



## PRINCIPIO DI PRECAUZIONE, TUTELA DELLA SALUTE E RESPONSABILITÀ DELLA P.A. PROFILI DI DIRITTO COMPARATO.

MARIA GABRIELLA STANZIONE

1. Il recepimento del principio di precauzione nell'ordinamento italiano. - 2. Principio di precauzione e azione amministrativa alla luce della l. n. 241 del 1990. - 3. Principio di precauzione e tutela della salute nella giurisprudenza della Corte Costituzionale. - 3.1. La giurisprudenza costituzionale in tema di inquinamento elettromagnetico. - 3.2. La giurisprudenza della Corte Costituzionale in tema di OGM. - 4. Il principio di precauzione nella giurisprudenza amministrativa. - 4.1. Gli orientamenti giurisprudenziali in tema di sicurezza alimentare. - 5. Principio di precauzione e responsabilità della P.A.: l'esperienza francese. - 6. Considerazioni conclusive.

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

Nell'ordinamento italiano, a differenza di quello francese<sup>1</sup>, non si rinviene una norma generale che ponga la definizione del principio di precauzione. Ciò nonostante, esso è accolto nel diritto interno attraverso il filtro del diritto comunitario e riveste un ruolo sempre più importante nel campo della tutela del diritto alla salute, soprattutto a seguito dell'elaborazione giurisprudenziale degli ultimi anni<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Nel marzo 2005 il principio di precauzione è elevato a norma costituzionale, con l'inserimento nel preambolo della Costituzione del richiamo alla *Charte de l'environnement*, il cui art. 5 sancisce che: "qualora il verificarsi di un danno, benché incerto allo stato delle conoscenze scientifiche, sia suscettibile di colpire in modo grave e irreversibile l'ambiente, le autorità pubbliche vegliano, in applicazione del principio di precauzione e nelle loro sfere di competenza, alla messa in opera di procedure di valutazione del rischio e all'adozione di misure provvisorie e proporzionate al fine di far fronte alla realizzazione del danno".

<sup>2</sup> Le origini del principio di precauzione si fanno unanimemente risalire all'ordinamento tedesco degli anni settanta, allorché il *Vorsorgeprinzip* è adottato al fine di indurre i soggetti economici a prendere provvedimenti contro l'inquinamento in assenza di certezze scientifiche riguardanti i rischi per l'ambiente. Le prime positivizzazioni si hanno con la legge sulla protezione dalle immissioni (*Bundesimmissionsschutzgesetz*) e altre normative, disciplinanti ambiti quali l'energia nucleare, le biotecnologie e le sostanze chimiche. Nello stesso decennio, il principio in esame è al centro del dibattito americano in materia di tutela dell'ambiente. Successivamente, il principio di precauzione ha trovato riconoscimento nel diritto internazionale, soprattutto nel settore della tutela dell'ambiente, fino a quel momento fondato sul cd. "principio della capacità di assimilazione" in virtù del quale la quantità permessa di emissioni inquinanti è calcolata in base alla capacità presunta dell'ambiente di assorbire e neutralizzare gli effetti nocivi delle emissioni in questione. Le difficoltà



rilevate dall'elaborazione scientifica in riferimento tanto alla determinazione, sufficientemente precisa, della quantità di agenti inquinanti che un dato ambiente è in grado di assorbire senza danno, quanto alla relazione causale tra le sostanze immesse e gli effetti della contaminazione ambientale, hanno posto in luce le carenze del principio suddetto. In ragione di ciò, hanno cominciato così ad affermarsi principi preventivi e prudenziali, che a loro volta hanno preparato il terreno alla formulazione del principio di precauzione accolta nelle dichiarazioni finali delle conferenze sul Mare del Nord. Un primo riferimento al principio di precauzione si rinviene, sotto forma di raccomandazione generale, nella Dichiarazione finale della Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente, tenutasi a Stoccolma nel 1972. A partire dagli anni ottanta, la precauzione assurge a strumento giuridico privilegiato nelle convenzioni di diritto internazionale in materia di ambiente, si pensi alle Conferenze Ministeriali per la protezione del Mare del Nord, tenutesi in seno all'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) nel 1984 e nel 1987. In quest'ultima si precisa 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 cause e di effetto sul piano scientifico". Durante la terza Conferenza sulla protezione del Mare del Nord (1990) è stata emanata una nuova dichiarazione ministeriale che stabilisce che: "i governi firmatari devono applicare il principio di precauzione, vale a dire adottare misure, volte a 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 l'emissione e gli effetti". Dalla tematica della protezione marina, il principio si è esteso in altri settori della tutela ambientale. Ma la vera consacrazione del principio in campo internazionale si ha nella Dichiarazione approvata a conclusione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente e lo Sviluppo (United Nation Conference on Environment and Development – UNCED), tenutasi a Rio de Janeiro dal 2 al 14 giugno 1992, il cui art. 15 recita: "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".

Il principio di precauzione è, poi, richiamato in altre importanti carte internazionali, quali la Convenzione sulla Diversità Biologica (CBD) e la Convenzione Quadro sul Cambiamento Climatico (UNFCCC). La prima introduce il principio di precauzione nel Preambolo, dove si afferma che, in caso di minacce alla conservazione della diversità biologica, la mancanza di piena certezza scientifica non può giustificare il rinvio delle misure volte ad evitarle o ridurle. Dalla tutela dell'ambiente, la sua applicazione si è estesa alla salvaguardia della salute umana e animale in ambito alimentare: il Protocollo sulla Biosicurezza del 28 gennaio 2000 (Protocollo di Cartagena), riguardante il trasferimento, la manipolazione e l'utilizzazione sicure degli organismi viventi modificati derivanti dalla moderna biotecnologia, sancisce all'art. 10.6, che "la mancanza di certezze scientifiche dovute a insufficienti informazioni e conoscenze scientifiche riguardanti la portata dei potenziali effetti negativi di un organismo vivente modificato sulla conservazione e l'utilizzazione sostenibile della diversità biologica nella Parte di importazione, tenendo conto anche dei rischi per la salute umana, non dovrà impedire a tale Parte di adottare decisioni adeguate rispetto all'introduzione degli organismi viventi modificati in questione, di cui al precedente paragrafo 3, al fine di evitare o limitare tali effetti potenzialmente negativi". Diverso è il caso degli accordi commerciali multilaterali, stipulati in seno all'Organizzazione



Un primo richiamo al principio in parola è contenuto nel Decreto del Ministero della Sanità 22 novembre 2000, che si è avvalso del meccanismo precauzionale, dichiarando inidonei alla donazione di sangue coloro i quali avevano soggiornato nel Regno Unito nel periodo tra il 1980 e il 1996 per più di sei mesi.

Sulla scorta delle misure adottate per far fronte all'emergenza della BSE sono stati emanati ulteriori decreti, tra cui il Decreto del Ministero della Sanità del 6 agosto 2001, che ha fondato sul principio di precauzione l'abbassamento dell'età a partire dalla quale compiere le relative analisi sui capi macellati.

Successivamente, l'art. 1 del D. Lgs. 24 aprile 2001, n. 212 prevede che l'attuazione delle Direttive 98/95/CE e 98/96/CE, in materia di "commercializzazione dei prodotti sementieri, catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole e relativi controlli", deve avvenire nel rispetto del

---

Mondiale del Commercio (OMC), nei quali l'adozione delle misure precauzionali è considerata una deroga al principio della libertà degli scambi commerciali. In tal senso, l'Accordo del 1994 sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie (Accordo SPS) statuisce all'art. 5, par. 7, che: "nei casi in cui le pertinenti prove scientifiche non siano sufficienti, un Membro può temporaneamente adottare misure sanitarie o fitosanitarie sulla 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". Sebbene il principio di precauzione non sia espressamente menzionato, il riferimento alla mancanza di certezza scientifica autorizza una lettura in chiave "precauzionale", autorevolmente avallata dall'Organo di Appello dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, nella pronuncia sul caso della carne agli ormoni. Come si evince dal testo dell'art. 5.7, l'interpretazione del principio di precauzione differisce da quella comunemente accolta nel diritto internazionale e in quello comunitario. In primo luogo, è sullo Stato che adotta le misure sanitarie precauzionali, ponendo dei limiti ai traffici commerciali, che incombe l'onere di dimostrare che tutti i requisiti siano rispettati fino allo svuotamento del principio medesimo: la legittimità delle misure sanitarie e fitosanitarie poggia non già sull'incertezza scientifica riguardo all'esistenza di un rischio, bensì sull'accertata nocività di un prodotto. Un'ulteriore differenza è costituita dal carattere provvisorio delle misure precauzionali contemplate nell'accordo SPS, dal momento che nel diritto comunitario non sono imposti limiti di temporalità alle misure precauzionali, e soprattutto la natura provvisoria delle misure di precauzione non è collegata al mero fattore temporale, bensì all'evoluzione delle conoscenze scientifiche. Più di recente, la Convenzione quadro per la protezione dell'ambiente marino del Mar Caspio, adottata l'11 novembre del 2003, assegna un ruolo di rilievo al principio di precauzione, ponendolo tra i principi informativi. Secondo l'art. 5, in virtù del principio citato "qualora vi sia una minaccia di danni gravi o irreversibili per l'ambiente del Mar Caspio, la mancanza di certezza scientifica assoluta non deve essere usata come pretesto per rinviare misure efficaci per prevenire tali danni".



principio di precauzione *ex art.* 191 TFUE (in precedenza, art. 174, par. 2, TCE)<sup>3</sup>.

Il principio di precauzione è, inoltre, espressamente richiamato dalla legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici (l. 22 febbraio 2001, n. 36)<sup>4</sup>, che ha ricondotto ad unità le precedenti normative (di natura regolamentare) e ha introdotto una disciplina positiva di respiro più ampio e attuale.

La legge-quadro in materia di inquinamento elettromagnetico elenca, all'art. 1, tra le proprie finalità, la tutela della salute, dell'ambiente e del paesaggio, nonché la promozione della ricerca scientifica per la valutazione degli effetti a lungo termine e l'attivazione di misure di cautela da adottare in applicazione del principio di precauzione di cui all'art. 174, par. 2, del Trattato U.E.<sup>5</sup>.

Essa, accogliendo una nozione unitaria di emissione elettromagnetica, armonizza il precedente assetto normativo fondato su ripartizioni in base al tipo di emissione e prevede la fissazione di tre livelli di protezione, individuati nei limiti di esposizione, nei valori di attenzione e negli obiettivi di qualità (fissazione compiuta poi dai decreti attuativi emanati nel 2003<sup>6</sup>).

Un ulteriore riferimento normativo è costituito dal D. Lgs. 8 luglio 2003, n. 224<sup>7</sup>, il cui art. 1 si propone l'obiettivo di stabilire “nel rispetto del principio di precauzione, le misure volte a proteggere la salute umana, animale e l'ambiente relativamente alle attività di rilascio di organismi geneticamente

---

<sup>3</sup> La norma citata dispone testualmente: “Il presente decreto dà attuazione alle disposizioni dell'Unione europea, concernenti la libera circolazione delle sementi nell'ambito dell'Unione stessa, di cui alle Direttive 98/95/CE e 98/96/CE. Al fine di assicurare la tutela della salute umana e dell'ambiente, detta attuazione avviene nel rispetto del principio di precauzione di cui all'art. 174.2 del Trattato di Amsterdam”.

<sup>4</sup> S. CASSESE, *La nuova disciplina sulla protezione dalle esposizioni ai campi elettromagnetici*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, p. 330 ss.; F. MERUSI, *Dal fatto incerto alla precauzione: la legge sull'elettrosmog*, in *Foro amm.*, 2001, p. 221 ss.

<sup>5</sup> L'art. 1 dispone che: “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”.

<sup>6</sup> La fissazione dei limiti previsti dalla l. 36 del 2001 è avvenuta con i due d.p.c.m. 8 luglio 2003, in G.U. 29 agosto 2003 n. 200 e in G.U., 28 agosto 2003, n. 199.

<sup>7</sup> Il decreto in esame ha dato attuazione alla direttiva comunitaria 2001/18/CE in materia di emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati.



modificati, in seguito denominati OGM, nei confronti della: a) emissione deliberata per scopi diversi dall'immissione sul mercato; b) immissione sul mercato di OGM come tali o contenuti in prodotti".

L'art. 5, comma 3, del decreto citato sancisce che l'autorità nazionale competente provvederà ad assicurare che siano adottate, nel rispetto del principio di precauzione, tutte le misure atte ad evitare effetti negativi sulla salute umana, animale e sull'ambiente che potrebbero derivare dall'emissione deliberata di organismi geneticamente modificati.

Il principio di precauzione è richiamato, altresì, dall'art. 1, comma 8, lett. f), della 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"), che lo pone tra i principi e i criteri guida della riorganizzazione della normativa ambientale.

Anche il Codice del consumo opera un richiamo al principio in parola in materia di controllo della sicurezza dei prodotti immessi sul mercato. L'art. 107, comma 4, prevede, infatti, che le amministrazioni competenti su tale controllo "quando adottano misure (...), tenendo conto del principio di precauzione, agiscono nel rispetto del Trattato istitutivo della Comunità europea, in particolare degli artt. 28 e 30, per attuarle in modo proporzionato alla gravità del rischio".

Il comma successivo stabilisce che: "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 titolo, anche mediante l'eventuale elaborazione di codici di buona condotta ed accordi con le categorie di settore".

Infine, il Codice dell'ambiente (D. Lgs. n. 152 del 2006) contiene nella parte sesta ("Norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente") numerosi riferimenti al principio di precauzione.

L'art. 301 del Codice dell'ambiente, sebbene dettato in un contesto di applicazione generale alla tutela dell'ambiente, non definisce il principio, ma si limita a prevederne l'applicazione ogniqualvolta si presenti un pericolo per l'ambiente o la salute dell'uomo, al fine di assicurare un alto livello di protezione<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> L'art. 301 del D. Lgs. n. 152 del 2006, rubricato "Attuazione del principio di precauzione", dispone che: "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.



La norma in analisi sembra porre innanzitutto la responsabilità della corretta applicazione del principio in capo alla persona interessata, sia essa fisica o giuridica, privata o pubblica, che esercita o controlla un'attività professionale avente rilevanza ambientale, cui incombe l'obbligo di adottare, entro ventiquattro ore e a sue spese, le necessarie misure di prevenzione e di messa in sicurezza, dopo aver trasmesso apposita comunicazione a tutte le pubbliche amministrazioni locali – comune provincia regione o provincia autonoma – cointeressate nel cui territorio si prospetta l'evento lesivo nonché al prefetto, che deve informare tempestivamente – entro le ventiquattro ore successive – il Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio cui è riconosciuta la facoltà di adottare, in qualunque momento, le misure precauzionali.

La mancata osservanza di questa disposizione determina l'irrogazione di una sanzione amministrativa da parte dell'autorità preposta al controllo o comunque del Ministero suddetto che può adottare le misure di prevenzione necessarie. Significativa dunque è la scelta del legislatore di improntare il sistema di protezione dell'ambiente ai principi di precauzione e di azione preventiva, da concretizzarsi nell'adozione di misure volte ad evitare, o comunque, a ridurre il rischio di un potenziale danno ambientale, così come definito dall'art. 300 del Codice dell'Ambiente<sup>9</sup>.

Dall'analisi delle normative legate all'attuazione del principio di precauzione non può non avvedersi di come il legislatore si sia limitato a un mero richiamo nelle diverse discipline, senza fornire una precisa definizione del

---

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.

3. L'operatore interessato, quando emerga il rischio suddetto, deve informarne senza indugio, indicando tutti gli aspetti pertinenti alla situazione, il comune, la provincia, la regione o la provincia autonoma nel cui territorio si prospetta l'evento lesivo, nonché il Prefetto della provincia che, nelle ventiquattro ore successive, informa il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

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.

5. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare promuove l'informazione del pubblico quanto agli effetti negativi di un prodotto o di un processo e, tenuto conto delle risorse finanziarie previste a legislazione vigente, può finanziare programmi di ricerca, disporre il ricorso a sistemi di certificazione ambientale ed assumere ogni altra iniziativa volta a ridurre i rischi di danno ambientale.

<sup>9</sup> *Ex art. 300 D. Lgs. 152/2006*, è danno ambientale qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima.



principio medesimo o una specificazione delle sue modalità di attuazione: specificazione che, del resto, sarebbe poco compatibile con la sua natura di principio generale<sup>10</sup>.

Da tale natura discende il problema della discrezionalità nell'attuazione del principio medesimo nel diritto amministrativo, ove sembra destinato ad evolversi sempre più, soprattutto nelle ipotesi in cui entrano in gioco interessi di grande rilevanza quali la tutela della salute dell'uomo e la protezione dell'ambiente, giungendo ad "orientare sensibilmente i futuri contenuti dell'azione amministrativa"<sup>11</sup>.

## 2. Principio di precauzione e azione amministrativa alla luce della l. n. 241 del 1990.

La dottrina è concorde nel ritenere che il principio di precauzione espliciti la sua azione nel diritto amministrativo in virtù del richiamo ai principi dell'ordinamento comunitario *ex art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241*, disciplinante il procedimento amministrativo, così come modificata dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15<sup>12</sup>.

La norma citata sancisce, com'è noto, che: "l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza, secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario".

Ne deriva che il principio di precauzione è posto alla base, insieme agli altri principi di matrice comunitaria, dell'esercizio delle funzioni autoritative della P.A.

Se è vero che in virtù del principio di buon andamento dell'amministrazione *ex art. 97 Cost.*, l'assunzione di decisioni da parte della

---

<sup>10</sup> V. G. MANFREDI, *Note sull'attuazione del principio di precauzione in diritto pubblico*, in *Diritto pubbl.*, 2004, p. 1077 e ss.

<sup>11</sup> Così, F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione del rischio*, Milano, 2005, p. 57.

<sup>12</sup> V., tra gli altri, F. TRIMARCHI, *Principio di precauzione e "qualità" dell'azione amministrativa*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2005, 6, p. 1673 ss.; M. ANTONIOLI, *Precauzionalità, gestione del rischio e azione amministrativa*, *ibidem*, 2007, 1, p. 51 ss.; F. FONDERICO, *Tutela dall'inquinamento elettromagnetico e amministrazione precauzionale*, *ibidem*, 2004, 3-4, p. 907 ss.; R. CARANTA, *The Precautionary Principle in Italian Law*, in M. PAQUES (a cura di), *Le principe de précaution en droit administratif. Rapport International et rapports nationaux*, cit., p. 199 ss.



P.A. o l'avvio di attività e iniziative deve essere fondata su una preliminare valutazione dei dati scientifici di conoscenza e dei presupposti normativi – valutazione che di regola avviene nella fase preparatoria del procedimento – la portata innovativa del principio di precauzione si riflette essenzialmente sulla valutazione degli effetti di una decisione di agire o non agire in presenza di un rischio meramente sospettato, e sulla provvisorietà di tale valutazione in ragione del mutare delle conoscenze scientifiche.

L'intervento della P.A. può riguardare tanto materie per le quali il legislatore ha stabilito standard e criteri essenziali quanto fattispecie ancora non disciplinate.

Tuttavia, la regolamentazione amministrativa spesso comporta una cristallizzazione in parametri e criteri, che, al contrario, dovrebbero mutare con l'evoluzione delle conoscenze scientifiche e adeguarsi al divenire sempre più rapido e complesso della realtà.

Occorre, a questo punto, che l'indagine si soffermi sulla giurisprudenza costituzionale e amministrativa, in modo da osservare le applicazioni concrete del principio di precauzione e, in particolare, l'assetto degli interessi in gioco che risulta dagli orientamenti giurisprudenziali.

### **3. Principio di precauzione e tutela della salute nella giurisprudenza della Corte Costituzionale.**

La Corte Costituzionale si è occupata soltanto indirettamente del principio di precauzione, pur essendo numerose le sentenze concernenti questioni strettamente connesse con la tematica della precauzione, toccando ambiti quali la tutela della salute, umana e animale, dell'ambiente e dell'ecosistema.

Tuttavia, non si può non rilevare come la sua giurisprudenza, anche se non espressamente, sia sovente improntata ad esso, soprattutto quando entrano in gioco la tutela della salute e dell'ambiente, non tanto perché la precauzione costituisce un principio cardine del diritto comunitario in tema di politica ambientale, quanto piuttosto per il coinvolgimento di valori costituzionali, la cui protezione può risultare vana se non si interviene in via preventiva o precauzionale.

Ad esse si aggiungono, il più delle volte in una posizione di conflitto, ulteriori situazioni soggettive di rango costituzionale, suscettibili di essere comprese dall'applicazione del principio di precauzione – su tutte, la libertà di iniziativa economica privata *ex art. 41 Cost.* –, determinando la necessità di un bilanciamento tra valori costituzionali in gioco.



Paradigmatica, al riguardo, è la materia della tutela preventiva contro l'emissione di sostanze pericolose e inquinanti. La Corte Costituzionale, chiamata a interpretare le norme disciplinanti limiti alle emissioni medesime, prescrizioni di tecnologie e criteri di localizzazione degli impianti, ha fondato le sue ricostruzioni sulla stretta connessione tra tutela dell'ambiente e tutela della salute, quali diritti costituzionalmente garantiti, e ha riconosciuto al diritto di opporsi ad emissioni ritenute intollerabili il carattere di diritto fondamentale, primario ed assoluto, immediatamente azionabile, sia nei confronti dei privati che della Pubblica Amministrazione.

Il problema ruota intorno al concetto di “soglia di tollerabilità” delle emissioni inquinanti, stabilita di volta in volta dal legislatore: la tutela del diritto alla salute giustifica un intervento limitativo della libertà di iniziativa economica privata o dell'erogazione di un servizio nonostante il rispetto dei limiti di emissione stabiliti per legge? In tali ipotesi, può realizzarsi una violazione del diritto alla salute, pur rimanendo al di sotto dei limiti stabiliti?

Una importante sentenza della Consulta, la n. 127 del 1990<sup>13</sup>, sembra dare una risposta positiva al quesito sopra delineato: il punto di maggior interesse della pronuncia in esame è costituito dall'interpretazione fornita dalla Corte del limite di tollerabilità delle emissioni quale presunzione valida fino a prova contraria, consistente in studi scientifici che dimostrino la pericolosità per la salute.

La questione verte su una norma che, sebbene espressamente volta alla tutela della salute, subordina il contenimento o la riduzione delle emissioni inquinanti da parte degli stabilimenti industriali alla condizione che l'applicazione delle misure non comporti “costi eccessivi”, facendo in sostanza dipendere dalle possibilità economiche dell'impresa il pericolo per la salute dei cittadini e per il loro ambiente di vita<sup>14</sup>.

In tal modo, secondo quanto rilevato dal ricorrente, si determinerebbe non soltanto un contrasto con il diritto soggettivo assoluto alla salubrità ambientale e alla salute del cittadino, che non può essere sottoposta a limitazioni (art. 32 cost.), ma anche una violazione dell'art. 41 Cost., che sancisce che l'iniziativa economica privata non può svolgersi in contrasto con la sicurezza, la dignità e la libertà dell'uomo ed è finalizzata all'utilità sociale.

Al riguardo, la Corte Costituzionale, pronunciandosi con una sentenza interpretativa di rigetto, ha dichiarato che: “il dato testuale dell'articolo impugnato sembrerebbe confermare i dubbi espressi dall'ordinanza di rimessione, se non fosse che, prima ancora della sua clamorosa incompatibilità

---

<sup>13</sup> Corte Cost. 16 marzo 2003 n. 127, in *Foro it.*, 1991, I, c. 36.

<sup>14</sup> Si tratta dell'art. 2 del D.P.R. 24 maggio 1988, n. 203.



costituzionale, l'interpretazione letterale determinerebbe una manifesta aporia già sul piano della legislazione ordinaria”.

Secondo la Corte: “Fino a prova contraria si deve presumere che i limiti massimi insuperabili che Governo e Regioni stabiliscono, e ulteriormente andranno a fissare, per i vari elementi nocivi che compongono le emissioni inquinanti, siano tali da contenere le emissioni «a livelli accettabili per la protezione della salute e dell'ambiente»: e ciò in aderenza allo scopo e alla *ratio* di tutto il complesso normativo che disciplina la materia (...)”.

Per i giudici costituzionali non sembra possibile, pertanto, che, “con una sorprendente *contradictio in adiecto*, il legislatore, da una parte ponga limiti massimi insuperabili per contenere l'inquinamento a livelli accettabili per la detta fondamentale protezione e, dall'altra, consenta all'imprenditore di non adottare il sistema tecnologico, attraverso il quale soltanto quella protezione si rende possibile, quando il costo risulti eccessivo”.

Secondo la Consulta, pertanto, il criterio del “costo non eccessivo” non interviene al momento dell'individuazione delle tecnologie necessarie al raggiungimento degli *standard* di tollerabilità, bensì all'atto di decidere sulle tecnologie che permettono il “raggiungimento di livelli inferiori a quelli compatibili con la tutela della salute umana”. In altre parole, l'autorità non può imporre l'adozione di nuove tecnologie disponibili, in grado di ridurre ulteriormente il livello di emissioni inquinanti, ove queste risultino eccessivamente costose per la categoria cui l'impresa appartiene.

Infine, la Corte dichiara che: “il condizionamento al costo non eccessivo dell'uso della migliore tecnologia disponibile va riferito al raggiungimento di livelli inferiori a quelli compatibili con la tutela della salute umana (...)”. Ciò nonostante essa conclude sottolineando che: “s'intende che il giudice presume, in linea generale, che i limiti massimi di emissione fissati dall'autorità siano rispettosi della tollerabilità per la salute dell'uomo e per l'ambiente. In ipotesi, però, che seri dubbi sorgano, particolarmente in relazione al verificarsi nella zona di manifestazioni morbose attribuibili all'inquinamento atmosferico, egli ben può disporre indagini scientifiche atte a stabilire la compatibilità del limite massimo delle emissioni con la loro tollerabilità, traendone le conseguenze giuridiche del caso”.

È questo il passaggio più importante della sentenza in esame: anche nelle ipotesi in cui le emissioni inquinanti sono mantenute al di sotto della soglia di tollerabilità, fissata dal legislatore o dalla Pubblica Amministrazione, qualora sopraggiungano sospetti in merito alla pericolosità per la salute dell'uomo, il giudice può individuare la sussistenza di una violazione del diritto alla salute, sulla base di studi scientifici che provino il danno da inquinamento.

Se non può parlarsi di un'applicazione del principio di precauzione, che in quegli anni sta emergendo sulla scena del diritto comunitario ma ancora non



si è affermato, a parte qualche eccezione<sup>15</sup>, nei diritti interni, non può negarsi che la Corte si sia ispirata ad un criterio precauzionale in base al quale è sufficiente la sussistenza di un rischio sospettato perché, all'esito di un'accurata valutazione scientifica, possano essere adottate misure di protezione della salute umana. E ciò anche in deroga a disposizioni di legge che prevedono misure meno rigorose, secondo un'ottica fondata sul necessario adeguamento delle medesime al mutare delle conoscenze scientifiche.

Assai rilevante è la sentenza 19 giugno 2002, n. 282<sup>16</sup>, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Marche 13 novembre 2001, n. 26 ("Sospensione della terapia elettroconvulsivante, della lobotomia prefrontale e transorbitale ed altri simili interventi di psicoturgia"), che prescrive la sospensione – cioè il divieto, sia pure temporaneo – di determinate pratiche terapeutiche in tutto il territorio regionale.

Secondo il ricorrente tale disciplina, attinente alla qualità e "appropriatezza" delle cure, e non all'organizzazione e gestione del servizio sanitario, invaderebbe l'area della legislazione statale "esclusiva" definita dall'art. 117, comma 2, lett. l (ordinamento civile e penale) e lett. m (determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale), incidendo sui diritti fondamentali della persona "paziente" (artt. 2 e 32 Cost.) e sulle responsabilità, anche civilistiche, degli esercenti le professioni sanitarie (oltre che sulla ricerca medica, al cui proposito si cita l'art. 33, comma 1, Cost.). La decisione circa l'ammissione o il divieto di singole terapie si collocherebbe in un momento "logicamente preliminare" anche rispetto alla determinazione, di competenza statale, dei livelli essenziali ed uniformi di assistenza sanitaria.

Secondo la difesa della Regione, è sul principio di precauzione che si fonda la disciplina in materia di sospensione dei trattamenti terapeutici ritenuti pericolosi, dal momento che si tratta di una "misura cautelare indispensabile, stante l'accertata pericolosità degli interventi terapeutici".

Altresì, "l'applicazione del principio di precauzione non inciderebbe nel quadro delle responsabilità contrattuali ed extracontrattuali, che anzi verrebbero prevenute ed evitate".

---

<sup>15</sup> E' il caso dell'ordinamento tedesco, in cui un primo nucleo del principio di precauzione è teorizzato e adottato in leggi organiche che disciplinano materie quali l'energia nucleare, le biotecnologie, le sostanze chimiche e le emissioni elettromagnetiche (V., ad es., la legge federale sull'energia nucleare del 15 luglio 1985, *Atomgesetz*, la legge federale sulla produzione e il trattamento di sostanze chimiche, *Chemikaliengesetz* e la legge federale sulle biotecnologie, *Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz*).

<sup>16</sup> Corte Cost. 19 giugno 2002, n. 282, in *Giust. civ.*, 2003, I, p. 294.



La Corte Costituzionale accoglie la questione di illegittimità, avvalendosi di argomentazioni di grande rilievo. Secondo i giudici, “la pratica terapeutica si pone all’incrocio fra due diritti fondamentali della persona malata: quello ad essere curato efficacemente, secondo i canoni della scienza e dell’arte medica; e quello ad essere rispettato come persona, e in particolare nella propria integrità fisica e psichica, diritto questo che l’art. 32, comma 2, secondo periodo, Cost. pone come limite invalicabile anche ai trattamenti sanitari che possono essere imposti per legge come obbligatori a tutela della salute pubblica. Questi diritti, e il confine fra i medesimi, devono sempre essere rispettati, e a presidiarne l’osservanza in concreto valgono gli ordinari rimedi apprestati dall’ordinamento, nonché i poteri di vigilanza sull’osservanza delle regole di deontologia professionale, attribuiti agli organi della professione”.

Pertanto, “salvo che entrino in gioco altri diritti o doveri costituzionali, non é, di norma, il legislatore a poter stabilire direttamente e specificamente quali siano le pratiche terapeutiche ammesse, con quali limiti e a quali condizioni. Poiché la pratica dell’arte medica si fonda sulle acquisizioni scientifiche e sperimentali, che sono in continua evoluzione, la regola di fondo in questa materia é costituita dalla autonomia e dalla responsabilità del medico che, sempre con il consenso del paziente, opera le scelte professionali basandosi sullo stato delle conoscenze a disposizione”.

La Corte sottolinea che: “autonomia del medico nelle sue scelte professionali e obbligo di tener conto dello stato delle evidenze scientifiche e sperimentali, sotto la propria responsabilità, configurano dunque un altro punto di incrocio dei principi di questa materia” e a tale riguardo compie un significativo richiamo ai principi contenuti nel Codice di deontologia medica<sup>17</sup>.

Infine, la Consulta precisa che le considerazioni svolte non impongono un’acritica preclusione al legislatore, il quale, in presenza di trattamenti sanitari “a rischio” potrà – e in alcuni casi dovrà –, intervenire soltanto a seguito di una “verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi - di norma nazionali o sovranazionali –

---

<sup>17</sup> La Corte riporta il testo dell’art. 12 del Codice di deontologia medica, che recita: “al medico é riconosciuta piena autonomia nella programmazione, nella scelta e nella applicazione di ogni presidio diagnostico e terapeutico (...), fatta salva la libertà del paziente di rifiutarle e di assumersi la responsabilità del rifiuto stesso” ma “le prescrizioni e i trattamenti devono essere ispirati ad aggiornate e sperimentate acquisizioni scientifiche (...), sempre perseguendo il beneficio del paziente”; e “il medico é tenuto ad una adeguata conoscenza (...) delle caratteristiche di impiego dei mezzi terapeutici e deve adeguare, nell’interesse del paziente, le sue decisioni ai dati scientifici accreditati e alle evidenze metodologicamente fondate”, mentre “sono vietate l’adozione e la diffusione di terapie e di presidi diagnostici non provati scientificamente o non supportati da adeguata sperimentazione e documentazione clinico-scientifica, nonché di terapie segrete”.



a ciò deputati, dato l'essenziale rilievo che, a questi fini, rivestono gli organi tecnico-scientifici”.

L'argomento dell'attuazione di esigenze precauzionali è adoperato dalla difesa regionale anche nella sentenza 24 ottobre 2005, n. 406<sup>18</sup>, nella quale il Governo solleva questione di incostituzionalità nei confronti delle norme della legge regionale che contemplavano la sospensione della campagna di profilassi contro la febbre catarrale degli ovini (la cd. *blue tongue*) e, in deroga ad ogni altra disposizione di legge, il consenso, per le aziende regionali, alla commercializzazione e macellazione dei capi non vaccinati.

Il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117, comma 2, lett. q e della Direttiva 200/75/CE del 20 novembre 2000; dalla parte opposta la difesa regionale invoca il principio di precauzione a sostegno della normativa impugnata, “in considerazione dei pericoli che avrebbe comportato una campagna vaccinale iniziata con eccessivo ritardo”.

La Corte Costituzionale ha respinto tali argomentazioni, sottolineando che: “la direttiva n. 2000/75/CE prevede una molteplicità di misure precauzionali in presenza di sospetti relativamente alla presenza del virus catarrale degli ovini ed, in particolare, ove si abbiano documentate conferme di animali affetti dal virus, disciplina – tra l'altro – la delimitazione di zone di protezione e zone di sorveglianza, il censimento degli animali morti, infetti o suscettibili di essere infetti, il divieto di movimento di questi animali, la possibilità di abbattimenti di capi, la distruzione dei loro cadaveri, la possibilità di vaccinazioni obbligatorie (...)”.

Secondo la Consulta, non vi sono dubbi sul fatto che “la sospensione della campagna di profilassi obbligatoria contro la febbre catarrale degli ovini, ai sensi dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo n. 14 del 2004, e la possibilità che nello stesso periodo i capi non vaccinati possano essere movimentati, commercializzati e macellati, ai sensi dell'art. 2 della medesima legge, si pongano in palese contrasto con alcune delle prescrizioni fondamentali della normativa europea di cui alla direttiva n. 2000/75/CE del 20 novembre 2000, così ponendo anche a rischio la complessiva opera di profilassi a livello europeo”.

Infine, i giudici respingono la tesi dell'applicazione del principio di precauzione, rilevando che: “non può essere condiviso il tentativo della difesa regionale di utilizzare il principio comunitario di precauzione di cui all'art. 174 del Trattato istitutivo della Comunità europea per giustificare la disciplina legislativa impugnata: questo principio, infatti, rappresenta un criterio direttivo che deve ispirare l'elaborazione, la definizione e l'attuazione delle politiche

---

<sup>18</sup> Corte Cost. 24 ottobre 2005 n. 406, in *Foro it.*, 2006, I, c. 660.



ambientali della Comunità europea sulla base di dati scientifici sufficienti e attendibili valutazioni scientifiche circa gli effetti che possono essere prodotti da una determinata attività, ma non può certo essere addotto dai destinatari di una normativa comunitaria ad esso ispirata per negarne attuazione”.

La considerazione conclusiva della Corte è lucida e incontrovertibile: non è ammissibile invocare a sostegno di una riduzione del livello di tutela della salute umana un principio, quale quello di precauzione, che è dettato allo scopo di salvaguardare quel livello o, addirittura, di innalzarlo<sup>19</sup>.

### **3.1. La giurisprudenza costituzionale in tema di inquinamento elettromagnetico.**

La Corte Costituzionale è stata chiamata più volte a intervenire sull'attuazione della legge quadro in materia di inquinamento elettromagnetico (l. n. 36 del 2001), particolarmente complesso soprattutto per ciò che concerne il riparto delle competenze tra Stato e Regioni.

Significative, al riguardo, sono le sentenze in materia di emissioni elettromagnetiche n. 307 e n. 331 del 2003<sup>20</sup>: anche in esse si è posta la questione della modificabilità, mediante legge regionale, dei valori massimi di emissione fissati dallo Stato.

La disciplina stabilita dalla legge quadro che si applica a tutti gli impianti che possono comportare l'esposizione a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici con frequenze comprese tra 0 Hz e 300 GHz, e in particolare sia agli elettrodotti, sia agli impianti radioelettrici (art. 2, comma 1), stabilisce distintamente le funzioni spettanti allo Stato (artt. 4 e 5) e le competenze delle Regioni e degli enti locali (art. 8), e disciplina specificamente i piani di risanamento (art. 9), i controlli (art. 14) e le sanzioni (art. 15).

La legge fissa standard di protezione dall'inquinamento elettromagnetico<sup>21</sup>, i quali si distinguono (art. 3) in “limiti di esposizione”,

---

<sup>19</sup> In tal senso M. SOLLINI, *Il principio di precauzione nella disciplina comunitaria della sicurezza alimentare*, cit., p.148.

<sup>20</sup> Corte Cost. 7 ottobre 2003, n. 307, in *Foro it.*, 2004, I, c. 1365 e Corte Cost. 7 novembre 2003, n. 331, *ibidem*, p.1364.

<sup>21</sup> L'art. 4 sancisce che: “Lo Stato esercita le funzioni relative: a) alla determinazione dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità, in quanto valori di campo come definiti dall'articolo 3, comma 1, lettera d), numero 2), in considerazione del preminente interesse nazionale alla definizione di criteri unitari e di normative omogenee in relazione alle finalità di cui all'articolo 1 (...)”. Tali nozioni sono specificate nell'art. 3, in cui si legge “b) limite di esposizione: è il valore di campo elettrico, magnetico ed elettromagnetico, considerato come valore di immissione, definito ai fini della tutela della salute da effetti



definiti come valori di campo elettrico, magnetico ed elettromagnetico che non devono essere superati in alcuna condizione di esposizione della popolazione e dei lavoratori per assicurare la tutela della salute; “valori di attenzione”, intesi come valori di campo da non superare, a titolo di cautela rispetto ai possibili effetti a lungo termine, negli ambienti abitativi e scolastici e nei luoghi adibiti a permanenze prolungate; e “obiettivi di qualità”.

Questi ultimi sono distinti in due categorie, di cui una consiste ancora in valori di campo definiti “ai fini della progressiva minimizzazione dell’esposizione” (art. 3, comma 1, lettera d, n. 2), l’altra invece – del tutto eterogenea – consiste nei “criteri localizzativi, (...) standard urbanistici, (...) prescrizioni e (...) incentivazioni per l’utilizzo delle migliori tecnologie disponibili”(art. 3, comma 1, lettera d, n. 1).

Le norme regionali impugnate prevedono misure e interventi assai incisivi, quali, ad esempio, la sottoposizione a procedure di valutazione di impatto ambientale dell’installazione di impianti fissi di radiocomunicazione; valori limite di campo elettrico per la progettazione, la realizzazione e la modifica degli impianti in questione; la fissazione di un valore di distanza minima, da determinate aree ed edifici, nell’installazione di detti impianti e così via.

Tanto la disciplina contenuta nella legge quadro del 2001 quanto le norme regionali impugnate sono finalizzate espressamente alla tutela della salute.

Tuttavia la Corte Costituzionale, allontanandosi dal ragionamento seguito per la sentenza n. 127 del 1990, fonda le sue considerazioni sulla necessità di un bilanciamento tra il diritto fondamentale alla salute *ex* art. 32 Cost., garantito attraverso le misure di limitazione delle emissioni ritenute nocive, e la soddisfazione di rilevanti interessi nazionali, tra cui quello allo sviluppo energetico e delle telecomunicazioni mediante la realizzazione degli impianti e delle reti.

---

acuti, che non deve essere superato in alcuna condizione di esposizione della popolazione e dei lavoratori per le finalità di cui all’articolo 1, comma 1, lettera a); c) valore di attenzione: è il valore di campo elettrico, magnetico ed elettromagnetico, considerato come valore di immissione, che non deve essere, superato negli ambienti abitativi, scolastici e nei luoghi adibiti a permanenze prolungate per le finalità di cui all’articolo 1, comma 1, lettere b) e c). Esso costituisce misura di cautela ai fini della protezione da possibili effetti a lungo termine e deve essere raggiunto nei tempi e nei modi previsti dalla legge; d) obiettivi di qualità sono: 1) i criteri localizzativi, gli standard urbanistici, le prescrizioni e le incentivazioni per l’utilizzo delle migliori tecnologie disponibili, indicati dalle leggi regionali secondo le competenze definite dall’articolo 8; 2) i valori di campo elettrico, magnetico ed elettromagnetico, definiti dallo Stato secondo le previsioni di cui all’articolo 4, comma 1, lettera a), ai fini della progressiva minimizzazione dell’esposizione ai campi medesimi”.



La Corte afferma che “l’esame di alcune delle censure proposte nei ricorsi presuppone che si risponda all’interrogativo se i valori-soglia (limiti di esposizione, valori di attenzione, obiettivi di qualità definiti come valori di campo), la cui fissazione è rimessa allo Stato, possano essere modificati dalla Regione, fissando valori-soglia più bassi, o regole più rigorose o tempi più ravvicinati per la loro adozione.

La risposta richiede che si chiarisca la *ratio* di tale fissazione. Se essa consistesse esclusivamente nella tutela della salute dai rischi dell’inquinamento elettromagnetico, potrebbe invero essere lecito considerare ammissibile un intervento delle Regioni che stabilisse limiti più rigorosi rispetto a quelli fissati dallo Stato, in coerenza con il principio, proprio anche del diritto comunitario, che ammette deroghe alla disciplina comune, in specifici territori, con effetti di maggiore protezione dei valori tutelati”<sup>22</sup>.

La Consulta prosegue, dichiarando che: “la fissazione di valori-soglia risponde ad una *ratio* più complessa e articolata. Da un lato, infatti, si tratta effettivamente di proteggere la salute della popolazione dagli effetti negativi delle emissioni elettromagnetiche e da questo punto di vista la determinazione delle soglie deve risultare fondata sulle conoscenze scientifiche ed essere tale da non pregiudicare il valore protetto; dall’altro, si tratta di consentire, anche attraverso la fissazione di soglie diverse in relazione ai tipi di esposizione, ma uniformi sul territorio nazionale, e la graduazione nel tempo degli obiettivi di qualità espressi come valori di campo, la realizzazione degli impianti e delle reti rispondenti a rilevanti interessi nazionali, sottesi alle competenze concorrenti di cui all’art. 117, terzo comma, della Costituzione, come quelli che fanno capo alla distribuzione dell’energia e allo sviluppo dei sistemi di telecomunicazione. Tali interessi, ancorché non resi espliciti nel dettato della legge quadro in esame, sono indubbiamente sottesi alla considerazione del “preminente interesse nazionale alla definizione di criteri unitari e di normative omogenee” che, secondo l’art. 4, comma 1, lettera a, della legge quadro, fonda l’attribuzione allo Stato della funzione di determinare detti valori-soglia. In sostanza, la fissazione a livello nazionale dei valori-soglia, non derogabili dalle Regioni nemmeno in senso più restrittivo, rappresenta il punto di equilibrio fra le esigenze contrapposte di evitare al massimo l’impatto delle emissioni elettromagnetiche, e di realizzare impianti necessari al paese, nella logica per cui la competenza delle Regioni in materia di trasporto dell’energia e di ordinamento della comunicazione è di tipo concorrente, vincolata ai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato”.

---

<sup>22</sup> Si vedano le sentenze n. 382 del 1999 e n. 407 del 2002 [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).



Strettamente connesse a quanto trattato nella pronuncia sin qui esaminata, le sentenze n. 324 e n. 331 del 2003 confermano l'orientamento adottato dalla Corte Costituzionale in merito alla necessità di un contemperamento tra la tutela della salubrità dell'ambiente e l'interesse nazionale allo sviluppo energetico, da un lato e, dall'altro, in tema di riparto di competenze tra Stato e Regioni sulla fissazione di limiti alle emissioni elettromagnetiche in virtù di quanto disposto dalla legge quadro n. 36 del 2001.

Nella prima sentenza, concernente l'impugnativa avverso la disposizione della legge regionale della Campania 1 luglio 2002 n. 9 (Norme in materia di comunicazione e di emittenza radiotelevisiva ed istituzione del Comitato Regionale per le comunicazioni) che attribuisce alla Giunta regionale, in mancanza di un atto legislativo del Consiglio regionale e fino alla approvazione di una legge organica sul sistema integrato della comunicazione in Campania, la Consulta dichiara l'illegittimità costituzionale della norma impugnata, rilevando che: "già nella legislazione precedente la riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione, risultava espressamente riconosciuto un ruolo, per quanto limitato, delle Regioni in tema di localizzazione dei siti degli impianti di comunicazione". Tale ruolo è oggi ancor più innegabile sulla base dell'art. 117 della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, che prevede fra le materie di legislazione concorrente, non soltanto il "governo del territorio" e la "tutela della salute", ma anche l'"ordinamento della comunicazione". Conseguentemente, non può escludersi una competenza della legge regionale in materia, che si rivolga alla disciplina di quegli aspetti della localizzazione e dell'attribuzione dei siti di trasmissione che esulino da ciò che risponde propriamente a quelle esigenze unitarie alla cui tutela sono preordinate le competenze legislative dello Stato nonché le funzioni affidate all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

Non può peraltro sfuggire che la disposizione impugnata, attribuisce l'esercizio di questa competenza, "se il Consiglio non provvede con proprio atto legislativo", ad un regolamento regionale adottato dalla Giunta regionale, "sentita la Commissione consiliare competente", regolamento che resterà in vigore "fino a quando il Consiglio regionale non approva una legge organica sul sistema integrato della comunicazione in Campania".

Una previsione del genere contrasta anzitutto con la mancanza di una nuova disciplina statutaria relativa al potere regolamentare delle Regioni, in particolare in quanto esso è attribuito alla Giunta regionale, secondo quanto questa Corte ha già affermato (sentenza n. 313 del 2003).

Inoltre, nella disposizione impugnata, l'esercizio del potere regolamentare, in funzione "suppletiva" del mancato esercizio del potere legislativo, viene meramente autorizzato dalla legge regionale, che peraltro non delimita o indirizza in alcun modo il suddetto potere regolamentare. E ciò



malgrado che l'ambito oggettivo in cui tale potere regolamentare sarebbe chiamato ad incidere, in termini di assoluta fungibilità rispetto alla fonte legislativa regionale, risulti caratterizzato da riserve di legge che la Costituzione stabilisce per l'allocatione e la distribuzione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli territoriali di governo (art. 118, secondo comma, della Costituzione), nonché per discipline che incidano su alcune rilevanti situazioni soggettive (diritto all'informazione, attività di impresa).

La questione del riparto di competenze è riproposta nella sentenza n. 331 del 2003, di grande interesse per l'analisi approfondita degli ambiti della tutela della salute e dell'ambiente.

Secondo quanto rilevato nel ricorso, la legge regionale impugnata si porrebbe in contrasto con la legge n. 36 del 2001 in ragione del fatto che introduce un parametro, quale la distanza tra impianti ed edifici, diverso da quelli "di attenzione" contemplati dalla citata legge quadro statale, in funzione della protezione ambientale dall'esposizione a emissioni elettromagnetiche<sup>23</sup>.

Inoltre, sempre secondo il ricorrente, la disciplina "di preminente interesse nazionale per la sua natura di servizio", rientrerebbe nella materia, di competenza esclusiva statale, della tutela dell'ambiente, non sembrando possibile ricondurla a quella della tutela della salute, di competenza concorrente.

La Regione argomenta l'infondatezza dell'impugnazione, facendo riferimento alla giurisprudenza costituzionale, che nega la possibilità di isolare l'ambiente da altre materie, all'ambiente stesso inestricabilmente collegate, affidate alle competenze regionali e sostenendo che: "sarebbe dunque da escludere che contrasti con i principi fondamentali una legislazione regionale che, come appunto quella in esame, incrementa il livello di tutela, senza sostituirsi al legislatore statale ma solo ponendo una garanzia ulteriore, a salvaguardia degli interessi della popolazione lombarda".

Per la Regione, altresì, la legge quadro n. 36 del 2001 lascia aperto uno spazio alla legislazione regionale, giacché affida allo Stato solo la determinazione dei "limiti di esposizione" e dei "valori di attenzione", senza dire alcunché sull'aspetto della "corrispondenza" spaziale tra le installazioni radioelettriche e taluni, particolarissimi, insediamenti abitativi, quali quelli elencati nella disposizione impugnata. Anzi, la stessa legge fa salvi, nel suo art.

---

<sup>23</sup> La disposizione impugnata (art. 3, comma 12, lett. a, della Legge della Regione Lombardia 6 marzo 2002, n.4) prevede "un generale divieto di installazione di impianti per le telecomunicazioni e per la radiotelevisione entro il limite inderogabile di 75 metri di distanza dal perimetro di proprietà di asili, edifici scolastici, nonché strutture di accoglienza socio-assistenziali, ospedali, carceri, oratori, parchi gioco, case di cura, residenze per anziani, orfanotrofi e strutture similari, e relative pertinenze".



3, comma 1, lettera d), i “criteri localizzativi (...) indicati dalle leggi regionali”, che costituiscono anch’essi “obiettivi di qualità” perseguiti dalla legge statale.

La Corte Costituzionale muove il suo ragionamento dall’analisi di quanto disposto dalla legge quadro sull’elettromagnetismo: essa “affronta specificamente il problema della protezione speciale degli ambienti abitativi, degli ambienti scolastici e dei luoghi adibiti a permanenze prolungate, in vista delle finalità di cui all’art. 1, lettere b) e c), della legge medesima, prevedendo speciali valori di attenzione – più rigorosi dei generali limiti di esposizione posti a salvaguardia della salute della popolazione in generale. Tali valori di attenzione sono i valori di campo elettrico, magnetico ed elettromagnetico, considerati come valori di immissione, che non devono essere superati nei luoghi suddetti”.

Secondo la Corte, “la normativa in questione, tuttavia, indiscutibilmente incide anche sulla funzione di governo del territorio la cui disciplina legislativa, in base al terzo comma dell’art. 117 della Costituzione, spetta alle Regioni. Conseguentemente, il numero 1) della lettera d) dell’art. 3, prevedendo (dopo i limiti di esposizione e i valori di attenzione) gli obiettivi di qualità cui deve tendere il dispiegamento sul territorio della rete di impianti di telecomunicazioni, tra questi comprendendo i criteri localizzativi, ne affida la determinazione alle leggi regionali, secondo quanto previsto dall’art. 8 della legge n. 36 stessa”.

I giudici accolgono la questione di illegittimità costituzionale dell’art. 3, comma 12, lettera a), della legge della Regione Lombardia 6 marzo 2002, n. 4 (Norme per l’attuazione della programmazione regionale e per la modifica e l’integrazione di disposizioni legislative), argomentando che: “per far fronte alle esigenze di protezione ambientale e sanitaria dall’esposizione a campi elettromagnetici, il legislatore statale, con le anzidette norme fondamentali di principio, ha prescelto un criterio basato esclusivamente su limiti di immissione delle irradiazioni nei luoghi particolarmente protetti, un criterio che è essenzialmente diverso da quello stabilito (sia pure non in alternativa, ma in aggiunta) dalla legge regionale, basato sulla distanza tra luoghi di emissione e luoghi di immissione.

Né, a giustificare il tipo di intervento della legge lombarda, è sufficiente il richiamo alla competenza regionale in materia di governo del territorio, che la legge quadro, al numero 1) della lettera d) dell’art. 3, riconosce quanto a determinazione dei «criteri localizzativi». A tale concetto non possono infatti ricondursi divieti come quello in esame, un divieto che, in particolari condizioni di concentrazione urbanistica di luoghi specialmente protetti, potrebbe addirittura rendere impossibile la realizzazione di una rete completa di infrastrutture per le telecomunicazioni, trasformandosi così da «criteri di localizzazione» in «limitazioni alla localizzazione», dunque in prescrizioni aventi natura diversa da quella consentita dalla citata norma della legge n. 36. Questa



interpretazione, d'altra parte, non è senza una ragione di ordine generale, corrispondendo a impegni di origine europea e all'evidente nesso di strumentalità tra impianti di ripetizione e diritti costituzionali di comunicazione, attivi e passivi”.

### 3.2 La giurisprudenza della Corte Costituzionale in tema di OGM.

Il problema dei rapporti tra Stato e Regioni, in relazione alla tutela della salute umana, emerge anche nella giurisprudenza costituzionale in tematiche attinenti all'agricoltura e all'ambiente, e in particolar modo alla coltivazione di organismi geneticamente modificati.

Con la sentenza n. 150 del 2005<sup>24</sup>, la Corte ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale proposta dallo Stato, relativamente alle disposizioni della legge della Regione Puglia 4 dicembre 2003, n. 26 e della legge della Regione Marche 3 marzo 2004, n. 5.

Il ricorrente sottopone alla Consulta la questione dell'ammissibilità delle norme impugnate, afferenti entrambe alla disciplina degli organismi geneticamente modificati, le quali prevedendo un divieto generalizzato di coltivazione di piante e di allevamento di animali geneticamente modificati<sup>25</sup>, contrastano con quanto disposto dall'art. 22 della Direttiva 2001/18/CE, che stabilisce il principio della libera circolazione e vieta agli Stati membri di limitare o impedire in alcun modo l'immissione in commercio di OGM, come tali o contenuti in prodotti, conformi ai requisiti della direttiva stessa.

La Corte Costituzionale, dopo aver escluso in via preliminare la lesione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente *ex art.* 117, comma 2, lett. s, Cost., ha dichiarato inammissibili entrambe le questioni di illegittimità sollevate, in ragione del fatto che esse sono fondate su un manifesto

---

<sup>24</sup> Corte Costituzionale 4 aprile 2005, n. 150 in *Foro it.*, 2005, I, c. 1645.

<sup>25</sup> L'art. 2 L. R. Puglia n. 26/2003 dispone che: “1. E' fatto divieto, sull'intero territorio regionale, della coltivazione di piante e dell'allevamento di animali geneticamente modificati o di altro tipo di OGM anche a fini sperimentali. 2. Fanno eccezione al comma 1 i terreni in uso a enti e organismi pubblici di ricerca scientifica, opportunamente e adeguatamente attrezzati e isolati dai campi di coltivazione normale, previa autorizzazione dell'Assessorato regionale all'agricoltura”. Analogamente, la disposizione dell'art. 2 L. R. Marche prevede che: “1. Al fine di tutelare i prodotti agricoli e zootecnici, in particolare quelli di qualità regolamentata, non è consentita la produzione e la coltivazione di specie che contengono OGM sull'intero territorio della regione. 2. La Giunta regionale disciplina le modalità per la distruzione di eventuali colture impiantate difformemente da quanto previsto dal comma 1, nonché le modalità dei controlli relativi alla presenza di OGM nelle sementi”.



errore di diritto, ovvero sia l'erronea indicazione delle norme interposte che avrebbero dovuto dimostrare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate per violazione dell'art. 117, commi 1 e 2, Cost.

Al riguardo, i giudici hanno rilevato innanzitutto che: “la Direttiva 2001/18/CE (...) riguarda sia l'emissione deliberata nell'ambiente degli organismi geneticamente modificati che la loro immissione in commercio”.

Le disposizioni delle leggi regionali impugnate, invece, si riferiscono meramente alla coltivazione di prodotti agricoli o all'allevamento di animali geneticamente modificati.

Altresì, le norme interposte, che nella ricostruzione del ricorrente sarebbero state specificamente violate dalle disposizioni impugnate, si riferiscono esclusivamente al commercio degli alimenti contenenti organismi geneticamente modificati.

Secondo la Corte, pertanto, “l'asserita violazione del primo comma dell'art. 117 Cost. da parte di disposizioni delle leggi regionali impugnate, che riguardano soltanto tipiche forme di emissioni di OGM nei settori dell'agricoltura e della zootecnia, non può dunque conseguire alla violazione di disposizioni che, invece, regolano specificamente il diverso profilo dell'immissione in commercio di OGM”.

La sentenza in esame contiene un riferimento alla tematica della precauzione, quale argomento difensivo adoperato dalla Regione Marche, che invoca a fondamento della legge regionale in materia di OGM esigenze di “maggiore protezione” dell'ambiente e della salute dettate da logiche precauzionali legate alle caratteristiche peculiari del territorio marchigiano; l'argomento non è stato preso in considerazione dalla Corte per l'assorbimento nel motivo dell'erronea indicazione delle norme che si pretendevano violate<sup>26</sup>.

Analoga situazione si presenta, a parti invertite, nella sentenza del 17 marzo 2006 n. 116<sup>27</sup>, ove è la Regione che solleva questione di legittimità riguardo alle disposizioni del decreto-legge n. 279 del 2004<sup>28</sup>, adottato in attuazione della Raccomandazione della Commissione 2003/566/CE.

---

<sup>26</sup> Secondo M. SOLLINI, *op. e loc. ult. cit.*, p. 147, il richiamo alle esigenze precauzionali, operato dalla difesa regionale, pecca di genericità e pretestuosità: “il divieto normativo di coltivazione di OGM ha il carattere di un immotivato rifiuto a priori delle biotecnologie, piuttosto che di una scelta consapevolmente prudente, dettata da uno stato di incertezza scientifica, cui si ricollegli il sospetto di gravi pregiudizi per la salute umana”.

<sup>27</sup> Corte cost. 17 marzo 2006 n. 116, in *Giur. it.*, 2006, p. 2407.

<sup>28</sup> Si tratta degli artt. 1, 2, 3, 4, 5, commi 3 e 4, 6, 7 e 8 del d.l. 279 del 2004 (Disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica), nel testo convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2005, n. 5, in *G.U.* n. 22 del 28 gennaio 2005.



Esse sono state ritenute, tra gli altri motivi sollevati, contrastanti con l'art. 117, primo comma, Cost. perché fondate sull'erroneo presupposto di fatto secondo cui gli organismi geneticamente modificati non comporterebbero irreversibili danni all'ambiente, all'agricoltura, e alla salute e verrebbero a impedire alla legge regionale la "tutela della salute umana, animale e vegetale" secondo "i principi della prevenzione e della precauzione, tramite, in particolare, l'individuazione di "criteri di esclusione delle colture transgeniche, in considerazione della particolari condizioni del territorio regionale".

Dopo aver ricostruito il quadro normativo comunitario e nazionale sulla disciplina degli organismi geneticamente modificati, in base al quale è ormai fuor di dubbio la possibilità di coltivazione di OGM "autorizzati", la Corte giunge all'esame nel merito delle questioni sollevate, che si conclude con la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 3, 4, 5, commi 3 e 4; 6, commi 1 e 2; 7 e 8 del decreto-legge 22 novembre 2004, n. 279.

Di rilievo è il passaggio dedicato al principio di coesistenza, in virtù del quale la messa a coltura di prodotti contenenti OGM non deve pregiudicare le altre coltivazioni: "per la parte che si riferisce al principio di coesistenza (...) il legislatore statale, con l'adozione del decreto-legge n. 279 del 2004, ha esercitato la competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lett. s, della Costituzione), nonché quella concorrente in tema di tutela della salute (art. 117, terzo comma, Costituzione), con ciò anche determinando l'abrogazione per incompatibilità dei divieti e delle limitazioni in tema di coltivazione di OGM che erano contenuti in alcune legislazioni regionali. Infatti, la formulazione e specificazione del principio di coesistenza tra colture transgeniche, biologiche e convenzionali, rappresenta il punto di sintesi fra i divergenti interessi, di rilievo costituzionale, costituiti da un lato dalla libertà di iniziativa economica dell'imprenditore agricolo e dall'altro lato dall'esigenza che tale libertà non sia esercitata in contrasto con l'utilità sociale, ed in particolare recando danni sproporzionati all'ambiente e alla salute".

La Consulta prosegue, dichiarando che: "l'imposizione di limiti all'esercizio della libertà di iniziativa economica, sulla base dei principi di prevenzione e precauzione nell'interesse dell'ambiente e della salute umana, può essere giustificata costituzionalmente 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» (sentenza n. 282 del 2002)".

Altresì, "l'elaborazione di tali indirizzi non può che spettare alla legge dello Stato, chiamata ad individuare il «punto di equilibrio fra esigenze contrapposte» (sentenza n. 307 del 2003), che si imponga, in termini non



derogabili da parte della legislazione regionale, uniformemente sull'intero territorio nazionale (sentenza n. 338 del 2003)”

#### **4. Il principio di precauzione nella giurisprudenza amministrativa.**

La giurisprudenza amministrativa in tema di precauzione è assai consistente, soprattutto in ambiti quali l'inquinamento elettromagnetico e la sicurezza alimentare, e le impugnazioni riguardano indistintamente provvedimenti statali, regionali e comunali.

Quest'ultima ipotesi si è presentata nella sentenza del Consiglio di Stato 3 giugno 2002, n. 3098<sup>29</sup> in materia di tutela dall'esposizione a campi elettromagnetici: la decisione in esame concerne l'annullamento di un regolamento comunale per l'installazione di antenne di telefonia cellulare, ritenuto in contrasto con le norme che disciplinano la competenza urbanistica dei Comuni e con quanto stabilito dalla legge-quadro n. 36 del 2001 in materia di elettromagnetismo.

Il Consiglio di Stato respinge il ricorso del Comune, concordando con quanto statuito dal Tar sul fatto che, sia prima dell'entrata in vigore della legge n. 36/2001 sia successivamente, la fissazione di limiti di esposizione ai campi elettromagnetici diversi da quelli previsti dallo Stato non rientri tra le competenze attribuite ai Comuni.

La pronuncia sottolinea come non sia ammissibile che i Comuni esercitino competenze che non gli spettano o, come nel caso in questione, spettano allo Stato, quali quelle in materia di tutela della salute.

Inoltre, il Consiglio precisa che: “il formale utilizzo degli strumenti di natura edilizia-urbanistica e il dichiarato intento di esercitare le proprie competenze in materia di governo del territorio non possono giustificare l'adozione di misure che nella sostanza costituiscono indirettamente una deroga ai predetti limiti di esposizione fissati dallo Stato, quali ad esempio il generalizzato divieto di installazione delle stazioni radio base per la telefonia cellulare in tutte le zone territoriali omogenee a destinazione residenziale, che ha lo stesso effetto di sovrapporre una determinazione cautelativa ispirata al principio di precauzione alla normativa statale che ha fissato i limiti di radiofrequenza, di fatto eludendo tale normativa”.

Infine, i giudici ribadiscono che l'introduzione di misure di governo del territorio (fissazione di distanze, limitazioni, ecc.) trova giustificazione solo

---

<sup>29</sup> Cons. Stato, 3 giugno 2002 n. 3098, in *Riv. giur. edilizia*, 2003, 1, p. 168 ss.



se conforme al principio di ragionevolezza ed alla natura delle competenze urbanistico-edilizie esercitate e sorretta da una sufficiente motivazione sulla base di risultanze, acquisite attraverso una istruttoria idonea a dimostrare la ragionevolezza della misura e la sua idoneità al fine perseguito.

Altro discorso è quello della possibilità per le amministrazioni locali di adottare misure di tutela della salute dall'esposizione a campi elettromagnetici mediante la fissazione di limiti alle emissioni più rigorosi rispetto a quanto stabilito dai regolamenti vigenti, soprattutto prima dell'entrata in vigore della legge n. 36 del 2001 e dei relativi decreti di attuazione.

Al riguardo, la giurisprudenza amministrativa è per la gran parte orientata per l'applicazione rigorosa dei parametri stabiliti dalla normativa speciale, rigettando ogni istanza di tutela sanitaria<sup>30</sup>.

Un'eccezione è rappresentata dall'ordinanza del T.A.R. Veneto del 1999 che ha accolto la sospensione dei provvedimenti del comune di Milano, che hanno stabilito il trasferimento di una scuola elementare nei pressi di un elettrodotto<sup>31</sup>. Il ricorso è stato presentato dai genitori, che lamentavano l'omessa valutazione della pericolosità per la salute dei propri figli.

Il Tribunale veneto, fondandosi su quanto rilevato nel rapporto ISTISAN 98/31 dell'Istituto Superiore di Sanità<sup>32</sup>, ha dichiarato che: "il fatto che non ricorre nella fattispecie alcuna lesione del D.P.C.M. 23/4/1992 non è sufficiente ad escludere la pericolosità dell'esposizione ai campi elettromagnetici di coloro che soggiornano nella scuola elementare (...) che i valori di induzione magnetica indotti dall'elettrodotto *de quo* superano ancora quello di 0,2 microtesla fissato dalla legge regionale 1 settembre 1993 n. 43".

Tale ragionamento è stato poi confermato nel merito in una successiva pronuncia del collegio veneto<sup>33</sup>, di particolare interesse perché espressamente improntata al principio di precauzione.

---

<sup>30</sup> T.A.R. Lombardia-Milano, sez. II, 14 maggio 1994, n. 302, *Rass. giur. Enel*, 1994, p. 243; T.A.R. Lazio, ord. 17 aprile 1997, n. 933, *ibidem*, 1997, p. 178; T.A.R. Basilicata, 24 giugno 1996, n. 147, *ibidem*, 1996, p. 1006; T.A.R. Basilicata, ord. 26 gennaio 1995, n. 63, *ibidem*, 1995, p. 52; T.A.R. Campania-Napoli, se. V, 21 dicembre 1994, n. 485. *Ibidem*, 1995, p. 508.

<sup>31</sup> T.A.R. Veneto, sez. II, ord. 29 luglio 1999, n. 927, *Guida al diritto*, 1999, 38, p. 17. La pronuncia in parola è stata confermata dal Consiglio di Stato, con ordinanza 28 settembre 1999, n. 1737, [www.giust.it](http://www.giust.it).

<sup>32</sup> Il passaggio citato dal collegio veneto, rileva che: "lo stato di conoscenze scientifiche porta alla necessità, quanto al problema della pericolosità dell'esposizione a campi magnetici relativamente all'insorgere di tumori, di dare il massimo grado di priorità a tutti gli interventi di prevenzione indirizzati agli spazi destinati all'infanzia, quali scuole, asili nidi e parchi gioco".

<sup>33</sup> T.A.R. Veneto, sez. II, 13 febbraio 2001, n. 236, *Foro amm.*, 2001, p. 1259.



Il T.A.R. veneto rileva che: “in merito al profilo della violazione delle norme che tutelano le persone dall’esposizione ai campi elettromagnetici (nella specie di bassa frequenza), la Sezione osserva che (...) lo stato di incompiuta attuazione delle norme di protezione dai campi a bassa frequenza sembra giustificare la premessa dai cui muove la difesa dell’amministrazione comunale”.

Il ragionamento condotto dal tribunale si fonda sulle argomentazioni che, se è vero che le norme del D.P.C.M. del 1992 siano state concepite esclusivamente per la protezione dagli effetti acuti, derivanti dall’interazione con il campo elettromagnetico a bassa frequenza, d’altra parte i limiti stabiliti risultano assai elevati perché riferiti all’esposizione istantanea. Pertanto, “si tratta di limiti che non garantiscono alcuna sicurezza nel caso di esposizioni prolungate e dagli effetti a lungo termine”.

Il Collegio sottolinea che: “per quanto non sussistano ancora certezze scientifiche in ordine alla soglia di rischio, gli organismi competenti in materia sanitaria suggeriscono (...) di collocare prudenzialmente in 0,5 microtesla il massimo livello di esposizione da consentire nelle aree destinate all’infanzia, alle strutture sanitarie e nelle aree residenziali a seguito della costruzione di nuovi elettrodotti e in 0,2 microtesla l’obiettivo di sicurezza da raggiungere con riferimento alle nuove linee elettriche e alla costruzione di nuovi edifici rispetto a linee elettriche già presenti sul territorio. Questo indirizzo, ispirato al principio di precauzione, coincide e precorre quello recepito dal Governo negli schemi di decreto che sono stati approntati in attesa dell’approvazione della legge quadro (...). Nella relazione che accompagna la bozza di decreto relativo alla disciplina dei campi elettromagnetici a bassa frequenza si legge che il rapporto congiunto ISS-ISPEL del 29 gennaio 1998, in merito all’esposizione prolungata ai campi elettromagnetici a bassa frequenza ha rilevato: che «i livelli per i quali è stato rinvenuto un rischio relativo (per leucemia infantile) maggiore dell’unità sono identificati nella maggior parte degli studi epidemiologici semplicemente nei termini di >0,2 microtesla»; che i risultati delle ultime ricerche epidemiologiche (...) mettono in evidenza che l’insieme delle esposizioni categorizzate in passato per motivi pratici «superiori a 0,2 microtesla comprende una fascia tra 0,2-0,5 microtesla nella quale il rischio di leucemia infantile è invariato rispetto alla fascia inferiore a 0,2, microtesla ed una fascia superiore a 0,5 microtesla nella quale il rischio è all’incirca raddoppiato»”.

Infine, il T.A.R. veneto conclude: “il valore di 0,5 microtesla come media rappresenta il valore di attenzione che non può essere superato in alcun caso di esposizione continua in edifici adibiti a permanenza non inferiore a quattro ore giornaliere; che il valore di 0,2 microtesla, da intendersi come valore medio annuale di esposizione, non potrà essere superato in tutti i nuovi



insediamenti che presentano caratteristiche corrispondenti a quelle sopra delineate, tra cui le scuole”.

L'accoglimento del ricorso si fonda esplicitamente sul principio di precauzione: “la sezione ritiene che, trattandosi di trasferire una scuola elementare (ossia una popolazione di soggetti particolarmente esposti al tipo di patologia maggiormente temuta e scientificamente correlata al rischio di emissioni elettromagnetiche) creando di fatto un nuovo insediamento, il principio di precauzione correttamente inteso avrebbe imposto di considerare l'opzione del trasferimento da sede a sede solo avendo presente il limite di sicurezza più rigoroso, vale a dire quello di 0,2 microtesla, previsto per i nuovi insediamenti e in particolare per gli edifici e gli spazi dedicati all'infanzia, quali scuole, asili nido e parchi gioco”.

Il principio di precauzione è dunque chiamato a legittimare il rafforzamento della tutela della salute umana, dinanzi all'incertezza che investe il nesso causale tra danno alla salute ed esposizione alle radiazioni elettromagnetiche: in virtù di esso, infatti, si assume come esistente la situazione più pericolosa per la salute dell'uomo.

L'applicazione del principio di precauzione, pertanto, consente in tale ipotesi di derogare alle previsioni legislative in materia di soglie-limite di emissione, perché ritenute inadeguate rispetto al fine della salvaguardia del diritto alla salute *ex art. 32 Cost.*<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> In una pronuncia del 2001, il Consiglio di Stato, nel rigettare il ricorso del CODACONS contro la delibera concernente la “licitazione per il rilascio di licenze individuali per l'installazione e l'esercizio di sistemi di comunicazioni mobili di terza generazione”, ha precisato che: “alle insistenti considerazioni svolte all'appellante circa la necessità di una tutela preventiva dei beni giuridici di che trattasi ed in ordine alla necessità, confortata dalla normativa comunitaria e dalla legislazione interna, di optare per la tesi della tutela anticipata e strumentale degli interessi collettivi fatti valere come propri dagli enti esponenziali, si deve ribattere che l'anticipazione temporale della tutela collettiva della salute e dell'ambiente, anche in omaggio al principio comunitario della precauzione, non può essere spinto fino al punto di prescindere dalla dimostrazione o dalla plausibile allegazione di un pregiudizio ragionevolmente derivante per effetto delle determinazioni impugnate.

L'anticipazione di tutela, strumentale ad un'aspettativa di vantaggio ovvero al fine di evitare un danno di futura produzione, non può cioè prescindere dalla capacità del provvedimento di dare concretamente la stura ad una situazione di fatto lesiva per i beni giuridici tutelati dall'ente esponenziale; ovvero di esporre questi, se non ad un danno immediato, ad un rischio, di attuale percezione e dimostrazione, di pregiudizio suscettibile di concretizzazione in epoca futura(...).Ne deriva che, se non è revocabile in dubbio la legittimazione preventiva alla tutela inibitoria della salute e dell'integrità ambientale suscettibili di incisioni per effetto di statuizioni amministrative la cui esecuzione è suscettibile di riverberarsi in una futura plausibile lesione di detti beni giuridici (come nel caso affrontato da Cass., sezione III, 20 luglio 2000, n. 1636, relativo alla messa in esercizio di un elettrodotto già realizzato), a diverse conclusioni deve addivenirsi laddove non si



Sulla stessa scia si pone la sentenza del Consiglio di Stato del maggio 2009<sup>35</sup>, quando rileva che: “vale in proposito quanto già affermato dalla giurisprudenza amministrativa nel senso che non è illegittima una previsione di distanza da strutture sanitarie e scolastiche, da ritenersi quali siti particolarmente sensibili, perché ciò risponde a un principio di precauzione con riferimento a un criterio di localizzazione che non è generico e indeterminato né disomogeneo, ma tiene conto della realtà secondo dati di comune esperienza, che consigliano e giustificano una particolare disciplina relativamente a quei siti, senza che questo impedisca una ragionevole dislocazione degli impianti nel territorio comunale in modo da assicurare la fruizione del servizio pubblico delle telecomunicazioni”.

#### **4.1. Gli orientamenti giurisprudenziali in tema di sicurezza alimentare.**

Un ulteriore terreno di prova del principio di precauzione è l'ambito della sicurezza alimentare, ove è avvertita massimamente l'esigenza di una informazione quanto più corretta possibile, ossia basata su valutazioni scientifiche fondate, volta alla tutela del consumatore, ma anche degli stessi produttori e allevatori.

Significativa, al riguardo, è l'ordinanza del Consiglio di Stato del novembre 2003<sup>36</sup>, con cui il Consiglio ha sospeso il decreto attuativo della Direttiva 2002/2/CE<sup>37</sup>, che prescrive l'obbligo per i produttori di mangimi composti di riportare l'elenco delle materie prime nell'etichetta, operando il rinvio pregiudiziale della questione alla Corte di Giustizia CE.

Nella seconda questione pregiudiziale il Supremo Consesso afferma: “se la direttiva 2002/2/CE nella parte in cui impone l'obbligo

---

alleghi alcun elemento a sostegno della capacità della determinazione amministrativa, ex se considerata, di riverberare effetti lesivi nei confronti degli interessi impersonificati dall'ente esponenziale.

Nel caso di specie, per converso, diversamente da quanto dedotto dall'appellante, non risulta prospettato alcun elemento dal quale poter inferire la concreta attitudine degli atti impugnati - diretti, ripetesì, alla scelta dei soggetti a cui favore rilasciare le licenze individuali - a sortire un concreto e certo (o anche solo probabile) esito vulnerativo dell'integrità della salute e del bene-ambiente”. (Cons. Stato, 13 novembre 2001, n. 1371, [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)).

<sup>35</sup> Cons. Stato, 29 maggio 2009, n. 7023, [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>36</sup> Cons. Stato, Sez. VI, ord. 11 novembre 2003, n. 7992, [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>37</sup> Decreto del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali del 25 giugno 2003, in *GURI* n. 181 del 6 agosto 2003.



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 un 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".

Le società ricorrenti censurano la violazione del principio di precauzione e proporzionalità da parte delle disposizioni del decreto impugnato, che costituirebbero una grave "forma di discriminazione in danno alle industrie e a favore degli allevatori".

Inoltre, secondo i ricorrenti, le misure precauzionali in parola non sarebbero giustificate da uno stato di incertezza scientifica, generato dall'assenza o dalla contraddittorietà dei dati disponibili.

La Corte di Giustizia pronunciandosi sulla questione<sup>38</sup>, ha dichiarato la conformità ai principi comunitari della Direttiva 2002/2/CE, in ragione del fatto che "solo la manifesta inidoneità di una misura, in relazione allo scopo che le istituzioni intendono perseguire, può inficiare la legittimità di tale misura", sottolineando come "l'obbligo di indicare le percentuali di componenti di un alimento costituisce una misura idonea a contribuire all'obiettivo di protezione della salute animale ed umana".

Di particolare interesse è la sentenza del T.A.R. Emilia-Romagna<sup>39</sup>, che ha rigettato il ricorso proposto avverso un'ordinanza del Presidente della Giunta Regionale, con cui si era vietato l'utilizzo di proteine animali nei mangimi, in coerenza con le misure precauzionali adottate dalla Comunità europea a seguito del diffondersi della BSE.

Nella motivazione il Tribunale sottolinea la ragionevolezza della misura adottata dalla Regione, in applicazione del principio di precauzione.

Si spinge ancora più oltre il T.A.R. Veneto nella pronuncia in cui avvalorare la conformità ai principi di proporzionalità e precauzione delle misure

---

<sup>38</sup> Corte Giust., 6 dicembre 2005, in cause riunite C-453/03, C-11/04, C-12/04, C-194/04, *ABNA Ltd. e altri*, [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

<sup>39</sup> T.A.R. Emilia-Romagna-Bologna, sez. II, 28 febbraio 2001, [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).



di abbattimento selettivo del bestiame per contrastare la diffusione della BSE, disposte da ordinanze sindacali nei confronti di un'azienda agricola.

Alla ricorrente che lamentava la sproporzione della misura dell'abbattimento rispetto all'entità del rischio epidemiologico riscontrato, il T.A.R. ha risposto che tale censura è ingiustificata, dal momento che il principio di precauzione impone di non sovrastimare, così come di non sottostimare l'entità del rischio da contrastare. Pertanto, se è vero che un abbattimento totale e indiscriminato viola il principio di proporzionalità, una esclusione costituirebbe un non intervento, con la conseguente accettazione di un rischio manifestamente intollerabile.

Il giudice amministrativo afferma in motivazione che: “in applicazione dell'altrettanto noto principio di prevenzione e precauzione non è consentito all'interprete spingere la limitazione dell'abbattimento fino all'esclusione assoluta dello stesso, posto che comunque un accertamento positivo e indice di pericolosità risulta esistente”.

Pertanto, in ipotesi come quella considerata, sarebbe l'omissione di misure precauzionali a dare luogo ad una violazione dei principi di proporzionalità e adeguatezza.

## **5. Principio di precauzione e responsabilità della P.A.: l'esperienza francese.**

Nell'ordinamento francese, rilevante per la costituzionalizzazione del principio di precauzione<sup>40</sup>, esso sembra esercitare una diversa influenza a seconda dell'ambito in cui è invocato.

Se, infatti, sotto il profilo della protezione dell'ambiente, gli si accorda un ruolo di rilievo nel controllo amministrativo di legalità, nell'ambito della

---

<sup>40</sup> Nel marzo 2005 il principio di precauzione è elevato a norma costituzionale, con l'inserimento nel preambolo della Costituzione del richiamo alla *Charte de l'environnement*, il cui art. 5 sancisce che: “qualora il verificarsi di un danno, benché incerto allo stato delle conoscenze scientifiche, sia suscettibile di colpire in modo grave e irreversibile l'ambiente, le autorità pubbliche vegliano, in applicazione del principio di precauzione e nelle loro sfere di competenza, alla messa in opera di procedure di valutazione del rischio e all'adozione di misure provvisorie e proporzionate al fine di far fronte alla realizzazione del danno”. La costituzionalizzazione del principio di precauzione, salutata dalla dottrina francese come tappa decisiva della sua evoluzione – soprattutto a seguito della riforma del 2008 che introduce l'eccezione di incostituzionalità –, se da un lato ne consacra il carattere direttamente invocabile e ne traccia con maggiore chiarezza il profilo, dall'altro pone un doppio limite al principio medesimo, in quanto ne restringe l'operatività al campo della tutela ambientale e individua i suoi destinatari nelle autorità pubbliche.



tutela della salute i giudici si limitano a riconoscere la legittimità delle misure di precauzione che tale tutela esige, imponendo un “comportamento di precauzione” all’autorità sanitaria<sup>41</sup>.

Tuttavia, non pochi sono gli ostacoli a un’effettiva operatività del principio medesimo finanche se si rimane in tema di tutela dell’ambiente. Emblematico è il caso del sistema delle autorizzazioni urbanistiche: al riguardo, una consolidata giurisprudenza del *Conseil d’Etat*<sup>42</sup> ha stabilito la vigenza del principio dell’indipendenza delle legislazioni, in base al quale ha rifiutato di applicare il principio di precauzione alle autorizzazioni individuali all’utilizzo del suolo assoggettate alla legislazione urbanistica.

Con una sentenza dell’aprile 2005<sup>43</sup>, il *Conseil d’Etat* ha censurato la decisione con cui la Corte d’appello annullava, sulla base del disconoscimento del principio di precauzione, la decisione dell’autorità amministrativa locale di non opporsi alla costruzione di un pilone e di un’antenna di radiotelefonica mobile. Il *Conseil* ha applicato il principio dell’indipendenza delle legislazioni, dichiarando che soltanto le disposizioni urbanistiche sono atte a impedire l’autorizzazione dell’opera e che l’autorità amministrativa non può fondare la propria decisione sull’applicazione di un’altra legislazione. In altri termini, il rifiuto del permesso di costruire non può trovare il suo fondamento giuridico nella violazione del principio di precauzione, ma soltanto nella violazione della normativa urbanistica.

Ne deriva che, al di fuori della materia ambientale, il principio di precauzione sembra essere posto sostanzialmente in secondo piano rispetto alla regolamentazione speciale, nonostante il suo inserimento nel preambolo della Costituzione.

Sotto il profilo della tutela della salute, non sembra addirittura essere riconosciuta la valenza del principio, ma soltanto di un “comportamento di precauzione” che si sostanzia nell’adozione di misure volte a gestire i rischi<sup>44</sup>. Tanto nel caso tristemente noto del “sangue contaminato”<sup>45</sup> che in quello relativo ai danni da amianto<sup>46</sup>, i giudici amministrativi si sono rifiutati di far valere retroattivamente il principio di precauzione per fondare la responsabilità

---

<sup>41</sup> M. DEGUERGUE, *Les avancées du principe de précaution en droit administratif français*, in *Rev. int. dr. comp.*, 2006, 2, p. 621 ss.

<sup>42</sup> Si veda, per tutte, Conseil d’Etat, 6 giugno 1973, *Verne et Beaugier*, [www.dalloz.fr](http://www.dalloz.fr).

<sup>43</sup> Conseil d’Etat, 20 aprile 2005, *Sté Bouygues Telecom*, [www.dalloz.fr](http://www.dalloz.fr).

<sup>44</sup> Si veda l’interessante sentenza del *Conseil d’Etat* in materia di responsabilità dello Stato per danni da prodotti difettosi, 4 ottobre 2010, in *Rec. Dall.*, 2011, n. 3, p. 213 ss.

<sup>45</sup> Conseil d’Etat, 9 aprile 1993, *Rec. Leb.*, p. 110.

<sup>46</sup> Conseil d’Etat, 3 marzo 2004, n. 241150 e 241151, [www.dalloz.fr](http://www.dalloz.fr).



dello Stato da “rischio da sviluppo”, optando per una responsabilità per colpa nel trattamento dei rischi a partire dal momento della conoscenza degli effetti sulla salute delle persone.

Entrambe le pronunce, pertanto, risultano poco significative dal punto di vista dell'applicazione del principio in parola; in fin dei conti, legare la responsabilità dello Stato alla data in cui sono venuti a conoscenza gli effetti dannosi della sostanza o del trattamento in considerazione significa eludere sostanzialmente il principio di precauzione per privilegiare un approccio preventivo, fondato sulla presenza di rischi noti e scientificamente accertati<sup>47</sup>.

La questione è particolarmente complessa, in ragione del fatto che la ricostruzione cronologica del caso concreto interviene necessariamente *ex post*, e cioè successivamente al verificarsi del danno<sup>48</sup>. Tuttavia, il problema centrale non verte tanto sull'individuazione del momento in cui matura un obbligo di vigilanza in capo allo Stato, basata su un'indagine cronologica delle conoscenze scientifiche sulla materia, quanto sull'individuazione della “fase di conoscenza a partire dalla quale lo Stato doveva intervenire”<sup>49</sup>.

## 6. Considerazioni conclusive.

Nell'ordinamento italiano, le profonde trasformazioni apportate dalle riforme della p.a. dalla l. 7 agosto 1990, n. 241 fino a giungere alla l. 7 agosto 2015, n. 124, hanno prodotto rilevanti conseguenze per quanto concerne l'ambito della responsabilità della P.A., intesa come “esigenza di riparazione delle posizioni giuridiche soggettive lese dalla sua attività”<sup>50</sup>.

Particolari aspetti assume in tale ottica il problema della tutela del diritto alla salute, tanto nel caso di lesione che di minaccia di lesione a causa

---

<sup>47</sup> In tal senso A. ROUYÈRE, *Principe de précaution et responsabilité civile de personnes publiques*, in *Rec. Dall.*, 2007, n. 22, p. 1537 ss.

<sup>48</sup> Si vedano B. FAURAN, *Précaution, prévention et gestion des risques dans le domaine du médicament: la nécessité d'une application rationalisée*, in *Rev. dr. san. et soc.*, 2010, 6, p. 1113 ss. e V. J.S. Borghetti, *La responsabilité du fait des produits défectueux s'invite au Conseil d'Etat*, in *Rec. Dall.*, 2011, n. 3, p. 215 ss.

<sup>49</sup> Conseil d'Etat, 3 marzo 2004, n. 241150 e 241151, [www.dalloz.fr](http://www.dalloz.fr).

<sup>50</sup> S. CACACE, *Responsabilità civile e P.A.*, in G. Ponzanelli (a cura di), *Responsabilità civile. Tredici variazioni sul tema*, Padova, 2002, p. 231.



dell'attività della P.A., quale diritto assoluto che dalla stessa non può essere né degradato né compresso<sup>51</sup>.

Emblematica, in questo senso, è la questione del riparto tra giurisdizioni in riferimento alla materia dell'inquinamento elettromagnetico, che si è imposta di frequente all'attenzione della giurisprudenza nell'ultimo decennio.

Al riguardo, un ruolo assai rilevante è svolto dalla sentenza n. 9893 del 2000 della Corte di Cassazione, riguardante il ricorso del proprietario di un immobile che si era visto rifiutare dai giudici di merito la sua pretesa nei confronti della società Enel, autorizzata da decreto ministeriale ad avviare l'installazione di un elettrodotto inamovibile con tensione superiore a 220 Kv nelle vicinanze della sua abitazione, per ottenere l'accertamento del danno che gli sarebbe potuto derivare dall'esposizione alle radiazioni elettromagnetiche prodotte dalla costruzione e lo smantellamento dello stesso *ex art.* 1171 cod. civ.

La Suprema Corte ha precisato le motivazioni in base alle quali i giudici di merito hanno ritenuto che la controversia rientrasse nella giurisdizione del giudice ordinario.

Secondo la Cassazione, a fondamento di tale asserzione si deve porre il carattere di diritto fondamentale, direttamente tutelato dalla Costituzione, del diritto alla salute<sup>52</sup>. Di conseguenza, la Pubblica Amministrazione può essere limitata nell'esercizio dei suoi poteri, se da questo deriva la lesione o la compressione di tale diritto.

Nella materia in considerazione, vale a dire quella dell'esposizione a onde elettromagnetiche, così come in molteplici altre situazioni determinate dall'incessante progresso scientifico-tecnologico, il diritto alla salute è sottoposto ad una minaccia che non è fondata sulla certezza scientifica<sup>53</sup>.

Una tutela piena del diritto alla salute, che, cioè, intervenga prima che si realizzi un danno di grande entità ed irreversibile, può essere attuata

---

<sup>51</sup>V. Corte cost., 23 luglio 1974, n. 247, in *Giust. civ.*, 1974, III, p. 430; Cass. civ., Sez. Un., 28 ottobre 1998, n. 10737, in *Giust. civ. Mass.*, 1998, p. 2199; Cass. civ., Sez. Un., 12 giugno 1997, n. 5297, in *Foro it.*, 1997, I, c. 2075; Cass. civ., Sez. Un., 17 gennaio 1991, n. 400, in *Rass. giur. Enel*, 1992, p. 443.

<sup>52</sup>V. Corte cost. 26 luglio 1979 n. 88; Corte cost., 14 luglio 1986 n. 184; Corte cost., 18 dicembre 1987 n. 559; Corte cost., 27 ottobre 1988 n. 992; Corte cost., 22 giugno 1990 n. 307 e Corte cost., 18 aprile 1996 n. 118, [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>53</sup>Paradigmatica è la questione della gestione della rete idrica, in particolare in seguito al caso del superamento dei livelli di arsenico nell'acqua potabile stabiliti dalla legislazione. La materia è regolata dal d. lgs. 2 febbraio 2001, n. 31 che ha recepito la Direttiva 98/83/CE, dichiaratamente informata al principio di precauzione. In argomento v. l'analisi di C. I. MARTINI, *Gestione del servizio idrico e responsabilità civile della P.A. tra precauzione, prevenzione e risarcimento*, in *Contratto e impresa*, 2016, p. 663 ss. e ivi ampia bibliografia.



mediante il principio di precauzione, in virtù del quale sorge in capo alla Pubblica Amministrazione non soltanto un dovere di informazione dei cittadini, diretto a ridurre i rischi legati all'utilizzo del servizio, ma anche un obbligo di predisporre i piani d'azione idonei a riportare le condizioni ambientali e sanitarie nell'ambito delle soglie indicate dal legislatore<sup>54</sup>.

Se nel nostro ordinamento l'applicabilità del principio di precauzione sembra esigere un previo intervento del legislatore, diversa è la situazione in Francia, laddove la giurisprudenza amministrativa relativa a tale principio risulta interessante sotto diversi profili. In primo luogo, il Conseil d'État ha espressamente sancito la sua applicabilità diretta: esso, pertanto "s'impone ai poteri pubblici e alle autorità amministrative nei rispettivi ambiti di competenza".

Il problema dell'applicabilità diretta ha ingenerato un dibattito tutt'ora vivo nella dottrina francese, incentrato sulla scelta della norma in base alla quale l'autorità giustifichi il suo intervento: il citato art. 5 della Charte oppure l'art. 110-1 del code de l'environnement che sancisce il medesimo principio (a siffatta norma fa rinvio l'art. R 111-15 del code de l'urbanisme).

La scelta della disposizione sulla cui base fondare l'intervento dell'autorità competente non è senza conseguenze, dal momento che la norma costituzionale e quella legislativa contengono due definizioni differenti del principio di precauzione. Il che potrebbe condurre all'esercizio di un controllo giurisdizionale diversificato.

Altresì, dall'analisi della giurisprudenza del Conseil d'État emerge una concezione ampia del principio in parola, rivelando un confine assai labile con quello di prevenzione, che può essere invocato soltanto nelle ipotesi di rischi scientificamente accertati.

Tanto nell'ordinamento italiano che in quello francese, il principio di precauzione ha una spiccata dimensione pubblicistica e si rivolge principalmente alle autorità amministrative<sup>55</sup>. Al riguardo, la materia della tutela ambientale è particolarmente significativa. Il Consiglio di Stato ha delineato un vero e proprio decalogo per la sua applicazione nella decisione del 27 dicembre 2013, n. 6250<sup>56</sup>. Recentissima è, infine, la sentenza con cui il Consiglio di Stato invoca il principio in parola a tutela dell'ambiente sussistendo una situazione di

---

<sup>54</sup> ID., cit., p. 667.

<sup>55</sup> Così, E. AL MUREDEN, *La responsabilità per esercizio di attività pericolose a quarant'anni dal caso Seveso*, in *Contr. e impresa*, 2016, 3, p. 659.

<sup>56</sup> Cons. Stato, Sez. V, 27 dicembre 2013, n. 6250, in *Urbanistica e appalti*, 2014, 5, p. 551 ss., con nota di G. MONACO.



incertezza scientifica sui rischi indotti da un'attività potenzialmente pericolosa<sup>57</sup>. In ogni caso, anche il giudice amministrativo italiano ribadisce che non è sufficiente la sussistenza di un rischio “meramente ipotetico” fondato su “semplici supposizioni non ancora accertate scientificamente”, per cui il principio di precauzione richiede la presenza di dati ed elementi scientifici tali da poter ragionevolmente sostenere che il pericolo temuto non sia una mera illazione.

Altresì, la giurisprudenza richiede che il danno temuto sia tale da incidere significativamente sull'ambiente e sulla salute dell'uomo, accogliendo in tal modo la nozione di tale principio elaborata in sede comunitaria.

---

<sup>57</sup> Cons. Stato, Sez. V, 18 maggio 2015, n. 2495 in *Foro amm.*, 2015, 5, 1415.