup>.

---

<sup>62</sup> Art. 178 TUA, "Principi": «1. La gestione dei rifiuti è effettuata conformemente ai principi di precauzione, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione [...]».

<sup>63</sup> Art. 307 TUA, "Notificazione delle misure preventive e di ripristino": «1. Le decisioni che impongono misure di precauzione, di prevenzione o di ripristino, adottate ai sensi della parte sesta del presente decreto, sono adeguatamente motivate e comunicate senza indugio all'operatore interessato con indicazione dei mezzi di ricorso di cui dispone e dei termini relativi».

<sup>64</sup> Art. 310 TUA, "Ricorsi": «1. I soggetti di cui all'articolo 309, comma 1, sono legittimati ad agire, secondo i principi generali, per l'annullamento degli atti e dei provvedimenti adottati in violazione delle disposizioni di cui alla parte sesta del presente decreto nonché avverso il silenzio inadempimento del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e per il risarcimento del danno subito a causa del ritardo nell'attivazione, da parte del medesimo Ministro, delle misure di precauzione, di prevenzione o di contenimento del danno ambientale. [...]».

<sup>65</sup> Decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4, Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale, in Gazzettaufficiale.it.

<sup>66</sup> Art. 3-ter TUA, "Principio dell'azione ambientale": «1. 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 una adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva [...]».

<sup>67</sup> Art. 3-bis TUA, "Principi sulla produzione del diritto ambientale": «1. I principi posti dal presente articolo e dagli articoli seguenti costituiscono i principi generali in tema di tutela dell'ambiente, adottati in attuazione degli articoli 2, 3, 9, 32, 41, 42 e 44, 117 commi 1 e 3 della Costituzione e nel rispetto del Trattato dell'Unione europea. 2. I principi previsti dalla presente Parte Prima costituiscono regole generali della materia ambientale nell'adozione degli atti normativi, di indirizzo e di coordinamento e nell'emanazione dei provvedimenti di natura contingibile ed urgente. 3. I principi ambientali possono essere modificati o eliminati soltanto mediante espressa previsione di successive leggi della Repubblica italiana, purché sia comunque sempre garantito il corretto recepimento del diritto europeo».

<sup>68</sup> Per la trattazione dei problemi che sorgono nella costruzione della norma penale si rimanda al capitolo precedente.

Come osservato<sup>69</sup>, così come analizzato nel capitolo precedente, parte della dottrina non ritiene conciliabile il principio *de quo* con la materia penale<sup>70</sup>. Altra parte, invece, anche considerando il principio di precauzione non legittimante alcuna obbligazione, ritiene che possa configurarsi una c.d. precauzione generica, ossia dei comportamenti non tipizzati ma che in relazione al caso di specie e successivamente ad una valutazione *ex ante*, appaiono necessari per sventare un rischio. Ciò che rileva ai fini della differenziazione tra una c.d. precauzione generica o specifica, è rispettivamente la possibilità di configurare un dovere di cautela generale, ossia un obbligo riferibile a determinati soggetti. C'è chi ritiene<sup>71</sup>, invece, che non sia presente all'interno dell'ordinamento italiano l'elemento della precauzione generica, ma per arrivare a tale assunto occorre analizzare i soggetti a cui la normativa in materia si riferisce.

In precedenza, si sosteneva la non vincolatività del principio di precauzione e delle norme ad esso ispirate per i privati, scaturendo dagli stessi obblighi solo in capo agli organi pubblici preposti. Tale teoria, a seguito della modifica effettuata ad opera del d.lgs. 16/2008 succitato, non appare condivisibile.

Nonostante all'art. 3-bis, comma 2, TUA, "Principi sulla produzione del diritto ambientale", si afferma che il principio *de quo*, al pari degli altri principi ambientali, costituisce «regola generale della materia ambientale nell'adozione degli atti normativi, di indirizzo e di coordinamento e nell'emanazione dei provvedimenti di natura contingibile e urgente», dunque apparendo come vincolante unicamente per gli organi pubblici preposti, gli artt. 3-ter e 310 consentono di affermare il contrario. Rispettivamente, gli articoli appena menzionati si riferiscono l'uno alle "persone fisiche", l'altro all'"operatore", ossia l'individuo che si imbatte nel rischio nel caso concreto.

Secondo la dottrina<sup>72</sup>, i criteri che compongono la colpa generica, ovvero imprudenza, negligenza, imperizia, seppur elementi molto ampi, possono essere

---

<sup>69</sup> SALVEMME I., *Il ruolo del principio di precauzione nel "nuovo" diritto penale dell'ambiente*, in "Diritto penale contemporaneo", n. 1/2018.

<sup>70</sup> PIERGALLINI C., *Il paradigma della colpa nell'età del rischio: prove di resistenza del tipo*, in Riv. It. Dir. proc. Pen., 2005.

<sup>71</sup> RUGA RIVA C., *Dolo e colpa nei reati ambientali. Considerazioni su precauzione, dolo eventuale ed errore*, in "Diritto Penale Contemporaneo", 19 gennaio 2015, [www.iusexplorer.it](http://www.iusexplorer.it), 2018.

<sup>72</sup> *Ibidem*.

riempiti di contenuto in riferimento ai singoli casi che vengono in rilievo, «anche alla luce del principio di precauzione, sempre che, beninteso, lo si interpreti in modo rigoroso»<sup>73</sup>, come in materia ambientale unicamente a seguito di una valutazione scientifica obbiettiva.

L'art. 301, comma 3, TUA stabilisce l'obbligo di informare tempestivamente gli enti locali e il Prefetto del luogo in cui si prospetta l'evento lesivo in capo a colui che eserciti un'attività professionale avente una rilevanza ambientale e che si imbatta nel potenziale rischio, senza menzionare ulteriori misure operative, come invece avviene in riferimento all'attuazione del principio di prevenzione all'art. 304 TUA, relativo a danni imminenti reali.

Viene ipotizzata la possibilità di interpretare il dovere di informativa quale norma di precauzione specifica «laddove, a titolo di precauzione generica, resta aperta la questione dei comportamenti che di volta in volta, ad una valutazione *ex ante*, appaiano necessari a sventare il rischio, nell'ambito di una valutazione che tenga conto della probabilità di verificazione dell'evento, della sua magnitudine e dei costi delle misure precauzionali»<sup>74</sup>.

Dunque, appare corretto affermare la mancanza della previsione di una precauzione generica all'interno del corpo del TUA, in quanto l'art. 3-*ter* più che una regola di condotta sembra indicare un principio, il quale necessita di una *interpositio legislatoris* per vincolare i privati. A tale conclusione si arriva anche dall'esame dell'art. 301, comma 4, TUA<sup>75</sup>, il quale nello stabilire i criteri da rispettare per l'adozione di misure di prevenzione, inquadra il Ministero dell'Ambiente a rispettare i principi di proporzionalità e di non discriminazione e ad effettuare preventivamente un'analisi sul bilanciamento dei costi e dei benefici senza fissare alcuna pretesa dai cittadini.

Per configurare una precauzione generica, in rispetto del principio di colpevolezza, si dovrebbe partire da dati seppur non consolidati nella comunità scientifica,

---

<sup>73</sup> RUGA RIVA C., *Diritto Penale dell'ambiente*, Giappichelli Editore, Torino, 2016.

<sup>74</sup> *Ibidem*.

<sup>75</sup> Art. 301, comma 4, TUA: «[...] 4. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, in applicazione del principio di precauzione, ha facoltà di adottare in qualsiasi momento misure di prevenzione, ai sensi dell'articolo 304, che risultino: a) proporzionali rispetto al livello di protezione che s'intende raggiungere; b) non discriminatorie nella loro applicazione e coerenti con misure analoghe già adottate; c) basate sull'esame dei potenziali vantaggi ed oneri; d) aggiornabili alla luce di nuovi dati scientifici. [...]».

comunque frutto di numerosi studi scientifici, che teorizzano un nesso tra determinate azioni e conseguenze dannose per l'ambiente, basato su argomentazioni plausibili da cui trarre le condotte da tenere per evitare il rischio congetturato.

Pertanto, negare la possibilità di una valenza della precauzione generica all'interno dell'ordinamento rispetta a pieno un'ottica di approccio conforme al principio di offensività. Eppure, il fulcro del principio di precauzione risiede nell'atteggiamento da adottare in situazioni incerte, che richiamano necessariamente il bisogno di un generico obbligo di precauzione.

Successivamente all'introduzione dei c.d. ecoreati, ad opera della legge n. 68 del 2015<sup>76</sup>, ci si è chiesti se sia possibile che il principio di precauzione trovi applicazione con riguardo alle fattispecie di cui agli artt. 452-bis<sup>77</sup>, 452-ter<sup>78</sup> e 452-quinquies C.p.<sup>79</sup>.

La fattispecie di inquinamento ambientale sanziona la condotta dolosa e colposa di chi «abusivamente cagiona una compromissione o un deterioramento significativi e misurabili» alle componenti ambientali.

---

<sup>76</sup> Legge 22 maggio 2015, n. 68, Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente, consultabile in [Gazzettaufficiale.it](http://Gazzettaufficiale.it)

<sup>77</sup> Art. 452-bis C.p., "Inquinamento ambientale": «È punito con la reclusione da due a sei anni e con la multa da euro 10.000 a euro 100.000 chiunque abusivamente cagiona una compromissione o un deterioramento significativi e misurabili: 1) delle acque o dell'aria, o di porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo; 2) di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna. Quando l'inquinamento è prodotto in un'area naturale protetta o sottoposta a vincolo paesaggistico, ambientale, storico, artistico, architettonico o archeologico, ovvero in danno di specie animali o vegetali protette, la pena è aumentata».

<sup>78</sup> Art.452-ter C.p., "Morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale": « Se da uno dei fatti di cui all'articolo 452-bis deriva, quale conseguenza non voluta dal reo, una lesione personale, ad eccezione delle ipotesi in cui la malattia ha una durata non superiore ai venti giorni, si applica la pena della reclusione da due anni e sei mesi a sette anni; se ne deriva una lesione grave, la pena della reclusione da tre a otto anni; se ne deriva una lesione gravissima, la pena della reclusione da quattro a nove anni; se ne deriva la morte, la pena della reclusione da cinque a dieci anni. Nel caso di morte di più persone, di lesioni di più persone, ovvero di morte di una o più persone e lesioni di una o più persone, si applica la pena che dovrebbe infliggersi per l'ipotesi più grave, aumentata fino al triplo, ma la pena della reclusione non può superare gli anni venti».

<sup>79</sup> Art. 452-quinquies C.p., "Delitti colposi contro l'ambiente": «Se taluno dei fatti di cui agli articoli 452 bis e 452 quater è commesso per colpa, le pene previste dai medesimi articoli sono diminuite da un terzo a due terzi. Se dalla commissione dei fatti di cui al comma precedente deriva il pericolo di inquinamento ambientale o di disastro ambientale le pene sono ulteriormente diminuite di un terzo».

Trattando dell'ipotesi colposa di inquinamento ambientale, il legislatore richiede ai fini della configurazione del reato che la condotta venga realizzata "abusivamente", ossia che sussista una c.d. clausola di anti giuridicità espressa.

Mentre in un primo momento la dottrina interpretava tale clausola quale mancanza di titolo autorizzativo, la giurisprudenza ha da subito esteso il campo applicativo della fattispecie anche alle condotte esercitate in presenza di un titolo autorizzativo scaduto, illegittimo ovvero nei casi di violazione delle prescrizioni contenute nello stesso.

Nella prima sentenza della Suprema Corte inerente al delitto di inquinamento ambientale<sup>80</sup>, la stessa ha ricordato la recente pronuncia<sup>81</sup> in relazione al requisito dell'abusività della condotta che, con riferimento al delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, veniva originariamente sanzionato dall'art. 53-*bis* del d.lgs. 22/97 e, attualmente, dall'art. 260 del d.lgs. 152/06.

Nel caso di specie all'imputato veniva contestato il delitto di inquinamento ambientale di cui all'art. 452-*bis* c.p. per non aver rispettato le norme progettuali dei lavori di dragaggio di un tratto di fondale marino oggetto di bonifica, provocando la dispersione di sedimenti nelle acque circostanti con conseguente trasporto degli inquinanti in essi contenuti (idrocarburi e metalli pesanti), e così cagionando un deterioramento ed una compromissione significativa delle acque del golfo di La Spezia.

Il Tribunale di La Spezia annulla il provvedimento di sequestro ritenendo insussistente l'evento di compromissione o deterioramento significativo e misurabile delle acque in quanto occorrerebbe la tendenziale irreversibilità del danno, insussistente nel caso di specie.

La Corte di Cassazione annulla l'ordinanza del Tribunale con rinvio per nuovo esame, ritenendo non corretta l'interpretazione dell'evento di deterioramento come danno tendenzialmente irreversibile, ed evidenziando la necessità di un giudizio più ampio, esteso all'impatto delle sostanze tossiche sulla composizione e sulla funzionalità delle acque. In tale sede, oltre che sulle nozioni di "compromissione e

---

<sup>80</sup> Corte di Cassazione, Sez. III penale, 21 settembre 2016, n. 46170, consultabile in [Dirittopenalecontemporaneo.org](http://Dirittopenalecontemporaneo.org).

<sup>81</sup> Corte di Cassazione, Sez. III penale, 10 marzo 2015, n. 21030, consultabile in [Lexambiente.it](http://Lexambiente.it).

deterioramento” e “significatività e misurabilità del danno”, la Corte si esprime definendo il concetto di “abusività della condotta”

In tale pronuncia, la Corte statui la sussistenza del carattere abusivo dell’attività organizzata di gestione dei rifiuti nel caso in cui essa venga svolta continuativamente nell’inosservanza delle prescrizioni delle autorizzazioni. Ciò non si verifica solamente nei casi in cui tali autorizzazioni manchino del tutto (c.d. attività clandestina), ma anche quando esse siano scadute o palesemente illegittime e comunque non commisurate al tipo di rifiuti ricevuti, aventi diversa natura rispetto a quelli autorizzati<sup>82</sup>.

La Corte evidenzia come alla sentenza, nella quale vengono escluse violazioni dei principi costituzionali rispetto ad eventuali incertezze interpretative connesse all’interpretazione del termine «abusivamente», ne seguano altre nelle quali si giunge alle medesime conclusioni<sup>83</sup>. Secondo gli Ermellini tali principi possono essere utilizzati anche in relazione al delitto in esame, rispetto al quale rilevano come la dottrina, richiamando i contenuti della direttiva 2008/99/CE, abbia riconosciuto con solide argomentazioni un concetto più ampio di condotta «abusiva», il quale ricomprende non solo le condotte poste in essere in violazione di leggi statali o regionali, ma anche di prescrizioni amministrative.

---

<sup>82</sup> Si rinvia a RUGA RIVA C., *I nuovi ecoreati. Commento alla legge 22 maggio 2015, n. 68*, Torino, 2015; Id., *Ancora sul concetto di abusivamente: replica ad Amendola*, in Lexambiente.it, 2015; nello stesso senso FIMIANI P., *La tutela penale dell’ambiente*, Milano, 2015; RAMACCI L., *Prime osservazioni sull’introduzione dei delitti contro l’ambiente nel codice penale e le altre disposizioni della legge 22 maggio 2015 n. 68*, in Lexambiente.it; per più ampie considerazioni sull’“abusivamente” come clausola di illiceità espressa, cfr. SIRACUSA L., *La legge 22 maggio 2015, n.68 sugli “ecodelitti”: una svolta “quasi” epocale per il diritto penale dell’ambiente*, in Dir. pen. cont. – Riv. trim., 2, 2015; CATENACCI M., *I delitti contro l’ambiente fra aspettative e realtà*, in Dir. pen. proc., 2015; PALMISANO S., *Delitti contro l’ambiente, quand’è che in disastro si può dire abusivo*, in Lexambiente.it; contra AMENDOLA G., *Ma che significa veramente disastro ambientale abusivo?*, in Lexambiente.it, 2015; Id., *Viva Viva il disastro ambientale abusivo*, in Lexambiente.it, 2015; Id., *Il disastro ambientale abusivo non è stato imposto dalla UE ma per introdurre nella nostra legislazione ambientale una restrizione della normale responsabilità penale delle industrie*, in Lexambiente.it, 2015; Id., *Non c’è da vergognarsi se si sostiene che nel settore ambientale la responsabilità penale degli industriali inquinatori deve essere più limitata di quella “normale”*, in Lexambiente.it, 2015.

<sup>83</sup> Corte di Cassazione, Sez. III penale, 8 gennaio 2015, n. 18669, Gattuso, non massimata; Corte di Cassazione, Sez. III penale, 15 ottobre 2013, n. 44449 Ghidoli, Rv. 258326; Corte di Cassazione, Sez. III penale, 20 dicembre 2012, n. 19018, Accarino e altri, Rv. 255395; Corte di Cassazione, Sez. III penale, 14 luglio 2011, n. 46189, Passariello e altri, Rv. 251592; Corte di Cassazione, Sez. III, penale, 23 settembre 2010, n. 40845, Del Prete ed altri, non massimata ed altre prec. conf.

Alla luce di quanto fin qui esposto, la Corte di Cassazione statuisce che le conclusioni assunte sul punto dal Tribunale risultano del tutto legittime come pure riconosciuto dal ricorrente.

Nonostante l'abusività della condotta non era stata oggetto di contestazione, in quanto nel caso di specie si trattava di attività certamente abusiva siccome effettuata in spregio alle prescrizioni imposte dal progetto di bonifica<sup>84</sup>, la Corte ha deciso di soffermarsi proprio allo scopo di suffragare la configurazione della fattispecie di cui all'art. 452-*bis* C.p. non solo nei casi di inosservanza di una regola normativamente prevista, ma anche qualora vi sia stata la violazione di regole generali di condotta.

Pertanto, il concetto di abusività viene ampliato al punto di includere i principi generali in materia ambientale tra le fonti legittimate a delineare una data condotta come illegittima, declinandola come abusiva. Ciò anche nel caso in cui questi non risultino da specifici precetti, sanzionati amministrativamente o penalmente, dunque ricomprendendovi il principio di precauzione.

Inoltre, secondo la giurisprudenza di legittimità, il giudice penale non può prescindere da un controllo sulla legittimità stessa dei provvedimenti autorizzatori che non possono assumere valore scriminante nel caso in cui contengano prescrizioni discordi alla legge, in quanto in contrasto con le migliori tecniche disponibili (MTD)<sup>85</sup>, ovvero, più in generale, con il principio di precauzione. Sull'interpretazione del principio *de quo* viene rilevato<sup>86</sup> il decreto con cui il Gip del Tribunale di Savona dispose il sequestro della centrale termoelettrica Tirreno Power<sup>87</sup>, nel quale appunto statuì che il principio di precauzione fosse qualificabile quale «principio generale e ineludibile in tema di diritto ambientale con portata precettiva (e non solo programmatica) a cui devono attenersi tutti, persone fisiche

---

<sup>84</sup> Il caso sottoposto alla Cassazione riguardava la bonifica dei fondali di due moli del golfo di La Spezia ove, secondo l'accusa, la ditta incaricata aveva violato palesemente le prescrizioni progettuali, le quali prevedevano particolari accorgimenti per limitare l'intorbidimento delle acque, quali, in particolare, un sistema di panne galleggianti ancorate al fondo.

<sup>85</sup> Riguardo le migliori tecniche disponibili, c.d. MTD (BAT, Best Available Techniques), esse consistono in disposizioni dal carattere vincolante che concorrono nel definire gli standard di diligenza, perizia e prudenza da ritenersi adeguati ed esigibili in rapporto all'attività pericolosa posta in essere.

<sup>86</sup> LONGO A. e DISTEFANO F.M., *Il ruolo del principio di precauzione nella tutela del bene ambiente fra diritto amministrativo e penale*, in *Federalismi.it*, 4 settembre 2019.

<sup>87</sup> Tribunale di Savona, Ufficio del Giudice per le indagini preliminari, decreto di sequestro preventivo dell'11 marzo 2014.

e giuridiche, pubbliche e private, che richiede l'adozione di tutte le cautele disponibili (fino all'astensione dall'attività) in tutti quei casi in cui esistano obiettive evidenze scientifiche atte a far temere effetti nocivi sull'ambiente e sulla salute incompatibili con l'elevato livello di protezione prescelto dall'Unione Europea».

Nel caso di specie i limiti previsti dalla legge erano stati rispettati, dunque, il Giudice nell'ipotizzare la possibilità di configurare la responsabilità del gestore perlomeno a titolo di colpa, asserì che «se il rispetto dei limiti imposti esclude la configurabilità del reato di cui all'art. 674 C.p., essendo ammissibile che il legislatore o l'autorità amministrativa imponga *ex imperio* una soglia di tolleranza, tale presunzione di legittimità può operare solo in relazione ad un disturbo (olfattivo o visivo) transeunte e non certo laddove si verifichi un danno alla salute integrante una lesione personale, o addirittura un decesso, ovvero una pluralità di tali eventi, rientranti nella più ampia nozione di disastro. [...] nessun margine di tolleranza può essere contemplato, nel nostro sistema giuridico, in ordine alla causazione di lesioni, morti o di danno ambientale di dimensioni tali da integrare la nozione di disastro, attesa la posizione preminente da attribuirsi ai beni della salute e dell'ambiente rispetto a quello della libertà delle attività economiche».

Tuttavia, per la configurazione della condotta colposa, occorre sia possibile individuare la condotta alternativa che il soggetto avrebbe dovuto tenere. In proposito il Gip affermò che il gestore avrebbe dovuto anticipatamente rispettare gli standard europei delle MTD, all'epoca non previste dalla legge quali obbligatorie<sup>88</sup>. Il Giudice a riguardo statuì che nonostante il rispetto delle MTD non fosse previsto obbligatoriamente dalla legge, è anche vero che esse costituiscono una precisa indicazione in merito alla condotta da tenere al fine di ridurre il danno ambientale.

Tale orientamento, ampiamente criticato<sup>89</sup>, pone problemi riferibili alla configurazione di una sorta di inversione dell'onere della prova, possibilità non

---

<sup>88</sup> Con il recepimento nell'ordinamento italiano, ad opera del d.lgs. 4 marzo 2014, n. 46, della direttiva 2010/75/UE, i valori limite di emissione e le altre condizioni dell'autorizzazione vengono stabilite sulla base delle conclusioni sulle BAT.

<sup>89</sup> SALVEMME I., *Il ruolo del principio di precauzione nel "nuovo" diritto penale dell'ambiente*, in "Diritto penale contemporaneo", n. 1/2018.

consentita nel nostro ordinamento, in quanto l'indagato si troverebbe a dover dimostrare l'assenza di rischi per l'ambiente all'epoca in cui esercitava l'attività autorizzata.

Secondo parte della dottrina<sup>90</sup>, seguendo tale ipotesi, il gestore dovrebbe non solo formulare la norma cautelare da rispettare, ma spingersi fino ad individuare il rischio posto alla base della regola stessa. Pertanto, sorge l'interrogativo se non sia necessario, per la qualificazione di una condotta come abusiva, un disvalore nella stessa tale da renderla disapprovabile dall'ordinamento, dunque, se il privato debba essere ritenuto responsabile nel caso di incongruenza tra le prescrizioni previste dall'AIA in base alle MTD e quelle che dovrebbero derivare in applicazione del principio di precauzione.

In base al testo dell'art. 452-*bis* C.p., l'evento sanzionato a titolo di "Inquinamento ambientale" consta nella compromissione o deterioramento significativo e misurabile di almeno una delle componenti ambientale.

Secondo la giurisprudenza consolidata della Corte Suprema, il criterio della summenzionata misurabilità dell'evento deve essere inteso in considerazione di studi scientifici che consentano una valutazione, seppur non certa, della dimensione dell'evento e del danno provocato. Ad opinione della dottrina, tenendo presente la carenza di tassatività del delitto in questione, risulta fondamentale che l'evento venga valutato su dati scientifici che, in contesti complessi come quelli delle contaminazioni e delle emissioni di sostanze non normate, possano conferire solidità alla decisione<sup>91</sup> quali, ed esempio, i c.d. limiti-soglia.

Questi ultimi, seppur non essendo espressamente richiamati dalla disposizione in esame, potrebbero fungere quale criterio per la configurazione della fattispecie, in quanto non sarebbe possibile ammettere la sussistenza del reato in mancanza di regole imposte dalla legge o da prescrizioni amministrative, specialmente ove è il tenore letterale della norma stessa, attraverso l'uso dell'avverbio abusivamente, a richiedere la violazione di leggi o provvedimenti autorizzativi. La mancanza della previsione di criteri da violare per la configurazione della fattispecie porterebbe alla

---

<sup>90</sup> LONGO A. e DISTEFANO F.M., *Il ruolo del principio di precauzione nella tutela del bene ambiente fra diritto amministrativo e penale*, in *Federalismi.it*, 4 settembre 2019.

<sup>91</sup> *Ibidem*.

possibilità di delineare un evento (compromissione/deterioramento) quale misurabile, in assenza però di indici per la qualificazione dello stesso.

Ciò conferma, come sostenuto dalla giurisprudenza, il perimetro troppo sfumato del testo dell'art. 452-*bis* C.p., in quale presenta lacune anche riguardo all'elemento soggettivo.

In merito, la recente giurisprudenza avalla la possibilità di muovere un rimprovero all'autore ponendo alla base della violazione l'inosservanza del principio di precauzione, il quale viene considerato richiamabile facendo ricorso alle MTD laddove queste permettano un abbattimento delle emissioni oltre i limiti normativamente previsti. A riguardo si afferma come tale interpretazione presenti una moltitudine di criticità sotto il profilo della legittimità costituzionale, in ossequio ai principi su cui si deve fondare l'accertamento della responsabilità penale.

La dottrina a sostegno della tesi qui avanzata, per concludere, afferma che seppur non si debba disconoscere la rilevanza del principio di precauzione in materia di tutela ambientale, occorre tener presente come questo debba fungere più da indicazione per il legislatore che per l'interprete, onde evitare contrasti con i principi sottostanti alla materia penale; infatti, «spetta al legislatore valutare l'opportunità di pretendere un obbligo in capo al gestore di adeguarsi alle nuove *BAT* ovvero di sollecitare il controllo della Pubblica Amministrazione, disciplinandone le modalità»<sup>92</sup>.

In conclusione, appare necessario sottolineare come oggigiorno il legislatore comunitario non imponga l'adozione, in ossequio al principio di precauzione, di fattispecie necessariamente penali, né orienta verso interpretazioni necessariamente penalistiche. Nella visione comunitaria il fine ultimo è rappresentato dall'effettività della tutela del bene ambiente, quale che sia la branca dell'ordinamento idonea a garantirla.

Al di là delle possibili applicazioni appena analizzate, il principio *de quo* costituisce già fondamento esplicito di alcune specifiche normative ambientali, quali ad es. la

---

<sup>92</sup> LONGO A. e DISTEFANO F.M., *Il ruolo del principio di precauzione nella tutela del bene ambiente fra diritto amministrativo e penale*, in *Federalismi.it*, 4 settembre 2019.

disciplina degli organismi geneticamente modificati<sup>93</sup>, dei microrganismi geneticamente modificati<sup>94</sup>, del c.d. elettrosmog<sup>95</sup> e della gestione dei rifiuti<sup>96</sup>.

In tali ipotesi, il principio di precauzione viene assunto quale criterio di gestione del rischio in condizioni di incertezza scientifica, attraverso procedure, autorizzazioni, limiti-soglia cautelativi e prescrizioni stabiliti al fine di eliminare o, comunque, minimizzare rischi che la scienza ha ipotizzato ma che rimangono incerti.

Ai fini di una completa trattazione, occorre soffermarsi su un'analisi riguardo quelle che sono le "Migliori tecniche disponibili", più volte menzionate.

Di natura comunitaria<sup>97</sup>, ai sensi dell'art. 5, primo comma, lett. l) *ter* TUA<sup>98</sup>, le MTD rappresentano i criteri da rispettare nella fase produttiva di attività potenzialmente inquinanti, in quanto misure idonee ad assicurare la protezione dell'ambiente contemperando tale bisogno con la libertà di iniziativa economica.

---

<sup>93</sup> Decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 224, Attuazione della direttiva 2001/18/CE concernente l'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati, in Gazzettaufficiale.it.

<sup>94</sup> Decreto legislativo 12 aprile 2001, n. 206, "Attuazione della direttiva 98/81/CE che modifica la direttiva 90/219/CE, concernente l'impiego confinato di microrganismi geneticamente modificati", consultabile in Camera.it.

<sup>95</sup> Legge 22 febbraio 2001, n. 36, Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, consultabile in Camera.it.

<sup>96</sup> Art. 178, Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, Norme in materia ambientale, in Gazzettaufficiale.it.

<sup>97</sup> A livello europeo le MTD vengono disciplinate con la Direttiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento), recepita nell'ordinamento italiano attraverso Decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 46, "Attuazione della direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento)", consultabile in Gazzettaufficiale.it. Il riferimento alle MTD era già presente nelle direttive 2008/1/CE e 96/61/CE, conosciute come direttive IPPC (Integrated Pollution Prevention and Control), volte a garantire il c.d. approccio integrato ambientale, cioè una disciplina delle attività industriali e agricole mirante a ridurre al minimo le emissioni inquinanti nell'atmosfera, nelle acque e nel suolo, oltre che i rifiuti, per raggiungere un elevato livello di protezione dell'ambiente e della salute.

<sup>98</sup> Art. 5, co. 1, lett. l) *ter* TUA: «[...] migliori tecniche disponibili (best available techniques - BAT): la più efficiente e avanzata fase di sviluppo di attività e relativi metodi di esercizio indicanti l'idoneità pratica di determinate tecniche a costituire, in linea di massima, la base dei valori limite di emissione e delle altre condizioni di autorizzazione intesi ad evitare oppure, ove ciò si riveli impossibile, a ridurre in modo generale le emissioni e l'impatto sull'ambiente nel suo complesso. Nel determinare le migliori tecniche disponibili, occorre tenere conto in particolare degli elementi di cui all'allegato XI. Si intende per: 1) tecniche: sia le tecniche impiegate sia le modalità di progettazione, costruzione, manutenzione, esercizio e chiusura dell'impianto; 2) disponibili: le tecniche sviluppate su una scala che ne consenta l'applicazione in condizioni economicamente e tecnicamente idonee nell'ambito del relativo comparto industriale, prendendo in considerazione i costi e i vantaggi, indipendentemente dal fatto che siano o meno applicate o prodotte in ambito nazionale, purché il gestore possa utilizzarle a condizioni ragionevoli; 3) migliori: le tecniche più efficaci per ottenere un elevato livello di protezione dell'ambiente nel suo complesso; [...]».

Nell'ambito extrapenale<sup>99</sup>, la funzione delle MTD consiste nel concorrere alla creazione dei limiti-soglia utilizzati quali parametri da rispettare nello svolgimento dell'attività produttiva.

Nel campo del diritto penale, nonostante non vengano richiamate espressamente in alcuna fattispecie, le MTD contribuiscono ad individuare gli elementi dei reati ambientali, concorrendo a definire il parametro di cui è sanzionata la violazione. Da ciò è sorto il dibattito riguardo il ruolo di tali criteri quale integrazione tecnica del diritto penale. Partendo dall'assunto della mancanza di un richiamo normativo delle stesse, le MTD vengono in rilievo indirettamente, ossia utilizzate come parametro per il calcolo dei valori limite, quest'ultimi elementi della fattispecie. Ma, agganciare la pena alla violazione di una normativa tecnica, dunque di natura sub-legislativa, potrebbe destare difficoltà sotto il profilo della riserva di legge. Anche configurando le stesse sotto altra natura, richiamando la normativa europea, resterebbe irrisolto il problema maggiore delle MTD, ossia se sia possibile fondare una sanzione su elementi nel cui processo di formazione vengano coinvolte scelte politico-economiche<sup>100</sup>. In effetti, come già rilevato, le "migliori tecniche

---

<sup>99</sup> Nel Testo Unico Ambientale le MTD vengono più volte citate: l'art. 29 bis TUA (individuazione e utilizzo delle migliori tecniche disponibili) impone di tener conto delle Conclusioni sulle MTD nel rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale (c.d. AIA, cioè l'autorizzazione, prevista dall'art. 29 sexies TUA, che sostituisce le varie autorizzazioni previste per la tutela delle singole matrici ambientali precedentemente rilasciate singolarmente, per gli impianti previsti dall'Allegato VIII del Codice dell'Ambiente); riguardo la tutela del suolo e delle risorse idriche, l'art. 98 TUA (risparmio idrico) prevede l'utilizzo delle MTD al fine di eliminare sprechi, ridurre consumi, incrementare riciclo e utilizzo; l'art. 100 TUA (reti fognarie) richiama le MTD nella progettazione, costruzione e manutenzione delle reti fognarie; l'art. 101 TUA (criteri generali della disciplina degli scarichi) stabilisce che le Regioni possono stabilire valori di emissione diversi e più restrittivi di quelli indicati dall'apposito allegato del Codice dell'Ambiente, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili; in materia di gestione di rifiuti e bonifica dei siti inquinati, l'art. 180 (prevenzione della produzione di rifiuti) richiama le MTD quale strumento per la prevenzione e la riduzione della produzione dei rifiuti; l'art. 187 (miscelazione di rifiuti) prevede che la miscelazione di rifiuti possa essere, a certe condizioni, autorizzata se conforme alle MTD; l'art. 215 TUA (auto smaltimento) impone di tenere in considerazione le MTD nell'attività di smaltimento di rifiuti non pericolosi effettuati nel luogo di produzione; l'art. 237 octies (condizioni di esercizio degli impianti di incenerimento e incenerimento) obbliga l'adozione di tutte le misure per ridurre le emissioni e gli odori «secondo le migliori tecniche disponibili»; in materia di tutela dell'aria e di riduzione delle emissioni in atmosfera, l'art. 271 TUA (valori limite di emissione e prescrizione per gli impianti e le attività) lega l'individuazione dei valori di emissione alle MTD.

<sup>100</sup> GIUNTA F., *Ideologie punitive e tecniche di normazione nel diritto penale dell'ambiente. L'esperienza italiana*, in "Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia", 2002: «molte delle scelte demandate alle fonti regolamentari non sono solamente tecniche, ma di valore [...] Da qui il fondato timore che la politica criminale in materia ambientale venga delegata in certa misura alla normativa regolamentare, cui il legislatore demanda importanti scelte di valore, in funzione delle quali viene allestito il presidio della cornice sanzionatoria penale».

disponibili” vengono stabilite anche tenendo conto di un parametro puramente economico, infatti è lo stesso art. 5, primo comma, lett. 1) *ter* TUA a statuire come col termine “disponibili” ci si riferisca alle tecniche «sviluppate su una scala che ne consenta l’applicazione in condizioni economicamente e tecnicamente idonee nell’ambito del relativo comparto industriale, prendendo in considerazione i costi e i vantaggi [...]».

Inoltre, si sollevano dubbi anche in relazione al profilo dell’offesa. Come precedentemente analizzato<sup>101</sup>, il concetto di rischio non coincide con quello di pericolo, e non sempre alla violazione dei limiti imposti dalla legge segue la realizzazione dell’evento nefasto presunto. Dunque, riguardo l’adozione delle MTD, tecniche obsolete non necessariamente provocano nel caso concreto un danno per l’ambiente, così come l’applicazione delle migliori tecniche disponibili individuate non assicura in assoluto l’assenza di conseguenze dannose.

L’assunzione delle MTD quale criteri sul quale fondare la sanzione si ricollega certamente al principio di precauzione, infatti autorevole dottrina<sup>102</sup> ha tentato di aggirare tale problema evidenziando la «ragionevolezza della presunzione fattuale (o scientifica) di pericolosità della condotta incriminata»<sup>103</sup>

Tuttavia, tale presunzione «fattuale o scientifica» che giustificerebbe i limiti imposti, non poggia unicamente su dati inerenti alla temibilità del danno ma anche, come già sottolineato, su interessi politico-economici, in cui si inserisce il tema del c.d. rischio consentito<sup>104</sup>.

Da ciò sorge un ulteriore quesito, ossia a chi e in base a cosa spetta stabilire i limiti entro il quale il rischio possa essere definito come accettabile. In base alla normativa

---

<sup>101</sup> Si rinvia al Cap. I, par. 1.2.1.

<sup>102</sup> RUGA RIVA C., *Diritto Penale dell’ambiente*, Giappichelli Editore, Torino, 2016: l’Autore afferma che: «La presunzione di offensività di talune condotte, caratterizzate ad es. dal superamento di date soglie di inquinamento, sembra in definitiva meglio attagliarsi alla categoria del pericolo astratto, nel senso della sufficienza di una plausibile attitudine della condotta a deteriorare in modo significativo il bene tutelato in prospettiva futura, anche in sinergia con altre condotte analoghe».

<sup>103</sup> BOSI M., *Le best available techniques nella definizione del fatto tipico e nel giudizio di colpevolezza*, in *Criminaljusticenetwork.eu*, 2018.

<sup>104</sup> Al riguardo, al par. 1.3. viene richiamato l’art. L. 110-1 del Codice dell’ambiente francese, il quale, nell’elencare i principi alla base di uno sviluppo sostenibile per preservare le matrici ambientali e le generazioni future, nomina come primo il principio di precauzione, «secondo il quale l’assenza di certezza, date le conoscenze scientifiche e tecniche del momento, non deve ritardare l’adozione di misure efficaci e proporzionate per prevenire un rischio di danno grave e irreversibile all’ambiente ad un costo economicamente accettabile».

vigente, in considerazione anche del richiamo attuativo all'interno del TUA, spetta al diritto europeo tale funzione di determinazione. Infatti, la direttiva 2010/75/UE prevede una vera e propria "codificazione" di tali tecniche a carico della Commissione europea alla quale, all'esito di uno scambio di informazioni tra la stessa e gli Stati Membri, le industrie interessate e le organizzazioni non governative che promuovono la protezione ambientale, spetta elaborare, riesaminare e aggiornare le c.d. conclusioni sulle MTD. Tale procedura prende il nome di c.d. procedura di comitato, la quale si conclude con un atto comunitario che riveste la forma della decisione di esecuzione<sup>105</sup>.

### **3.2.2. Fattispecie incriminatrici e logica di precauzione: le disposizioni penali in materia di organismi geneticamente modificati**

Come affermato nel precedente paragrafo, il principio di precauzione costituisce il fondamento espresso della disciplina degli organismi geneticamente modificati, in quanto trattasi di un ambito particolarmente caratterizzato da aleatorietà ed incertezza.

Le prime norme in tema di OGM<sup>106</sup> si sviluppano attorno agli Novanta all'interno dell'ambito europeo ove, nel decennio successivo, vengono emanati due

---

<sup>105</sup> Tale processo di selezione delle MTD oltrepassa, con riguardo ai procedimenti AIA, quello delle linee guida di fonte ministeriale emanate dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, ai sensi dell'art. 4 del d. lgs. 59 del 18 febbraio 2005 e dell'art. 3 c. 2 del d.lgs. 4 agosto 1999, n. 372 (entrambi di attuazione della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento), con l'ausilio della Commissione nazionale per la redazione delle linee guida per l'individuazione delle MTD: si veda il punto 13 delle Linee di indirizzo sulle modalità applicative della disciplina in materia di prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento recata dal Titolo III bis alla parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152 alla luce delle modifiche introdotte dal d.lgs. 4 marzo 2014 n. 46 del Ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare del 27 ottobre 2014, secondo cui le linee guida MTD emanate ai sensi dei d.lgs. 372/1999 e 59/2005 non costituiscono più riferimento normativo ma possono essere considerati utili riferimenti tecnici per le parti non compiutamente illustrate nei BREF comunitari sulle MTD, e Quaranta A., Le prime linee di indirizzo AIA e la promessa "uniformità applicativa", in *Ambiente & Sviluppo*, 2015. Ciò con riferimento alle installazioni soggette ad AIA, sebbene si sia notato come le prescrizioni tecniche dei BREF comunitari sulle MTD siano destinati ad assumere un ruolo sempre più rilevante anche con riferimento agli impianti e alle attività sottoposti ad autorizzazione ordinaria (GIAMPIETRO V., BAT, valori limite di emissione atmosferica e obiettivi di qualità ambientale, consultabile in Lexambiente.it).

<sup>106</sup> Definizione di OGM: «[...] organismo geneticamente modificato (OGM), un organismo, diverso da un essere umano, il cui materiale genetico è stato modificato in modo diverso da quanto avviene in natura con l'accoppiamento e/o la ricombinazione genetica naturale», art. 2, n. 2, Direttiva 2001/18/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, 12 marzo 2001, sull'emissione

Regolamenti in tema di organismi geneticamente modificati<sup>107</sup>. Questi ultimi, pur facendo taluni riferimenti alla tutela della salute e dell'ambiente, appaiono riferiti principalmente alla salvaguardia delle libertà economiche delle imprese e alla libera circolazione delle merci.

Tale rilievo viene anche confermato dalla dichiarazione presente nel numero 3 del considerando del regolamento del 2002<sup>108</sup> e nel numero 4 del considerando del regolamento del 2003<sup>109</sup>, ove viene stabilito che differenti disposizioni legislative, regolamentari e amministrative nazionali in materia di OGM, devono essere evitate andando a costituire un ostacolo alla libera circolazione degli stessi, causando condizioni di concorrenza inique e disuguali.

Ciò rende la regolamentazione di tale materia problematica, anche perché sussiste la necessità di trovare un corretto bilanciamento tra i diversi interessi in gioco, in modo da evitare che la libertà di iniziativa economica venga esercitata in contrasto con la tutela della salute umana e ambientale.

Attualmente, né a livello europeo né nazionale, si rinvengono studi scientifici certi riguardo le possibili conseguenze, sulla salubrità umana e ambientale, che possono derivare dalla commercializzazione e dall'uso di OGM.

In ragione di tali incertezze, non è stato ritenuto possibile la previsione di un divieto totale di commercializzazione od uso degli stessi, prevenendo però la necessità di un'apposita autorizzazione, il quale accerti il possesso da parte del soggetto richiedente dei requisiti di idoneità per tali attività, ovvero obblighi di etichettatura che segnalino la presenza di OGM.

---

deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva 90/220/CEE del Consiglio.

<sup>107</sup> Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare.

Regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 settembre 2003 relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati.

<sup>108</sup> Considerando n. 3, Reg. n. 178/2002: «La libera circolazione degli alimenti e dei mangimi all'interno della Comunità può essere realizzata soltanto se i requisiti di sicurezza degli alimenti e dei mangimi non presentano differenze significative da uno Stato membro all'altro».

<sup>109</sup> Considerando n. 4, Reg., n. 1829/2003: «Le differenze fra le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative nazionali in materia di valutazione e autorizzazione degli alimenti e mangimi geneticamente modificati può costituire un ostacolo alla libera circolazione, creando condizioni di concorrenza iniqua e disuguale».

Ma tali precauzioni non appaiono sufficienti per contrastare i rischi che potrebbero scaturire dall'utilizzo di tali prodotti, anche considerando la possibile derivazione di rischi suscettibili di diffusione, in quanto la stessa direttiva 2001/18 CE precisa che per "organismo" si debba intendere qualsiasi entità biologica capace di riprodursi o di trasferire materiale genetico<sup>110</sup>.

Nell'ordinamento italiano, la disciplina degli OGM si rinviene principalmente nel D.lgs. n. 206/2001<sup>111</sup>, nel D.lgs. n. 224/2003<sup>112</sup> e nel D.lgs. n. 70/2005<sup>113</sup>.

Obiettivo di tali normative non è soltanto la protezione della salubrità umana e ambientale, ma anche effettuare una corretta valutazione e gestione del rischio al fine di tutelare l'interesse economico sottostante alla produzione, commercializzazione e uso di OGM. Appare opportuno sottolineare come questi ultimi potrebbero acquisire rilevanza anche sotto il profilo dell'utilità sociale<sup>114</sup>, pertanto appare necessario un più ampio margine di svolgimento di tali attività.

Tuttavia, non essendovi certezze scientifiche circa i rischi che nel lungo periodo potrebbero scaturire dall'utilizzo di organismi geneticamente modificati, l'intera regolamentazione della materia è dominata dall'influenza del principio di precauzione. A titolo esemplificativo si segnala l'art. 25, d.lgs. 224/2003, ai sensi del quale «Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, il Ministro della salute e il Ministro delle politiche agricole e forestali, per quanto di rispettiva competenza, possono, con provvedimento d'urgenza, limitare o vietare temporaneamente l'immissione sul mercato, l'uso o la vendita sul territorio nazionale di un OGM, come tale o contenuto in un prodotto, qualora, dopo la data

---

<sup>110</sup> Definizione di Organismo: «[...] organismo, qualsiasi entità biologica capace di riprodursi o di trasferire materiale genetico», art. 2, n. 1, Direttiva 2001/18/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, 12 marzo 2001, sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva 90/220/CEE del Consiglio.

<sup>111</sup> Decreto legislativo 12 aprile 2001, n. 206, Attuazione della direttiva 98/81/CE che modifica la direttiva 90/219/CE, concernente l'impiego confinato di microrganismi geneticamente modificati, consultabile in Camera.it.

<sup>112</sup> Decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 224, Attuazione della direttiva 2001/18/CE concernente l'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati, consultabile in Gazzettaufficiale.it.

<sup>113</sup> Decreto Legislativo 21 marzo 2005, n. 70, Disposizioni sanzionatorie per le violazioni dei regolamenti (CE) numeri 1829/2003 e 1830/2003, relativi agli alimenti ed ai mangimi geneticamente modificati, consultabile in Gazzettaufficiale.it.

<sup>114</sup> Una produzione di OGM controllata e selezionata potrebbe rappresentare una soluzione efficiente a problemi sociali quali la fame nel mondo, considerando il controllo che si può esercitare sulla produzione degli stessi.

di autorizzazione, sulla base di nuove o ulteriori informazioni che riguardano la valutazione dei rischi ambientali o a seguito di una nuova valutazione delle informazioni esistenti basata su nuove o supplementari conoscenze scientifiche, hanno fondati motivi di ritenere che detto OGM possa costituire un rischio per la salute umana, animale e per l'ambiente [...]». Tale articolo pone una clausola di salvaguardia imperniata sul principio di precauzione, come desumibile dalla previsione della temporanea sospensione delle attività inerenti ai prodotti in casi di disponibilità di nuove informazioni in merito.

Ci si è chiesti se sia opportuno o meno ricorrere allo strumento del diritto penale in un ambito ove il principio di precauzione riveste un ruolo centrale, in quanto attualmente risulta ancora problematico effettuare un giudizio, anche di mera probabilità, della causazione dell'evento dannoso. In tal caso si ricorrerebbe ad un'anticipazione della soglia di tutela che potrebbe porsi in contrasto con il principio costituzionale di offensività del diritto penale<sup>115</sup>.

L'ordinamento interno, nel permettere le attività inerenti agli OGM, pone l'obbligo del rispetto di rigorose condizioni, predisponendo una moltitudine di sanzioni, amministrative e penali, in caso di violazione delle disposizioni normative in materia<sup>116</sup>.

In riferimento alla previsione di sanzioni penali, si evidenzia come il legislatore abbia utilizzato varie strutture di reato, quali fattispecie di evento sia di danno che di pericolo concreto, ma prediligendo fattispecie contravvenzionali di mera condotta, fondate sulla violazione di norme procedurali<sup>117</sup>.

Queste ultime, tenendo in considerazione l'incertezza che delinea tale ambito di attività, appaiono idonee a rispondere alle necessità di tutela anticipata che richiedono i beni giuridici in gioco.

---

<sup>115</sup> PERINI C., *Tra sicurezza alimentare e sicurezza ambientale: il principio di precauzione nella gestione penale del rischio da OGM*, in FOFFANI – DOVAL PAIS – CASTRONUOVO, (a cura di), *La sicurezza agroalimentare nella prospettiva europea. Precauzione, prevenzione, repressione*, Milano, 2014.

<sup>116</sup> Tale sistema sanzionatorio risponde a quanto previsto dalla Direttiva 2001/18/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 marzo 2001 sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva 90/220/CEE del Consiglio, la quale all'art. 33, co. 2, stabilisce che "Le sanzioni devono essere efficaci, proporzionali e dissuasive".

<sup>117</sup> PERINI C., *La legislazione penale tra "diritto penale dell'evento" e "diritto penale del rischio"*, in Leg. Pen., 2012.

A riguardo, appaiono valide le critiche mosse<sup>118</sup> in merito all'irragionevolezza delle diverse sanzioni previste dal d.lgs. 224/2003.

L'Autrice si avvale dell'art. 34 del citato decreto allo scopo di evidenziare le discrasie presenti in tale sistema sanzionatorio<sup>119</sup>, ponendo alla base della critica l'individuazione di tre differenti tipologie di fattispecie penali. La prima di queste si ricollega al mancato rispetto delle procedure amministrative in materia, ipotesi identificabile all'art. 34, commi 1 e 2 prima parte; la seconda riguarda la violazione di provvedimenti riferibili a un determinato OGM, come nel caso dell'art. 34, comma 2 seconda parte; l'ultima tipologia racchiude i casi di mancata adozione delle misure necessarie alla tutela della salute umana e delle matrici ambientali a seguito della disponibilità di nuove informazioni a riguardo, ottenute successivamente all'emissione dell'autorizzazione, caso questo rinvenibile all'art.34, comma 5. I dubbi dell'Autrice si riferiscono sia alla natura della sanzione che al quantum della stessa.

Per quanto riguarda il primo profilo, l'art. 34 sanziona penalmente la fattispecie contravvenzionale enunciata al primo comma, ossia "l'emissione [...] senza averne dato preventiva notifica all'autorità nazionale competente", ovvero prevede una

---

<sup>118</sup> CONSORTE F., *Tutela penale e principio di precauzione: profili attuali, problematicità, possibili sviluppi*, Itinerari di Diritto Penale, Giappichelli Editore, Torino, 2013.

<sup>119</sup> Art. 34, "Sanzioni relative al Titolo II", d.lgs. 224/2003: «1. Chiunque effettua un'emissione deliberata di un OGM per scopi diversi dall'immissione sul mercato senza averne dato preventiva notifica all'autorità nazionale competente è punito con l'arresto da sei mesi a tre anni o con l'ammenda sino ad euro 51.700. 2. Se l'emissione è effettuata dopo la notifica, ma prima del rilascio del provvedimento di autorizzazione ovvero dopo che l'autorizzazione sia stata rifiutata o revocata ovvero in violazione dei provvedimenti che dispongono la sospensione o l'interruzione definitiva dell'emissione o prescrivono modifiche alle modalità dell'emissione, si applica l'arresto da sei mesi a due anni o l'ammenda sino ad euro 51.700. 3. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 si applicano per ogni successiva emissione dello stesso OGM nell'ipotesi prevista dall'articolo 8, comma 5. 4. Chiunque effettua una emissione deliberata di un OGM per scopi diversi dall'immissione sul mercato senza osservare le prescrizioni stabilite nel provvedimento di autorizzazione è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 7.800 ad euro 46.500. 5. Chiunque, nei casi previsti dall'articolo 11, comma 1, non comunica immediatamente all'autorità nazionale competente le informazioni prescritte ovvero non adotta, nello stesso tempo, le misure necessarie per la tutela della salute umana, animale e dell'ambiente ivi previste, è punito, nel primo caso, con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 7.800 ad euro 46.500, nel secondo, con l'arresto sino a due anni o l'ammenda sino ad euro 51.700. 6. Chiunque, all'esito di ciascuna emissione e, successivamente, alle scadenze fissate nell'autorizzazione, non invia all'autorità nazionale competente la relazione conclusiva sull'emissione di cui all'articolo 13, comma 1, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 7.800 ad euro 25.900. 7. Chiunque, nell'ipotesi prevista dall'articolo 12, comma 6, non appone adeguati cartelli di segnalazione che indicano chiaramente la presenza di OGM, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 4.000 ad euro 10.000.

sanzione amministrativa per la condotta enunciata al quarto comma, vale a dire “l’emissione [...] senza osservare le prescrizioni stabilite nel provvedimento di autorizzazione”. Tenendo conto dell’ipotetica offensività delle due condotte, mentre nel primo caso il possibile rischio può non sussistere, in quanto la mancata notificazione non configura la pericolosità dell’OGM del caso, nella seconda ipotesi l’agente agisce in violazione dei criteri di sicurezza previsti per evitare il rischio stesso. Pertanto, ci si interroga sulla ratio sottesa a tale scelta, ossia la previsione di una sanzione amministrativa per una condotta che presenta profili maggiori di disvalore rispetto alla prima punita penalmente.

In relazione alle sanzioni all’art. 34, si rilevano critiche anche sotto il profilo del quantum. Ad esempio, nel caso enunciato al comma 1, è prevista la pena dell’arresto da sei mesi a tre anni o dell’ammenda sino ad euro 51.700; mentre, nell’ipotesi al comma 2, ove la medesima condotta viene posta in essere solo previa notificazione, senza però aver ottenuto il rilascio del provvedimento autorizzativo, è stabilito l’arresto da sei mesi a due anni o l’ammenda sino ad euro 51.700.

Oltre alle fattispecie contravvenzionali di mera condotta, come già enunciato, il legislatore ha utilizzato varie strutture di reato, quali fattispecie di evento sia di danno che di pericolo concreto. Queste ultime hanno sollevato perplessità sotto il profilo dell’accertamento del nesso causale tra condotta ed evento di pericolo o di danno<sup>120</sup>.

A riguardo in dottrina si presentano opinioni contrastanti, tra chi sostiene l’impossibilità della configurazione di tali fattispecie e chi, invece, ne ammette il possibile impiego. I fautori della prima tesi<sup>121</sup> basano l’esclusione sulla mancanza di studi scientifici che giustifichino l’utilizzo delle stesse, non essendo sufficiente il richiamo al principio di precauzione; i sostenitori della seconda tesi<sup>122</sup>, invece,

---

<sup>120</sup> A riguardo si rimanda all’analisi esposta al par. 2.3.1. del Capitolo II dell’elaborato.

<sup>121</sup> Si veda CASTRONUOVO D., *Principio di precauzione e beni legati alla sicurezza. La logica precauzionale come fattore espansivo del “penale” nella giurisprudenza della Cassazione*, in *penalecontemporaneo.it*, 21 luglio 2011. Testo, rielaborato e con l’aggiunta delle note, della relazione svolta al convegno “L’evoluzione del diritto penale nei settori d’interesse europeo alla luce del Trattato di Lisbona”, Università degli Studi di Catania, 2010, e CONSORTE F., *Colpa e linee guida – Nota a Cass. pen., Sez. IV, (23 novembre 2010) 2 marzo 2011, n. 8254*, in *Dir. pen. proc.*, 10, 2011.

<sup>122</sup> Si veda CORBETTA S., *Sicurezza alimentare e rischio da ‘ignoto biotecnologico’: una tutela incompiuta (a proposito della disciplina degli alimenti e dei mangimi contenenti organismi geneticamente modificati – d.lgs. 21 marzo 2005, n. 70)*, in *Studi in onore di G. Marinucci*, Milano,

ammettono l'uso di tale struttura di reato in quanto riconducibile a fattispecie contravvenzionali di pericolo concreto, previste al fine di tutelare la salute pubblica e l'ambiente. Tuttavia, a quest'ultima tesi è stata obbiettata l'impossibilità di tale correlazione in quanto queste ultime sono volte a prevenire eventi offensivi prevedibili e, dunque, evitabili sulla base di leggi scientifiche certe o comunque fondate.

All'interno della normativa in materia di OGM, il legislatore ha ritenuto plausibile utilizzare la struttura della fattispecie di evento, ispirata alla logica precauzionale, all'art. 36 del d.lgs. 224/2003<sup>123</sup>. In suddetto contesto risulta evidente la necessità di ricorrere a tale figura di reato in quanto le conoscenze di settore non permettono di poter stabilire con un apprezzabile grado di certezza, né quanto meno di probabilità, la sussistenza di un nesso causale tra la condotta tenuta dall'agente e l'evento dannoso realizzatosi.

### **3.3. Interpretazione delle Corti Nazionali del principio di precauzione nell'ambito del diritto penale dell'ambiente**

Per inquadrare il ruolo attualmente rivestito dal principio di precauzione nell'ordinamento interno, non ci si può esimere dall'analisi della giurisprudenza in materia, ambito di sviluppo dello stesso.

Nella trattazione fin qui effettuata, si è già avuto modo di confrontarsi con varie interpretazioni del principio *de quo* rispetto a differenti questioni correlate quali, ad

---

2006, e PERINI C., *Organismi geneticamente modificati*, in Palazzo-Paliero (a cura di), *Commentario breve alle leggi penali complementari*, Padova, 2007.

<sup>123</sup> Art. 36 del d.lgs. 224/2003, "Sanzioni per danni provocati alla salute umana e all'ambiente, bonifica e ripristino ambientale e risarcimento del danno ambientale": 1. Fatte salve le disposizioni previste negli articoli 34 e 35 e sempre che il fatto non costituisca più grave reato, chi, nell'effettuazione di un'emissione deliberata nell'ambiente di un OGM ovvero nell'immissione sul mercato di un OGM, cagiona pericolo per la salute pubblica ovvero pericolo di degradazione rilevante e persistente delle risorse naturali biotiche o abiotiche è punito con l'arresto sino a tre anni o con l'ammenda sino ad euro 51.700. 2. Chiunque, con il proprio comportamento omissivo o commissivo, in violazione delle disposizioni del presente decreto, provoca un danno alle acque, al suolo, al sottosuolo od alle altre risorse ambientali, ovvero determina un pericolo concreto ed attuale di inquinamento ambientale, è tenuto a procedere a proprie spese agli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale delle aree inquinate: e degli impianti dai quali è derivato il danno ovvero deriva il pericolo di inquinamento, ai sensi e secondo il procedimento di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22. [...] 6. Chiunque non ottempera alle prescrizioni di cui al comma 2 è punito con l'arresto da sei mesi ad un anno e con l'ammenda da euro 2.600 ad euro 25.900.

esempio, la probabilità necessaria che la legge scientifica deve possedere per poter essere utilizzata<sup>124</sup>; così come ci si è misurati con sentenze le quali non hanno riconosciuto efficacia diretta del Principio all'interno della materia penale<sup>125</sup>.

Per ciò che riguarda il diritto penale dell'ambiente, si rinvengono varie pronunce che riconoscono o meno la rilevanza in materia del principio di precauzione.

Innanzitutto, la Corte di Cassazione ha richiamato il principio di precauzione allo scopo di interpretare in modo estensivo la nozione di rifiuto, quale oggetto materiale di fattispecie penali poste a tutela dell'ambiente.

Il caso di specie<sup>126</sup> riguardava il sequestro probatorio disposto dal Tribunale di Taranto di un cumulo di coke da petrolio<sup>127</sup> di circa 7.300 tonnellate, proprietà della BT Coal s.r.l., importato dagli Stati Uniti allo scopo di utilizzo quale combustibile, in relazione al reato di cui all'art. 256 d.lgs. 152/2006<sup>128</sup>.

---

<sup>124</sup> Sentenza Franzese, Corte di Cassazione, Sez. Un., dep. 10 luglio 2002, n. 30328, caso "Franzese", consultabile in DeJure.it.

<sup>125</sup> Caso di Porto Marghera, Corte di Cassazione, Sez. IV penale, dep. 17 maggio 2006, n. 4675, consultabile in Cortedicassazione.it.

<sup>126</sup> Corte di Cassazione, Sez. III penale, 10 luglio 2008, n. 28229, consultabile in DeJure.it.

<sup>127</sup> Coke da petrolio: Massa carboniosa che si ottiene come sottoprodotto del processo termico di scissione di residui pesanti del petrolio (coking) per ottenere anche gas combustibili, benzina, gasolio (da utilizzare tal quale o come carica per il cracking catalitico). Si usa come combustibile, ma prevalentemente trova impiego nella preparazione di alcuni tipi di elettrodi. Definizione di Treccani.it.

<sup>128</sup> Art. 256 TUA, Attività di gestione di rifiuti non autorizzata: «1. Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29 quattordices, comma 1, chiunque effettua una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione di cui agli articoli 208, 209, 210, 211, 212, 214, 215 e 216 è punito: a) con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti non pericolosi; b) con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti pericolosi. 2. Le pene di cui al comma 1 si applicano ai titolari di imprese ed ai responsabili di enti che abbandonano o depositano in modo incontrollato i rifiuti ovvero li immettono nelle acque superficiali o sotterranee in violazione del divieto di cui all'articolo 192, commi 1 e 2. 3. Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29 quattordices, comma 1, Chiunque realizza o gestisce una discarica non autorizzata è punito con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro. Si applica la pena dell'arresto da uno a tre anni e dell'ammenda da euro cinquemiladuecento a euro cinquantaduemila se la discarica è destinata, anche in parte, allo smaltimento di rifiuti pericolosi. Alla sentenza di condanna o alla sentenza emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, consegue la confisca dell'area sulla quale è realizzata la discarica abusiva se di proprietà dell'autore o del compartecipe al reato, fatti salvi gli obblighi di bonifica o di ripristino dello stato dei luoghi. 4. Le pene di cui ai commi 1, 2 e 3 sono ridotte della metà nelle ipotesi di inosservanza delle prescrizioni contenute o richiamate nelle autorizzazioni, nonché nelle ipotesi di carenza dei requisiti e delle condizioni richiesti per le iscrizioni o comunicazioni. 5. Chiunque, in violazione del divieto di cui all'articolo 187, effettua attività non consentite di miscelazione di rifiuti, è punito con la pena di cui al comma 1, lettera b). 6. Chiunque effettua il deposito temporaneo presso il luogo di produzione di rifiuti sanitari pericolosi, con violazione delle disposizioni di cui all'articolo 227, comma 1, lettera b), è punito con la pena dell'arresto da tre mesi ad un anno o con la pena dell'ammenda da duemilaseicento euro a

L'imputato proponeva richiesta di riesame deducendo l'insussistenza del *fumus commissi delicti* con riferimento alla sussistenza delle esigenze probatorie richieste dalla legge.

Il Tribunale di Taranto rigettava l'istanza di riesame osservando che, ai sensi del d.lgs. 152/2006, tale sostanza, per esulare dalla qualificazione di rifiuto debba essere sì impiegata quale combustibile per uso produttivo, ma rispettando dei limiti concernenti la sua composizione chimica.

Nell'opinione del Tribunale, le indagini svolte avevano accertato che il cumulo di coke da petrolio sequestrato non rispettava tali limiti, dunque quest'ultimo doveva essere considerato come un rifiuto, con la conseguenza che il suo deposito ed il suo trattamento dovevano essere rispettosi della relativa disciplina.

Avverso l'ordinanza veniva proposto ricorso deducendo, oltre che la violazione dell'art. 253 C.p.p., la violazione o falsa applicazione degli artt. 183<sup>129</sup>, 185<sup>130</sup>,

---

ventiseimila euro. Si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da duemilaseicento euro a quindicimilacinquecento euro per i quantitativi non superiori a duecento litri o quantità equivalenti. 7. Chiunque viola gli obblighi di cui agli articoli 231, commi 7, 8 e 9, 233, commi 12 e 13, e 234, comma 14, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da duecentosessanta euro a millecinquecentocinquanta euro. 8. I soggetti di cui agli articoli 233, 234, 235 e 236 che non adempiono agli obblighi di partecipazione ivi previsti sono puniti con una sanzione amministrativa pecuniaria da ottomila euro a quarantacinquemila euro, fatto comunque salvo l'obbligo di corrispondere i contributi pregressi. Sino all'adozione del decreto di cui all'articolo 234, comma 2, le sanzioni di cui al presente comma non sono applicabili ai soggetti di cui al medesimo articolo 234. 9. Le sanzioni di cui al comma 8 sono ridotte della metà nel caso di adesione effettuata entro il sessantesimo giorno dalla scadenza del termine per adempiere agli obblighi di partecipazione previsti dagli articoli 233, 234, 235 e 236».

<sup>129</sup> Art. 183 TUA, Definizioni: «1. Ai fini della parte quarta del presente decreto e fatte salve le ulteriori definizioni contenute nelle disposizioni speciali, si intende per: a) "rifiuto": qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi; b) "rifiuto pericoloso": rifiuto che presenta una o più caratteristiche di cui all'allegato I della parte quarta del presente decreto; b-bis) "rifiuto non pericoloso": rifiuto non contemplato dalla lettera b); b-ter) "rifiuti urbani": 1. i rifiuti domestici indifferenziati e da raccolta differenziata, ivi compresi: carta e cartone, vetro, metalli, plastica, rifiuti organici, legno, tessili, imballaggi, rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, rifiuti di pile e accumulatori e rifiuti ingombranti, ivi compresi materassi e mobili; 2. i rifiuti indifferenziati e da raccolta differenziata provenienti da altre fonti che sono simili per natura e composizione ai rifiuti domestici indicati nell'allegato L-quater prodotti dalle attività riportate nell'allegato L-quinquies; 3. i rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade e dallo svuotamento dei cestini portarifiuti; 4. i rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico o sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua; 5. i rifiuti della manutenzione del verde pubblico, come foglie, sfalci d'erba e potature di alberi, nonché i rifiuti risultanti dalla pulizia dei mercati; 6. i rifiuti provenienti da aree cimiteriali, esumazioni ed estumulazioni, nonché gli altri rifiuti provenienti da attività cimiteriale diversi da quelli di cui ai punti 3, 4 e 5 [...]».

<sup>130</sup> Art. 185 TUA, Esclusioni dall'ambito di applicazione: «1. Non rientrano nel campo di applicazione della parte quarta del presente decreto:

187<sup>131</sup> e 256 d.lgs. n. 152 del 2006, con riferimento alla qualificazione del coke da petrolio quale rifiuto. In particolare, il ricorrente osservava come la mancanza delle caratteristiche del pet-coke necessarie per soddisfare i criteri richiesti non poteva determinare l'automatica acquisizione della qualifica di rifiuto, in quanto quest'ultimo risultava destinabile anche ad altri scopi, quale combustibile nelle centrali elettriche ovvero materia prima per la fabbricazione di prodotti a base di carbone e di grafite.

---

a) le emissioni costituite da effluenti gassosi emessi nell'atmosfera e il biossido di carbonio catturato e trasportato ai fini dello stoccaggio geologico e stoccato in formazioni geologiche prive di scambio di fluidi con altre formazioni a norma del decreto legislativo di recepimento della direttiva 2009/31/CE in materia di stoccaggio geologico di biossido di carbonio; b) il terreno (in situ), inclusi il suolo contaminato non scavato e gli edifici collegati permanentemente al terreno, fermo restando quanto previsto dagli artt. 239 e ss. relativamente alla bonifica di siti contaminati; c) il suolo non contaminato e altro materiale allo stato naturale escavato nel corso di attività di costruzione, ove sia certo che esso verrà riutilizzato a fini di costruzione allo stato naturale e nello stesso sito in cui è stato escavato, le ceneri vulcaniche, laddove riutilizzate in sostituzione di materie prime all'interno di cicli produttivi, mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana; d) i rifiuti radioattivi; e) i materiali esplosivi in disuso, ad eccezione dei rifiuti da "articoli pirotecnici", intendendosi tali i rifiuti prodotti dall'accensione di pirotecnici di qualsiasi specie e gli articoli pirotecnici che abbiano cessato il periodo della loro validità, che siano in disuso o che non siano più idonei ad essere impiegati per il loro fine originario; f) le materie fecali, se non contemplate dal comma 2, lettera b), del presente articolo, la paglia e altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, gli sfalci e le potature effettuati nell'ambito delle buone pratiche colturali, utilizzati in agricoltura, nella silvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa, anche al di fuori del luogo di produzione ovvero con cessione a terzi, mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana, nonché la posidonia spiaggiata, laddove reimpressa nel medesimo ambiente marino o riutilizzata a fini agronomici o in sostituzione di materie prime all'interno di cicli produttivi, mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana [...].»

<sup>131</sup> Art. 187 TUA, Divieto di miscelazione di rifiuti pericolosi: «1. È vietato miscelare rifiuti pericolosi aventi differenti caratteristiche di pericolosità ovvero rifiuti pericolosi con rifiuti non pericolosi. La miscelazione comprende la diluizione di sostanze pericolose. 2. In deroga al comma 1, la miscelazione dei rifiuti pericolosi che non presentino la stessa caratteristica di pericolosità, tra loro o con altri rifiuti, sostanze o materiali, può essere autorizzata ai sensi degli articoli 208, 209 e 211 a condizione che: a) siano rispettate le condizioni di cui all'articolo 177, comma 4, e l'impatto negativo della gestione dei rifiuti sulla salute umana e sull'ambiente non risulti accresciuto; b) l'operazione di miscelazione sia effettuata da un ente o da un'impresa che ha ottenuto un'autorizzazione ai sensi degli articoli 208, 209 e 211; c) l'operazione di miscelazione sia conforme alle migliori tecniche disponibili di cui all'articolo 183, comma 1, lettera nn). 2-bis. Gli effetti delle autorizzazioni in essere relative all'esercizio degli impianti di recupero o di smaltimento di rifiuti che prevedono la miscelazione di rifiuti speciali, consentita ai sensi del presente articolo e dell'allegato G alla parte quarta del presente decreto, nei testi vigenti prima della data di entrata in vigore del decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, restano in vigore fino alla revisione delle autorizzazioni medesime. 3. Fatta salva l'applicazione delle sanzioni specifiche ed in particolare di quelle di cui all'articolo 256, comma 5, chiunque viola il divieto di cui al comma 1 è tenuto a procedere a proprie spese alla separazione dei rifiuti miscelati, qualora sia tecnicamente ed economicamente possibile e nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 177, comma 4. 3-bis. Le miscelazioni non vietate in base al presente articolo non sono sottoposte ad autorizzazione e, anche se effettuate da enti o imprese autorizzati ai sensi degli articoli 208, 209 e 211, non possono essere sottoposte a prescrizioni o limitazioni diverse od ulteriori rispetto a quelle previste per legge».

Innanzitutto, la Corte di Cassazione rilevava, con riguardo a tale possibile utilizzazione del coke da petrolio come combustibile, che l'art. 1, d.l. 7 marzo 2002, n. 22<sup>132</sup> – in deroga al d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22<sup>133</sup>, e segnatamente della prescrizione in esso contenuta<sup>134</sup> secondo cui qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate nell'allegato A<sup>135</sup> e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi – introduceva una modifica per escludere, a certe condizioni, il coke da petrolio dall'applicazione della normativa inerente ai rifiuti<sup>136</sup>.

Tale modifica comportava l'esclusione dal regime dei rifiuti del pet-coke, alla condizione che venisse utilizzato come combustibile per uso industriale, ossia venisse recuperato per fini energetici. In tale modo risultava integrato l'elenco dei rifiuti esclusi dall'ambito di applicazione del d.lgs. n. 22/1997 quale contemplato dall'art. 8. Dunque, osservava la Corte, la disposizione non conteneva una clausola di esonero, estesa al pet-coke utilizzato come combustibile per uso produttivo, piuttosto esprimeva il principio di specialità in sintonia con l'art. 2 della direttiva 91/156/CEE, il quale escludeva dal campo di applicazione della disciplina dei rifiuti alcune categorie di sostanze, ma solo qualora venissero già contemplate da altra normativa.

Analogamente, anche il Codice dell'ambiente, prevedendo la nozione di rifiuto all'art.183, ha poi previsto all'art. 185, comma 1, lett. i, che il coke da petrolio non rientra nel campo di applicazione della parte quarta del d.lgs. n. 152 del 2006.

Successivamente, la Corte di Cassazione ha affermato che la mancanza della dicitura “in quanto disciplinati da specifiche disposizioni di legge” nel testo dell'art. 185, non aveva lo scopo di trasformare tale elenco in una clausola di esonero, ma costava in un mero difetto di coordinamento legislativo<sup>137</sup>, «non di meno

---

<sup>132</sup> Decreto-legge 7 marzo 2002, n. 22, “Disposizioni urgenti per l'individuazione della disciplina relativa all'utilizzazione del coke da petrolio (pet-coke) negli impianti di combustione”.

<sup>133</sup> Decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, “Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio”.

<sup>134</sup> Decreto legislativo n. 22 del 1997, art. 6, comma 1, lett. a.

<sup>135</sup> Aggiornato sulla base del nuovo Catalogo Europeo dei Rifiuti, stabilito dalla Comunità Europea con la decisione 2000/532 CE, come emendata dalle decisioni 2001/118/CE, 2001/119/CE e 2001/573/CE.

<sup>136</sup> In particolare, la modifica ha aggiunto la lettera f-quater all'art. 8 dello stesso d.lgs. n. 22/1997, recante l'elencazione delle esclusioni dal campo di applicazione del d.lgs. n. 22/1997.

<sup>137</sup> La Legge 15 dicembre 2004, n. 308, “Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione”, consentiva

l'esclusione del coke da petrolio dalla nozione di rifiuto deve leggersi – in attuazione del principio di precauzione<sup>138</sup> – in stretta connessione con la disciplina del coke da petrolio come combustibile, tenendo conto anche dell'orientamento della Corte di giustizia (così C. giust. CE 15 gennaio 2004, n. 235/02) che ha richiamato l'“obbligo di interpretare in maniera estensiva la nozione di rifiuto, al fine di limitare gli inconvenienti o i danni dovuti alla loro natura” e di tener conto del grado di probabilità di riutilizzo di residui di produzione “senza operazioni di trasformazione preliminare”, che costituisce un criterio utile ai fini di valutare se essa sia o meno un rifiuto ai sensi della direttiva 75/442 [...]»<sup>139</sup>.

La Corte, dunque, oltre ad effettuare un richiamo alle fonti normative comunitarie, nelle motivazioni poste alla base dell'interpretazione estensiva della nozione di rifiuto, enuncia esplicitamente il principio di precauzione, avallando il suo riconoscimento all'interno della materia ambientale.

In tema di rifiuti, la Corte di Cassazione si è espressa di recente con un'ulteriore pronuncia che convalida la valenza del principio *de quo*<sup>140</sup>.

La vicenda tratta dell'imputazione dei titolari di una ditta, la cui attività consisteva nell'acquistare, custodire e rivendere beni di seconda mano quali abiti, macchinari industriali o pezzi di automobili, del reato di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti.

I due imputati proposero ricorso avverso la sentenza della Corte d'Appello di Firenze la quale, riqualificando l'originaria imputazione del Tribunale di Firenze, il quale aveva qualificato i fatti nell'ipotesi dell'art. 256, d.lgs. 152/2006<sup>141</sup>, li dichiarava colpevoli del reato di cui all'art. 452 *quaterdecies* C.p.<sup>142</sup>, loro ascritto in concorso.

---

solo il riordino, il coordinamento e l'integrazione delle disposizioni legislative, non la modifica dell'elenco in questione.

<sup>138</sup> Corte giustizia Comunità europee, 14 aprile 2005, n. 6/03, secondo cui la normativa comunitaria in materia ambientale è fondata sui principi di precauzione e di azione preventiva.

<sup>139</sup> Corte di Cassazione, Sez. III penale, 10 luglio 2008, n. 28229, pt. 4, consultabile in DeJure.it.

<sup>140</sup> Corte di Cassazione, Sez. III penale, 28 aprile 2022, n. 16287, consultabile in Italgiure.giustizia.it.

<sup>141</sup> Art. 256 TUA, Attività di gestione di rifiuti non autorizzata, vedi nota 128.

<sup>142</sup> Art. 452 *quaterdecies* C.p., Attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti: «Chiunque, al fine di conseguire un ingiusto profitto, con più operazioni e attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate, cede, riceve, trasporta, esporta, importa, o comunque gestisce abusivamente ingenti quantitativi di rifiuti è punito con la reclusione da uno a sei anni. Se si tratta di rifiuti ad alta radioattività si applica la pena della reclusione da tre a otto anni. Alla condanna conseguono le pene accessorie di cui agli articoli 28, 30, 32 bis e 32 ter, con la limitazione di cui

In tale sede, la Corte di Cassazione statui che in tema di rifiuti, con riguardo alla definizione di cui all'art. 183, comma 1, lett. a), del d.lgs. 152/2006<sup>143</sup>, a termini della quale costituisce rifiuto qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione ovvero l'obbligo di disfarsi, occorre che la qualificazione degli stessi debba basarsi su «dati obiettivi connaturanti la condotta tipica, anche in rapporto a specifici obblighi di eliminazione, con conseguente esclusione della rilevanza di valutazioni soggettivamente incentrate sulla mancanza di utilità, per il medesimo, dei predetti materiali». A tal fine, secondo la Suprema Corte, risulta necessario tener conto della giurisprudenza comunitaria, la quale impone di interpretare la definizione di rifiuto anche alla luce delle finalità imposte dalla normativa europea, «volta ad assicurare un elevato livello di tutela della salute umana e dell'ambiente secondo i principi di precauzione e prevenzione».

Altra pronuncia in merito la rilevanza del principio di precauzione nel settore ambientale riguarda un recente caso in materia di coltivazione di OGM<sup>144</sup>.

L'inizio della controversa vicenda si ricollega al decreto con cui il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Pordenone disponeva il sequestro preventivo di un terreno ove era stato seminato ed era in corso di coltivazione una varietà di mais OGM denominata OGM MON 810, a seguito dell'autodenuncia avvenuta da parte dell'imputato. A quest'ultimo veniva contestato il reato di cui all'art. 4, comma 8, d.l. 24 giugno 2014, n. 91<sup>145</sup>, convertito dalla l. 11 agosto 2014, n. 116, in quanto la coltivazione di tale tipologia di mais era stata vietata con d.m. 12 luglio 2013, adottato ai sensi degli artt. 53 e 54 del Reg. (CE) n. 178/2002 del Parlamento

---

all'articolo 33. Il giudice, con la sentenza di condanna o con quella emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, ordina il ripristino dello stato dell'ambiente e può subordinare la concessione della sospensione condizionale della pena all'eliminazione del danno o del pericolo per l'ambiente. È sempre ordinata la confisca delle cose che servono a commettere il reato o che costituiscono il prodotto o il profitto del reato, salvo che appartengano a persone estranee al reato. Quando essa non sia possibile, il giudice individua beni di valore equivalente di cui il condannato abbia anche indirettamente o per interposta persona la disponibilità e ne ordina la confisca».

<sup>143</sup> Art. 183 TUA, Definizioni: vedi nota 129.

<sup>144</sup> Corte di Cassazione, Sez. III penale, 19 ottobre 2017, n. 48196, consultabile in DeJure.it.

<sup>145</sup> Art. 4, comma 8, d.l. 24 giugno 2014, n. 91: «[...] 8. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque viola i divieti di coltivazione introdotti con atti adottati, anche in via cautelare, ai sensi degli articoli 53 e 54 del regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002, è punito ((con la multa da euro 25.000 a euro 50.000)). L'autore del delitto di cui al presente comma è tenuto altresì a rimuovere, a propria cura e spese, secondo le prescrizioni del competente organo di vigilanza, nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria, le coltivazioni di sementi vietate ed alla realizzazione delle misure di riparazione primaria e compensativa nei termini e con le modalità definiti dalla regione competente per territorio».

europeo e del Consiglio del 28/1 /2002, e successivamente prorogato con d.m. 22 gennaio 2015.

L'imputato proponeva richiesta di riesame deducendo l'insussistenza del *fumus commissi* in quanto, in riferimento alla varietà di mais OGM MON 810, doveva ritenersi consentita la libera commercializzazione ed anche la libera messa a coltura. Ciò in relazione alla constatazione che tali semi costituivano oggetto di rituale autorizzazione per l'immissione in commercio rilasciata con decisione della Commissione n. 98/294/CE del 22.4.1998, e le relative varietà erano iscritte nel Catalogo comune Europeo delle varietà di specie di piante agricole.

Il Tribunale di Pordenone rigettava l'istanza di riesame osservando che nel caso *de quo* occorreva distinguere tra "commercializzazione" e "utilizzo attraverso emissione deliberata nell'ambiente" degli OGM, in quanto l'iscrizione di una data tipologia di semi nel Catalogo comune Europeo autorizza la sola commercializzazione del prodotto, e non la messa a coltura.

Avverso la pronuncia del Tribunale sul rigetto del riesame, l'imputato propone ricorso per Cassazione adducendo la violazione di legge ed il travisamento del fatto. L'imputato rileva che nel 2013 lo Stato italiano aveva richiesto alla Commissione di vietare la coltivazione del mais OGM MON 810 richiamando l'art. 53, Reg. (CE) n. 178/2002<sup>146</sup>, ricevendo risposta in senso negativo, in quanto la Commissione affermò che non vi erano le condizioni per l'adozione di misure di emergenza in forza dell'articolo sopra citato.

A ciò aggiunge che l'adozione da parte dell'Italia del d.m. 12 luglio 2013, che vietava la coltivazione del mais OGM MON 810, si poneva in contrasto con la posizione assunta dalla Commissione europea, che non aveva ritenuto necessario revocare l'autorizzazione alla coltivazione di tale varietà di mais né, tanto meno, aveva adottato misure di emergenza.

Inoltre, a parere dell'imputato il decreto ministeriale era stato emanato in assenza di una dimostrata situazione di rischio e di urgenza e che il successivo d.m. del 2015, emanato lasciando un vuoto normativo di 31 giorni, non doveva essere

---

<sup>146</sup> Art. 53, Reg. (CE) n. 178/2002: «La Commissione conserva la piena responsabilità di comunicare le misure relative alla gestione del rischio. Sono pertanto necessari adeguati scambi di informazioni tra l'Autorità e la Commissione. È, inoltre, necessaria una stretta collaborazione tra l'Autorità, la Commissione e gli Stati membri onde assicurare la coerenza di tutto il processo di comunicazione».

considerato una proroga ma nuovo decreto, basato su un nuovo parere scientifico. Dunque, sarebbe stato necessario avviare la procedura di adozione di un provvedimento di urgenza da parte della Commissione ai sensi degli artt. 53 e 54<sup>147</sup> del Reg. (CE) 178\2002, ma rispetto al quale comunque difettava il requisito dell'urgenza.

Infine, l'imputato rileva che il Giudice del Tribunale di Pordenone, nel disporre il decreto del sequestro preventivo, non aveva tenuto conto di ciò fin qui detto, ritenendo superata la questione dall'approvazione della Direttiva (UE) 2015\412 la quale modificava la Direttiva 2001/18/CE per ciò che concerne la possibilità, per gli Stati membri, di limitare o modificare la coltivazione di OGM sul loro territorio. Ma, veniva evidenziato come tale modifica si riferisse a presupposti differenti, dei quali lo Stato italiano non risultava aver tenuto conto.

In conclusione, l'imputato richiede il rinvio pregiudiziale della questione alla Corte di Giustizia e l'annullamento del decreto di sequestro previa disapplicazione dei citati decreti ministeriali del 2013 e del 2015.

La Corte di Cassazione ritenne infondato il ricorso, sostenendo che l'autorizzazione della Commissione europea per l'immissione in commercio di prodotti GM, come evidenziato dal Tribunale di Pordenone, non ha ad oggetto anche la messa in coltura degli stessi, per cui invece rimane necessaria un'ulteriore autorizzazione<sup>148</sup>.

La Corte di giustizia, con l'importante sentenza C-111/16 del 13/09/2017<sup>149</sup>, replica al rinvio pregiudiziale richiesto, *ex art. 267 TFUE*, dal Tribunale di Udine, avente

---

<sup>147</sup> Art. 54, Reg. (CE) n. 178/2002: «Data l'indipendenza dell'Autorità e il suo compito di informare i cittadini, è opportuno che essa sia in grado di comunicare in maniera autonoma nei settori di sua competenza, onde poter fornire informazioni obiettive, affidabili e di facile comprensione».

<sup>148</sup> La Corte ha affermato che «Nel nostro ordinamento [...] la specifica autorizzazione prescritta dal D.Lgs. n. 212 del 2001, art. 1, co. 2, in coerenza con le previsioni del d.l. n. 279 del 2004, art. 2, si pone come provvedimento ulteriore e diverso rispetto all'autorizzazione conseguita attraverso l'iscrizione di un tipo di sementi GM al Catalogo comune Europeo. Quest'ultima è riferita alla circolazione ed alla commercializzazione degli OGM in ambito comunitario, si da garantire (in seguito ad una valutazione completa del rischio ambientale e sanitario) la circolazione di prodotti che non siano pericolosi per la vita e la salute di uomini, animali e piante. L'autorizzazione che la normativa nazionale richiede per la messa in coltura, invece, è rivolta a perseguire la finalità (specificamente riconosciuta dalla disciplina Europea) che le colture transgeniche vengano introdotte senza pregiudizio per le attività agricole preesistenti [...]».

<sup>149</sup> Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Sez. III, 13 settembre 2017, n. C-111/16, di notevole importanza per quanto concerne la regolamentazione degli organismi geneticamente modificati e il principio di precauzione, consultabile in [quotidianosanita.it](http://quotidianosanita.it).

a oggetto l'interpretazione dell'art. 34 del regolamento CE n. 1829/2003 e degli articoli 53 e 54 del regolamento CE n. 178/2002.

Innanzitutto, la Corte UE statuisce che l'art. 34, Reg. (CE) n. 1829/2003<sup>150</sup>, in combinato con quanto disposto dall'art. 54, Reg. (CE) n. 178/2002, dev'essere interpretato nel senso che lo Stato membro deve informare la Commissione europea riguardo all'eventuale necessità di ricorrere a misure di emergenza e, nel caso in cui quest'ultima non agisca in conformità all'art. 53, Reg. (CE) n. 178/2002, può, da un lato, adottare tali misure a livello nazionale e, dall'altro, mantenerle in vigore o rinnovarle. Ciò, però, finché la Commissione adotti, *ex art. 54*, paragrafo 2, Reg. (CE) n. 178/2002, una decisione che ne impone la proroga, modificazione o abrogazione.

Inoltre, aggiunge che l'art. 34, Reg. (CE) n. 1829/2003, in combinato disposto con il principio di precauzione, come formulato all'art. 7, Reg. (CE) n. 178/2002, dev'essere interpretato non quale conferimento agli Stati membri della facoltà di adottare *ex art. 54*, Reg. (CE) n. 178/2002, misure di emergenza provvisorie sulla base del principio *de quo*, ma devono essere soddisfatte le condizioni previste all'art. 34, Reg. (CE) n. 1829/2003.

La sentenza della Corte di giustizia, dunque, stabilisce che il divieto di coltivazione di prodotti geneticamente modificati può essere deciso solo quando sia accertato che questi ultimi possano comportare un grave rischio per la salute umana, degli animali o per l'ambiente, rischio suffragato da valutazioni scientifiche il più possibile complete. Pertanto, secondo la Corte, la Commissione non è tenuta a adottare misure di emergenza, quando le condizioni di cui sopra non siano manifeste, escludendo la possibilità di applicare misure di emergenza provvisorie sulla base del solo principio di precauzione.

---

<sup>150</sup> Art. 34, Reg. (CE) n. 1829/2003: «Nel caso di organismi geneticamente modificati da impiegare come sementi o altri materiali di moltiplicazione vegetale che rientrano nel campo d'applicazione del presente regolamento, l'Autorità dovrebbe essere tenuta ad affidare ad un'autorità nazionale competente il compito di valutare i rischi ambientali. Tuttavia le autorizzazioni concesse a norma del presente regolamento dovrebbero lasciare impregiudicate sia le disposizioni delle direttive 68/193/CEE, 2002/53/CE e 2002/55/CE che stabiliscono segnatamente le norme e i criteri per l'ammissione delle varietà e l'accettazione ufficiale ai fini dell'inclusione nei cataloghi comuni, sia le disposizioni delle direttive 66/401/CEE, 66/402/CEE, 68/193/CEE, 92/33/CEE, 92/34/CEE, 2002/54/CE, 2002/55/CE, 2002/56/CE e 2002/57/CE che disciplinano segnatamente la certificazione e la commercializzazione di sementi e di altri materiali di moltiplicazione vegetale.

Sebbene nella prima decisione la Corte di Cassazione abbia rigettato il ricorso, alla luce delle risposte della Corte di Giustizia alle questioni prospettate, con la sentenza n. 48196 del 19 ottobre 2017 gli Ermellini annullano il provvedimento impugnato che disponeva il sequestro dei terreni coltivati a mais OGM MON 810 per violazione del divieto provvisorio *ex art. 34, reg. CE 1829/2003 CE336*.

Da ultimo, la Suprema Corte si è espressa in merito ad una contestazione di inquinamento idrico realizzato mediante il superamento dei limiti tabellari di immissione nelle acque di reflui industriali contenenti formaldeide.

Nel caso di specie<sup>151</sup> gli imputati, in qualità di amministratori e dirigenti della società in questione, vennero rinviati a giudizio dinanzi al Tribunale di Verbania per rispondere delle accuse di: aver utilizzato in maniera continuativa il canale recapitante nel torrente San Bernardino in difetto dell'autorizzazione amministrativa, in quanto autorizzato solo per gli scarichi di emergenza<sup>152</sup>; aver superato i valori limite normativamente fissati per la formaldeide sia nello scarico ordinario sia d'emergenza, recapitanti nel torrente San Bernardino e nel Lago Maggiore<sup>153</sup>; aver scaricato i reflui industriali nel lago Maggiore in difetto di autorizzazione, dovendo quest'ultima essere ritenuta illegittima e quindi disapplicata, in quanto ottenuta sottacendo che detti reflui erano oggetto di diluizione e in violazione di legge<sup>154</sup>; aver tenuto una condotta atta a molestare e a offendere le persone, mediante lo sversamento di reflui industriali contenenti COD,

---

<sup>151</sup> Corte di Cassazione, Sez. III penale, 17 settembre 2007, n. 34899, consultabile in Lexambiente.it.

<sup>152</sup> Art. 59, comma 1, d.lgs. n. 152/1999, abrogato dal d.lgs. 152/2006, ora confluito nell'art. 137, comma 1, TUA: «Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29 quattordicesimo, comma 1, chiunque apra o comunque effettui nuovi scarichi di acque reflue industriali, senza autorizzazione, oppure continui ad effettuare o mantenere detti scarichi dopo che l'autorizzazione sia stata sospesa o revocata, è punito con l'arresto da due mesi a due anni o con l'ammenda da millecinquecento euro a diecimila euro».

<sup>153</sup> Art. 59, comma 5, d.lgs. n. 152/1999, abrogato dal d.lgs. 152/2006, ora confluito nell'art. 137, comma 5, TUA: Salvo che il fatto costituisca più grave reato chiunque, in relazione alle sostanze indicate nella tabella 5 dell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto, nell'effettuazione di uno scarico di acque reflue industriali, superi i valori limite fissati nella tabella 3 o, nel caso di scarico sul suolo, nella tabella 4 dell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto, oppure i limiti più restrittivi fissati dalle regioni o dalle province autonome o dall'Autorità competente a norma dell'articolo 107, comma 1, è punito con l'arresto fino a due anni e con l'ammenda da tremila euro a trentamila euro. Se sono superati anche i valori limite fissati per le sostanze contenute nella tabella 3/A del medesimo Allegato 5, si applica l'arresto da sei mesi a tre anni e l'ammenda da seimila euro a centoventimila euro».

<sup>154</sup> Art. 59, comma 1, d.lgs. n. 152/1999, abrogato dal d.lgs. 152/2006, ora confluito nell'art. 137, comma 1, TUA: vedi nota 152.

ammoniaca e formaldeide, in via continuativa nel lago Maggiore e nel torrente San Bernardino<sup>155</sup>.

Il tribunale di Verbania dichiarò gli imputati colpevoli dei reati loro ascritti<sup>156</sup>. Per quel che interessa ai fini della trattazione, all'epoca dei fatti la formaldeide veniva ricompresa nel "gruppo 2A", ossia come possibile cancerogeno per l'uomo, sulla base di evidenza limitata nell'uomo ed evidenza sufficiente negli animali da esperimento"; pertanto, non rientrava tra le sostanze del menzionato n. 18, tabella 5, allegato 5, d.lgs. n. 152/1999. Tuttavia, il Tribunale qualificò la sostanza tra quelle rispetto alle quali, secondo le indicazioni dell'Agenzia internazionale di ricerca sul cancro (IARC), è provato il potere cancerogeno per l'uomo<sup>157</sup>, dunque ritenendo configurabile il reato contravvenzionale di cui all'art. 59, co. 5, d.lgs. n. 152/1999, essendo irrilevante che il potere cancerogeno fosse stato provato esclusivamente per gli animali e non anche per gli uomini. La Corte d'Appello, tra l'altro, riconferma la motivazione in proposito adottata dal Tribunale.

Gli imputati, nel ricorso per Cassazione, deducono l'erronea applicazione dell'art. 59, comma 5, d.lgs. n. 152/1999, osservando che la cancerogenicità di una sostanza deve essere provata e non può essere solo probabile, dunque il riferimento va fatto esclusivamente alla salute dell'uomo. Nonostante ciò, la Corte d'Appello ha ritenuto che potesse aversi riguardo anche al solo provato effetto cancerogeno sugli animali, in quanto scopo della normativa in questione è tutelare, oltre la salute umana, anche l'ambiente e la salute di ogni essere vivente. L'interpretazione fornita dalla sentenza impugnata, secondo i ricorrenti, maschera in realtà il ricorso all'analogia, essendo riservato al legislatore il compito di colmare la lacuna individuata nell'esigenza di tutelare ogni essere vivente.

In tale contesto la Corte di Cassazione, annullando senza rinvio la sentenza impugnata, «perché il fatto non era previsto dalla legge come reato», afferma che non è possibile includere la formaldeide tra le sostanze dell'Allegato 5 unicamente

---

<sup>155</sup> Art. 674 C.p., Getto pericoloso di cose: «Chiunque getta o versa, in un luogo di pubblico transito o in un luogo privato ma di comune o di altrui uso, cose atte a offendere o imbrattare o molestare persone, ovvero, nei casi non consentiti dalla legge, provoca emissioni di gas, di vapori o di fumo, atti a cagionare tali effetti, è punito con l'arresto fino a un mese o con l'ammenda fino a euro 206».

<sup>156</sup> Ad esclusione del reato di cui all'art. 674 C.p. per le immissioni nel lago Maggiore perché, data la mancanza di prove sugli effetti tossici o di fenomeni molesti o di altra natura in danno delle collettività, il fatto non sussiste.

<sup>157</sup> N. 18 della tabella 5, allegato 5, d.lgs. n. 152/1999.

in base all'applicazione del principio di precauzione ai fini di una piena tutela dell'ambiente. Quest'ultimo, nel parere degli Ermellini, risulta adeguatamente tutelato attraverso la previsione dei parametri dei c.d. limiti-soglia i quali garantiscono un alto livello di protezione, seppur l'eventuale violazione degli stessi venga punita in sede amministrativa e non penale. La Corte evidenzia, dunque, come lo scopo di tutela della salute umana e ambientale non giustifica una erronea interpretazione della disposizione in esame, neanche richiamando il principio di precauzione<sup>158</sup>.

---

<sup>158</sup> La Corte afferma che «Si tratta quindi di stabilire se la formaldeide rientrasse anche tra le sostanze di cui al n. 18 della tabella 5 dell'All. 5 (sostanze di cui è provato il potere cancerogeno), perché in tal caso il superamento dei limiti tabellari costituirebbe anche un reato. Ciò però comporta che, per risolvere questo problema interpretativo, non può darsi decisivo rilievo al principio di precauzione ed alla finalità di tutela dell'ambiente, perché tale principio e tale finalità risultano comunque tutelate, con un alto livello di protezione, dal legislatore attraverso la previsione del superamento dei limiti come fatto sicuramente illecito, anche se punito con una sanzione amministrativa. Devono invece essere tenuti nel dovuto conto i principi, di valore costituzionale, di tassatività e di determinatezza delle fattispecie penali, nonché il principio generale del divieto di analogia in materia penale. [...] Deve ricordarsi che la ritenuta finalità di tutelare l'ambiente e la salute di ogni essere vivente, così come il principio di precauzione, non possono assumere valore rilevante ai fini della corretta esegesi della disposizione in esame, perché tale finalità e tale principio sono comunque già stati tutelati e garantiti – secondo l'apprezzamento discrezionale del legislatore e con un alto livello di protezione – con la previsione che il superamento dei limiti tabellari in relazione alla formaldeide costituisce sicuramente un illecito, sia pure punito con una sanzione amministrativa e non con una sanzione penale. D'altra parte, non può certamente ritenersi manifestamente irragionevole che il legislatore – pur prevedendo che in ogni caso il comportamento costituisca un illecito – moduli poi diversamente la sanzione a seconda che la sostanza rappresenti un provato pericolo per la salute dell'uomo o un pericolo per la sola salute degli animali».

## CONCLUSIONI

Il fine dell'elaborato si rinviene nella volontà di delineare l'attuale ruolo del principio di precauzione, passando attraverso l'analisi delle tappe giurisprudenziali e dottrinali che hanno articolato il percorso di sviluppo dello stesso.

Alla luce delle considerazioni effettuate, risulta innegabile la particolare attenzione che l'ordinamento internazionale ha riservato al principio *de quo*, seppur si rinvencono ancora problemi in ordine alla definizione e all'ambito applicativo dello stesso.

La generica enunciazione del principio di precauzione, mentre da un lato ne permette un utilizzo duttile, attraverso l'adeguamento al contesto spazio-temporale che ne richiede l'applicazione, dall'altro ne consente un uso improprio, spesso ricollegato a scelte preposte al mero soddisfacimento di interessi politici ed economici.

Lo studio del principio di precauzione ha mostrato altresì la stretta correlazione tra i beni giuridici della salute e dell'ambiente, e di come la tutela di questi ultimi possa confliggere con la libertà di iniziativa economica. Da ciò ne discende la necessità di una regolamentazione attuativa del principio che sia capace di offrire un corretto bilanciamento tra gli interessi contrastanti del mondo imprenditoriale e della tutela dei diritti fondamentali summenzionati.

Dunque, il principio *de quo* dovrebbe essere utilizzato quale criterio per definire il corretto approccio cautelativo in ambiti caratterizzati da alti livelli di incertezza scientifica, ossia per una corretta gestione del rischio che tenga conto complessivamente degli interessi in gioco.

In tale ottica, il principio non deve essere considerato come limite all'attività imprenditoriale, ma quale dovere autoimposto per la salvaguardia dei propri diritti fondamentali. Il ricorso allo stesso dovrebbe pertanto basarsi su elementi sufficienti a ritenere possibile la verifica di un rischio per l'uomo o per l'ambiente, più nello specifico un evento dannoso irreversibile o comunque da cui possano discendere serie conseguenze.

È da notare, tuttavia, come le conoscenze scientifico-tecnologiche non siano sempre capaci di fornire alti livelli di prova, consapevolezza che dovrebbe incoraggiare un atteggiamento prudente anche in assenza di tali evidenze scientifiche. Ciò però senza indurre i decisori politici o la stessa società a scelte estreme, pertanto disponendo misure precauzionali solo ove ne venga dimostrata l'urgenza dell'applicazione.

Altrettanto importante per la funzionalità dell'approccio precauzionale è il profilo della provvisorietà: le cautele adottate devono riflettere le evidenze scientifiche disponibili, dunque non devono considerarsi come definitive. Queste necessitano di evolversi con l'avanzamento delle conoscenze in materia, pertanto adeguate ogniqualvolta nuove valutazioni evidenzino risultati rassicuranti circa l'assenza di potenziali rischi nell'ambito considerato.

Per quanto riguarda la sfera del diritto penale, è indiscutibile come il principio di precauzione abbia avuto un effetto significativamente espansivo della materia in molti settori, nel quale il legislatore si è avvalso di fattispecie criminose fondate non tanto sulla lesione di interessi sostanziali di immediata percezione, quanto piuttosto sulla violazione di procedure. Ciò, dunque, attraverso la qualificazione quali illeciti contravvenzionali di comportamenti concretamente privi di una evidente connotazione offensiva.

Tali fattispecie si imperniano sul modello del reato di mera condotta, ed operano sul piano del disvalore dell'azione, sanzionando pertanto quelle condotte che non rispettano le regole comportamentali tese a prevenire rischi privi di fondamenti scientifici solidi.

Infatti, come si è avuto modo di osservare, in concreto potrebbe accadere che la valutazione prognostica compiuta dal legislatore non corrisponda ad una effettiva lesione, non fungendo dunque da criterio legittimante il ricorso all'*extrema ratio* della sanzione penale.

Ma la configurazione di tali fattispecie viene giustificata in base ad una valutazione di opportunità, ossia in riferimento alle necessità di tutela degli interessi giuridici superindividuali coinvolti.

Nonostante i molteplici profili di incertezza evidenziati i quali circondano il principio di precauzione, è da constatare come negli anni questo abbia sempre più condizionato le scelte politiche e giurisprudenziali, decisioni influenzate certamente dalla maggiore sensibilità ambientale percepibile sia a livello europeo quanto a livello nazionale.

La rilevanza acquisita dal principio di precauzione per la tutela di interessi costituzionalmente rilevanti dovrebbe fungere quale presupposto su cui fondare un vero e proprio riconoscimento anche a livello nazionale: appare condivisibile l'opinione secondo cui il principio *de quo* non rivesta più un ruolo meramente programmatico, ma anzi appaia considerabile quale criterio legittimante l'adozione di misure cautelative al fine di tutelare beni quali la salute umana e la salubrità ambientale.

Sarebbe opportuno, dunque, superare l'attuale disorganicità della materia e tentare di uniformare, per quanto possibile, l'applicazione dello stesso, anche in ragione dell'ormai consolidata funzione di quest'ultimo quale linea-guida delle regole internazionali non solo in materia ambientale, quanto più in generale in riferimento alla salute umana, animale e vegetale.

## BIBLIOGRAFIA

ALIMENA F., *Appunti di teoria generale del reato*, Giuffrè Editore, Milano, 1938.

ALPA G. e CAPILLI G., *Lezioni di diritto privato europeo*, CEDAM, Padova, 2007.

AMENDOLA A., *Il principio di precauzione nell'attività della pa per la gestione dei rischi*, in *Diritto.it*, 2020.

AMENDOLA G., *Delitti contro l'ambiente: arriva il disastro ambientale "abusivo"*, in *Lexambiente.it*, 2015.

AMENDOLA G., *La confindustria ed il disastro ambientale abusivo*, in *Questionegiustizia.it*, 2015.

AMENDOLA G., *Viva viva il disastro ambientale abusivo*, in *Lexambiente.it*, 2015.

AMENDOLA G., *Non c'è da vergognarsi se si sostiene che nel settore ambientale la responsabilità penale degli industriali inquinatori deve essere più limitata di quella "normale"*, in *Lexambiente.it*, 2015.

AMENDOLA G., *Il disastro ambientale abusivo non è stato imposto dalla UE ma per introdurre nella nostra legislazione ambientale una restrizione della normale responsabilità penale delle industrie*, in *Lexambiente.it*, 2015.

AMENDOLA G., *Ma che significa veramente disastro ambientale abusivo?*, in *Lexambiente.it*, 2015.

AMENDOLA G., *La prima sentenza della Cassazione sul delitto di inquinamento ambientale*, in *Questionegiustizia.it*, 2016.

- AMIRANTE D., La forza normativa dei principi, il contributo del diritto ambientale alla teoria generale, CEDAM, Padova, 2006.
- ANTOLISEI F., Manuale di Diritto Penale. Parte Generale, Giuffrè Editore, Milano, 2003.
- BASSAN F., Gli obblighi di precauzione nel diritto internazionale, Jovene Editore, Napoli, 2006.
- BECK U., *Conditio humana. Il rischio nell'età globale*, Editori Laterza, Roma, 2011.
- BECK U., *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Carocci Editore, Roma, 2013.
- BELLENDI G. e LABARILE M.A., Aspetti sanzionatori. Il caso di Radio Vaticana, in *Tuttoambiente.it*.
- BENEDUSI L., Cos'è la valutazione di impatto ambientale (VIA)?, in *Riv. Gestione Ambientale, Tuttoambiente.it*, 2015.
- BERTARINI B., Tutela della salute, principio di precauzione e mercato del medicinale. Profili di regolazione giuridica europea e nazionale, Collana del Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia, Giappichelli Editore, Torino, 2016.
- BERTOLINI P., L'ascesa del principio di precauzione nel diritto ambientale contemporaneo, in "Rivista giuridica dell'ambiente", 2019.
- BERTUZZI R. e TEDALDI A., Il principio di precauzione in materia ambientale. Tentativi di definizione a partire dal livello sovranazionale e dagli esempi italiano e francese, in *TuttoAmbiente.it*, 2017.
- BIANCHI A. e GESTRI M. (a cura di) *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario*, Giuffrè Editore, Milano, 2006.

BOSI M., Le best available techniques nella definizione del fatto tipico e nel giudizio di colpevolezza, in Criminaljusticenetwork.eu, 2018.

BRUSCO C., Rischio e pericolo, rischio consentito e principio di precauzione. La c.d. “flessibilizzazione delle categorie del reato”, in “Criminalia, Annuario di scienze penalistiche”, 2012.

BRUSCO C., Il principio di precauzione nell’ordinamento penale. La causalità psichica, in Foro It., 2017.

BUTTI L., Principio di precauzione, Codice dell’Ambiente e giurisprudenza delle Corti comunitarie e della Corte costituzionale, in “Rivista Giuridica dell’Ambiente”, 2006.

BUTTI L., The precautionary principle in environmental law: neither arbitrary nor capricious if interpreted with equilibrium, Giuffrè Editore, Milano, 2007.

CAFAGNO M., Principi e strumenti di tutela dell’ambiente. Come sistema complesso, adattivo, comune, Giappichelli Editore, Torino, 2007.

CANDELA S., Principio di precauzione e criterio del “rischio grave e manifesto” nell’applicazione delle misure di emergenza in materia di OGM: la prospettiva della Corte di Giustizia UE, in Rivista quadrimestrale di diritto dell’ambiente n. 2, Giappichelli Editore, Torino, 2017.

CANESTRARI S. (a cura di), I reati contro la persona. Reati contro la vita e l’incolumità individuale, UTET, Torino, 2006.

CAPPELLINI A., Profili penalistici delle self-driving cars, in Criminaljusticenetwork.eu, 2019.

CARAVITA DI TORITTO B., Diritto dell’ambiente, Il Mulino, Bologna, 2005.

CASABONA C.M.R., Principio de precaución, biotecnología y derecho, Universidad de Deusto – Universidad del País Vasco – Comares, Bilbao-Granada, 2004.

CASTRONUOVO D., Principio di precauzione e beni legati alla sicurezza. La logica precauzionale come fattore espansivo del “penale” nella giurisprudenza della Cassazione, in *penalecontemporaneo.it*, 21 luglio 2011. Testo, rielaborato e con l’aggiunta delle note, della relazione svolta al convegno “L’evoluzione del diritto penale nei settori d’interesse europeo alla luce del Trattato di Lisbona”, Università degli Studi di Catania, 2010.

CASTRONUOVO D., Principio di precauzione e diritto penale: paradigmi dell’incertezza nella struttura del reato, Aracne, Roma, 2012.

CASTRONUOVO D., CURI F., TORDINI CAGLI S., TORRE V., VALENTINI V., Diritto penale della sicurezza sul lavoro, Bononia University Press, 2016.

CATENACCI M., La tutela penale dell'ambiente: un problema di interazione fra tecniche di tutela, Pescara, 1992.

CATENACCI M., La tutela penale dell'ambiente: contributo all'analisi delle norme penali a struttura sanzionatoria, CEDAM, Padova, 1996.

CATENACCI M., I reati di pericolo presunto fra diritto e processo penale, in AA.VV., Studi Marinucci, vol. II, Giuffrè Editore, Milano, 2006.

CATENACCI M., I reati ambientali e il principio di offensività in *Rivista quadrimestrale di diritto dell’ambiente*, 2010.

CATENACCI M., L’introduzione dei delitti contro l’ambiente nel Codice penale. Una riforma con poche luci e molte ombre, in *Riv. Quadr. Dir. amb.*, 2015.

CATENACCI M., I delitti contro l’ambiente fra aspettative e realtà. Commento a l. 22 maggio 2015, n. 68, in *Dir. pen. proc.*, 2015.

CAVALLO M. B., Ordinanze contingibili e urgenti delle Regioni durante l’emergenza epidemiologica: presupposti di esercizio, principio di precauzione e competenza funzionale, in *Primogrado.com*, 2021.

CECCHETTI M., Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente, Giuffrè Editore, Milano, 2000.

CECCHETTI M., La disciplina giuridica della tutela ambientale come 'diritto dell'ambiente', in *Federalismi.it*, 25, 2006.

CECCHETTI P., Principi e strumenti giuridici di tutela dell'ambiente: la responsabilità ambientale, Quattro venti, Urbino, 2009.

CENTONZE F., La normalità dei disastri tecnologici, Giuffrè Editore, Milano, 2004.

CHIEFFI L., Biotecnologie e tutela del valore ambientale, Giappichelli Editore, Torino, 2003.

CHIEFFI L., Frontiere Mobili, implicazioni etiche della ricerca biotecnologica, in "Quaderni di bioetica", Mimesis, Milano, 2014.

CHILLEMI L., Il principio di precauzione. Applicazione nel settore aeronautico: dal caso della cenere vulcanica al Covid-19 in *SalvisJuribus*, 2020.

CITRIGNO A. M. e MOSCHELLA G. (a cura di), Tutela dell'ambiente e principio chi inquina paga, Giuffrè Editore, Milano, 2014.

CONSORTE F., Colpa e linee guida – Nota a Cass. pen., Sez. IV, (23 novembre 2010) 2 marzo 2011, n. 8254, in *Dir. pen. proc.*, 10, 2011.

CONSORTE F., Principio di precauzione e diritto penale. Spunti di riflessione a partire dal caso delle malattie professionali, in *AA.VV.*, Nuovo statuto penale del lavoro: responsabilità per i singoli e per gli enti, a cura di F. CURI, Bologna, 2011.

CONSORTE F., Tutela penale e principio di precauzione: profili attuali, problematicità, possibili sviluppi, *Itinerari di Diritto Penale*, Giappichelli Editore, Torino, 2013.

CORCUERA BARCENA U., in Principio di precauzione. Inquadramento generale del principio, commento alla Sentenza 282/2002 Corte Cost., 2005.

CORBETTA S., Sicurezza alimentare e rischio da ‘ignoto biotecnologico’: una tutela incompiuta (a proposito della disciplina degli alimenti e dei mangimi contenenti organismi geneticamente modificati – d.lgs. 21 marzo 2005, n. 70), in Studi in onore di G. Marinucci, Milano, 2006.

CORN E., Il principio di precauzione nel diritto penale. Studio sui limiti all’anticipazione della tutela penale, Giappichelli Editore, Torino, 2013.

CORN E., Il principio di precauzione e diritto penale? Il principio di precauzione nella disciplina giuridica dell’agricoltura biotecnologica, Giappichelli Editore, Torino, 2015.

CROSETTI A., FERRARA R., FRACCHIA F. & OLIVETTI N.R., Diritto dell’ambiente, Editori Laterza, Roma, 2008.

CURTI GIALDINO C. (a cura di), Codice Breve dell’Unione europea, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli, 2015.

D’ADDA A., NICOTRA I.A., SALANITRO U., Principi europei e illecito ambientale, Giappichelli Editore, Torino, 2013.

D’ALESSANDRO F., La certezza del nesso causale: la lezione antica di Carrara e la lezione moderna della Corte di Cassazione sull’“oltre ragionevole dubbio”, in Riv. it. dir. proc. pen., 2002.

D’AMBROSIO L., GIUDICELLI G., MANACORDA S. (a cura di), La causalité à l’épreuve du principe de précaution, in Principe de précaution et métamorphose de la responsabilité, Parigi, 2018.

DE FRANCESCO G., Interpersonalità dell’illecito penale: un cuore antico per le moderne prospettive della tutela, in Cass. Pen., 2015.

DE FRANCESCO G. e MORGANTE G., Il diritto penale di fronte alle sfide della società del rischio. Un difficile rapporto tra nuove esigenze di tutela e classici equilibri di sistema, Giappichelli Editore, Torino, 2017.

DE LEONARDIS F., Principio di precauzione ed amministrazione di rischio, Giuffrè Editore, Milano, 2005.

DE LEONARDIS F., Tra precauzione e ragionevolezza, in *Federalismi.it*, 2007.

DE LEONARDIS F., Principio di prevenzione e novità normative in materia di rifiuti, in “*Rivista quadrimestrale di diritto dell’ambiente*”, n. 2/2011.

DI BENEDETTO S., Il principio di precauzione nel diritto internazionale, ARGO, Lecce, 2006.

DI GIOVINE O., Probabilità statistica e probabilità logica nell’accertamento del nesso di causalità, in *Cass. pen.*, 2008.

DONINI M., Non punibilità e idea negoziale, in *Indice pen.*, 2001.

DONINI M., Un nuovo medioevo penale? Vecchio e nuovo nell’espansione del diritto penale economico, in *Cass. pen.*, 2003.

DONINI M., Il volto attuale dell’illecito penale, la democrazia penale tra differenziazione e sussidiarietà, Giuffrè Editore, Milano, 2004.

DONINI M., Sicurezza e diritto penale, in *Cass. pen.*, 2008.

EVANS D., L’intelligenza del rischio. Come convivere con l’incertezza, Garzanti, Milano, 2012

FERRARA R., Precauzione e prevenzione nella pianificazione del territorio: la “precauzione inutile”?, in *Riv. Giur. Ed.*, Giuffrè Editore, 2/2012.

FERRARA R. e SANDULLI M.A., *Trattato di Diritto dell’Ambiente*, Giuffrè Editore, Milano, 2014.

FERRARA R., FONDERICO F. e MILONE A., Casi di diritto dell'ambiente, Giappichelli Editore, Torino, 2019.

FIANDACA G. e MUSCO E., Diritto Penale – Parte Generale, VI ed., Zanichelli, Bologna, 2009.

FIANDACA G. e MUSCO E., Diritto Penale – Parte Generale, VIII ed., Zanichelli, Bologna, 2019.

FIMIANI P., Principi di diritto ambientale, seconda edizione, Giuffrè Editore, Milano, 2008.

FIMIANI P., La tutela penale dell'ambiente, Giuffrè Editore, Milano, 2011.

FIMIANI P., La tutela penale dell'ambiente, Giuffrè Editore, Milano, 2015.

FORTI G., Colpa ed evento del diritto penale, Giuffrè Editore, Milano, 1990.

FORTI G., “Accesso” alle informazioni sul rischio e responsabilità: una lettura del principio di precauzione, in “Criminalia 2006, Annuario di scienze penalistiche 2006”, 2007.

FRANDESCATO G. e PECORARO SCANIO A., Il principio di precauzione, Jaca Book, Milano, 2002.

GALLI E., Il caso di Radio Vaticana: problemi antichi e nuovi in tema di elettrosmog, in Archivio Penale 2014, n. 3.

GALLO M., Colpa penale, in Enc. dir., vol. VII, 1960.

GIAMPIETRO V., BAT, valori limite di emissione atmosferica ed obiettivi di qualità ambientale, consultabile in Lexambiente.it.

GIUNTA F., Il diritto penale dell'ambiente in Italia: tutela di beni o tutela di funzioni?, in Riv. it. dir. proc. pen., 1997.

GIUNTA F., Tutela dell'ambiente (dir. pen.) (voce), in Enc. Dir., Annali, II, 2, 1998.

GIUNTA F., Il giudice e la legge penale. Valore e crisi della legalità oggi, in AA. VV., Studi in ricordo di Giandomenico Pisapia, vol. I, Giuffrè Editore, Milano, 2000.

GIUNTA F., Ideologie punitive e tecniche di normazione nel diritto penale dell'ambiente. L'esperienza italiana, in "Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia", 2002.

GIUNTA F., Prudenza nella scienza versus prudenza della scienza? In margine alla disciplina dei trapianti e degli xenotrapianti, in Dir. pubbl., 2003.

GIUNTA F., Il diritto penale e le suggestioni del principio di precauzione, in "Criminalia 2006. Annuario di scienze penalistiche", 2007.

GIUNTA F. (a cura di), Codice commentato dei reati e degli illeciti ambientali, Padova, 2007.

GIUNTA F., La legalità della colpa, in Criminalia, 2008.

GIUNTA F., Principio di precauzione e diritto penale, in "Criminalia, 2006. Annuario di scienze penalistiche", 2012.

GRAGNANI A., Il principio di precauzione come modello di tutela dell'ambiente, dell'uomo, delle generazioni future, in "Rivista di diritto civile", 2003.

GRAGNANI A., La codificazione del diritto ambientale: il modello tedesco e la prospettiva italiana, Editoriale scientifica, Napoli, 2020.

GRASSO G., L'anticipazione della tutela penale: i reati di pericolo e i reati di attentato, in Riv. it. dir. proc. pen., 1986.

HAUTEREAU-BOUQUONNET M. e SAINT-PAU J.C., L'influence du principe de précaution sur le droit de la responsabilité civile et pénale comparé (Rapport de recherche), Mission de recherche Droit & Justice, 2016.

HUNTER D., SALZMAN J. & ZAELKE D., International Environmental Law and Policy, Foundation Press, 2015.

INTRIERI C., Sentenza sul Terremoto dell'Aquila ed il principio di precauzione nel diritto penale, Convegno ISISC 2013, in [Academia.edu](http://Academia.edu).

JONAS H., Il principio di responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica, Torino, Einaudi, 2009.

KRAMER L., EU Environmental Law, London, 2012.

LONGO A. e DISTEFANO F.M., Il ruolo del principio di precauzione nella tutela del bene ambiente fra diritto amministrativo e penale, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), 4 settembre 2019.

MACRORY R., Principles of European Environmental Law, Groningen, 2004.

MANCA V., La tutela delle vittime da reato ambientale nel sistema Cedu: il caso Ilva, in [Criminaljusticenetwork.eu](http://Criminaljusticenetwork.eu), 2018.

MANFREDI G., Note sull'attuazione del principio di precauzione nel diritto pubblico, in "Diritto Pubblico", n. 3/2004.

MANNA A., Le tecniche penalistiche di tutela dell'ambiente, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1997.

MANNA A., Struttura e funzione dell'illecito penale ambientale. Le caratteristiche della normativa sovranazionale, in *Giur. merito*, 2004.

MANTIONE R.P., "La Costituzione e la tutela dell'ambiente", in [It.pearson.com](http://It.pearson.com), 2021.

MANTOVANI F., Diritto penale, CEDAM, Padova, 2020.

MARCHANT G.E. e MOSSMAN L., Arbitrary & Capricious. The Precautionary Principle in the European Union Courts, The American Enterprise Institute Press, 2004.

MARCHESE M., Il principio di precauzione tra luci ed ombre, in *ComparazioneDirittoCivile.it*, 2011.

MARINI L., Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario. Disciplina del commercio di organismi geneticamente modificati e profili di sicurezza alimentare, CEDAM, Padova, 2004.

MARINI L., Diritto internazionale e comunitario della bioetica, Giappichelli Editore, Torino, 2012.

MARINI L. e PALAZZANI L., Il principio di precauzione tra filosofia bioetica e biopolitica, Studium, Roma, 2008.

MARINUCCI G. e DOLCINI E., Corso di diritto penale, Giuffrè Editore, Milano, 2001.

MARINUCCI G., DOLCINI E. e GATTA G.L., Manuale di diritto penale. Parte generale, Giuffrè Editore, Milano, 2020.

MASERA L., Accertamento alternativo ed evidenza epidemiologica nel diritto penale: gestione del dubbio e profili causali, Giuffrè Editore, Milano, 2007.

MASSARO A., Principio di precauzione e diritto penale: nihil novi sub sole? Funzioni e limiti del principio di precauzione de iure condito e condendo, in "Diritto Penale Contemporaneo", 2011.

MASULLO M.N., Colpa penale e precauzione nel segno della complessità. Teoria e prassi nella responsabilità dell'individuo e dell'ente, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2012.

MATTHEUDAKIS M.L., Opzioni legislative in tema di colpevolezza nei nuovi reati ambientali, in [Criminaljusticenetwork.eu](http://Criminaljusticenetwork.eu), 2018.

MAZZA F., Il principio di precauzione nel diritto penale, in [Osservatoriopenale.it](http://Osservatoriopenale.it), 2013.

MELZI D'ERIL C., L'inquinamento ambientale, in Aa.Vv., *La legge sugli ecoreati due anni dopo. Un dialogo tra dottrina e giurisprudenza*, a cura di C. Ruga Riva, Giappichelli, Torino, 2017.

MELZI D'ERIL C., e LOSENGO ROBERTO, Inquinamento ambientale: sulla nozione di abusività permane la tensione tra principio di tassatività e formante giurisprudenziale, in *Riv. giur. amb.*, 2017.

MOCCALDI R., Criteri applicativi del principio di precauzione, in [Gimle.fsm.it](http://Gimle.fsm.it), 2011.

MONTALDO R., Il valore costituzionale dell'ambiente, tra doveri di solidarietà e prospettive di riforma, in *Forum di Quaderni Costituzionali-Rassegna*, n. 2, 2021.

MONTALDO R., La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), 4 maggio 2022.

MORGANTE G., Spunti di riflessione su diritto penale e sicurezza del lavoro nelle recenti riforme legislative, in *Cass. pen.*, 2010.

NAPOLETANO E., *Manuale di diritto penale ambientale*, Zanichelli, Torino, 2021.

ORSINA A., *Rischio da incertezza scientifica e modelli di tutela penale*, Giappichelli Editore, Torino, 2015.

PALMIERO C., Il principio di precauzione in ambito internazionale in [Diritto.it](http://Diritto.it), 3 novembre 2011.

PALMISANO S., Delitti contro l'ambiente, quand'è che in disastro si può dire abusivo, in Lexambiente.it.

PALMISANO S., Elettrosmog. Inquinamento elettromagnetico e principio di precauzione, in Lexambiente.it., 2013.

PARKNÄS L., Attivi per la pace, La Meridiana, Molfetta (BA), 1998.

PAVONI R., Biodiversità e biotecnologie nel diritto internazionale e comunitario, Giuffrè Editore, Milano, 2004.

PELLEGRINO F., Sviluppo sostenibile dei trasporti marittimi comunitari, Giuffrè Editore, Milano, 2010.

PERINI C., Organismi geneticamente modificati, in Palazzo-Paliero (a cura di), Commentario breve alle leggi penali complementari, Padova, 2007.

PERINI C., Il concetto di rischio nel diritto penale moderno, Milano, 2010.

PERINI C., La legislazione penale tra “diritto penale dell'evento” e “diritto penale del rischio”, in Leg. Pen., 2012.

PERINI C., Tra sicurezza alimentare e sicurezza ambientale: il principio di precauzione nella gestione penale del rischio da OGM, in Foffani – Doval Pais – Castronuovo, (a cura di), La sicurezza agroalimentare nella prospettiva europea. Precauzione, prevenzione, repressione, Milano, 2014.

PIERGALLINI C., Danno da prodotto e responsabilità penale: profili dommatici e politico-criminali, Giuffrè Editore, Milano, 2004.

PIERGALLINI C., Il paradigma della colpa nell'età del rischio: prove di resistenza del tipo, in Riv. It. Dir. proc. Pen., 2005.

PINESCHI L., relazione al convegno “Il principio di precauzione nel diritto contemporaneo”, Macerata, 2006.

PISANI N. e CORNACCHIA L., Il nuovo diritto penale dell'ambiente, Zanichelli Editore, Torino, 2018.

PONGILUPPI C., Principio di precauzione e reati alimentari. Riflessioni sul rapporto "a distanza" tra disvalore d'azione e disvalore d'evento, in R.T.D.P.E., 2010.

PRIEUR M., Droit de l'environnement, Dalloz, 2011.

PULITANÒ D., L'errore di diritto nella teoria del reato, Giuffrè Editore, Milano, 1976.

PULITANÒ D., Bene giuridico e giustizia costituzionale, in AA.VV., Bene giuridico e riforma della parte speciale, a cura di Stile A.M., Jovene, Napoli, 1985.

PULITANÒ D., Diritto Penale, I ed., Giappichelli Editore, Torino, 2005.

PULITANÒ D., Diritto Penale, IV ed., Giappichelli Editore, Torino, 2011.

QUARANTA A., Le prime linee di indirizzo AIA e la promessa "uniformità applicativa", in Ambiente & Sviluppo, 2015.

RAMACCI L., Prime osservazioni sull'introduzione dei delitti contro l'ambiente nel Codice penale e le altre disposizioni della legge 22 maggio 2015 n. 68, consultabile in Lexambiente.it

RAMACCI L., Diritto penale dell'ambiente, La Tribuna, Piacenza, 2021.

RAMACCIONI A. e FRAGALE F.R., Bomba atomica. Inchiesta su Radio Vaticana, Eir Editore, Roma, 2011.

RAWLS J., A Theory of Justice, 1971, trad. it.: Una teoria della giustizia, Feltrinelli, Milano, 2008.

REDAZIONE A., Teorema di Bayes e della probabilità totale, in [lmatematico.it](http://lmatematico.it), 9 ottobre 2021.

RENNA M., I principi in materia di tutela dell'ambiente, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2012.

ROXIN C., *Strafrecht – Allgemeiner Teil, II*, C.H. Beck, München, 2003.

RUGA RIVA C., Principio di precauzione e diritto penale. Genesi e contenuto della colpa in contesti di incertezza scientifica, in *Studi in onore di Giorgio Marinucci* a cura di E. Dolcini e C. E. Paliero, Giuffrè Editore, Milano, 2006.

RUGA RIVA C., La proposta di legge in materia di c.d. ecoreati passa all'esame dell'Aula della Camera, in *Dir. pen. cont.*, 2014.

RUGA RIVA C., I nuovi ecoreati: Commento alla legge 22 maggio 2015, n. 68, Giappichelli Editore, Torino, 2015.

RUGA RIVA C., Il nuovo delitto di inquinamento ambientale, in [Lexambiente.it](http://Lexambiente.it), 2015.

RUGA RIVA C., Ancora sul concetto di abusivamente: replica ad Amendola, in [Lexambiente.it](http://Lexambiente.it), 2015.

RUGA RIVA C., *Diritto Penale dell'ambiente*, Giappichelli Editore, Torino, 2016.

RUGA RIVA C., Il delitto di inquinamento ambientale al vaglio della Cassazione: soluzioni e spunti di riflessione, in *Dir. pen. cont.*, 22 novembre 2016.

RUGA RIVA c., L'avvelenamento delle acque da fonte industriale al banco di prova dei maxiprocessi ambientali: qualche spunto su criteri di accertamento e quantificazione del pericolo, in *Riv. It. Dir. proc. Pen.*, 3, 2017.

RUGA RIVA C., Dolo e colpa nei reati ambientali. Considerazioni su precauzione, dolo eventuale ed errore, in “Diritto Penale Contemporaneo”, 19 gennaio 2015, Iusexplorer.it, 2018.

RUGA RIVA C. e AMARELLI G., in Dolcini-Gatta (a cura di), Codice penale commentato, Tomo II, 2016.

SALVEMME I., Il ruolo del principio di precauzione nel “nuovo” diritto penale dell’ambiente, in “Diritto penale contemporaneo”, n. 1/2018.

SANTONASTASO F., Principio di precauzione e responsabilità dell’impresa: rischio tecnologico e attività pericolosa per sua natura. Prime riflessioni su un tema di ricerca, Contratto e Impresa Europa, 2005.

SCOTT J. e VOS E., The jurisdiction of Uncertainty: Observations on the Ambivalence of the Precautionary Principle within the EU and the WTO, in Derhousse-Joerges, Good Governance in Europe’s Integrated Market, Oxford, 2002.

SHRADER-FRECHETTE K.S., Valutare il rischio. Strategie e metodi di un approccio razionale, Guerini Studio, Milano, 1993.

SIRACUSA L., La legge 22 maggio 2015 n. 68 sugli “ecodelitti”: una svolta “quasi” epocale per il diritto penale dell’ambiente, in “Diritto penale contemporaneo”, n. 2/2015.

SOLLINI M., Il principio di precauzione nella disciplina comunitaria della sicurezza alimentare: profili critico-ricostruttivi, Giuffrè Editore, Milano, 2006.

STANZIONE M.G., Principio di precauzione, tutela della salute e responsabilità della P.A. Profili di diritto comparato, in Comparazionedirittocivile.it, 2016.

STANZIONE M.G., L’incidenza del principio di precauzione sulla responsabilità civile negli ordinamenti francese ed italiano, in Comparazionedirittocivile.it, 2016.

STELLA F., Giustizia e modernità. La protezione dell'innocente e la tutela delle vittime, III ed., Giuffrè Editore, Milano, 2003.

SUSTEIN C.R., Beyond the precautionary principle, Public Law and Legal Theory Working Paper Series, University of Chicago, 2003.

SUSTEIN C.R., Il diritto della paura. Oltre il principio di precauzione, Il Mulino, Bologna, 2010.

TALLACCHINI M.C., Ambiente e diritto della scienza incerta, in Grassi S., Cecchetti M., Andronio A., Ambiente e diritto, Firenze, 1999.

TITOMANILO R., Il principio di precauzione fra ordinamento europeo e ordinamento italiano, Giappichelli Editore, Torino, 2018.

TORRE V., Tutela penale della salute ed elettrosmog, in "I reati contro la persona. I reati contro la vita e l'incolumità individuale.", a cura di Canestrari S., Giappichelli Editore, Torino, 2006.

TRONCARELLI B., Scienza e diritto nella complessità sociale, Il principio di precauzione, Soveria Mannelli (CZ), Rubbettino Università, 2007.

TUMMINELLO L., Sicurezza alimentare e diritto penale: vecchi e nuovi paradigmi tra prevenzione e precauzione, in Criminaljusticenetwork.eu, 2013.

VOGEL D., The Politics of Risk Regulation in Europe and the United States, Yearbook of European Environmental Law, 2003.

VOLLERO F., Il diritto ad un ambiente salubre nell'elaborazione della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, in Diritto.it., 2005.

WIENER J.B. e ROGERS M. D., Comparing precaution in the United States and Europe, Journal of Risk Research, 2002.

ZANDER J., *The Application of the Precautionary Principle in Practice Comparative Dimensions*, Cambridge, 2010.

ZEI A., *Il principio di precauzione*, in *Dig. discipl. Pubbl.*, Torino, II, aggiornato al 2008.

ZIRULIA S., *I riflessi del danno ambientale sulla salute umana*, in *Criminaljusticenetwork.eu*, 2018.

\*\*\*

“Reato di pericolo nel Codice penale: definizione ed esempio” a cura di Redazione, in *Dequo.it*, 14 settembre 2020.

“Buco dell’ozono: cos’è, quali sono le cause e le conseguenze”, in *Geopop.it*, 9 novembre 2021.

“PROVVEDIMENTO Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente”, in *Camera.it*, 8 febbraio 2022.

Istituto di studi sulle società del Mediterraneo del Consiglio nazionale delle ricerche (Issm-Cnr), *Disastri ambientali, una storia italiana*, 28 aprile 2016.

Comitato Nazionale per la Bioetica, Presidenza del Consiglio dei ministri, *Il principio di precauzione: profili bioetici, filosofici, giuridici*, 18 giugno 2004.

\*\*\*

Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5, consultabile in [Consiglio-bz.org](http://Consiglio-bz.org).

Legge della Provincia di Bolzano 25 luglio 1970, n. 16, “Tutela del paesaggio”, abrogata dall’art. 105, comma 1, lettera a), della L.P. 10 luglio 2018, n. 9, consultabile in [Lexbrowser.provinz.bz.it](http://Lexbrowser.provinz.bz.it).

Legge regionale Lombardia 23 novembre 2001, n. 19, “Norme in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti”, consultabile in [Bosettigatti.eu](http://Bosettigatti.eu).

Legge regionale Calabria 24 dicembre 2001, n. 38, “Nuovo regime giuridico dei consorzi per le aree, i nuclei e le zone di sviluppo industriale”, consultabile in [Gazzettaufficiale.it](http://Gazzettaufficiale.it).

Legge regionale Calabria 29 dicembre 2010, n. 34, “Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale”, consultabile in [Consiglioregionale.calabria.it](http://Consiglioregionale.calabria.it).

Legge regionale Lombardia 28 novembre 2014, n. 31, “Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato”, consultabile in [Regione.lombardia.it](http://Regione.lombardia.it).

Legge della Provincia di Bolzano 10 luglio 2018, n. 9, “Territorio e paesaggio”, consultabile in [Lexbrowser.provinz.bz.it](http://Lexbrowser.provinz.bz.it).

Legge 1° giugno 1939, n. 1089, “Tutela delle cose d’interesse Artistico o Storico”, consultabile in [Beniculturali.it](http://Beniculturali.it).

Legge 29 giugno 1939, n. 1497, “Protezione delle bellezze naturali”, consultabile in [Normattiva.it](http://Normattiva.it).

Legge n. 95-101 del 2 febbraio 1995, nota come Legge Barnier, consultabile in [Gazzettaufficiale.it](http://Gazzettaufficiale.it).

Legge 22 febbraio 2001, n. 36, “Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici”, consultabile in [Camera.it](http://Camera.it).

Legge 5 marzo 2001, n. 57, “Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati”, consultabile in [Camera.it](#).

Legge 15 dicembre 2004, n. 308, “Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione”, consultabile in [Normattiva.it](#).

Legge 24 dicembre 2012, n. 231, “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, recante disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale”, consultabile in [Normattiva.it](#).

Legge 22 maggio 2015, n. 68, “Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente”, consultabile in [Gazzettaufficiale.it](#)

Legge Costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, “Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente”, consultabile in [Gazzettaufficiale.it](#).

Decreto-legge 7 marzo 2002, n. 22, “Disposizioni urgenti per l'individuazione della disciplina relativa all'utilizzazione del coke da petrolio (pet-coke) negli impianti di combustione”, consultabile in [Normattiva.it](#).

Decreto-legge 22 novembre 2004, n. 279, “Disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica”, consultabile in [Gazzettaufficiale.it](#).

Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, “Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea”, consultabile in [Gazzettaufficiale.it](#).

Decreto-legge 4 luglio 2015, n. 92, “Misure urgenti in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale, nonché per l’esercizio dell’attività d’impresa di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale”, consultabile in [Gazzettaufficiale.it](http://Gazzettaufficiale.it).

Decreto-legge 9 giugno 2016, n. 98, “Disposizioni urgenti per il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo ILVA”, consultabile in [Gazzettaufficiale.it](http://Gazzettaufficiale.it).

Decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, “Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio”, consultabile in [Normattiva.it](http://Normattiva.it).

Decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 372, “Attuazione integrale della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell’inquinamento”, consultabile in [Camera.it](http://Camera.it).

Decreto legislativo 12 aprile 2001, n. 206, “Attuazione della direttiva 98/81/CE che modifica la direttiva 90/219/CE, concernente l’impiego confinato di microrganismi geneticamente modificati”, consultabile in [Camera.it](http://Camera.it).

Decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, “Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell’articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300”, consultabile in [Gazzettaufficiale.it](http://Gazzettaufficiale.it).

Decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 224, “Attuazione della direttiva 2001/18/CE concernente l’emissione deliberata nell’ambiente di organismi geneticamente modificati”, consultabile in [Gazzettaufficiale.it](http://Gazzettaufficiale.it).

Decreto legislativo 21 maggio 2004, n. 172, “Attuazione della direttiva 2001/95/CE relativa alla sicurezza generale dei prodotti”, consultabile in [Camera.it](http://Camera.it).

Decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59, “Attuazione integrale della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell’inquinamento”, consultabile in [Gazzettaufficiale.it](http://Gazzettaufficiale.it).

Decreto legislativo 21 marzo 2005, n. 70, “Disposizioni sanzionatorie per le violazioni dei regolamenti (CE) numeri 1829/2003 e 1830/2003, relativi agli alimenti ed ai mangimi geneticamente modificati”, consultabile in [Gazzettaufficiale.it](http://Gazzettaufficiale.it).

Decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, “Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229”, consultabile in [Gazzettaufficiale.it](http://Gazzettaufficiale.it).

Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, “Norme in materia ambientale”, consultabile in [Gazzettaufficiale.it](http://Gazzettaufficiale.it).

Decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4, “Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale”, consultabile in [Gazzettaufficiale.it](http://Gazzettaufficiale.it).

Decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, “Attuazione dell’articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro”, consultabile in [Gazzettaufficiale.it](http://Gazzettaufficiale.it).

Decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 46, “Attuazione della direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell’inquinamento)”, consultabile in [Gazzettaufficiale.it](http://Gazzettaufficiale.it).

Decreto del Presidente della Repubblica 19 marzo 1956, n. 303, “Norme generali per l’igiene del lavoro”, consultabile in [Gazzettaufficiale.it](http://Gazzettaufficiale.it).

Decreto del Presidente della Repubblica 24 maggio 1988, n. 203, “Attuazione delle direttive CEE numeri 80/779, 82/884, 84/360, 85/203 concernenti norme in materia di qualità dell’aria, relativamente a specifici agenti inquinanti, e di

inquinamento prodotto dagli impianti industriali, ai sensi dell'art. 15 della legge 6 aprile 1987, n. 183”, consultabile in [Gazzettaufficiale.it](http://Gazzettaufficiale.it).

Comunicazione 2 febbraio 2002 della Commissione, cfr. il documento COM (2000) 1 del 2 febbraio 2000.

Costituzione Francese, 4 ottobre 1958.

Charte de l'environnement, 1° marzo 2005.

OMC – Organizzazione Mondiale del Commercio, in [Salute.gov.it](http://Salute.gov.it), 23 aprile 2010.

Report of the United Nations Conference on the Human environment, in [Un-documents.net](http://Un-documents.net).

Risoluzione del Consiglio europeo di Nizza del 7-10 dicembre 2000 sulla riforma delle istituzioni e il funzionamento dell'Unione europea a più lungo termine.

Risoluzione del Parlamento Europeo 14 dicembre 2000.

Parere del Comitato economico e sociale sul tema “Il ricorso al principio di precauzione” in *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* C 268 del 19.9.2000.

Raccomandazione del Consiglio n. 1999/519/CE, del 12 luglio 1999, relativa alla limitazione dell'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici da 0 Hz a 300 GHz.

Regolamento (CE) n. 2821/98 del Consiglio, del 17 dicembre 1998, che modifica la direttiva 70/524/CEE del Consiglio, relativa agli additivi nell'alimentazione degli animali, in ordine alla revoca dell'autorizzazione di taluni antibiotici.

Regolamento (CE) n. 999/2001 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 22 maggio 2001, recante disposizioni per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione di alcune encefalopatie spongiformi trasmissibili.

Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare.

Regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 22 settembre 2003, relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati.

Regolamento (CE) n. 746/2008 della Commissione del 17 giugno 2008, che modifica l'allegato VII del regolamento (CE) n. 999/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione di alcune encefalopatie spongiformi trasmissibili (Testo rilevante ai fini del SEE).

Accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie (SPS), OMC, Uruguay round, 1986-1994.

Ricorso n. 52806/09 e altri- Pres. Vajić-Vilnes c. NORVEGIA, Giornale di diritto amministrativo 6/2014.

Dichiarazione ministeriale della seconda Conferenza internazionale sulla protezione del Mare del Nord (1987).

Dichiarazione ministeriale della terza Conferenza internazionale sulla protezione del Mare del Nord (1990).

Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo, Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo (Rio de Janeiro, 3-14 giugno 1992).

Direttiva 96/61/CE del Consiglio, 24 settembre 1996, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, consultabile in [Lex.europa.eu](http://Lex.europa.eu).

Direttiva 2001/18/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, 12 marzo 2001, sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva 90/220/CEE del Consiglio, consultabile in [Lex.europa.eu](http://Lex.europa.eu).

Direttiva 2002/2/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, 28 gennaio 2002, che modifica la direttiva 79/373/CEE del Consiglio relativa alla circolazione dei mangimi composti per animali e che abroga la direttiva 91/357/CEE della Commissione, consultabile in [Lex.europa.eu](http://Lex.europa.eu).

Direttiva 2008/17CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, 15 gennaio 2008, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, consultabile in [Lex.europa.eu](http://Lex.europa.eu).

Direttiva 2008/99/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, 19 novembre 2008, sulla tutela penale dell'ambiente, consultabile in [Lex.europa.eu](http://Lex.europa.eu).

Direttiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento), consultabile in [Lex.europa.eu](http://Lex.europa.eu).

Giunta Regionale della Campania, ordinanza 8 settembre 2020, n.70, consultabile in [Regione.campania.it](http://Regione.campania.it).

\*\*\*

TAR Lombardia (Brescia), 11 aprile 2005, n. 305, consultabile in [Ambinetediritto.it](http://Ambinetediritto.it).

TAR Piemonte, Sez. I, 3 maggio 2010, n. 2294, consultabile in [Ambinetediritto.it](http://Ambinetediritto.it).

TAR Abruzzo (Pescara), Sez. I, 3 ottobre 2012, n. 403, consultabile in [Reteambiente.it](http://Reteambiente.it).

TAR Campobasso (Molise), Sez. I, 15 marzo 2017, n. 82, consultabile in [Ambientediritto.it](http://Ambientediritto.it).

TAR Campania, Sez. V, 22 aprile 2020, n. 826, consultabile in [Ambientediritto.it](http://Ambientediritto.it).

TAR Campania, Sez. V, 4 gennaio 2021, n. 22, consultabile in [Ambientediritto.it](http://Ambientediritto.it).

TAR Valle d'Aosta, Sez. unica, 29 aprile 2021, n. 32, consultabile in [Ambientelegale.it](http://Ambientelegale.it).

TAR Campania, Sez. V, 16 giugno 2021, n. 4127, consultabile in [Ambientediritto.it](http://Ambientediritto.it).

Tribunale dell'Aquila, Sez. penale, 22 ottobre 2012, n. 380, consultabile in [Dirittopenaleuomo.org](http://Dirittopenaleuomo.org).

Tribunale di Savona, Ufficio del Giudice per le indagini preliminari, decreto di sequestro preventivo dell'11 marzo 2014.

Corte d'Appello di Venezia, Sez. II penale, 15 dicembre 2004, consultabile in [Wikisource.org](http://Wikisource.org).

Corte d'Appello di Milano, Sez. I civile, 9 luglio 2008, consultabile in [Wikisource.org](http://Wikisource.org).

Corte d'Appello dell'Aquila, Sez. penale, 10 novembre 2014, n. 3317, consultabile in [Dirittopenaleuomo.org](http://Dirittopenaleuomo.org).

Corte d'Appello di Roma, Sez. specializzata degli usi civici, 15 febbraio 2019, n. 107, consultabile in [Gazzettaufficiale.it](http://Gazzettaufficiale.it).

Corte costituzionale, ud. 15 gennaio 1985, dep. 1° aprile 1985, n. 94, consultabile in [Cortecostituzionale.it](http://Cortecostituzionale.it).

Corte costituzionale, ud. 7 aprile 1987, dep. 22 maggio 1987, n. 210, consultabile in [Giurcost.org](http://Giurcost.org).

Corte costituzionale, ud. 7 marzo 1990, dep. 16 marzo 1990, n. 127, consultabile in [Gazzettaufficiale.it](http://Gazzettaufficiale.it).

Corte costituzionale, ud. 20 maggio 1998, dep. 3 giugno 1998, n. 196, consultabile in [Giurcost.it](#).

Corte costituzionale, ud. 6 marzo 2001, dep. 14 giugno 2001, n. 190, consultabile in [Cortecostituzionale.it](#).

Corte costituzionale, ud. 19 giugno 2002, dep. 26 giugno 2002, n. 282, consultabile in [Cortecostituzionale.it](#).

Corte costituzionale, ud. 21 maggio 2002, dep. 26 luglio 2002, n. 407, consultabile in [Cortecostituzionale.it](#).

Corte costituzionale, ud. 24 marzo 2005, dep. 6 aprile 2005, n. 135, consultabile in [Cortecostituzionale.it](#).

Corte costituzionale, ud. 27 settembre 2005, dep. 3 novembre 2005, n. 406, consultabile in [Cortecostituzionale.it](#).

Corte costituzionale., ud. 8 marzo 2006, dep. 17 marzo 2006, n. 116, consultabile in [Cortecostituzionale.it](#).

Corte costituzionale, ud. 2 dicembre 2008, dep. 23 gennaio 2009, n. 12, consultabile [Cortecostituzionale.it](#).

Corte costituzionale, ud. 9 aprile 2013, dep. 9 maggio 2013, n. 85, consultabile in [Cortecostituzionale.it](#).

Corte costituzionale, ud. 4 luglio 2017, dep. 13 luglio 2017, n. 182, consultabile in [Cortecostituzionale.it](#).

Corte costituzionale, ud. 7 febbraio 2018, dep. 23 marzo 2018, n. 58, consultabile in [Cortecostituzionale.it](#).

Corte costituzionale, ud. 22 maggio 2019, dep. 16 luglio 2019, n. 179, consultabile in [cortecostituzionale.it](#).

Corte costituzionale, ud. 12 febbraio 2020, dep. 24 aprile 2020, n. 71, consultabile in [Cortecostituzionale.it](http://Cortecostituzionale.it).

Corte di Cassazione, Sez. III penale, 24 maggio 2002, n. 20426, consultabile in [DeJure.it](http://DeJure.it).

Corte di Cassazione, Sez. Un., 10 luglio 2002, n. 30328, caso “Franzese”, consultabile in [DeJure.it](http://DeJure.it).

Corte di Cassazione, Sez. III penale, 01 giugno 2005, n. 20499, consultabile in [DeJure.it](http://DeJure.it).

Corte di Cassazione, Sez. IV penale, 17 maggio 2006, n. 4675, consultabile in [Cortedicassazione.it](http://Cortedicassazione.it).

Corte di Cassazione, Sez. V penale, 11 ottobre 2006, n. 40330, consultabile in [DeJure.it](http://DeJure.it).

Corte di Cassazione, Sez. III penale, 28 maggio 2007, n. 21021, consultabile in [DeJure.it](http://DeJure.it).

Corte di Cassazione, Sez. III penale, 17 settembre 2007, n. 34899, consultabile in [Lexambiente.it](http://Lexambiente.it).

Corte di Cassazione, Sez. IV penale, 11 marzo 2008, n. 10795, consultabile in [Anaa.it](http://Anaa.it).

Corte di Cassazione, Sez. III penale, 13 maggio 2008, n. 36845, caso “Radio Vaticana”, consultabile in [DeJure.it](http://DeJure.it).

Corte di Cassazione, Sez. III penale, 10 luglio 2008, n. 28229, consultabile in [DeJure.it](http://DeJure.it).

Corte di Cassazione, Sez. IV penale, 11 agosto 2008, n. 33285, consultabile in [Agentifisici.isprambiente.it](http://Agentifisici.isprambiente.it).

Corte di Cassazione, Sez. IV penale, 3 maggio 2010, n. 16761, consultabile in [Olympus.uniurb.it](http://Olympus.uniurb.it).

Corte di Cassazione, Sez. III, penale, 23 settembre 2010, n. 40845, consultabile in [Cortedicassazione.it](http://Cortedicassazione.it).

Corte di Cassazione, Sez. IV penale, 9 giugno 2011, n. 23262, consultabile in [Foro.it](http://Foro.it).

Corte di Cassazione, Sez. III penale, 14 luglio 2011, n. 46189, consultabile in [Cortedicassazione.it](http://Cortedicassazione.it).

Corte di Cassazione, Sez. III penale, 17 luglio 2012, n. 28590, consultabile in [DeJure.it](http://DeJure.it).

Corte di Cassazione, Sez. IV penale, 27 agosto 2012, n. 33311, consultabile in [DeJure.it](http://DeJure.it).

Corte di Cassazione, Sez. III penale, 20 dicembre 2012, n. 19018, consultabile in [Foro.it](http://Foro.it).

Corte di Cassazione, Sez. III penale, 15 ottobre 2013, n. 44449, consultabile in [Cortedicassazione.it](http://Cortedicassazione.it).

Corte di Cassazione, Sez. III penale, 8 gennaio 2015, n. 18669, consultabile in [DeJure.it](http://DeJure.it).

Corte di Cassazione, Sez. III penale, 10 marzo 2015, n. 21030, consultabile in [Lexambiente.it](http://Lexambiente.it).

Corte di Cassazione, Sez. IV penale, 19 novembre 2015, n. 12478, consultabile in [Foro.it](http://Foro.it).

Corte di Cassazione, Sez. III penale, 8 febbraio 2016, n. 4931, consultabile in [Tuttoambiente.it](http://Tuttoambiente.it).

Corte di Cassazione, Sez. III penale, 21 settembre 2016, n. 46170, consultabile in [Dirittopenalecontemporaneo.org](http://Dirittopenalecontemporaneo.org).

Corte di Cassazione, Sez. III penale, 19 ottobre 2017, n. 48196, consultabile in [DeJure.it](http://DeJure.it).

Corte di Cassazione, Sez. III penale, 28 aprile 2022, n. 16287, consultabile in [Italggiure.giustizia.it](http://Italggiure.giustizia.it).

Consiglio di Stato, Sez. VI, 5 dicembre 2002, n. 6657, consultabile in [Dirittoamministrazioni.it](http://Dirittoamministrazioni.it).

Consiglio di Stato, Sez. IV, 12 febbraio 2015, n. 757, consultabile in [Dirittoamministrazioni.it](http://Dirittoamministrazioni.it).

Consiglio di Stato, Sez. V, 18 maggio 2015, n. 2495, consultabile in [Reteambiente.it](http://Reteambiente.it).

Consiglio di Stato, Commissione speciale, parere del 26 settembre 2017, n. 2065, consultabile in [Dirittoamministrazioni.it](http://Dirittoamministrazioni.it).

Consiglio di Stato, Sez. IV, 4 dicembre 2017 (r. o. n. 28 del 2018), n. 28, consultabile in [Dirittoamministrazioni.it](http://Dirittoamministrazioni.it).

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Sez. I, sentenza 5 dicembre 2013, Principio di precauzione e obblighi di informazione a protezione dei diritti umani.

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 19 marzo 1998, n. C-1/96, in Racc., 1998, consultabile in [Eur.lex.europa.eu](http://Eur.lex.europa.eu).

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 5 maggio 1998, n. C-157/96, consultabile in [Eur-lex.europa.eu](http://Eur-lex.europa.eu).

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 14 luglio 1998, n. C-248/95, consultabile in [Eur-lex.europa.eu](http://Eur-lex.europa.eu).

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 3 dicembre 1998, n. C-67/97, consultabile in [Eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu).

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 9 settembre 2003, n. C-236/01, consultabile in [Eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu).

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 23 settembre 2003, n. C-192/01, consultabile in [Eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu).

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Sez. II, 11 novembre 2004, n. C-457/02, caso "Niselli", consultabile in [Tuttoambiente.it](http://Tuttoambiente.it).

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Grande Sez., 12 luglio 2005, procedimenti riuniti C-154/04 e n. C.155/04, consultabile in [Eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu).

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Grande Sez., 6 dicembre 2005, procedimenti riuniti C-453/03, C-11/04, C-12/04 e C-194/04, consultabile in [Eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu).

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 12 gennaio 2006, n. C-504/04, consultabile in [Eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu).

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Sez. I, 9 giugno 2016, n. C-78/16 e C-79/16, consultabile in [Eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu).

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Sez. III, 13 settembre 2017, n. C-111/16 consultabile in [Quotidianosanita.it](http://Quotidianosanita.it).

Tribunale dell'Unione Europea, Sez. III, 11 settembre 2002, n. T-13/99, consultabile in [Eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu).

Tribunale dell'Unione Europea, Sez. III, 11 settembre 2002, n. T-70/99, consultabile in [Eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu).

Tribunale dell'Unione Europea, Sez. II, 21 ottobre 2002, n. T-392/02, consultabile in [Eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu).

Tribunale dell'Unione Europea, Sez. II, 26 novembre 2002, cause riunite T-74/00, T-76/00, T-83/00-T-85/00, T-132/00, T-137/00 e T-141/00, consultabile in [Eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu).