



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI GENOVA

SCUOLA DI SCIENZE SOCIALI

CORSO DI LAUREA IN GIURISPRUDENZA

“IL PRINCIPIO DI PRECAUZIONE NELLA RECENTE GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI
GIUSTIZIA”

Relatore:

Chiar.mo Professor Lorenzo Schiano di Pepe

Candidato:

Matteo Traverso

Anno accademico 2021/2022

ALLA MIA FAMIGLIA,
AI MIEI AMICI

"SIC PARVIS MAGNA" – Francis Drake

**“IL PRINCIPIO DI PRECAUZIONE NELLA RECENTE
GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA”**

INDICE

<i>Introduzione</i>	4
<i>Capitolo I - Il principio di precauzione</i>	7
1.1 Introduzione.....	7
1.2 Definizione normativa del principio di precauzione ed evoluzione storica	13
1.3 Come applicare il principio di precauzione	22
1.4 Importanza del principio di precauzione	26
<i>Capitolo II - L'applicazione del principio di precauzione nel diritto dell'Unione europea</i>	30
2.1 Introduzione.....	30
2.2 Politica Ambientale dell'Unione europea	34
2.3 Il Principio di Precauzione nel Trattato: articolo 191 TFUE	46
2.4 Conseguenze e modifiche del principio di precauzione	53
<i>Capitolo III - La Giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea e il principio di precauzione</i>	60
3.1 Introduzione.....	60
3.2 La sentenza del 13 settembre 2017: “Procedimento penale a carico di Giorgio Fidenato e altri” in materia di OGM.....	61
3.3 La sentenza del 28 marzo 2019: “Procedimento penale a carico di Verlezza e altri” in materia di rifiuti	67
3.4 Rilevanza del principio di precauzione nella giurisprudenza della corte di giustizia europea.....	75
<i>Conclusioni</i>	77
<i>BIBLIOGRAFIA</i>	79
<i>SITOGRAFIA</i>	84
<i>GIURISPRUDENZA</i>	85
<i>Ringraziamenti</i>	87

Introduzione

Osservando la storia recente segnata da un tanto complesso quanto incredibile sviluppo economico, sociale e tecnologico, notiamo come il progresso in un determinato campo tecnologico possa causare danni in un altro settore della vita umana.

Il forte sviluppo scientifico – tecnologico potrebbe portare alla conclusione che l'uomo, per il raggiungimento dei suoi obiettivi, non presti sufficiente attenzione alle conseguenze, anche dannose e talvolta irreparabili, che possono colpire i diritti fondamentali quali, nel peggiore dei casi, la vita umana e la salute. Allo stesso modo, le azioni umane potrebbero a lungo termine mettere a repentaglio l'ambiente e la convivenza tra le persone visto il limitato numero di risorse naturali a disposizione e la fragilità degli ecosistemi.

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

In questo scenario si inserisce il principio di precauzione, quale parametro attraverso cui orientare le azioni caratterizzate da profili di incertezza, al fine di evitare l'insorgere di danni che potrebbero andare a ledere in modo irreparabile il futuro del genere umano.

Tale elaborato si pone il fine di analizzare il concetto di precauzione e di come questo sia applicato nel diritto dell'ambiente a livello dell'Unione europea.

Infatti, la normativa eurounitaria ha ricoperto un ruolo fondamentale per lo sviluppo e l'applicazione di tale principio anche all'interno degli ordinamenti nazionali degli Stati membri.

Il primo capitolo introduce la nozione di precauzione nella "società del rischio", inerente il rapporto che la società stessa intrattiene con le incertezze derivanti dal processo

evolutive, spesso imprevedibile e incontrollabile. Si continua poi con gli elaborati di Beck e di altri filosofi per analizzare e approfondirne le radici poste alla base del concetto dal punto di vista filosofico e sociologico.

Successivamente, si inquadra la nozione di rischio e la relazione che intercorre con la società contemporanea. In particolare, viene evidenziato come le attività umane non possano essere scevrate da rischi e pericoli imprevedibili e come sia necessario un corretto bilanciamento tra esigenze di evoluzione e progresso e le implicazioni che tale fenomeno minaccia di avere.

In ultimo, si analizza l'evoluzione storica dell'idea di precauzione per poi proseguire con l'importanza del principio e le sue possibili applicazioni.

Una volta inquadrate le componenti della precauzione e la definizione di quest'ultima, si osserva come il principio si sia fatto strada all'interno della normativa euro unitaria.

Si cerca, nel secondo capitolo, di dare un focus alle implicazioni che il principio di precauzione ha con la materia ambientale e la sua rilevanza nella politica ambientale europea; come quest'ultima si sia sviluppata e come si sia evoluta anche in relazione allo sviluppo del principio di precauzione fino al suo inserimento all'interno dei Trattati comunitari. Tale principio viene citato per la prima volta all'interno dell'Atto unico europeo, per poi evolversi all'interno dei Trattati quali il TCE dagli articoli 130R – 130T. Tale ascesa culmina nel Trattato di Lisbona dove, seppure non in modo esplicito, agli articoli da 191 a 198, viene elevato ad un vero e proprio cardine dell'ordinamento comunitario.

La declinazione del principio di precauzione si riscontra in numerose sentenze della Corte di Giustizia. Esso viene usato non solo per l'ottemperamento della causa ambientale ma si riscontra l'invocazione del principio di precauzione anche in altri ambiti oltre a quello

ambientale, come per esempio, gli OGM, il doping nello sport, il ravvedimento legislativo e altre ancora.

Infine, nel terzo e ultimo capitolo, la trattazione si soffermerà su alcune sentenze rilevanti per l'analisi del principio. Ciò ha lo scopo di valutare la tutela che viene richiesta per i beni messi a rischio all'interno dei casi esaminati, dall'interesse in gioco e dal ruolo fondamentale che il principio di precauzione ha nel raggiungimento della tutela stessa.

Da ultimo, nelle conclusioni, si potrà affermare come il principio di precauzione sia centrale nell'assunzione di decisioni e di valutazioni dell'Unione europea per addivenire alla scelta più opportuna, anche in sede legislativa, volta alla tutela di diritti e beni ritenuti fondamentali dall'Unione.

Capitolo I - Il principio di precauzione

SOMMARIO: 1.1 Introduzione. – 1.2 Definizione normativa del principio di precauzione ed evoluzione storica. – 1.3 Come applicare il principio di precauzione. – 1.4 Importanza del principio di precauzione.

1.1 Introduzione.

Il principio di precauzione nasce per rispondere alla domanda, insita nell'animo umano, di porre certezza a situazioni in cui non si è a conoscenza delle conseguenze di eventi incontrollabili.

Il continuo verificarsi di eventi che non siano prevedibili porta alla sempre più costante ricerca di teorie e di dissertazioni sul “principio di precauzione”¹.

Il suddetto principio è il punto di partenza per poter parlare, con cognizione di causa, di materie delicate come, per esempio, l'ambiente, la sicurezza e la salute.

Esso ha assunto un ruolo, persino, nella riflessione sulle strategie volte a contrastare il terrorismo, sulla “guerra preventiva” e sul rapporto fra sicurezza e libertà. A tal proposito, durante la guerra in Iraq nel 2003, il Presidente statunitense G. W. Bush, per difendere le ragioni dell'intervento, ha invocato una particolare accezione del principio di precauzione, sostenendo che di fronte all'incertezza l'azione militare fosse giustificata: *“se aspettiamo che i rischi si materializzino appieno, avremmo aspettato troppo a lungo”*².

¹ La letteratura in proposito è assai vasta. Si vedano per esempio: P. HARREMOËS, D. GEE, M. MACGARVIN, A. STIRLING, J. KEYS, B. WYNNE e S. GUEDES VAZ (a cura di), *The Precautionary Principle in the 20 Century. Late Lessons from Early Warnings*, London, Earthscan, 2002; A. TROUWBORST, *Evolution and Status of the Precautionary Principle*, The Hague, Kluwer Law International, 2002; T. O'RIORDAN e J. CAMERON, *Interpreting the Precautionary Principle*, London, Cameron May, 2002; J. TICKER (a cura di), *Environmental Science and Preventive Public Policy*, Washington, Island Press, 2002; C. RAFFENSPERGER e J. TICKER (a cura di), *Protecting Public Policy and the Environment. Implementing the Precautionary Principle*, Washington, Island Press, 1999. Per un'approfondita analisi dei problemi che il principio di precauzione incontra in Europa cfr. G. MAJONE, *What Price Safety? The Precautionary Principle and Its Policy Implications*, in *Journal of Common Market Studies*» 40, 2002, p.89

² CASS R SUNSTEIN, *“Il diritto alla paura, oltre il principio di precauzione”* Bologna, 2010, pagina 14

Il Presidente G. W. Bush, pochi anni più tardi, ha affermato “*ritengo essenziale che, quando si avverte una minaccia, ci si occupi di questa minaccia prima che essa diventi imminente*”³. In questo senso, il principio di precauzione assume un ruolo fondamentale per contrastare possibili danni alla fonte e neutralizzarli in maniera efficiente prima che essi possano concretizzarsi.

Esso deve essere tenuto in considerazione poiché, a partire da queste affermazioni, si può partorire un’elucubrazione su nozioni concrete e reali circa le nozioni di *pericolo*, *paura* e *sicurezza* e, per questo motivo, si evidenzia la correlazione intima tra quanto appena sottolineato e i dibattiti contemporanei su paura e *razionalità*.

Il principio di precauzione, però, deve essere analizzato con uno sguardo critico in quanto, se tenuto in considerazione in maniera assoluta, può risultare incoerente. Questo perché i rischi dell’avveramento di un certo evento dannoso, ovvero gli elementi che portano all’attivazione dello stesso principio, sono sempre dietro l’angolo indipendentemente dal contesto sociale preso in considerazione.

Si tratta perciò di un principio paralizzante, come definito dalla dottrina, poiché impedisce di attuare le stesse misure che esso consiglia di adottare.⁴

Se si analizza il significato della parola “rischio” i dizionari⁵ offrono almeno due significati differenti: 1. Possibilità di conseguenze dannose o negative a seguito di circostanze non sempre definite; 2. Evento pericoloso, azzardato.

Da ciò si rileva che ci si trovi in una situazione in cui il rischio e le possibili conseguenze dannose di un certo evento siano probabili ma non sicure.

Inoltre, in relazione alla connessione tra il soggetto e il rischio stesso, vi sono diverse categorie di rischio.

³ Si veda R. EGGLESTONE *Bush Defends War* (9 febbraio 2004), www.globalsecurity.org/wmd/library/iraq/2004/02/iraq-040209-rfer1012.htm.

⁴ CASS R SUNSTEIN op. cit. pagina, 15

⁵ <https://www.treccani.it/enciclopedia/ricerca/rischio/>.

Una prima categorizzazione è quella di rischio *incombente*, cioè un danno che può presentarsi senza che vi sia la nostra volontà e nemmeno esista la possibilità di evitare che si verifichi il danno.

Una seconda categoria è quella di rischio *necessitante*, in cui rientrano quei rischi che vengono affrontati in quanto si è obbligati a farlo.

Un altro tipo di rischio è il rischio *accettato*. Esso deriva dalla prefigurazione della possibilità che possa avvenire un evento ma, per il perseguimento di un bene superiore, si raggiunge l'accettazione di un rischio determinato e lo si fa volontariamente e liberamente.

Un quarto tipo di rischio è quello *ricercato*. Questo non è da intendere come rischio funzionale al valore ma il valore è rischiare il perseguimento di un obiettivo. Qui il valore è insito nel rischiare, come ad esempio avviene negli sport estremi.

Come ultimo vi è il rischio *provocato*. Qui non si intende né fare l'esperienza del rischio né perseguire un bene⁶ ma un comportamento che porta altri ad essere in una situazione di rischio.

I rischi devono essere affrontati in modo razionale, libero e responsabile utilizzando gli strumenti che si hanno a disposizione per affinare e ridurre l'evento rischioso che deve essere concretamente valutato attraverso l'analisi di costi e benefici.

In questo contesto, si inserisce la *prudenza* ovvero la razionalità che porta ad indirizzare il proprio agire. Essa è dunque una disposizione abituale a guidare con la ragione l'agire al fine di ottenere il miglior risultato possibile e, contemporaneamente, esporsi al minor rischio accettabile.

⁶ L. MARINI L. PALAZZANI, "il principio di precauzione tra filosofia biodiritto e biopolitica", Roma, 2008 pagina 40

Poiché tali rischi sono dappertutto, il principio di precauzione vieta non solo di agire prontamente o di rimanere totalmente inerti, ma anche qualsiasi posizione intermedia che si intenda assumere rispetto a questi due atteggiamenti estremi.⁷

Infatti, al riconoscimento di un numero sempre maggiore di rischi, conseguirebbe una mentalità competitiva che perderebbe di vista la necessità di cautela per imporsi in una lotta in cui rischi prevarrebbero sui benefici, non tenendo in considerazione che eventuali implicazioni si riverserebbero sull'intero genere umano, vincitori compresi.

La differenziazione tra i rischi "sopportabili", in quanto necessari, ed evitabili non si basa più solamente su elementi scientifici, seppur di tipo probabilistico, frutto di vevoli studi e sperimentazioni. Le indagini sugli effetti collaterali dello sviluppo industriale divengono dipendenti da interessi politici, economici e sociali, interessi che per l'uomo, o comunque per gran parte del genere umano, prevalgono sulla salubrità dell'ecosistema. La nascita della società moderna, lo sviluppo di nuove tecnologie e il continuo progredire delle conoscenze scientifiche hanno avviato un processo di modernizzazione che condiziona in via diretta l'individuo e tutto ciò che lo circonda.

Siffatto progresso però, oltre ad apportare una moltitudine di benefici, ha influito anche quantitativamente e qualitativamente sui rischi⁸ in cui si può incorrere, andando ad amplificare gli interrogativi sui possibili effetti nefasti di tali novità, specialmente nei riguardi della salute dell'uomo e dell'ambiente.

Si pensi, ad esempio, a situazioni di un possibile rischio generico. In questi casi, il principio, per com'è strutturato, parrebbe portare chi si presta ad "invocarlo" per utilizzarlo come criterio principale per il suo, o non suo, agire, a introdurre misure aggressive per contrastare i rischi che si potrebbero materializzare e quindi arginare.

⁷ CASS R. SUNSTEIN, op. cit., pagina 15

⁸ Rischio non è sinonimo di catastrofe, ma significa anticipazione della catastrofe; quindi, si riferisce a possibili eventi e sviluppi futuri, in BECK U., *Conditio humana. Il rischio nell'età globale*, Roma, 2011.

Ma queste misure potrebbero essere in contraddizione con lo stesso principio perché ciascuna di esse creerebbe nuovi rischi sociali ed individuali.

Perché, quindi, il principio di precauzione dovrebbe tracciare la strada maestra da seguire?

Quando il principio diventa operativo e, di conseguenza, si seguono i dettami che derivano dalla sua interpretazione, questa pare dare un'*illusione* di una guida perché la capacità di discernimento dell'uomo possiede alcune specifiche caratteristiche che elevano alcune situazioni a "eventi salienti" e quindi intrascurabili rispetto ad altri.⁹ La mancata conoscenza di elementi statistici certi fa sì che la popolazione consideri come *rilevante* un evento quando reputa che questo possa diventare reale e tangibile.

Ne consegue che, mentre non può esistere un principio di precauzione di portata generale, possono operare specifici, "piccoli" principi di precauzione, che ampliano i margini di sicurezza con riferimento ad alcuni rischi, come già avviene in molte società.¹⁰

Nel mondo possiamo riscontrare almeno due correnti di pensiero diverse che si posizionano in maniera antitetica: l'Unione Europea e gli Stati Uniti¹¹. Il "vecchio continente" segue il principio di precauzione accettando un "*margin* di sicurezza" per raggiungere una decisione di una certa rilevanza, mentre il "gli USA" esigono l'*inequivoca* prova del danno per giustificare un intervento regolativo¹².

Sul piano empirico nessuno dei due è "più precauzionale" dell'altro¹³ ma hanno sensibilità diverse rispetto a tematiche differenti.

⁹ Si veda la "*Euristica della disponibilità*" fenomeno cognitivo che porta la gente a una valutazione dei rischi.

¹⁰ CASS R. SUNSTEIN, op. cit. pag. 16

¹¹ Non si può non considerare come l'Unione Europea e gli Stati Uniti abbiano un diverso approccio al rischio e di conseguenza una diversa elaborazione del rischio

¹² Per alcuni dettagli tecnici in merito si vedano J.S. APPLGATE, "*The Precautionary Preference. An American Perspective on the Precautionary Principle*", in *Human & Ecological Risk Assessment*, 6, 2000, p. 413; P.H. SAND, "*The Precautionary Principle. A European Perspective*", in *Human & Ecological Risk Assessment*, 6, 2000, p. 445.

¹³ CASS R. SUNSTEIN, op. cit., pag. 26

Infatti, come abbiamo già accennato poc'anzi, il principio di precauzione, se analizzato in maniera stringente, è contraddittorio e si rivela incapace di indicare una via da seguire. Inoltre, si può anche sottolineare come il principio di precauzione goda di un largo consenso internazionale¹⁴ ed è stato utilizzato come punto di riferimento per assumere decisioni non soltanto dall'Unione Europea ma anche da diverse Corti internazionali come, ad esempio, la Corte internazionale di giustizia, le Corti Supreme dell'India e Canada. Alcuni autori sono arrivati a concludere come questo principio sia riconducibile fra i principi consuetudinari del diritto internazionale, tra questi si ricorda a titolo esemplificativo O. McIntyre e T. Mosedale¹⁵.

Negli Stati Uniti il principio di precauzione ha ricevuto una prestigiosa adesione da parte del "New York Times", che nel 2001 lo ha inserito nella lista delle più importanti idee dell'anno¹⁶. Non esule da critiche il "Wall Street Journal" lo ha definito come "un neologismo ambientalista, invocato per far premio sulle prove scientifiche e consentire la messa al bando di cose che non piacciono come le biotecnologie, la tecnologia wireless, le emissioni di idrocarburi"¹⁷.

¹⁴ Si veda TROUWBORST, *Evolution and Status of Precautionary Principle*

¹⁵ O. MCINTYRE, T. MOSEDALE, *The Precautionary Principle of Customary International Law*, in *Journal of Environmental Law*, 1997, p.221. Inoltre, si suggerisce la lettura di TROUWBORST, *Evolution and Status of the Precautionary Principle*

¹⁶ CASS R. SUNSTEIN, op. cit., pagina 28, si legga, inoltre, M. POLLAN, *The Year in Ideas, A to Z: Precautionary Principle*, in "The New York Times", 9 dicembre 2001, p 92.

¹⁷ Citato in C. GOLLIER e N. TREICH, *Decision – Marketing under Scientific Uncertainty: The Economics of Precautionary Principle*, in "Journal of Risk & Uncertainty" 27, 2003, p.77

1.2 Definizione normativa del principio di precauzione ed evoluzione storica

Uno dei problemi che si riscontrano nel definire il principio di precauzione è quello del nesso con una nozione di diritto positivo.

Come sottolineato dalla dottrina più attenta, "esso nasce come parametro di tutela preventiva dei diritti umani, quando la scienza/tecnica presenta nelle applicazioni pratiche un margine più o meno ampio di incertezza, tale da porre in discussione la tutela dei diritti medesimi"¹⁸.

Se si va a ricercare la nozione del principio, questo non ha una propria definizione ma viene solamente citato a livello consuetudinario quando si presentano elementi che vanno ad attivare la necessità di conoscenze scientifiche che creano incertezze sulle conseguenze che possono portare una percentuale di rischio e una possibilità di danno nei confronti di un bene della vita.

Il principio di precauzione come lo conosciamo oggi è figlio di un'evoluzione storica che l'ha portato ad essere così sancito nell'articolo 191 dell'attuale TFUE¹⁹:

“1. La politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi:

- salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente,
- protezione della salute umana,
- utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali,
- promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici.

¹⁸ L. MARINI L. PALAZZANI, *“Il principio di precauzione tra filosofia biodiritto e biopolitica”*, Roma, 2008

¹⁹ Versione consolidata del Trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea Trattato sull'Unione europea *GU C 202 del 7.6.2016, pagg. 1–388.*

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

In tale contesto, le misure di armonizzazione rispondenti ad esigenze di protezione dell'ambiente comportano, nei casi opportuni, una clausola di salvaguardia che autorizza gli Stati membri a prendere, per motivi ambientali di natura non economica, misure provvisorie soggette ad una procedura di controllo dell'Unione.

3. Nel predisporre la sua politica in materia ambientale l'Unione tiene conto:

- dei dati scientifici e tecnici disponibili,
- delle condizioni dell'ambiente nelle varie regioni dell'Unione,
- dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione,
- dello sviluppo socioeconomico dell'Unione nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato delle sue singole regioni.

4. Nell'ambito delle rispettive competenze, l'Unione e gli Stati membri collaborano con i paesi terzi e con le competenti organizzazioni internazionali. Le modalità della cooperazione dell'Unione possono formare oggetto di accordi tra questa ed i terzi interessati.”

Il comma precedente non pregiudica la competenza degli Stati membri a negoziare nelle sedi internazionali e a concludere accordi internazionali.

Il concetto del principio di precauzione è stato esplicitamente utilizzato per la prima volta in una comunicazione della Commissione europea, adottata nel febbraio 2000, che ha definito il concetto e la sua modalità di applicazione.

Il principio di precauzione può essere invocato solo in caso di rischio potenziale e non può mai essere utilizzato per giustificare decisioni arbitrarie.

Alcuni esempi in cui l'Unione europea ha applicato il principio di precauzione comprendono il quadro normativo per le sostanze chimiche [regolamento (CE) n. 1907/2006²⁰, noto con il nome di REACH] e il regolamento generale sulla legislazione alimentare [regolamento (CE) n. 178/2002].”

Nell'ordinamento comunitario, la prima apparizione di quello che possiamo considerare il principio di precauzione attuale è da ritrovare all'interno della Comunicazione della Commissione in cui si può notare una riflessione strutturata di tale principio giuridico.

All'interno di questo documento, la commissione da un lato ricerca le fonti legislative e giurisprudenziali nelle quali risiede il nostro principio e dall'altro fornisce i parametri ed elementi grazie ai quali si può rendere applicativo il principio.

All'interno della Comunicazione, si riscontrano delle linee direttrici per la concreta applicazione del principio di precauzione nel diritto comunitario legato agli obiettivi da raggiungere²¹.

²⁰ Regolamento (CE) N. 1907/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH), che istituisce un'agenzia europea per le sostanze chimiche, che modifica la direttiva 1999/45/CE e che abroga il regolamento (CEE) n. 793/93 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 1488/94 della Commissione, nonché la direttiva 76/769/CEE del Consiglio e le direttive della Commissione 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE e 2000/21/CE in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 396 del 30 dicembre 2006.

²¹ L'agenzia europea per l'ambiente (EEA) di Copenaghen ha pubblicato alla fine del 2001 il documento *“Late Lesson from Early Warnings: the Precautionary Principle 1896 – 2000*, Environmental Issue Report No. 22, in cui presenta una serie d'esempi in cui si è fatto ricorso al principio di precauzione e le conclusioni che possono esserne tratte.

La comunicazione si proponeva di conseguire i seguenti obiettivi:

1. Informare l'opinione pubblica e le altre istituzioni sul modo in cui la Commissione avrebbe applicato il principio di precauzione;
2. Stabilire linee direttrici per la sua applicazione;
3. Evitare un ricorso ingiustificato al principio di precauzione che potrebbe diventare una forma di dissimulata di protezionismo negli scambi commerciali.

In conseguenza di ciò, vi è un'incorporazione del principio di precauzione nei modelli decisionali e diviene un elemento imprescindibile nel processo decisionale degli organi di governo.

Dalla disamina di questi punti è già possibile affermare che è necessario tenere conto di elementi essenziali per l'analisi dei rischi: valutazione del rischio, gestione del rischio e comunicazione del rischio.

Il principio di precauzione viene inserito quindi, dapprima, nel Trattato CE all'articolo 174²², il quale rinvia all'articolo 6 che richiama il concetto di "sviluppo sostenibile" che è la chiave di volta per poter pensare al principio di precauzione e alla sua applicazione corretta.

Il principio di precauzione però non viene enunciato con una definizione esplicita nei trattati ma lo si può ricavare già dal Trattato CE e nella comunicazione²³ si sottolinea che "come altre nozioni generali, quali la sussidiarietà o la proporzionalità, spetta ai responsabili politici e, in ultima analisi, alle istanze giurisdizionali precisare i contorni di tale principio"²⁴

²² Versione consolidata del Trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea Trattato sull'Unione europea *GU C 326/13 del 26.10.2012, pagg. 1-349*

²³ Bruxelles, 2.2.2000 COM(2000) 1 final Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione, reperibile online al seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52000DC0001>

²⁴ Bruxelles, 2.2.2000 COM(2000) 1 final cit., p.9

Si desume quindi, che sia la medesima Commissione ad indicarne i limiti applicativi ma questa tematica verrà analizzata più avanti.

La suddetta comunicazione è stata, inoltre, esaminata dalle principali Istituzioni dell'UE: Il Comitato economico e sociale, il Consiglio e il Parlamento europeo.²⁵ Queste istituzioni hanno apprezzato come la Commissione abbia centrato e delineato i punti qualificanti del principio e che i vari organi, che hanno prima redatto e poi analizzato la stessa comunicazione, si siano trovati d'accordo sul significato e sulla portata del principio come via maestra da seguire, tanto che tutte queste Istituzioni, anche a seguito dei sopraccitati interventi, hanno cercato di seguire quanto indicato dalla Commissione²⁶.

Storicamente il principio di precauzione trova una sua prima enunciazione nel 1969 nella legge svedese sulla protezione ambientale²⁷. Contestualmente, anche la legge ambientale tedesca concepisce una sorta di antesignano del principio di precauzione chiamato *Vorsorgeprinzip*. Da questo si può desumere una inclinazione all'*interventismo* che si fonda su "un'interpretazione della precauzione assai lata e versatile"²⁸.

La più risalente esperienza statunitense ha, invece, dato origine ad una propria nozione di principio di precauzione non facendo riferimento ad una determinata definizione

²⁵ Risoluzione del Parlamento europeo sul principio di precauzione (A5-0352/2000) - relatore: Béatrice Patrie, in GUCE C 232, del 17 agosto 2001, p. 345 e ss. e il Consiglio "Affari generali" del 4 dicembre 2000 ha adottato la risoluzione del Consiglio sul principio di precauzione. Il testo figura all'Allegato III delle conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Nizza, 7-9 dicembre 2000.

²⁶ La Commissione non intende porre un termine alla discussione e al confronto con altre Istituzioni ed al suo interno, anzi vuole essere un punto di partenza per una continua evoluzione e approfondimento dello studio della materia. Ciò si deduce dal punto 8 della medesima comunicazione, anche alla luce dei, in parte citati in questo elaborato, metodi differenti di affrontare situazioni di rischio e di incertezza scientifica che hanno alcuni stati storia e culture differenti da quelle che abbiamo nel continente europeo. Ciò costituisce, quindi, una sfida con cui l'Europa deve confrontarsi e che può portare a nuovi scenari ed equilibri a livello multilaterale e mondiale.

²⁷ Si veda, P. SANDIN, *Dimension of the Precautionary Principle*, in *Human & Ecological Risk Assessment* 5, 1999, p. 889

²⁸ O'RIORDAN e CAMERON, *Interpreting the Precautionary Principle* cit. CASS R. SUNSTEIN, op. cit., pagina 29.

normativa ma ha legittimato, in alcuni importanti precedenti, misure che sono ispirate a un concetto lato di cautela e quindi, di riflesso, di precauzione²⁹.

Nel secolo scorso, il principio di precauzione ha, inoltre, giocato un ruolo cardine nella conclusione di diversi accordi internazionali tanto da risultare obliquo e trasversale nella sua applicazione. La declinazione di questo principio si ritrova in 14 documenti internazionali³⁰.

Nel 1982 la Carta mondiale della Natura dell'ONU sembra offrire un primo effettivo riconoscimento a livello internazionale del principio quando suggerisce che “potenziali reazioni avverse non sono completamente studiate, le attività non dovrebbero essere portate avanti”³¹.

La legislazione dell'Unione europea riprende quanto sostenuto dalla dottrina tedesca del *Vorsorgeprinzip* nella propria definizione del principio di precauzione.

Nel 1990 la dichiarazione ministeriale di chiusura della Conferenza economica per l'Europa delle Nazioni Unite recita:

“Per perseguire uno sviluppo sostenibile le politiche devono ispirarsi al principio di precauzione [...]. Quando esistono minacce di danni gravi o irreversibili, l'assenza di piena certezza scientifica non deve essere considerata un motivo valido per posporre l'adozione di misure volte a pervenire la degradazione ambientale”³².

Nel 1992 il Trattato di Maastricht sull'Unione Europea asserisce al principio di precauzione come cartina di tornasole con riguardo all'ambiente tanto da sottolinearlo, anche a seguito degli emendamenti che sono stati emessi tra il 1992 e il 1999, come segue “*dovrà essere basata sul principio di precauzione*”³³.

²⁹ Si veda, *American Trucking Association v. EPA*, 283 F.3d 355 (D.C. Cir, 2002); *Lead Industries v. EPA*, 647 F.2d (D.C. Cir 1980).

³⁰ Per un catalogo si veda www.biotech-info.net/treaties_and_agreements.html

³¹ Cfr. GOKLANY, “*The Precautionary Principle*”, cit., p.4

³² CASS R. SUNSTEIN, op. cit, pagina 30

³³ Trattato dell'Unione Europea, art 174 (ex art. 130r), come emendato nel 1997

“Il principio di precauzione è stato invocato spesso in merito ad importanti controversie fra l’Europa e gli Stati uniti, per esempio in merito alla messa al bando da parte dell’Unione europea degli organismi geneticamente modificati e degli ormoni della carne bovina”³⁴.

Il principio di precauzione trova anche un fondamento in molte pronunce della Corte di giustizia europea³⁵, poiché il diritto comunitario oggi gli ha riservato uno spazio importantissimo già nel diritto primario: l’art. 191 TFUE

Il principio di precauzione è stato protagonista del dibattito recente in materia di risposta alla pandemia del SARS-Covid 19 che ha visto proliferare il virus e causare migliaia di morti in tutto il mondo.

La dottrina più attenta ha avuto modo di sottolineare come “L’esplosione dell’epidemia di Covid-19 in Cina, la rapida diffusione intercontinentale del coronavirus e l’incredibile numero di contagi e decessi nell’Unione europea e, soprattutto, in Italia, indicano l’esistenza di un evidente fallimento ex post delle politiche di contrasto e contenimento dell’infezione. In realtà questo fallimento può essere interpretato come un fallimento ex-ante dovuto alla mancata applicazione del Principio di Precauzione (Pp) come regola decisionale guida da applicare per fronteggiare una simile epidemia, attribuibile alle istituzioni pubbliche, nazionali e sovranazionali, ma anche private, come le industrie farmaceutiche. La corretta e razionale strategia di contrasto e contenimento all’insorgenza e diffusione dell’epidemia rimanda ad alcune semplici domande: Quali avrebbero dovuto essere le azioni precauzionali per evitare l’insorgenza della malattia? Quali azioni precauzionali avrebbero dovuto essere intraprese per realizzare il contenimento dell’infezione? Quali azioni precauzionali avrebbero dovuto essere intraprese per mitigare la diffusione dell’epidemia e «appiattare la curva dei ricoveri ospedalieri» che

³⁴ CASS R. SUNSTEIN, op. cit, pagina 30

³⁵ Si veda la sentenza C- 192/01, *Commissione c. Danimarca*, 23.09.2003

rischia di portare al collasso la capacità di cura dei malati gravi? Le risposte a queste domande rimandano a responsabilità diverse, ma tutte conducono alla stessa conclusione: la mancata applicazione e declinazione del principio di precauzione.”³⁶

Esistono molte definizioni di cui nessuna è compatibile con l'altra,³⁷ ma è plausibile un *continuum* interpretativo, che hanno portato un range di versioni delle definizioni deboli e forti.

Le prime non possono suscitare critiche e le seconde sembrerebbero portare a un ripensamento della politica regolativa delle situazioni rischiose.

“La versione forte del Pp può essere sintetizzata nel principio «better safe than sorry» (Sunstein 2003, p. 9) e sostanzialmente implica il rovesciamento dell'onere della prova, ovvero nessuna azione può essere compiuta a meno che non si sia dimostrato oltre ogni ragionevole dubbio che non risulterà alcun danno. La versione debole del Pp implica che la mancanza di certezza scientifica non può rappresentare una giustificazione per la mancata prevenzione di azioni potenzialmente dannose. In questa versione, l'applicazione del Pp può essere giustificata anche in presenza di una relazione di causa ed effetto incerta, ovvero quando gli effetti negativi di una certa azione non hanno probabilità di essere ritenute attendibili.”³⁸

La Dichiarazione di Rio del 1992 statuisce solennemente che: “in presenza di minacce di danni gravi o irreversibili, la mancanza di certezza scientifica non può essere adottata quale motivazione per rinviare l'attuazione di misure economicamente efficienti per prevenire il degrado ambientale”³⁹.

³⁶ M. BASILLI. “L'epidemia di COVID-19: Il principio di precauzione e i fallimenti istituzionali. (The COVID-19 Pandemic Outbreak: The Precautionary Principle and Institutional Failures. With English summary.)” in *Mercato, concorrenza, regole*, 2019, pp. 475–483.

³⁷ Si veda, MORRIS, *Defining the Precautionary Principle*, cit., pp 1-19; Wiener, *Precaution, Risk, and Multiplicity*, cit.

³⁸ M. BASILLI, op. cit., 480.

³⁹ Citata in B. LOMBORG, *The Skeptical Environmentalist*, New York, Cambridge University Press, 2001

La conferenza di Londra del 1987 rimarca affermando che “per proteggere il mare del Nord dai possibili effetti dannosi delle sostanze più pericolose, appare necessario un principio di precauzione che imponga di agire per controllare le emissioni di queste sostanze anche prima che un nesso causale sia dimostrato da prove scientifiche incontrovertibili”⁴⁰.

Questo viene rimarcato anche dalla convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico che ispira un’interpretazione legata alla cautela: “in presenza di minacce di gravi o irreversibili danni, l’assenza di una piena prova scientifica non può essere invocata per posporre l’adozione di misure [regolative], considerando che le politiche e le misure adottate in tema di cambiamento climatico dovrebbero essere economicamente giustificate in modo da garantire benefici globali al minor costo possibile”.⁴¹

In Europa, è stato interpretato in modo ancora più rigido andando a sottolineare l’importanza di costruire “un margine di sicurezza per ogni fase del processo decisionale”⁴² e secondo una prima definizione il principio di precauzione deve essere interpretato nel senso che “una data azione deve essere intrapresa per correggere un problema non appena si rendano disponibili prove attestanti che un danno potrebbe verificarsi, e non dopo che il danno si sia verificato”⁴³ e questa ultima parte ci fa sottintendere una visione rigida del principio di precauzione che si pone al centro del modo europeo di elaborare il principio.

⁴⁰ Cfr. MORRIS, *Defining the Precautionary Principle*, cit., p.3

⁴¹ Si veda, Goklany, op. cit., cit. p.6

⁴² Citato in LOMBORG, *L’ambientalista scettico*, trad. it. Cit., p.355

⁴³ Cfr. www.logophilia.com/Wordspy/precautionaryprinciple.asp

1.3 Come applicare il principio di precauzione

Il principio è stato più volte menzionato dalle Corti europee orientando le decisioni dei singoli Stati membri che hanno portato ad una differenziazione nel modo di interpretare ed applicare il principio e, in questo modo, si sono create diverse politiche precauzionali che rendono non organica l'applicazione del principio non solo internamente al diritto europeo, sede della nostra analisi, ma anche con un confronto multilaterale con stati extra europei come gli Stati Uniti.

Nel diritto comunitario, si utilizzano elementi che portano all'invocazione del principio di precauzione:

- l'attuazione del principio dovrebbe fondarsi su una valutazione scientifica la più completa possibile. Detta valutazione dovrebbe, nella misura del possibile, determinare in ogni istante il grado d'incertezza scientifica;
- qualsiasi decisione di agire o di non agire in virtù del principio di precauzione dovrebbe essere preceduta da una valutazione del rischio e delle conseguenze potenziali dell'assenza di azione;
- non appena i risultati della valutazione scientifica e/o della valutazione del rischio sono disponibili, tutte le parti in causa dovrebbero avere la possibilità di partecipare allo studio delle varie azioni prevedibili nella maggiore trasparenza possibile.

Oltre a questi caratteri specifici, i principi generali di una gestione dei rischi restano applicabili allorché il principio di precauzione venga invocato.

Si tratta dei cinque seguenti principi:

- la proporzionalità tra le misure prese e il livello di protezione ricercato;
- la non discriminazione nell'applicazione delle misure;

- la coerenza delle misure con quelle già prese in situazioni analoghe o che fanno uso di approcci analoghi;
- l'esame dei vantaggi e degli oneri risultanti dall'azione o dall'assenza di azione;
- il riesame delle misure alla luce dell'evoluzione scientifica.

L'avvocato generale presso la Corte di Giustizia ha affermato in un suo parere che il principio di precauzione trova applicazione “quando ancora nessuna minaccia concreta è stata dimostrata, ma si rendono disponibili i primi indizi scientifici dell'esistenza di un possibile rischio”⁴⁴ e ha aggiunto, inoltre che “i rischi siano ridotti al più basso livello ragionevolmente immaginabile”⁴⁵.

L'applicazione del principio di precauzione, quindi, non sposa una scelta organica nelle varie corti europee e si evidenzia nel ravvisare che, le corti, scelgono di approcciarsi alle risoluzioni delle controversie sposando un'interpretazione forte o debole in base al caso di specie che si trovano a dover giudicare.⁴⁶

“Le versioni deboli del principio di precauzione sono inattaccabili e importanti.”⁴⁷

I Governi devono preoccuparsi di disciplinare i rischi che, agli occhi di un singolo, possono sembrare lontani sia su scala individuale che su una scala aggregata.

“La versione debole del principio di precauzione ribadisce un truismo, che in linea teorica non può essere messo in discussione e che dal punto di vista pratico serve essenzialmente a evitare che il pubblico sia confuso o che gruppi di pressione interessati richiedano che, per poter intervenire sul piano regolativo, sia necessario disporre della prova

⁴⁴ Caso C-236/01, *Monsanto Agricoltura Italia v. Presidenza del Consiglio dei Ministri*, 2003, parere dell'avvocato generale, par 108, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?&CELEX:62001c0236:IT:HTML>

⁴⁵ Caso T-13/99, *Pfizer Animal Health S.A. v. Consiglio*, 1999, ECR II – 1961 (Celex n.699 B00113), 1999, ordinanza del presidente del tribunale di prima istanza, par 76

⁴⁶ Per esempio, Caso T – 13/99, *Pfizer Aniaml Health S.A. v. Consiglio*, Tribunale europeo di primo grado, 11 settembre 2002, in “Raccolta”, 2002, II, p. 3305, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=CELEX:61999A0013:IT:HTML>

⁴⁷ CASS R. SUNSTEIN, op. cit, pagina 38 Si veda, W.D. MONTGOMERY e A.E. SMITH, *Global Climate Change and the Precautionary Principle*, in “Human & Ecological Risk Assessment”, 6, 2000, p. 399.

incontrovertibile del danno, un requisito che nessuna società dotata di razionalità accetta”.⁴⁸

Tenendo in considerazione il principio di precauzione nella sua accezione forte che porta ad adottare misure di regolazione ogni qual volta si sospetti dell’esistenza di un possibile rischio⁴⁹ per valori fondamentali come la salute, l’ambiente o la sicurezza, ovviamente tenendo in considerazione una minima soglia di rischio dimostrabile da evidenze scientifiche e una volta che si dimostri, interviene una sorta di presunzione a favore del controllo legislativo.

“Comprendere i difetti del principio permette di capire meglio come procedere di fronte al rischio e alla paura in un modo che ridefinisce il principio di precauzione per metterlo in condizione di conseguire i salutarî obbiettivi perseguiti dai suoi sostenitori”⁵⁰.

Il principio di precauzione interpretato in maniera forte potrebbe essere la corretta soluzione per diverse ragioni.

In primo luogo, in maniera quasi scontata, un minimo rischio merita un attento scrutinio che valga la pena spendere somme di denaro per evitarlo.

Infatti, una prima critica che si può muovere è proprio la possibilità di attingere a risorse limitate per poter risolvere i rischi che si possono paventare in uno scenario futuro di cui non si può prevedere e regolare sotto ogni aspetto.

Nel 2003 a seguito di un sondaggio proposto a un gruppo di scienziati avente per oggetto quali innovazioni non sarebbero presenti nel nostro tempo se si fosse intrapresa l’adozione del principio di precauzione la risposta che ne è derivata è che ne sarebbero venuti meno mezzi di trasporto e altri strumenti che sono, ormai indispensabili, per la vita quotidiana.

⁴⁸ CASS R. SUNSTEIN, op. cit, pagina 39

⁴⁹ L’indice di possibilità che si deve tenere in considerazione è la presenza di una plausibilità scientifica dell’avvenimento dell’evento.

⁵⁰ CASS R. SUNSTEIN, op. cit, pagina 40

Invece, in alcuni contesti, la regolamentazione è una forma di assicurazione sul proprio operato normativo. La “Prospect Theory” o “teoria del prospetto” delinea una chiara spiegazione del comportamento del singolo in relazione al timore verso i pericoli, compito del legislatore appare quello di effettuare il bilanciamento tra interessi confliggenti il più possibile tutelante dei diversi interessi coinvolti: sicurezza e sviluppo tecnologico, salute e lavoro, sono solo alcuni esempi.

1.4 Importanza del principio di precauzione

Alla luce di questa prima analisi, è possibile affermare che il principio di precauzione è un principio chiave dell'ordinamento in quanto porta alla soluzione di situazioni critiche, laddove il legislatore non ha potuto prevedere determinati scenari, anche perché non si possono prevedere, e in situazioni in cui regna "l'incertezza scientifica".

Gestire "l'incertezza scientifica" significa applicare la precauzione che può essere utilizzata quando non si può avere una determinazione oggettiva nella determinazione del rischio, e quindi si può ricorrere a soli modelli di tipo probabilistico. "Il principio di precauzione introdotto nelle trattazioni sulle biotecnologie (in particolare quelle vegetali e animali, negli OGM) ha a che fare con il dubbio sull'eventuale rischio di danno alla salute che una determinata tecnologia può comportare; così inteso esso non è assoluto e cioè non comporta l'astensione da ogni intervento"⁵¹.

In alcuni casi potrebbe addirittura essere contraddittorio⁵², regolare in maniera rigida con il principio di precauzione. Questo si può definire anche se si nota che una normazione rigida possa portare alla creazione di rischi che non si verificherebbero se si rimanesse in una situazione di stasi e di semplici osservatori e ciò non permetterebbe di cogliere il dualismo "benefici – opportunità" che nascerebbero dall'avviare un procedimento o una procedura⁵³.

In mancanza di prove scientifiche inequivoche, si può pensare di prendere decisioni precauzionali in apparenza e quindi effettuare un bilanciamento degli interessi tra esposizione ad una sostanza tossica, per esempio, ed i comportamenti in risposta all'evento esposizione che si realizzerebbero per contrastare gli effetti dannosi.

⁵¹ LUCA MARINI E LAURA PALAZZANI, op. cit., pagine 1 - 266

⁵² GRAHAM, "Decision-Analytic Refinements of the Precautionary Principle", cit., pp. 135 - 138

⁵³ Ad esempio, l'immissione di farmaci anti depressivi immessi nel mercato con studi che supportano una correlazione con il tumore al seno. Un approccio precauzionale potrebbe porre l'obbligo di avvisare chi ne necessita dei rischi legati alla possibilità di sviluppare un cancro al seno.

Seguire il principio di precauzione pedissequamente, può portare alla creazione dei c.d. *rischi sostitutivi* ovvero quei rischi che possono nascere in conseguenza di una data scelta regolativa, infatti si possono fare esempi su come la regolamentazione possa portare a costi elevati che mettano a repentaglio la vita e la salute⁵⁴. La Commissione sostiene “che la tutela della salute ha la precedenza su considerazioni economiche”.⁵⁵

Il principio di precauzione ci porta quindi ad evidenziare una sua peculiarità anche alla luce di queste ultime osservazioni: qualsiasi scelta si compia, essa comporta dei rischi sostitutivi che possono essere in egual misura dannosi per i beni fondamentali che si vogliono tutelare effettuando una regolamentazione.

L’essenza del principio di precauzione è insita nel creare un “margine di sicurezza” nelle regolamentazioni che vengono prima individuate dal legislatore, o dagli enti regolatori come le autorità indipendenti, e poi applicate dagli operatori del settore ed infine dai giudici, andandosi a basare sulle prove ed evidenze scientifiche che sono disponibili in materia, e che permettono di proteggere la società da danni e dai rischi che possono essere possibili, ma che non sono dimostrabili.

Bisogna anche soffermarsi su quali eventi devono essere applicati i margini di sicurezza e come debbano essere selezionati. Si deve notare come l’attenzione debba essere rivolta non solo a verificare il danno ma anche alla probabilità che esso avvenga.

Si può affermare che il principio di precauzione sia applicabile alla luce “di quattro importanti fattori:

1. Il livello di incertezza;

⁵⁴ Per esempio, possiamo considerare gli OGM e la loro relativa normazione regolamentazione in quanto gli studi in merito avrebbero potuto essere molto costosi economicamente e quindi la mancanza di risorse economiche avrebbe potuto comportare danni alla salute pubblica.

⁵⁵ COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione*, Bruxelles, 2 febbraio 2000

2. La grandezza del danno atteso che giustifica questa risposta;
3. Gli strumenti prescelti nel caso in cui il principio trovi applicazione (strumenti come gli obblighi di disclosure o di adozione di certi standard tecnologici, ovvero proibizioni tout court);
4. Il margine di sicurezza che trova applicazione al cospetto del dubbio”⁵⁶

Ne consegue che il bilanciamento che opera dall’applicazione del principio è la tenuta in considerazione di alcuni rischi considerati più rilevanti rispetto ad altri per l’osservatore dell’avvenimento. “Il passaggio chiave della lettura del principio di precauzione alla luce delle analisi delle opzioni è che l’incertezza e l’irreversibilità dovrebbero determinare un processo decisionale sequenziale”⁵⁷.

Se si prende in considerazione l’eventualità che un processo decisionale porti alla modificazione di un’area faunistica in assenza di informazioni sul valore dell’area, si può affermare che l’importanza delle informazioni precise e fondate su solide basi scientifiche permetteranno di prendere una decisione con cognizione di causa, nonché di applicare correttamente il principio di precauzione a fronte di informazioni tecniche che portino all’applicazione di misure specifiche per la protezione ambientale per quella determinata area.

“I responsabili della regolamentazione, agiscono in situazioni di incertezza e non in una situazione di rischio e a volte agiscono in condizioni di ignoranza.”⁵⁸

In queste situazioni, il principio di precauzione va difeso in modo che i regolatori possano ricadere nel migliore tra gli scenari possibili quando questi non siano in grado di

⁵⁶ CASS R. SUNSTEIN, op. cit, pagina 164

⁵⁷ CASS R. SUNSTEIN, op. cit, pagina 83

⁵⁸ CASS R. SUNSTEIN, op. cit, pagina 84

specificare la portata e le conseguenze delle loro azioni. Parafrasando: “scegli la linea di azione che prospetta il migliore fra gli scenari peggiori”⁵⁹. Infatti, il principio di precauzione viene spesso invocato nel momento in cui ci si rapporta con un danno irreversibile⁶⁰. Quindi, il grado di irreversibilità deve essere importante e possedere una certa intensità per gli occhi di chi osserva l’evento.

Ne risulta che l’applicazione del principio di precauzione sia di indubbia importanza: la sua applicazione copre i vari aspetti che la gestione del rischio porta ad analizzare.

Un evento e le sue conseguenze, tenendo in considerazione i rapporti di “benefici – opportunità” dei vari momenti decisionali e delle procedure adottate da parte di chi regola, risultano centrali nell’assunzione di prospettive regolative a livello della politica comunitaria.

⁵⁹ Si veda, J.ELSTER. “Explaining Theoretical Change. A Case Study in the Philosophy of Science”, Cambridge, 1983, pp. 185 - 207

⁶⁰ Termine che, però, può suscitare ambiguità e che sottende a cosa sia considerabile accettabile o meno la perdita di un essere vivente (o di un bene in caso di perimento della cosa)

Capitolo II - L'applicazione del principio di precauzione nel diritto dell'Unione europea

SOMMARIO: 2.1 Introduzione. – 2.2 Politica ambientale dell'Unione europea – 2.3 Il principio di precauzione nel Trattato: articolo 191 TFUE – 2.4 Conseguenze e modifiche del principio di precauzione

2.1 Introduzione

Nel diritto dell'Unione europea, il principio di precauzione trova applicazione in uno svariato ambito di settori: dal diritto ambientale alla protezione dei consumatori, dal diritto sulla sicurezza alimentare al diritto che contrasta il dilagare del *doping* nello sport. Si può però affermare che la principale applicazione del principio di precauzione nel diritto dell'Ue è in materia di tutela dell'ambiente.

In tal senso, l'Unione europea si è mossa con l'ottica di tutelare la salute e la sicurezza dell'uomo andando ad attuare politiche di tutela dei suoi interessi ispirate al principio di precauzione, letto nella sua interpretazione forte.

Esso, per fare un esempio, è stato applicato in materia di inquinamento nella sua declinazione del principio “chi inquina paga” della convenzione alpina⁶¹ nel settore dei trasporti, ovvero l'accordo quadro per la tutela e lo sviluppo sostenibile della regione alpina sotto il profilo ambientale, economico e sociale⁶².

L'Unione europea annovera, quindi, tra le sue competenze, con un ruolo di assoluta importanza, la gestione sul territorio comunitario della politica in materia di ambiente.

“La necessità di riservare un'attenzione particolare alle questioni ambientali nel contesto dell'espansione economica e del miglioramento della qualità della vita fu sottolineata già

⁶¹ DECISIONE DEL CONSIGLIO del 26 febbraio 1996 relativa alla conclusione della Convenzione sulla protezione delle Alpi (Convenzione alpina) (96/191/CE), in GU CE n. L 061 del 12/03/1996 pag. 0031 – 0031.

⁶² La giurisprudenza in materia è ricca e possiamo segnalare: C – 28/09, *Commissione c. Austria*; 28 febbraio 2012, C 41/11, *Inter Environment Wallonie*; 13 giugno 2013; C 497/15, *euro – Team*; 20 marzo 2017.

in occasione del Vertice di Parigi, del 1972, cui fece seguito “un primo piano d’azione ambientale”, nonché una serie di misure adottate grazie ad un’interpretazione estensiva dei fini della Comunità enunciati dall’articolo 2 TCEE, e al ricorso, secondo i casi, all’articolo 100 dello stesso Trattato CEE, relativo all’avvicinamento delle legislazioni (oggi art. 15 TFUE), o alla nota clausola di flessibilità di cui all’articolo 235 TCEE (ora art. 325 TFUE)”⁶³.

Alla fine degli anni ’80 la Corte dichiarò che “la tutela dell’ambiente [...] costituisce uno degli scopi essenziali della comunità”⁶⁴. Elevando lo scopo della tutela ambientale a ruolo cardine della ricerca e degli intenti della comunità europea.

Scopo essenziale della comunità, tanto che, sempre secondo la giurisprudenza della Corte, “Costituisce un’esigenza imperativa, che può limitare l’applicazione dell’articolo 30 [TCEE] (ora articolo 34 TFUE: Corte giust. 20 settembre 1988, 302/86, *Commissione c. Danimarca*, punto 9)”⁶⁵.⁶⁶

Il Trattato di Lisbona ha recepito la disciplina previgente e ne ha apportato migliorie e modifiche, anche grazie alla clausola orizzontale⁶⁷ di integrazione, e la protezione dell’ambiente al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile è stata inserita nel Titolo XX della Parte Terza del TFUE (artt. 191 – 193)⁶⁸.

Il Trattato, come approfondiremo più avanti, “contribuisce a perseguire” gli obiettivi per raggiungere la salvaguardia, la tutela e i miglioramenti della qualità dell’ambiente. La portata e il significato delle disposizioni sono di indubbia importanza: viene attribuito al

⁶³ ADAM ROBERTO TIZZANO ANTONIO, “*Manuale di Diritto dell’Unione Europea*”, Torino 2020 pagina 799

⁶⁴ CORTE GIUST., 7 febbraio 1985, 240/83, *ADBHU*, 531, punto 13

⁶⁵ ADAM ROBERTO TIZZANO ANTONIO, op. cit., Torino 2020 pagina 799

⁶⁶ Per una raccolta sistematica in materia si consulti: http://europa.eu/legislation_summaries/environment/index_it.htm e <http://eur-lex.europa.eu/it/legis/latest/chap1510.htm>

⁶⁷ Si trova enunciata all’articolo 11 TFUE e quasi nella stessa misura si esprime l’articolo 37 della Carta dei diritti fondamentali dell’uomo

⁶⁸ Versione consolidata del trattato sull’Unione europea e del trattato sul funzionamento dell’Unione europea Trattato sull’Unione europea *GU C 202 del 7.6.2016*, pagg. 1–388.

legislatore dell'Unione il potere di intraprendere le scelte più appropriate per il raggiungimento degli scopi indicati dal Trattato e quello di fissare programmi generali d'azione che, pur non essendo vincolanti, possono fissare gli obiettivi prioritari da perseguire. In questo modo è possibile “potenziare gradualmente il contributo della politica ambientale alla transizione verso un'economia efficiente nell'uso delle risorse e a basse emissioni di carbonio, in grado di proteggere e valorizzare il capitale naturale nonché di tutelare la salute dei cittadini. (Si noti che con le Conclusioni del 4 ottobre 2019 il Consiglio ha sollecitato la Commissione a presentare l'ottavo programma, insistendo sull'impellente necessità di costruire un'Europa verde, equa, sociale e a impatto climatico zero)”⁶⁹.

Questi programmi, che l'Unione Europea sposa, sono volti a trovare delle soluzioni di concerto tra tutti i soggetti coinvolti, tra enti pubblici e soggetti privati coordinando la partecipazione al fine di trovare la soluzione migliore e più incisiva.

La materia ambientale, come specificato nello stesso Trattato (articolo 4, par. 2, lett. e, TFUE⁷⁰), è una competenza concorrente dell'Unione e si ritrova sottolineato anche nell'articolo 191 TFUE nel par. 1, che prevede che l'Unione “contribuisce” a perseguire gli obiettivi in esame. Infatti, l'art. 193 TFUE specifica che gli Stati membri possono, in caso di intervento dell'Unione, mantenere la loro disciplina o adottarne una che garantisca una protezione maggiore dell'ambiente, notificando tali provvedimenti alla Commissione e comunque nel rispetto del principio di sussidiarietà.⁷¹

⁶⁹ ADAM ROBERTO TIZZANO ANTONIO, op. cit., Torino 2020 pagina 801

⁷⁰ Versione consolidata del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea Trattato sull'Unione europea *GU C 202 del 7.6.2016, pagg. 1-388*

⁷¹ Si veda nota 9

Le direttive in materia garantiscono, in genere, un livello minimo di armonizzazione che lascia spazio ad interventi più mirati degli Stati membri purché questi interventi siano effettivamente idonei a raggiungere gli obiettivi indicati dalla direttiva.⁷²

⁷² Si veda: Corte giust, 7 febbraio 1985, 173/83, *Commissione c. Francia*; C – 203/96, *Dusseldorp e a.*; 29 settembre 1999, C – 232/97, *Nederhoff*; 23 ottobre 2001, C – 510/99, *Tridon*; 19 giugno 2008, C – 219/07, *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers*; 16 luglio 2009, C-165/08, *Commissione c. Polonia*

2.2 Politica Ambientale dell'Unione europea

Come evidenziato poc'anzi, l'Unione europea ha posto al centro del suo operato la questione ambientale e la lotta al cambiamento climatico cercando di applicare, con gli strumenti ritenuti più consoni, gli interventi volti a impedire conseguenze irreparabili.

“La politica ambientale è infatti uno dei principali settori in cui si estrinseca l'azione dell'Unione europea, ed il perseguimento dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile nella determinazione e nella realizzazione di tutte le altre politiche ed azioni comunitarie rappresenta ormai un obiettivo imprescindibile per le Istituzioni europee”⁷³

Questi interventi trovano alla base anche il principio di precauzione. Infatti, non solo il diritto comunitario ma anche il diritto internazionale si muove con accordi volti alla prevenzione di situazioni irreparabili.

Il problema legato alla questione ambientale si inizia a farsi strada tra la fine degli anni Sessanta e l'inizio degli anni Settanta.

Verranno di seguito analizzati, quindi, i profili di maggiore interesse sul tema della politica ambientale europea.

La prima iniziativa volta a costruire una politica ambientale europea va ricercata nell'Atto Unico Europeo (AUE) che fece entrare a far parte del diritto dell'allora Comunità comunitaria tematiche lasciate fuori dai Trattati comunitari (artt. 130R – 130T). Con il trascorrere del tempo, la materia in analisi è stata revisionata ed ampliata, non tanto com'era intesa dentro l'AUE, quindi come “un'azione”, ma evolvendosi fino a diventare una politica comunitaria ambientale e una delle materie più importanti del diritto dell'Unione.

⁷³ Cfr. M. Montini, *Unione Europea e ambiente*, in S. Nespore, A.L. De Cesaris, *Codice dell'ambiente*, Giuffrè, 2009 in PAOLO DELL'ANNO – EUGENIO PICOZZA, “*Trattato di diritto dell'ambiente*”, Cedam, Padova, 2012, PAGINA 151

La necessità di evolvere dalla visione dell'AUE alla politica ambientale è stata evidenziata anche dalle conclusioni a cui si è giunti dopo il *Vertice di Parigi* del 1972 in cui si fece riferimento ad un “piano d'azione ambientale” e a misure da intraprendere assurgendo ad una interpretazione estensiva dell'articolo 2 TCEE e, in alcuni casi, dell'articolo 100 del medesimo Trattato relativo al ravvicinamento delle legislazioni (oggi articolo 115 TFUE) o alla nota clausola di flessibilità disposta dall'articolo 235 TCEE (oggi articolo 352 TFUE).

Nel periodo che va dal 1987 al 1993 abbiamo un ulteriore sviluppo della politica ambientale europea. In particolare, notiamo che nel periodo che intercorre tra il 1992 e il 1999 le tematiche ambientali subiscono una vera e propria trasformazione e diventano addirittura oggetto di una politica comunitaria all'interno del Trattato di Maastricht.⁷⁴

“Da questo momento non solo muta la denominazione stessa della Comunità da Comunità economica europea a Comunità europea ma viene istituita l'Unione europea intesa come una nuova organizzazione che si aggiunge alla CE, al fine di fornire uno strumento più flessibile per il miglioramento ed il consolidamento del processo di unificazione europea”⁷⁵

L'Accordo di Parigi (meno esplicito sul punto della Convenzione ONU del 1992) e la comunicazione della Commissione Europea sul Green Deal lo riconoscono come principio ispiratore. Rimane necessario che i legislatori siano informati e consapevoli dei rischi che derivano dai cambiamenti climatici al fine di prevenire ed evitare gli effetti negativi. Gli strumenti a noi conosciuti mostrano che un proficuo scambio di conoscenze e prospettive, nelle sedi opportune tra legislatori e scienziati, sia necessario per una migliore applicazione del principio di precauzione. Ciò potrebbe costituire una strategia

⁷⁴ v. *Preambolo, artt. 2, 3, Titolo XVI*

⁷⁵ *Cfr. M. MONTINI, cit. p. 5.*

più “coraggiosa”, come schema per un procedimento decisionale, per delineare una corretta gestione di un rischio incerto che viene disciplinato da fonti *ad hoc* (convenzioni internazionali, atti di diritto primario e secondario dell’UE, fonti legislative) con l’obiettivo di rafforzare una cooperazione tra organi scientifici e politici volti a costruire comuni modelli decisionali che siano più efficienti.

Negli anni Ottanta la Corte dichiara che “la tutela dell’ambiente [...] costituisce uno degli scopi essenziali della Comunità”⁷⁶. Le direttive in materia ambientale definiscono l’azione europea in un’ottica di un’armonizzazione minimale che lascia agli Stati membri un margine d’intervento più avanzato al fine di perseguire la finalità poste a fondamento della comunità europea.

Un’evoluzione avuta verso la fine del secolo scorso è avvenuta con il Trattato di Amsterdam e trova una sua naturale continuazione con il Trattato di Lisbona del 2007. In questa fase evolutiva non si riscontra un radicale sconvolgimento rispetto al passato ma si considera una naturale evoluzione con l’assunzione progressiva delle tematiche ambientali, considerando anche la sempre più costante rilevanza dei principi che sottendono alla politica ambientale come il principio di precauzione e il principio di integrazione.⁷⁷ Questo si evince anche dalle decisioni del 2002, rispettivamente del Parlamento Europeo e del Consiglio, che vanno a definire le linee guida che verranno seguite nel 2007 con il Trattato di Lisbona e che saranno fondamentali per l’evolversi del diritto dell’Unione.

“In relazione a tale obiettivo, l’applicazione del principio di integrazione, considerato criterio guida, pone la politica ambientale in una necessaria più ampia prospettiva, consentendo l’elaborazione di una normativa genuinamente efficace e mirando al

⁷⁶ Corte giust. 7 febbraio 1985, 240/83, ADBHU, 531, punto 13

⁷⁷ Quest’ultimo principio è stato elevato a principio generale dell’ordinamento ed ha assunto un ruolo sempre più di primaria importanza

raggiungimento dello sviluppo sostenibile attraverso una strategia omnicomprensiva volta ad integrare le tematiche ed esigenze ambientali con quelle di natura sociale ed economica”⁷⁸ andando a elaborare strategie che sono volte alla *tutela e allo sviluppo sostenibile delle realtà ambientali più delicate*. Come ulteriore fase intermedia, prima dell’ultima istituzionalizzazione è stata inserita nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea “attraverso il principio dello sviluppo sostenibile considerato parametro di riferimento (art. 37: «Un livello elevato di tutela dell’ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell’Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile»)⁷⁹ questo deve essere letto in maniera “mediata” con altri diritti non diretti alla tutela dell’ambiente.

La Carta inizialmente non aveva un valore vincolante ma è stata successivamente integrata nel Trattato costituzionale firmato a Roma nel 2004, e poi successivamente riconosciuta come parte del diritto primario con il trattato di Lisbona⁸⁰.

Con il Trattato di Lisbona, nel 2007, si è recepita la disciplina previgente posizionando l’elevato livello di tutela e di miglioramento delle condizioni ambientali come obiettivi dell’Unione con l’articolo 3 del TUE⁸¹, che ha specificato che le politiche dell’Unione debbano essere volte allo sviluppo sostenibile⁸² e viene dedicato alla specifica trattazione di queste politiche all’interno del Titolo XX della Parte Terza del TFUE, degli articoli 191 – 193. Altri riferimenti alla materia si ritrovano, per esempio, nell’articolo 114 TFUE che sancisce come le eventuali misure di armonizzazioni devono essere realizzate per la finalità di raggiungere un elevato livello di protezione e accettare le rimostranze degli

⁷⁸ PAOLO DELL’ANNO – EUGENIO PICOZZA, op. cit., PAGINA 156

⁷⁹ PAOLO DELL’ANNO – EUGENIO PICOZZA, op. cit., PAGINA 157

⁸⁰ Cfr. M. Alberton, M. Montini, Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona per la tutela dell’ambiente, in Riv. giur. Amb., 2008, p. 505. Cfr. anche art. 6 par. 1 TUE.

⁸¹ L’Unione si adopera per lo sviluppo sostenibile dell’Europa, basato su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell’ambiente, così recita il paragrafo 3

⁸² Clausola orizzontale di integrazione, la clausola orizzontale è enunciata all’articolo 11 TFUE ed è pure enunciata, quasi nelle stesse modalità, all’articolo 37 Carta diritti Fondamentali.

stati membri se giustificate da esigenze imperative legate alla tutela ambientale. Infatti, “il Trattato di Lisbona, ridefinisce i settori in cui l’Unione ha competenza esclusiva o concorrente (artt. 4 e 5 TUE). Anche a seguito di questa revisione, l’ambiente rimane una delle politiche in cui l’Unione condivide il potere legislativo con gli Stati membri ed esercita la sua azione in conformità con i principi di attribuzione, di sussidiarietà e di proporzionalità.”⁸³

Le norme del Trattato dedicate specificatamente alla politica ambientale sono inserite nel titolo XX del TFUE, che si compone degli artt. 191, 192 e 193, i quali sostituiscono rispettivamente gli artt. 174, 175 e 176 del TCE. Del primo articolo successivo “sin da ora può rilevarsi che la politica della Comunità contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi:

1. salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell’ambiente;
2. protezione della salute umana;
3. utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali;
4. promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell’ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici (art. 191, par. 1 TFUE).”⁸⁴

L’oggetto principale della politica ambientale dell’Unione è quello di perseguire una serie di obiettivi indicati nel Trattato all’articolo 191 TFUE al fine di garantirne il più corretto sviluppo ed efficacia nelle regioni del territorio comunitario.⁸⁵

⁸³ PAOLO DELL’ANNO – EUGENIO PICOZZA, op. cit., PAGINA 158

⁸⁴ PAOLO DELL’ANNO – EUGENIO PICOZZA, op. cit., PAGINA 159

⁸⁵ Si vedano i principi enunciati con la Carta di Nizza che distingue due tipologie di principi quelli propriamente procedurali volti all’introduzione di regole da seguire e principi di carattere sostanziale che introducono espressamente principi espressamente per il settore ambientale.

“La politica ambientale, infine, deve tener presente i “dati scientifici e tecnici disponibili, delle condizioni dell’ambiente nelle varie regioni dell’Unione, dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall’azione o dall’assenza di azione, dello sviluppo socioeconomico dell’Unione nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato delle sue singole regioni (**articolo 191, par 3 TFUE**).”⁸⁶ Questo paragrafo dispone che l’Unione, applicando il principio di *proporzionalità*, sotteso a questa disposizione normativa, porti l’adozione di misure a tutela ambientale che non siano eccessivamente o ingiustificatamente restrittive o discriminatorie delle libertà economiche in modo da falsare la concorrenza⁸⁷.

Questo principio è stato oggetto di molte pronunce della Corte di giustizia che, sin dagli anni Ottanta, ha precisato come si dovesse operare per garantire il corretto sviluppo della tutela ambientale, garantendo allo stesso tempo le altre libertà previste dal diritto Ue.

Di regola, lo strumento privilegiato dai trattati sono le direttive, salvo casi eccezionali in cui si prevede che l’azione spetti al solo Consiglio che deliberi all’unanimità secondo la procedura legislativa speciale e solo a seguito della consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni.

Con la medesima procedura, il legislatore può, tramite decisioni, adottare programmi che fissano obiettivi comuni prioritari da raggiungere. Questa procedura è definita all’articolo 192 TFUE (ex articolo 175 TCE).⁸⁸

Infine, l’art. 193⁸⁹ pone una clausola di salvaguardia, a chiusura del sistema, definendo che: «i provvedimenti di protezione adottati in virtù dell’articolo 192 non impediscono ai

⁸⁶ ADAM ROBERTO, TIZZANO ANTONIO, “*Manuale di Diritto dell’Unione Europea*”, Torino 2020 pagina 800

⁸⁷ Costituisce una deroga alle libertà economiche in quanto necessario per attuare

⁸⁸ Ne parleremo poco più avanti analizzando le VAS e altre procedure, necessario per capire come e con che mezzi si prodiga l’Unione Europea per la ricerca di mezzi per la tutela dell’ambiente

⁸⁹ “L’art.193 TFUE non potrebbe essere invocato da uno Stato membro per venir meno agli obblighi imposti dal diritto primario in materia di libera circolazione delle merci. Ci si riferisce, in particolare, al principio affermato nella sentenza Dusseldorp, allorché si dichiarò la non riconoscibilità alla disposizione in oggetto di una normativa nazionale che tendeva ad estendere ai «rifiuti destinati al recupero» l’applicazione di principi di autosufficienza e vicinanza previsti dalla Direttiva n.75/442/CEE relativa ai

singoli Stati membri di mantenere e di prendere provvedimenti per una protezione ancora maggiore. Tali provvedimenti devono essere compatibili con i trattati. Essi sono notificati alla Commissione»⁹⁰.

A partire dagli anni Settanta del Novecento, l'Unione europea si rende protagonista nella lotta contro il cambiamento climatico. A tal proposito, sono stati redatti una serie di programmi al fine di perseguire la lotta al cambiamento climatico, l'ultimo in vigore è il “Settimo programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020” che ha raccolto l'eredità del precedente Programma che copriva il periodo 2002 – 2012. Il settimo programma prosegue il percorso avviato ed è titolato “*Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta*”, al fine di perseguire riforme strutturali che siano volte alla creazione di “nuove opportunità per dirigersi verso un'economia più verde e inclusiva”, con l'intento di “potenziare gradualmente il contributo della politica ambientale alla transizione verso un'economia efficiente nell'uso delle risorse e a basse emissioni di carbonio, in grado di proteggere e valorizzare il capitale naturale nonché di tutelare la salute e il benessere dei cittadini”.⁹¹

Questo programma rileva una visione più ampia della politica ambientale e vi è una spiccata attenzione per le procedure volte ad una più inclusiva partecipazione per più soggetti. La natura non vincolante dei programmi d'azione è stata oggetto di una

«rifiuti destinati allo smaltimento» in quanto una tale estensione aveva per oggetto e per effetto la limitazione delle esportazioni di rifiuti destinati al recupero” in FRANCESCO MUNARI – LORENZO SCHIANO DI PEPE, “*Tutela transnazionale dell'ambiente*”, op. cit., PAGINA 95

⁹⁰ Versione consolidata del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea Trattato sull'Unione europea *GU C 202 del 7.6.2016, pagg. 1–388*, Con riguardo a tale normativa, per un analitico commento delle disposizioni relative alla competenza esterna in materia ambientale, nonché alla competenza normativa (ex artt. 174 par. 2 e 176) ed esecutiva cfr. O. Porchia, Tutela dell'ambiente e competenze dell'Unione Europea, in Riv. It. Dir. Pubbl., Comun., 2006, specie p. 41 e ss.

⁹¹ ADAM ROBERTO, TIZZANO ANTONIO, “*Manuale di Diritto dell'Unione Europea*”, Torino 2020 pagina 801 Si noti che con delle Conclusioni del 4 ottobre del 2019 il Consiglio ha sollecitato la Commissione a presentare l'ottavo programma, insistendo sull'impellente necessità di costruire un'Europa verde, equa, sociale e a impatto climatico zero.

precisazione da parte della Corte di giustizia dove si rimarca la non obbligatorietà degli stessi nei confronti della politica ambientale⁹².

Sancito dall'articolo 191 paragrafo 1 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il principio di precauzione è stato posto al centro della politica ambientale europea. In particolare, la lotta al cambiamento climatico è uno dei cinque obiettivi chiave della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

“L’Unione europea è tra le prime protagoniste nella lotta contro i gas ad effetto serra. Nel 2005, ad esempio, è stata la prima a istituire un sistema di scambio di quote di emissione di gas a effetto serra. Poi, nel 2009, ha adottato il "pacchetto clima ed energia", confermato dalla strategia Europa 2020 e rivisto nel 2015. Gli obiettivi 40-27-27 hanno quindi sostituito il tritico 20-20-20 nel 2014”.⁹³

Questo ambizioso approccio mira a raggiungere i seguenti tre obiettivi:

1. ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 40% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030;
2. aumentare la quota di energie rinnovabili nel consumo energetico dell'Unione portandola almeno al 27%;
3. migliorare l'efficienza energetica di almeno il 27% nel 2030.

L'azione europea è racchiusa in tre libri chiave. Il Libro verde del 2007 che ha proposto un approccio integrato e coordinato all'adattamento a livello europeo.

⁹² CORTE GIUST. 12 dicembre 1996, C-142/95 P, *Associazione agricoltori della Provincia di Rovigo e a.c. Commissione e a., punto 32*

⁹³ PONGERARD-PAYET, HELEN. “Le soutien de l’Union européenne à l’adaptation au changement climatique dans les régions ultrapériphériques à l’échelle de La Réunion.” *Quel droit pour l’adaptation des territoires aux changements climatiques ? L’expérience de l’Île de La Réunion. Droits International, Comparé et européen*, 2018. 43–61. Web.

Ha fatto seguito il Libro bianco del 2009, che inserisce un quadro d'azione per l'elaborazione di una strategia globale a partire dal 2013.

La comunicazione del 16 aprile 2013 ha proposto una strategia europea di adattamento volta a rendere l'Europa più resiliente ai cambiamenti climatici.

La lettura di questi documenti porta a diverse conclusioni. In primo luogo, l'adattamento è essenziale in Europa a tutti i livelli di governance (privato, locale, regionale, nazionale ed europeo) dato l'elevato costo annuale dell'inazione. In secondo luogo, i documenti identificano i settori particolarmente interessati quali agricoltura, silvicoltura, pesca, turismo, sanità, acqua, ecosistemi e biodiversità, trasporti, servizi finanziari e assicurativi, energia, nonché le regioni più vulnerabili.⁹⁴ Infine, da questi tre atti si evince la proposta di una soluzione integrata e coordinata da parte di tutti gli enti dell'Unione europea, con le seguenti priorità ricorrenti: formare delle conoscenze comuni; unire l'adattamento sia nelle politiche dell'unione sia nelle azioni in tema di prevenzione; incoraggiare l'azione degli Stati membri attraverso strumenti, anche finanziari, atti alla collaborazione tra Unione e questi ultimi. Nonostante l'approccio integrato e coordinato raccomandato, la Commissione europea riconosce che queste azioni devono essere attuate a livello locale o regionale in quanto è molto mutevole la varietà dei cambiamenti climatici. Essa rileva, inoltre, la coscienza che il principale ostacolo per l'attuazione di questi principi è lo scoglio economico che ne costituisce il principale problema in quanto l'adattamento ai cambiamenti climatici così diversi in tutto il territorio comunitario porta l'adattamento ad essere un processo lungo e continuo e di conseguenza comporta l'essere, in potenza, molto costoso.

Di conseguenza, nel definire il bilancio per il periodo 2014 – 2020 è stata destinata alla lotta ai cambiamenti climatici una cifra pari ad almeno al 20% degli stanziamenti,

⁹⁴ Ad esempio, zone montanare, pianure alluvionali, zone costiere etc.

destinato in parte alle regioni ultraperiferiche (RUP) che incontrano sfide maggiormente impegnative. Tale finanziamento dovrebbe andare in parte a beneficio delle regioni ultraperiferiche (RUP)⁹⁵ che affrontano la sfida dell'adattamento ai cambiamenti climatici nelle rispettive aree geografiche.

Il Libro bianco del 2009 e la strategia europea di adattamento 2013, evidenziano che le RUP sono vulnerabili ai cambiamenti climatici a causa della loro fragilità. Tale vulnerabilità è legata a una serie di fattori o caratteristiche comuni come, ad esempio, la biodiversità, la dipendenza dalle risorse idriche, la concentrazione delle popolazioni e la minaccia dell'innalzamento del livello del mare e altri rischi per la sopravvivenza del mare. Per ovviare a queste minacce per le RUP causate dai cambiamenti climatici è quindi necessario che l'Unione si adatti alle esigenze di queste regioni come evidenziato in questi atti dalla commissione, andando a utilizzare gli strumenti economici/politici di cui è dotata l'Unione.

Tra le azioni più recenti della politica climatico-ambientale dell'UE, occorre ricordare l'ambizioso piano di investimenti detto "*Green Deal europeo*", promosso dalla Commissione Europea l'11 dicembre 2019. Questo atto richiama i rapporti dell'IPCC per illustrare la necessità di agire a tutela dell'ambiente e del clima evidenziando la necessità di collaborazione tra scienziati e altri attori protagonisti definendo che la normativa debba essere specchio della situazione mutevole e che debba rispettare il rischio accertato dalle evidenze scientifiche. Inoltre, dovrebbe tenere a mente i rischi complessi e correlati, che ogni azione comporta potenziali trade - off e che gli Stati Membri e l'Unione dovrebbero collaborare per perseguire l'innovazione tecnologica e la ricerca scientifica.

⁹⁵ Elencate nominativamente agli articoli 349 e 355, paragrafo 1, TFUE, vi sono nove RUP situate nel Mar dei Caraibi, nella giungla amazzonica e nell'Oceano Atlantico e nell'Oceano Indiano. Comprende i cinque dipartimenti francesi d'oltremare

La Commissione non fa espressamente riferimento al principio, “riferendosi genericamente alla necessità di indirizzare le azioni e le politiche dell’Unione al contenimento delle emissioni e alla transizione verso lo sviluppo sostenibile”⁹⁶.

Il Parlamento Europeo, invece, è riuscito a comprendere le dinamiche applicative e le potenzialità del principio di precauzione, sottolineandone la centralità nelle scelte di intervento dell’UE in tutte le politiche volte alla tutela dell’ambiente, correlato al principio del “non nuocere”.

“Si incoraggia una politica ambientale coerente ed integrata, che non può fare a meno di tutti i principi di azione menzionati dal TFUE (precauzione, prevenzione, correzione, “chi inquina paga”), secondo una visione organica del problema. Il principio risulta più significativo dal punto di vista dell’ispirazione assiologica che dell’applicazione concreta.”⁹⁷

Nel recente programma del 2020 “Horizon Europe”, si sono posti gli strumenti economici⁹⁸ e politici per coinvolgere il più ampio spettro di soggetti che possono essere attori protagonisti per la ricerca e la lotta al cambiamento climatico con approcci sperimentali e con l’intento di creare un’azione di sensibilizzazione volta a coinvolgere l’opinione pubblica attraverso iniziative che coinvolgono scuole, istituti di formazione e università.

È possibile concludere che sull’applicazione del principio di precauzione non si può trascendere dal contributo delle conoscenze tecnico-scientifiche e nemmeno dalle “esigenze politiche” per via del notevole distacco che può intercorrere tra il rischio prefigurato in termini statistico – scientifici e quelli che sono ritenuti accettabili dalla

⁹⁶ SPAGNOLI, Federico. Il principio di precauzione nel diritto internazionale ed europeo: il ruolo della scienza e del diritto nell’emergenza climatica. DPCE Online, [S.l.], v. 44, n. 3, oct. 2020. ISSN 2037-6677 p. 3500

⁹⁷ Si veda nota 17

⁹⁸ il 35% del cui budget è stanziato per ricerche sul clima

società e che, di rimando, si riflettono sulle scelte dei legislatori che sono gli ultimi attori delle scelte sovranazionali e che, quindi, ne risultano influenzati. È, inoltre, necessario evitare perniciose contrapposizioni tra gli esperti della materia e gli estranei in modo da evitare sussiegose ed inutili polemiche figlie di una politica populista che trascende gli obiettivi e gli sforzi mirati a correggere gli errori che sono figli di una politica ambientale sbagliata e che non hanno tenuto conto di una piena comprensione dell'evento e una risposta concreta al fenomeno del cambiamento climatico.

Nel caso del cambiamento climatico, l'incertezza scientifica non verte sulla causa antropica del riscaldamento, ampiamente accettata, ma sugli effetti che vengono prodotti dalle misure di contrasto al cambiamento climatico e sulla loro accettabilità da parte dell'opinione pubblica che non può subire un cambio radicale dello stile di vita previa una consultazione. L'uso recente del principio nelle fonti internazionali e sovranazionali risulta, a questo proposito, ambivalente. L'opinione pubblica dovrebbe essere in grado di confrontarsi per poter elaborare una risposta al rischio incerto che tenga in considerazione l'interesse allo sviluppo e il benessere della società e al contempo di impedire danni irreparabili sia all'ambiente che alla vita; quest'obiettivo dev'essere ottemperato dal principio di precauzione, il cui esercizio è basato dalla decisione politica che, a sua volta, deve essere basata sulla consapevolezza scientifica dei rischi.

2.3 Il Principio di Precauzione nel Trattato: articolo 191 TFUE

Uno dei principi che sottende alla tutela dell'ambiente nel diritto comunitario è il principio di precauzione. Dapprima viene citato nella Comunicazione sul principio di precauzione del 2000, il collegio ha evidenziato come il principio riguardo le analisi di attività d'analisi e la gestione dei rischi quando ci siano riscontri scientifici non certi, inconclusivi o insufficienti a seguito di una valutazione scientifica che ritenga una correlazione tra effetti potenzialmente pericolosi per la *salute* umana, animale o vegetale. La comunicazione precisa, inoltre, che gli interventi da adottare debbano essere proporzionali al grado di protezione scelta, qualora si categorizzi un intervento come *necessario*. Questo principio è stato introdotto nel 1992 con il Trattato di Maastricht dall'articolo 130R. Una sua definizione, assente nel Trattato, ha provato a fornirla la Dichiarazione di Rio, sempre del 1992, in seguito all'*Earth Summit* tenutosi proprio nella città brasiliana. *“In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation”*⁹⁹. Parafrasando, gli Stati dovrebbero rivolgere le loro azioni alla tutela ambientale proporzionalmente alle loro capacità. L'incertezza scientifica non deve essere usata dagli Stati per astenersi dall'intervento in soccorso all'ambiente nel caso in cui ci sia un rischio di un danno grave o irreversibile. In conseguenza a ciò, è necessario adottare tutte quelle azioni che sono volte ad anticipare il mancato realizzarsi del danno “La dottrina si è poi divisa sull'interpretazione del *precautionary approach*: ovvero l'adozione di misure cautelative oppure come divieto di realizzazione di attività suscettibili di provocare effetti

⁹⁹ Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo del 1992, principio 15

negativi? Stesse divisioni anche sulla definizione del rischio/pericolo: da valutare in base ai timori, alle emozioni soggettive della popolazione o in maniera oggettiva secondo puntuali criteri scientifici?”¹⁰⁰

Questo principio trova la sua applicazione nel momento ove si verifichi un pregiudizio contro l’ambiente o la salute dell’uomo.

Rileva, dall’interpretazione dell’articolo 191 TFUE, che la certezza scientifica non possa costituire una discriminante essenziale per poter agire anche quando mancasse il nesso causale tra un’azione e il possibile danno futuro.

“La novità più importante è proprio il superamento del noto *rapporto eziologico* tra la causa e l’effetto, che viene invece invertito, poiché spetta ora all’operatore dimostrare che la sua azione non avrà la possibilità di causare un effetto negativo.”¹⁰¹

Per poter intervenire *ex ante*, per evitare il verificarsi di pericoli per l’ambiente, è necessaria l’adozione della Valutazione Ambientale Strategica (V.A.S.)¹⁰².

La VAS è un processo finalizzato ad integrare considerazioni di natura ambientale nei piani e nei programmi, per migliorare la qualità decisionale complessiva. In particolare, l’obiettivo principale della VAS è valutare gli effetti ambientali dei piani o dei programmi, prima della loro approvazione (*ex ante*), durante ed al termine del loro

¹⁰⁰https://www.quotidianolegale.it/breve-commento-ai-principi-fondamentali-di-tutela-dellambiente/#_ftn6

¹⁰¹https://www.quotidianolegale.it/breve-commento-ai-principi-fondamentali-di-tutela-dellambiente/#_ftn6

¹⁰² Sull’applicazione della VAS in carenza di recepimento della Direttiva: T.A.R. Lazio, Roma, sez. III-ter4 gennaio 2006(c.c. 1° dicembre 2005), n. 82, che ha stabilito che la delibera CIPE 2 agosto 2002, n. 57, in materia di infrastrutture strategiche, non può essere assoggettata alla disciplina di cui alla Direttiva 2001/42/CE, introduttiva della VAS che doveva essere recepita dagli Stati membri entro il 21 luglio 2004. Anche ammesso, perciò, che possa essere qualificata come direttiva *self-executing* (ma sembra escluderlo l’ottavo considerando, secondo cui “occorre pertanto intervenire a livello comunitario in modo da fissare un quadro minimo...che...lasci agli Stati membri il compito di definire i dettagli procedurali...”), la stessa non sarebbe stata comunque suscettibile di imporre l’effettuazione della VAS anteriormente alla scadenza del suddetto termine. Né la VAS poteva dirsi imposta nella fattispecie dal d.P.R. 14 marzo 2001, recante il piano generale dei trasporti, il quale lungi dal prescriberla a pena di invalidità per il caso di omissione, ricollega al suo compimento il riconoscimento di una semplice priorità per le opere che ne abbiano costituito oggetto; priorità che però per le infrastrutture di cui alla legge n. 443 del 2001 è autonomamente assicurata dall’apposita, speciale disciplina ad essa dedicata.

periodo di validità (*in itinere, ex post*). Ciò serve, soprattutto, a sopperire alle mancanze di altre procedure parziali di valutazione ambientale, introducendo l'esame degli aspetti ambientali già nella fase strategica.

Questo procedimento è stato introdotto con la direttiva 2001/42¹⁰³ e riguarda, quindi, l'incidenza sull'ambiente dell'approvazione di piani e programmi, e dunque implica una valutazione o scelta a monte, a livello cioè di pianificazione complessiva degli interventi. Si differenzia da un altro strumento quale la VIA (valutazione di impatto ambientale) perché anticipa il momento di intervento ad una fase in cui l'opera non è ancora stata né progettata né, tantomeno, concepita.

Secondo l'articolo 1 della direttiva 2001/42, l'intento è quello di contribuire ad integrare la tutela ambientale già in fase di elaborazione, quindi una scelta programmatica o di indirizzo che perduri durante tutto il suo iter di valutazione o programmazione fino alla conclusione del processo decisionale.

“In questa prospettiva la VAS sicuramente nasce per porre rimedio al maggior limite della VIA; il presupposto è, infatti, la consapevolezza dei limiti intrinseci della valutazione di impatto ambientale, strumento che per la propria struttura si rivela inadatto a consentire di cogliere le implicazioni sul sistema ambientale indotte dal sommarsi sul territorio di singoli interventi puntuali. Il primo articolo della direttiva sulla VAS precisa che l'obiettivo della direttiva stessa è quello di «garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile assicurando che [...] venga effettuata una valutazione ambientale di determinati piani e programmi che possono avere un impatto significativo sull'ambiente».

¹⁰³ Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, Gazzetta ufficiale n. L 197 del 21/07/2001 pag. 30 – 37.

Questo processo ha lo scopo di valutare gli effetti dell'attività attuata dai regolatori. La V.A.S. amplia il suo raggio d'intervento alla generalità delle azioni programmatiche ambientali, non limitandosi così alle singole opere in via d'esecuzione, ma effettua un continuo monitoraggio che rende sicuramente più efficace la sua azione precauzionale.”¹⁰⁴

A rimarcare quello che si è affermato finora, vi è un altro principio previsto dall'art. 191 TFUE: la correzione, alla fonte, dei danni causati all'ambiente.

Questo precetto non è privo di insidie, in quanto non è sottoposto a particolari interpretazioni se non quella che dispone la riparazione del danno causato all'ambiente direttamente alla fonte.

L'approccio, non necessariamente conservativo del trattato all'articolo che viene analizzato, riguarda la qualità dell'ambiente e porta quindi l'inserimento nelle politiche ambientali comunitarie di un'azione positiva volta ad ottenere una serie di obiettivi: “sul fronte della tipologia delle iniziative conducibili da parte dell'Unione, ciò comporta la possibilità di un approccio proattivo rispetto a possibili “attacchi” all'integrità dell'ambiente, coerente con l'attribuzione a quest'ultimo di un'importanza pari a quella accordata ad altri valori con esso potenzialmente confliggenti”¹⁰⁵

“L'operatore che si rende quindi responsabile di azioni dannose nei confronti dell'ambiente dovrà provvedere a correggerle, in modo tale che l'effetto negativo non si espanda ulteriormente e crei ulteriori danni”¹⁰⁶.

La rimozione dell'azione lesiva dell'ambiente o della salute dell'uomo dovrà essere operata alla fonte cancellando il pregiudizio in maniera definitiva. Questo principio,

¹⁰⁴ PAOLO DELL'ANNO – EUGENIO PICOZZA, op. cit., PAGINA 219

¹⁰⁵ FRANCESCO MUNARI, LORENZO SCHIANO DI PEPE, “*Tutela transnazionale dell'ambiente*”, Bologna, 2012 PAGINA 79

¹⁰⁶ https://www.quotidianolegale.it/breve-commento-ai-principi-fondamentali-di-tutela-dellambiente/#_ftn6

quindi è consequenziale al principio di precauzione perché sposta, a carico dell'inquinante l'onere economico della restaurazione della situazione *ex ante* al suo intervento poiché sarà quindi anche un'attuazione del principio del "il chi inquina paga". Le disposizioni in materia impongono che nell'elaborazione non si consideri la "riserva di competenza" assicurata agli Stati Membri ma tenendo conto delle situazioni collettive dell'Unione¹⁰⁷.

Secondo quanto definito dall'articolo 191 nei suoi tre commi, si stabilisce che il livello elevato di tutela ambientale debba essere raggiunto «tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione» (par. 2) e precisando che i mezzi debbano essere elaborati tenendo conto delle diversità «[n]el predisporre la sua politica in materia ambientale» (par. 3).

Specificatamente, nell'articolo 191TFUE possiamo notare come gli obiettivi sanciti siano "la salvaguardia, la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente; la protezione della salute umana; l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali; la promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici (articolo 191, par 1 TFUE)."¹⁰⁸

Nel perseguire tali obiettivi, la politica ambientale deve mirare "un elevato livello di tutela, tenendo conto delle diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione" e deve fondarsi "sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria della fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga" (articolo 191, par 2 TFUE)."¹⁰⁹

¹⁰⁷ Situazione che sempre più rilevante a seguito delle intemperie climatiche che sono avvenute nell'arco temporale tra il 2004 e il 2007

¹⁰⁸ ADAM ROBERTO, TIZZANO ANTONIO, "Manuale di Diritto dell'Unione Europea", Torino 2020 pagina 800

¹⁰⁹ ADAM ROBERTO, TIZZANO ANTONIO, "Manuale di Diritto dell'Unione Europea", Torino 2020 pagina 800

“L’art. 191, par: 3, TFUE impone al legislatore europeo di attuare la politica ambientale dell’Unione tenendo conto «dello sviluppo socioeconomico dell’Unione nel suo insieme» ma anche, segnatamente, «dello sviluppo equilibrato delle sue singole regioni», con il quale si delinea - tra l’altro - la necessità che il bilanciamento tra esigenze di tutela ambientale e progresso economico delle singole regioni dell’Unione avvenga già a livello di legislazione sovranazionale. L’impostazione appena descritta trova il proprio completamento sotto il profilo dell’effettiva modulazione delle diverse esigenze nazionali, regionali e locali, secondo quanto previsto ancora dall’art. 191, par. 2”¹¹⁰

L’articolo 191 TFUE, al paragrafo 1 dichiara che l’Unione contribuisce a raggiungere gli obiettivi della politica ambientale europea definendo che gli interventi possano essere anche oggetto degli Stati Membri purché questi interventi non eccedano i previgenti interventi comunitari o le competenze dell’Unione. L’unione, d’altro canto, non può impedire una tutela più forte da parte degli Stati Membri purché siano rispettati i vincoli procedurali ex articolo 193 TFUE¹¹¹.

Il Trattato, all’articolo 191 TFUE par. 2, comma 2, prevede che le misure adottate dall’Unione in materia ambientale e di natura non economica possano essere soggette a una procedura di controllo dell’Unione. Questo paragrafo può costituire una particolare declinazione: in materia di armonizzazione presentato alla Commissione si può notare come “«[l]a Commissione, nelle sue proposte [...] in materia di sanità, sicurezza, protezione dell’ambiente e protezione dei consumatori, si basa su un livello di protezione elevato, tenuto conto, in particolare, degli eventuali nuovi sviluppi fondati su riscontri scientifici» ma altresì che «[a]nche il Parlamento europeo ed il Consiglio, nell’ambito

¹¹⁰ FRANCESCO MUNARI, LORENZO SCHIANO DI PEPE, *op. cit.* PAGINA 95

¹¹¹ il quale statuisce che i provvedimenti di protezione adottati in virtù dell’art.192 TFUE «non impediscono ai singoli Stati membri di mantenere e di prendere provvedimenti per una protezione ancora maggiore» senza la necessità di sottoporli al «controllo» richiesto dall’art. 191, par. 2, TFUE e alle (sole) condizioni della notifica alla Commissione e della compatibilità di tali provvedimenti con i trattati

delle rispettive competenze, cercheranno di conseguire tale obiettivo», con un utilizzo delle parole che non può lasciare dubbi circa l'esatta natura del vincolo di cui si tratta.»¹¹²

Se si analizza la sentenza della Corte di Giustizia contro *Firpa Group*¹¹³ e altri, si evince che, per l'articolo 191 par. 2 TFUE, non si possano invocare le misure in materia ambientale per imporre misure di prevenzione e riparazione in assenza di un fondamento giuridico nazionale. Sarà comunque lo Stato membro a dover scegliere unilateralmente le misure in questione che dovrà attuare per perseguire lo scopo sempre che lo spazio concesso dall'Unione allo Stato Membro siano volte ad ottenere obiettivi e finalità ambientali. «L'Unione europea tende, almeno formalmente, a perseguire un processo di armonizzazione delle regole giuridiche in materia di tutela dell'ambiente piuttosto che all'unificazione delle stesse: la «diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione» richiede, infatti, che ai singoli Stati membri, ma anche ove necessario alle articolazioni territoriali interne a tali Stati, sia lasciato un opportuno margine d'azione grazie al quale i principi e gli obiettivi affermati a livello di Unione possano essere adeguatamente modulati in ragione delle specificità regionali o locali che li caratterizzano.»¹¹⁴

La politica ambientale dell'Unione europea, quindi, costituisce un ambito materiale impregnato dell'esistenza di regole relative al mescolamento di competenze nazionali e sovranazionali particolarmente evolute e sofisticate che incidono la loro insistenza su questioni politicamente delicate che vengono solitamente decentrate a enti locali e non alle scelte centrali degli Stati membri.

¹¹² FRANCESCO MUNARI, LORENZO SCHIANO DI PEPE, *op. cit.* PAGINA 84

¹¹³ CORTE GIUST., 4 marzo 2015, C-534/13, *Firpa group e a.*

¹¹⁴ FRANCESCO MUNARI, LORENZO SCHIANO DI PEPE, *op. cit.* PAGINA 91

2.4 Conseguenze e modifiche del principio di precauzione

Per prendere più seriamente il principio di precauzione, bisogna tornare a soffermarsi sull'analisi dei concetti che ne sottendono.

Si prendano in considerazione tre dimensioni che possono dipanare aspetti problematici dell'esegesi e dell'applicazione del principio di precauzione: i rischi catastrofici, i danni irreversibili e i margini di sicurezza in relazione ai rischi che si corrono.

Trattando la prima delle tre problematiche, si osserva che i legislatori procedono di regola a scegliere lo scenario peggiore e pongono in essere le soluzioni volte a contrastarlo. Tale soluzione sarà laddove raggiunga il c.d. "*maximin*"¹¹⁵.

Questa è una regola decisionale appropriata ogni qual volta vi sia la sussistenza di un'incertezza che porti ad esiti particolarmente infausti. Non tutti gli studiosi¹¹⁶, però, sostengono che il *maximin* sia la soluzione più consona ed appropriata. Ciò perché essa risulta essere foriera di irrazionalità, ma gli studiosi errano nella considerazione di un sotto insieme dei rischi che si corrono e non tengono in considerazione l'insieme di tutti i rischi possibili.

Tenuto conto di questo piccolo inciso, si può serenamente sostenere che l'obiezione più rilevante al *maximin* si possa considerare valida. Infatti, se più probabilità si potessero assegnare a vari esiti non avrebbe senso tenere in considerazione il *maximin* quando l'evento in considerazione non sia relegato ad una possibilità remota.

In ambito ambientale, lo studioso Gardiner¹¹⁷ considera che il nocciolo duro del principio di precauzione si giustifichi in ordine a tre aspetti: "1. Al cospetto di eventi

¹¹⁵ In merito alla definizione del principio di maximin, alle critiche e ad un suo possibile superamento si veda Castronuovo, *Principio di precauzione e beni legati alla sicurezza. La logica precauzionale come fattore espansivo del "penale" nella giurisprudenza della Cassazione*, in *Dir. pen. cont.*, 21 luglio 2011.

¹¹⁶ Si veda J.C. HARSANYI, *Morality and the Theory of Rational Behavior*, in A. SEN e B. Williams (a cura di), *Utilitarianism and Beyond*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982 p.39

¹¹⁷ CASS R. SUNSTEIN, *op. cit.*, pagina 154

potenzialmente catastrofici; 2. Laddove le probabilità non possano essere assegnate; 3. Quando la perdita conseguibile adottando il *maximin* appaia relativamente indifferente”¹¹⁸, aggiungendo che le minacce catastrofiche devono presentare sempre una soglia minima di plausibilità.

Le conclusioni di Gardiner potrebbero risultare banali se si considera, per esempio, il rischio del riscaldamento globale e l’applicazione del *maximin* per contrastare le emissioni. Esso comporterebbe solo un aumento dei costi dell’energia e del petrolio, andando a creare un effetto controproducente aumentando la povertà. Ma soprattutto, considerando che i problemi nel mondo reale sono poco lineari, l’applicazione del principio di precauzione e, di conseguenza, anche del *maximin* renda certamente eliminabile un evento. Ciò porta ad evidenziare come il principio debba essere applicato in modo da ridurre il fardello che preme sulle persone che sono in grado di supportarlo.¹¹⁹ Infatti, non può essere ragionevolmente considerato il principio di precauzione senza tenere conto di tutte le spese e i costi che sono associati alle misure e alle previsioni volte al contrasto dei rischi.

I rischi che si tengono in considerazione nelle varie definizioni del principio di precauzione sono i cosiddetti rischi irreversibili e, quindi, si riversa l’enfasi sulla problematica dialettica che crea una ambiguità non indifferente.

Se un particolare atto è irreversibile allora non si può trascendere dalla portata ampia che questo può costare. Infatti, chi è preoccupato da questa caratteristica dovrebbe limitare in modo più circoscritto e preciso le sue perplessità. Questi soggetti tendono a considerare le complicazioni derivanti dall’ambiguità dell’irreversibilità degli atti come una concatenazione di eventi che generano una devianza su larga scala, come potrebbe

¹¹⁸ CASS R. SUNSTEIN, “Il diritto alla paura, oltre il principio di precauzione” Bologna, 2010 pagina 154

¹¹⁹ Per esempio, in riferimento al riscaldamento globale, non saranno chiamati a supportare le spese per contribuire alla soluzione del problema causato dagli stati, e di riflesso, dai cittadini più abbienti.

avvenire, per esempio, per i cambiamenti climatici. Questo, però, non è sufficiente a tenere un comportamento altamente precauzionale.

Questi cambiamenti devono avere sempre tra le loro caratteristiche un senso peggiorativo delle condizioni di partenza e anche un altro grado di intensità¹²⁰.

Tenere conto dell'irreversibilità è rilevante nell'ordine di due ragioni. In primo luogo, vale la pena investire in misure precauzionali qualora si possa incorrere in danni notevoli e irreversibili. In secondo luogo, è importante prestare attenzione alla relazione che intercorre tra l'irreversibilità e le conseguenze che conseguono dal danno, ovvero la natura irreversibile dello stesso.

Un danno che appare catastrofico e che non può essere riparato o mantenuto a costi ragionevoli sarà effettivamente catastrofico e, quindi, sarà possibile applicare il principio di precauzione.

In altre parole, tutte le volte che un danno si classifica come irreversibile, merita delle considerazioni specifiche tali, comunque, da imporre una qualsiasi forma precauzionale speciale per le sue forme di intensità o gravità.

In questa trattazione si è evidenziato che il principio di precauzione si applica nel momento in cui ci si imbatte non solo in un rischio catastrofico, ma anche in altre tipologie di rischi, tenendo conto dei margini di sicurezza che il caso di specie richiede.

Come selezionarli?

I legislatori comunitari devono tenere conto della probabilità che si verifichi un danno e della sua entità; infatti, più è macroscopica la possibilità che si realizzi l'evento preventivato, meno prove si necessitano in relazione al fatto che esso si verifichi.

¹²⁰ Irrilevante sarebbe un cambiamento minuscolo di temperatura anche se permanente e ciò non giustificerebbe l'applicazione di misure precauzionali se questi comportano solo danni limitati

Ciò porta a dirimere i casi in cui sia necessario applicare o meno il principio di precauzione.

Fra i casi in cui non avrebbe senso applicare il principio di precauzione si trova, ad esempio, la discussione in merito al possibile divieto dell'uso dei telefoni a causa di un'asserita, ma non provata, correlazione tra uso dei telefoni e proliferazione dei tumori in seguito al loro utilizzo¹²¹.

In relazione a quanto appena detto, se si prende in considerazione ciò che è ancora ignoto, non vuol dire che i regolatori debbano essere inermi, ma che questi, secondo il principio di precauzione, dovrebbero agire gradualmente nel tempo seguendo l'evolversi della specifica situazione. Questo modo di agire rappresenterebbe la via più precauzionale e quindi più attinente alla disciplina del principio.

Tenere a mente le probabilità del rischio e i mezzi regolativi che si hanno a disposizione è il passaggio necessario per comprenderne la portata e contrastare le incertezze.

Per questi elementi è il margine di sicurezza, oltre che l'analisi corretta delle circostanze, che fornisce il corretto solco da seguire per applicare il principio di precauzione ove si aspetta la fenomenologia dell'evento.

È essenziale conoscere i rischi e i costi legati agli strumenti di indagine e i costi che sono necessari per perseguire lo strumento regolativo prescelto.

Se fossero senza costi, queste scelte dovrebbero essere prese senza esitazioni. Ma, visto che questa prospettiva è relegata a un mondo idilliaco, i margini di sicurezza devono essere volti ad una più proficua analisi dei rischi, tenendo a mente come non tutti i margini di sicurezza siano consoni per risolvere le problematiche che si pongono innanzi ai

¹²¹ Si legga: A. BURGESS, "Cellular Phones, Public Fears, and a Culture of Precaution, Cambridge, Cambridge University Press, 2004

regolatori. Infatti, sarà compito dei legislatori scegliere quello più aderente alla circostanza fattuale in cui ci si ritrova.

Il tema del cambiamento climatico mostra le interazioni tra scienza e politica nella protezione dell'ambiente.

La protezione dell'ambiente crea una sinergia tra le varie forze in gioco, ma la complessità del settore richiede di dover chiarire gli strumenti che vengono impiegati nel settore della ricerca per valutare l'affidabilità dei risultati al fine di affrontare al meglio il processo decisionale.

Si cerca ora di evidenziare l'applicazione del principio di precauzione contro i rischi considerando quattro fattori:

- a) Il livello di incertezza che attiva la risposta dei legislatori;
- b) Il grado di rischio che giustifica questa risposta;
- c) Gli strumenti prescelti che vengono adoperati per applicare il principio di precauzione;
- d) Il margine di sicurezza che si applica dinnanzi al dubbio.

In primo luogo, si deduce che un livello di prova debba essere comunque presente prima di adottare un particolare metodo di contrasto a dei rischi quanto meno nella forma di prove scientifiche.

Per ogni strumento regolativo si ha una declinazione del principio di precauzione e si evidenzia che il margine di sicurezza conosce possibili eccezioni. Si consideri quanto detto dalla Commissione europea¹²² in merito al principio di precauzione che a volte

¹²² COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione della Commissione Europea sul principio di precauzione, Brussels, 2 febbraio 2000

risulta confusa e vaga. Quest'ultima spinge a considerare il principio come chiave di volta per un'attenta analisi del rischio, tenendo conto la valutazione e la gestione e comunicazione degli elementi rilevanti. Si sottolinea che le misure devono essere proporzionali al livello di tutela prescelto. Ciò, ovviamente, tenendo conto della relazione costi-benefici anche se questi ultimi non sono facilmente combinabili con il principio di precauzione. La Commissione, quindi, sostiene che la tutela della salute sia prevalente su considerazioni economiche.

L'adozione del principio di precauzione presuppone "l'identificazione dei potenziali effetti negativi" unitamente ad una valutazione scientifica che evidenzi eventuali dati imprecisi o poco significativi. Con questi sillogismi, la Commissione ritiene che il principio non possa essere utilizzato nel momento in cui manchino prove e, con la comunicazione, si lascino aperti interrogativi in relazione al tenere conto dei costi associati al controllo dei rischi e i costi eccessivi o sproporzionati ma comunque si offrono buone basi di partenza.

Questa base di partenza permette di superare e rielaborare il principio di precauzione anche a prescindere dall'esistenza di rischi incerti di una catastrofe.

I compiti, quindi, sono quelli di identificare nell'alveo dei rischi possibili e trovare specificatamente lo strumento legislativo più consono, tale da non trascurare anche i rischi correlati che possono associarsi ad esso.

Il principio, quindi, ha lo scopo di guidare al meglio il processo decisionale nel campo dell'ecologia e della medicina quando esso risulta sempre più complesso e incerto, migliorando le conoscenze scientifiche e le forme sostenibili di sviluppo.

Il dibattito che si è generato è in parte figlio dell'esperienza dei gravi costi economici e sociali derivanti dall'inerzia: semplicemente si interveniva ex post.

L'evolversi del principio di precauzione ha segnato l'evoluzione delle politiche precauzionali creando la politica della prevenzione del danno. Essendo concepito per preservare la qualità della vita sostenibile per le generazioni presenti senza compromettere quelle future, prevenendo danni irreversibili alle risorse naturali, si può sostenere che il principio sia volto sul valore dell'equità.

Questo principio porta a leggere, da parte degli addetti ai lavori, ad aprire gli occhi sullo status quo e a promuovere lo sviluppo tecnologico. Ciò al fine di contrastare il crescente grado di incertezza e complessità che sottendono alle scelte che devono essere intraprese.

Il principio in analisi si lega indissolubilmente, come si può dedurre dalle precedenti argomentazioni, al presupposto di una forte visione lungimirante della responsabilità morale.

L'applicazione del principio di precauzione, al fine di garantire uno sviluppo sostenibile ambientale, come sottolineato dai vari atti del Unione europea, porta a raggiungere un livello sostenibile coadiuvato da una continua relazione tra i mezzi a conosciuti e i legislatori che devono operare al fine di garantire un'interazione efficiente. Ciò al fine di garantire l'utilizzazione dei mezzi più proficui per ridurre ogni tipo di danno potenzialmente dannoso.

Infine, le corti possono orientare l'operato dei legislatori per permettere di evitare la sussistenza di rischi con scelte politiche più accorte.

Capitolo III - La Giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea e il principio di precauzione

SOMMARIO: 3.1 Introduzione – 3.2 La sentenza del 13 settembre 2017: “Procedimento penale a carico di Giorgio Fidenato e altri” in materia di OGM – 3.3 La sentenza del 28 marzo 2019: “Procedimento penale a carico di Verlezza e altri” in materia di rifiuti – 3.4 Rilevanza del principio di precauzione nella giurisprudenza della corte di giustizia europea

3.1 Introduzione

Dopo aver esaminato la natura e gli aspetti rilevanti del principio di precauzione e della politica ambientale dell'Unione è possibile soffermarsi sull'analisi di alcune rilevanti pronunce della Corte di giustizia dell'Unione europea.

La giurisprudenza scelta è rilevante perché costituisce un esempio importante di come la Corte di giustizia applica il principio di precauzione e permette di comprendere come tale principio sia centrale per la soluzione di determinati casi.

Sarà possibile sottolineare come il principio di precauzione sia stato applicato nelle pronunce della Corte di giustizia dell'Unione europea al fine di orientare le Istituzioni europee e gli Stati Membri ad una più incisiva e proficua tutela dei valori che il principio di precauzione ambisce a proteggere

3.2 La sentenza del 13 settembre 2017: “Procedimento penale a carico di Giorgio Fidenato e altri” in materia di OGM

La sentenza della Corte di giustizia viene pronunciata nell’ambito di una complessa controversia. Iniziata nel 2013 quando, con l’adozione del Decreto Ministeriale del 12 luglio 2013 da parte del Ministro della Salute, di concerto con il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali ed il Ministro dell’Ambiente e della Tutela del territorio, vietava la coltivazione di una tipologia di mais geneticamente modificato¹²³ ed a seguito di ciò il signor Fidenato e altri ricevevano la notifica di un decreto penale di condanna emesso dal GIP del Tribunale di Udine per avere messo a coltura mais modificato.

La Corte ha preferito affrontare la questione in oggetto in maniera separata: la questione relativa all’ambito di applicazione del principio di precauzione rispetto alla forma e alle condizioni da rispettare ai fini dell’adozione delle misure di emergenza. L’applicazione dell’articolo 7 del reg. n. 178 del 2002¹²⁴ ha esteso la precauzione a principio generale della legislazione alimentare.

Preme allora richiamare il pensiero di illustre dottrina, che già poco prima della pronuncia della sentenza *Fidenato*, affermava che “proprio la vicenda OGM e le conclusioni raggiunte in ambito europeo testimoniano la maggior persuasività dell’approccio più prudente sviluppato dalla Corte di giustizia: infatti, dato atto (i) dell’assenza di alcuna risultanza scientifica davvero probante in ordine al rischio per la salute derivante dagli OGM, e nel contempo (ii) delle numerose riserve comunque esistenti a livello nazionale

¹²³ Il “MON 810”

¹²⁴ REGOLAMENTO (CE) N. 178/2002 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 28 gennaio 2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l’Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare (GU L 31 del 1.2.2002, pag. 1).

sugli OGM, nel 2015 il legislatore dell'Unione, ha in definitiva consentito agli Stati membri di limitare o vietare le coltivazioni di OGM anche per motivi diversi (...)”¹²⁵

Il principio di precauzione quindi, in questa sede, viene circoscritto alla mera applicazione della normativa speciale in materia di autorizzazione per la coltivazione di OGM che segue la procedura della disciplina comunitaria di comitologia

“Il principio di precauzione, disciplinato all’art. 7 del reg. 178/2002 e la procedura prevista per l’adozione di misure di emergenza, disciplinata dall’art. 34 del reg. 1829 del 2003 in combinato disposto con gli artt. 53 e 54 del reg. n. 178 del 2002, rispondono ad una logica del rischio che risulta basata su presupposti differenti: possibilità di effetti dannosi per la salute e permanenza di una situazione di incertezza sul piano scientifico, per quanto riguarda l’applicazione del principio di precauzione; grave rischio manifesto per la salute umana, la salute degli animali o l’ambiente, invece, per l’applicazione delle misure d’emergenza.”¹²⁶

Il quesito fondamentale è il rapporto tra l’ammissibilità da parte degli Stati membri dell’adozione di misure di emergenza provvisorie ex art. 34 del regolamento 1829/2003/CE e il principio di precauzione nella legislazione alimentare UE all’art. 7 del reg. 178/2002.

Rilevante anche per il caso di specie è la sentenza *Artedogan*, che si rifaceva alla norma originaria (cioè l’articolo 174 TCE che oggi è stato trasfuso nell’articolo 191 TFUE¹²⁷) che statui che vige un “[...] principio generale del diritto comunitario che fa obbligo alle autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati al fine di prevenire taluni rischi

¹²⁵ F. MUNARI, *Il ruolo della scienza nella giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di tutela della salute e dell’ambiente*, in *Il diritto dell’Unione europea*, 2017 p. 145. L’autore conclude sulla natura essenzialmente politica (piuttosto che tecnica) della questione

¹²⁶ <http://www.foroeuropa.it/documenti/rivista/ALL2PareresentenzaOGM.pdf>

¹²⁷ Versione consolidata del trattato sull’Unione europea e del trattato sul funzionamento dell’Unione europea Trattato sull’Unione europea *GU C 202 del 7.6.2016, pagg. 1–388*

potenziali per la sanità pubblica, per la sicurezza e per l'ambiente, facendo prevalere le esigenze connesse alla protezione di tali interessi sugli interessi economici [...]”¹²⁸. Le iniziative per la tutela della salute umana possono essere assunte in situazioni di incertezza scientifiche e a fronte di una prospettiva meno rischiosa.¹²⁹

Per una disamina completa degli elementi normativi vediamo che il combinato disposto dei commi 1 e 2 dell'articolo 7 del regolamento 178/2002/CE¹³⁰ può limitare il raggio d'azione delle misure che possono gestire meglio il rischio e che siano volte a garantire il più corretto grado di tutela della salute umana all'interno dell'Unione Europea.

La valutazione da compiere è da fondarsi allo stato delle conoscenze disponibili senza che sia necessario reperirne altre nell'immediato ed eventualmente potranno modificare o revocare le misure precauzionali dell'articolo 7 comma 1 del regolamento 178/2002/CE e lo stesso articolo 7 si applica alle Istituzioni UE come anche agli Stati membri, che possono invocarlo per adottare a loro volta misure precauzionali.

In conclusione, la Corte di giustizia, quindi, non condivide l'interpretazione del giudice a quo, proponendone una che amplia il contesto normativo e secondo quanto definito dall'Avvocato Generale¹³¹ sostenendo la prevalenza dell'articolo 34 del Regolamento (CE) 1829 del 2003 garantendone un'applicazione incondizionata andando a segnalare

¹²⁸ Tribunale di primo grado dell'Unione Europea T-74/00, Artedogan, sent. del 26 novembre 2002, p. 184. Per ulteriori considerazioni sulla sentenza Artedogan, si veda V. PARISIO, Sicurezza alimentare, funzione amministrativa e giudice amministrativo interprete del diritto interno ed europeo, in C. BOTTARI (a cura di), *La sicurezza alimentare. Profili normativi e giurisprudenziali tra diritto interno, internazionale ed europeo*, Santarcangelo di Romagna, 2015, pp. 99-100.

¹²⁹ Anche se è da escludere che nell'esame di una misura precauzionale, qualunque essa sia, il rischio possa essere valutato in base a un approccio puramente ipotetico, Tribunale di primo grado dell'Unione europea, T-13/99, Pfizer, sent. dell'11 settembre 2002, pp. 144-146. Cfr. anche F. CAPELLI – B. KLAUS – V. SILANO, *Nuova disciplina del settore alimentare e Autorità europea per la sicurezza alimentare*, Milano, 2006, p. 122

¹³⁰ Regolamento (CE) N. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare (GU L 31 del 1.2.2002, pag. 1).

¹³¹ Corte di giustizia dell'Unione europea, C-111/16, Fidenato, Conclusioni, dell'Avvocato generale Michal Bobek del 30 marzo 2017

come sia da riprendere la previgente considerazione del principio di precauzione già ravvisata all'interno della sentenza Monsanto SAS, e che l'applicazione del principio di precauzione¹³² non possa considerarsi una elusione o modifica dell'articolo 34 del Regolamento (CE) 1829 del 2003. Quindi ispirandosi alla sentenza Monsanto SAS “[...]la Corte ribadisce che misure provvisorie di emergenza differiscono dalle misure precauzionali generali perché richiedono un grado di probabilità prossimo alla certezza, dato che possono essere adottate quando il rischio è “manifesto”, senza che sia sufficiente dimostrare la possibilità che il medesimo si verifichi. Analogamente, il rischio manifesto deve riferirsi non tanto a un generico evento dannoso, bensì a un “danno grave”, anche se non va dimenticato che il danno grave può riguardare non solo la salute (umana), ma pure la salute degli animali e l’ambiente.”¹³³

Quindi contrariamente a quanto possa apparire l'articolo 34 del regolamento appena citato richiede un livello di prova più rigido rispetto a norme analoghe e non può dirsi lo stesso per l'art. 7 del Regolamento (CE) 178/2002 poiché quest'ultimo richiede che la valutazione si fondi sugli elementi disponibili al momento, mentre le misure provvisorie di emergenza devono necessariamente discendere da un'analisi effettuata su nuovi dati scientifici che richiedono elementi scientifici molto più approfonditi.

Nel caso di specie la Corte di giustizia UE ha proposto un'interpretazione volta a garantire che non si snaturasse la natura del principio di precauzione.

Quindi vediamo che la disposizione ha evitato un'interpretazione oggettivamente incompatibile con il dispositivo dell'articolo 34 regolamento 1829/2003/CE al fine di creare una base normativa uniforme a livello UE sull'uso del principio di precauzione nel

¹³² Dell'articolo 7 del REGOLAMENTO (CE) N. 178/2002 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 28 gennaio 2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare (GU L 31 del 1.2.2002, pag. 1)

¹³³ <https://federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=36789>

settore della sicurezza alimentare enfatizzando la centralità del “elevato livello di tutela della salute perseguito nella comunità”¹³⁴

Dalla sentenza vediamo che vengono a beneficiarne i principi di legalità e certezza del diritto ed effetto utile della norma che verrebbero sacrificati se si affiancassero e si applicassero di pari passo i due articoli di cui abbiamo trattato finora.

L’Avvocato Generale riesce a centrare con maggior chiarezza il punto oggetto della decisione della Corte di giustizia europea “[...] (pp. 70-71): nella fattispecie, usare il principio di precauzione per ammettere la sussistenza di poteri che gli Stati membri non ricevono direttamente dall’art. 34 del regolamento 1829/2003/CE si tradurrebbe sia nell’attuazione disomogenea di un regolamento sia, addirittura, nell’imposizione di sanzioni penali a scapito di chi, come il ricorrente nel procedimento principale, si era legittimamente affidato al diritto UE”¹³⁵

La Corte invece ha preferito focalizzarsi sull’articolo 34 del Regolamento (CE) 1829/2003 che rappresenta un doppio grado di specialità rispetto all’articolo 7 del Regolamento (CE) 178/2002. Quindi, il principio di precauzione rileva ai fini dell’interpretazione dell’articolo 34 del regolamento 1829/2003/CE ma solo per quanto riguarda situazioni di incertezza scientifica o di situazioni di indeterminazioni. La pronuncia in commento contribuisce ad arginare la natura di un principio dell’Unione che, sebbene sia divenuto generale, all’atto pratico non si è ancora affrancato da limiti sostanziali: alla sua controversa anima prescrittiva, oltremodo attenuata nell’art. 7 del regolamento (CE) 178/2002, si somma un valore interpretativo comunque circoscritto. Da questo punto di vista, il principio di precauzione sembra stia ripercorrendo la parabola di un altro principio generale UE di “derivazione ambientale”, cioè lo sviluppo

¹³⁴ FERRI F., *Corte di giustizia dell’Unione europea e (non) applicazione del principio di precauzione alle misure provvisorie di emergenza in materia di OGM: note sulla sentenza Fidenato*, in *Federalismi.it*, 2018 n.15. p. 9

¹³⁵ FERRI F., *op cit*, p.10

sostenibile: anch'esso, infatti, risente di una discrasia tra il contenuto formale delle norme di diritto primario che lo enunciano. In conclusione, si ritiene che la sentenza Fidenato, oltre a confermare una qual certa differenza di approccio tra giurisprudenza e legislazione UE sul principio di precauzione, sia in grado di orientare l'interprete nel dosare più accuratamente l'uso di tale principio quando vengono invocate misure restrittive verso alimenti e mangimi autorizzati dall'Unione europea. "Più semplicemente, ciò sarà consentito in base agli strumenti giuridici confacenti e nei limiti *ratione materiae* di questi ultimi: su tutti, la nuova direttiva 2015/412/UE (riguardo alla sola coltivazione degli OGM)"¹³⁶

¹³⁶ FERRRI F., op cit., p.13

3.3 La sentenza del 28 marzo 2019: “Procedimento penale a carico di Verlezza e altri” in materia di rifiuti

La sentenza oggetto della presente analisi riguarda le cause riunite C – 487/17 a C – 489/17¹³⁷ aventi ad oggetto domande di pronuncia pregiudiziale promossa dalla Suprema Corte di Cassazione italiana con l’ordinanza del 21 luglio 2017 in relazione ai procedimenti penali a carico di determinati soggetti accusati di aver violato la normativa sulla gestione dei rifiuti pericolosi.

La questione pregiudiziale promossa verte in particolare sull’interpretazione dell’articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 2008/98/CE¹³⁸ e dell’Allegato 3 della medesima direttiva relativa ai rifiuti come modificata¹³⁹ e nonché dell’allegato, rubrica intitolata «Valutazione e classificazione», punto 2, della Decisione 2000/532/CE¹⁴⁰ della Commissione.

Queste domande vengono poste in relazione a procedimenti penali pendenti a carico del Signor. Verlezza e altri.

Questi procedimenti vertono su disposizioni fondamentali in materia di rifiuti pericolosi e stando alla definizione della legge italiana (decreto legislativo del 3 aprile 2006 n.

¹³⁷ Cause riunite da C-487/17 A C-489/17, *Verlezza e a.*, Corte di giustizia europea, in “*Raccolta*”, 2019, pp. 1- 14.

¹³⁸ Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive (Testo rilevante ai fini del SEE), come modificata dal regolamento (UE) n. 1357/2014 della Commissione, del 18 dicembre 2014 (GU 2014, L 365, pag. 89, e rettifica in GU 2017, L 42, pag. 43)

¹³⁹ Regolamento (UE) N. 1357/2014 della Commissione del 18 dicembre 2014 che sostituisce l'allegato III della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive (Testo rilevante ai fini del SEE) GU 2014, L 365, pag. 89, e rettifica in GU 2017, L 42, pag. 43.

¹⁴⁰ Decisione della Commissione 2000/532/CE, del 3 maggio 2000, che sostituisce la decisione 94/3/CE che istituisce un elenco di rifiuti conformemente all'articolo 1, lettera a), della direttiva 75/442/CEE del Consiglio relativa ai rifiuti e la decisione 94/904/CE del Consiglio che istituisce un elenco di rifiuti pericolosi ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 4, della direttiva 91/689/CEE del Consiglio relativa ai rifiuti pericolosi [notificata con il numero C(2000) 1147] (Testo rilevante ai fini del SEE). GU 2014, L 370, pag. 44 (in prosieguo: la «decisione 2000/532»).

152¹⁴¹) si può individuare una classificazione dei rifiuti differente in base alla loro natura, secondo quanto disposto dall'articolo 184¹⁴² del medesimo decreto legislativo, e vengono classificati in rifiuti urbani e rifiuti speciali, che possono essere ancora distinti in base alle loro caratteristiche in rifiuti pericolosi e rifiuti non pericolosi.

La questione per cui è stata adita la Corte di giustizia europea non è di prima battuta ma è stata in previgenza esaminata con la comunicazione del 9 aprile 2018 da parte della commissione europea fornendo indicazioni tecniche e un criterio con il quale fornire i codici di rifiuti pericoli o meno. Questo però non può rilevare per la soluzione del caso di specie essendo tale atto di cui sopra della Commissione europea è successiva ai fatti presi in considerazione andando poi a creare “un'autonoma indagine esaminando il compendio normativo di riferimento alla luce del principio di precauzione, letto sulla scorta dei più recenti approdi della stessa Corte.”¹⁴³.

Tra le parti coinvolte il signor Rando¹⁴⁴, La Vetreco¹⁴⁵ e il Procuratore della Repubblica¹⁴⁶ presso la Cassazione sostengono che le domande di pronuncia pregiudiziale sono irricevibili e debbano essere respinte.

La Corte di giustizia europea però facendo riferimento alle direttive e regolamenti sopracitate e alle leggi di diritto interno e quale la legge 116/2014 siano elementi sufficienti, sia di fatto che di diritto, per poter permettere al giudice del rinvio un giudizio.

¹⁴¹ DECRETO LEGISLATIVO 3 aprile 2006, n. 152, ([GU Serie Generale n.88 del 14-04-2006 - Suppl. Ordinario n. 96](#)), in Gazzetta Ufficiale, 2006

¹⁴² È stato oggetto di varie modifiche.

¹⁴³ Scialò A., *La ragionevolezza come parametro e limite per l'applicazione del principio di precauzione in tema di classificazione rifiuti*, in *Diritto e giurisprudenza agraria alimentare e dell'ambiente*, 2019 n. 3., pp. 9 e ss.

¹⁴⁴ Sostiene la mancanza di rilevanza fondato sull'applicazione della legge 116/2014. Questa legge costituirebbe una regola tecnica che avrebbe dovuto essere notificata alla Commissione ma la mancata notifica non renderebbe applicabile tale legge

¹⁴⁵ Sostiene la non indispensabilità per la risoluzione delle controversie principali perché la giurisprudenza italiana ha definito i criteri ai quali bisogna conformarsi per classificare i rifiuti che possono rientrare nei codici speculari

¹⁴⁶ Sostiene che le questioni sollevate non centrino precisamente il diritto dell'unione di cui si chiede l'interpretazione e non soddisferebbero i requisiti dell'autosufficienza non essendo in sé comprensibili, non avendo, il giudice del rinvio, esplicitato il collegamento logico e argomentativo

Si richiede quindi, nelle prime tre questioni se l'allegato III della direttiva 2008/98 nonché l'allegato della decisione 2000/532 debbano essere interpretati in modo da obbligare chi effettua la classificazione dei rifiuti a rendere nota la composizione del rifiuto, quando questa non sia immediatamente disponibile, possa essere definito come pericoloso o meno e con che metodologie è riuscito a definire tale grado di pericolosità.

Dall'analisi del diritto comunitario possiamo affermare che: “qualora la composizione di un rifiuto cui potrebbero essere attribuiti codici speculari non sia immediatamente nota, spetta al suo detentore, in quanto responsabile della sua gestione, raccogliere le informazioni idonee a consentirgli di acquisire una conoscenza sufficiente di detta composizione e, in tal modo, di attribuire a tale rifiuto il codice appropriato.

Infatti, in mancanza di tali informazioni, il detentore di un siffatto rifiuto rischia di venir meno ai suoi obblighi in quanto responsabile della sua gestione, qualora successivamente risulti che tale rifiuto è stato trattato come rifiuto non pericoloso, malgrado presentasse una o più caratteristiche di pericolo di cui all'allegato III della direttiva 2008/98.”¹⁴⁷ E anche che: “Si deve osservare che l'analisi chimica di un rifiuto deve, certamente, consentire al suo detentore di acquisire una conoscenza sufficiente della composizione di tale rifiuto al fine di verificare se esso presenti una o più caratteristiche di pericolo di cui all'allegato III della direttiva 2008/98. Tuttavia, nessuna disposizione della normativa dell'Unione in questione può essere interpretata nel senso che l'oggetto di tale analisi consista nel verificare l'assenza, nel rifiuto di cui trattasi, di qualsiasi sostanza pericolosa, cosicché il detentore del rifiuto sarebbe tenuto a rovesciare una presunzione di pericolosità di tale rifiuto.”¹⁴⁸. Inoltre, pare evidente che dall'articolo 4 della direttiva 2008/98 al paragrafo 2 che gli Stati Membri debbano applicare la gerarchia dei rifiuti

¹⁴⁷ CAUSE RIUNITE DA C-487/17 A C-489/17, Verlezza e a., Corte di giustizia europea, in “Raccolta”, 2019, pp. 1- 14

¹⁴⁸ CAUSE RIUNITE DA C-487/17 A C-489/17, Verlezza e a., Corte di giustizia europea, in “Raccolta”, 2019, pp. 1- 14

prevista dalla stessa direttiva con l'obbligo di perseguire il fine migliore per l'ambiente e che non comporti un eccessivo onere per il detentore del rifiuto dal punto di vista economico e tecnico per la realizzazione delle analisi richieste.

“Tale interpretazione, come sostenuto in udienza dalle parti nei procedimenti principali, è ormai avvalorata dalla comunicazione della Commissione del 9 aprile 2018, contenente orientamenti tecnici sulla classificazione dei rifiuti (G.U. 2018, C 124, pag. 1). Tuttavia, poiché tale comunicazione è successiva ai fatti di causa, la Corte, in considerazione della natura penale di tali procedimenti, ritiene che non si debba tener conto della stessa comunicazione nell'ambito delle sue risposte alle questioni pregiudiziali.”¹⁴⁹

Alla luce di tali considerazioni, occorre rispondere alle prime tre questioni dichiarando che l'allegato III della direttiva 2008/98 nonché l'allegato della decisione 2000/532 si devono analizzare nel senso che il detentore del rifiuto a cui è applicabile il codice speculari ma che la composizione del rifiuto non sia immediatamente evidenziabile nella composizione dello stesso le sostanze che possano *ragionevolmente* trovarsi all'interno del rifiuto al fine di determinare la composizione e le caratteristiche di rischio che possono trovarvisi.

Infatti, la metodologia che serve ad indicare la tipologia di rifiuto che il detentore dello stesso deve applicare necessita di essere conforme alle caratteristiche dell'ultima direttiva citata ovvero dove ciò sia “opportuno e proporzionato”. Ciò solo quando il detentore abbia già delle informazioni se queste sono carenti è necessario che il detentore abbia modo di porre in essere ulteriori indagini e la Corte si è espressa segnalando che queste informazioni debbano essere prese in base al regolamento 440/2008 e alle norme del CEN

¹⁴⁹ CAUSE RIUNITE DA C-487/17 A C-489/17, Verlezza e a., Corte di giustizia europea, in “Raccolta”, 2019, pp. 1- 14

(Comitato europeo di Normazione)¹⁵⁰ e anche con metodologie che possono essere sviluppate a livello nazionale.

La Corte ha quindi sapientemente colto la rilevanza delle analisi da svolgere per la definizione dei rifiuti cercando di definire fino a che punto si estenda l'obbligo di effettuare le analisi in capo al detentore del rifiuto.

Infatti, le analisi da compiere devono *“consentire al suo detentore di acquisire una conoscenza sufficiente della composizione di tale rifiuto al fine di verificare se esso presenti una o più caratteristiche di pericolo di cui all'allegato III della direttiva 2008/98”*¹⁵¹ ma ciò non porta ad un'elisione totale degli elementi dannosi nel rifiuto di cui trattasi di qualsiasi sostanza dannosa cosicché il detentore vada a invertire la presunzione di pericolosità del rifiuto. Il principio di precauzione deve portare ad una classificazione del rifiuto come pericoloso solo dopo una valutazione attenta dei rischi quanto più proporzionale e completa tenuto conto delle condizioni specifiche del caso in analisi e che sia giustificata, tale indagine da elementi oggettivi che ne riconducano a tale classificazione¹⁵².

Per definire un rifiuto come pericoloso, e quindi applicarvi il relativo codice, la Corte individua il parametro della ragionevolezza, il quale si evince direttamente dalla direttiva 2008/98 al suo articolo 4, laddove prevede che sia sempre da tenere in considerazione la fattibilità tecnica ed economica delle analisi, in modo da evitare di imporre al detentore del rifiuto obblighi irragionevoli.

¹⁵⁰ SCIALÒ A., *La ragionevolezza come parametro e limite per l'applicazione del principio di precauzione in tema di classificazione rifiuti*, in *Diritto e giurisprudenza agraria alimentare e dell'ambiente*, 2019 n. 3., pp. 9 e ss

¹⁵¹ CAUSE RIUNITE DA C-487/17 A C-489/17, Verlezza e a., Corte di giustizia europea, in “Raccolta”, 2019, pp. 1- 14

¹⁵² Sul tema si vedano, per analogia, le sentenze del 7 settembre 2004, in causa C 127/02, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging, punto 44, in *Diritto & Giustizia*, 2004, 41, 116, nonché del 13 settembre 2017, in causa C 111/16, Fidenato ed a., punto 51, in *Resp. civ. e prev.*, 2018, 3, 827, entrambe richiamate dalla Corte di giustizia nella pronuncia qui annotata

Questo però ci porta a soffermarci su due questioni rilevanti: le metodologie da utilizzare per espletare all'onere di classificazione del rifiuto e cosa succede quando si incorre in una situazione di incertezza sulle caratteristiche del rifiuto che si deve analizzare.

Per dipanare il primo punto, è importante segnalare che l'allegato 3 della direttiva 2008/98 definisca il carattere di ciò che debba essere "opportuno e proporzionato" con la conseguenza che solo quando la classificazione sia effettuata su dati già in possesso del detentore, allora questo potrà effettuare nuove indagini al fine di veicolare la sua ricerca a un fine più preciso per la sussistenza dei requisiti disposti dalla normativa già citata ad inizio paragrafo¹⁵³.

Maggiormente interessante appare l'interrogativo che viene sollevato in caso di incertezza sulle caratteristiche del rifiuto e quindi delle caratteristiche del pericolo; in questo caso la Corte si pronuncia sul quarto quesito e segue quanto già definito da previgenti sentenze in materia definendo come il principio di precauzione presupponga "l'individuazione delle conseguenze potenzialmente negative per l'ambiente dei rifiuti in questione e, in secondo luogo, una valutazione complessiva del rischio per l'ambiente basata sui dati scientifici disponibili più affidabili e sui risultati più recenti della ricerca internazionale"¹⁵⁴ andando così a realizzare un bilanciamento tra il principio di precauzione da un lato e i requisiti imposti dalla direttiva comunitaria dall'altro "in modo che i detentori di rifiuti non siano obbligati a verificare l'assenza di qualsiasi sostanza pericolosa nel rifiuto in esame, ma possano limitarsi a ricercare le sostanze che possono

¹⁵³ Si veda l'allegato III della direttiva n.2008/98 e il regolamento n. 440/2008

¹⁵⁴ In tal senso si vedano le pronunce richiamate in sentenza: 9 settembre 2003, in causa C 236/01, Monsanto Agricoltura Italia ed a., punto 113, in Riv. dir. agr., 2003, II, 375, con nota di ROSSI DAL POZZO;19 gennaio 2017, in causa C 282/15, Queisser Pharma, punto 56, in Foro amm., 2017, 1, 1.

essere ragionevolmente presenti in tale rifiuto e valutare le sue caratteristiche di pericolo sulla base di calcoli o mediante prove in relazione a tali sostanze”.¹⁵⁵

In conclusione, si può affermare che la sentenza che abbiamo analizzato è importante per la nuova chiave di lettura che ci offre in relazione al principio di precauzione e di come le caratteristiche che vengono imposte dalla normativa europea possano in qualche modo paralizzare l’applicazione dello stesso principio portando a creare situazioni di vera e propria incertezza del diritto. Sintetizzando quindi le conclusioni della Corte, come principale strumento per perseguire la tutela (anche preventiva) dell’ambiente, il principio di precauzione deve essere letto entro i limiti dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, al fine di evitare che siano fonti di oneri eccessivi per privati che debbano tenere comportamenti obiettivamente difficili da sostenere se non impossibili dal punto di vista tecnico ed economico. Da queste riflessioni si può intuire la reale portata del principio di precauzione: imporre misure di tutela preventiva entro i limiti e le conoscenze disponibili allo stato dell’arte.

Ne discende che il principio di precauzione presuppone: “l’esistenza di un rischio specifico all’esito di una valutazione quanto più possibile completa, condotta alla luce dei dati disponibili che risultino maggiormente affidabili e che deve concludersi con un giudizio di stretta necessità della misura”¹⁵⁶ e che non possa mai distorcere il senso di una normativa già esistente causata da un’interpretazione volte a ricondurre disposizioni non significativamente rilevanti per il caso di specie e che “[...] non significativamente pregiudizievoli, né condurre automaticamente a vietare ogni attività che, in via di mera ipotesi, si assuma foriera di eventuali rischi per la salute delle persone e per l’ambiente,

¹⁵⁵ Scialò A., *La ragionevolezza come parametro e limite per l’applicazione del principio di precauzione in tema di classificazione rifiuti*, in *Diritto e giurisprudenza agraria alimentare e dell’ambiente*, 2019 n. 3., pp. 9 e ss

¹⁵⁶ CAUSE RIUNITE DA C-487/17 A C-489/17, Verlezza e a., Corte di giustizia europea, in “Raccolta”, 2019, pp. 1- 14

privi di ogni riscontro oggettivo e verificabile, richiedendo esso stesso una seria e prudentiale valutazione, alla stregua dell'attuale stato delle conoscenze scientifiche disponibili, dell'attività che potrebbe ipoteticamente presentare dei rischi, valutazione consistente nella formulazione di un giudizio scientificamente attendibile”¹⁵⁷.¹⁵⁸

¹⁵⁷ CAUSE RIUNITE DA C-487/17 A C-489/17, Verlezza e a., Corte di giustizia europea, in “Raccolta”, 2019, pp. 1- 14

¹⁵⁸ Per un approfondimento si veda anche T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II, Sent. 26 novembre 2018, n. 11460, in *Foro amm.*, 2018, 11, 2036. Nello stesso senso v. ex multis, Cons. Stato, Sez. V, sent. 27 dicembre 2013, n. 6250, in *Riv. giur. edil.*, 2014, 1, I, 106 con nota di LOMBARDI e, da ultimo, Cons. Stato, Sez. IV, sent. 28 febbraio 2018, n. 1240, in www.reteambiente.it.

3.4 Rilevanza del principio di precauzione nella giurisprudenza della corte di giustizia europea

Con l'analisi delle due sentenze in questo capitolo abbiamo mostrato un esempio dell'applicazione del principio di precauzione da parte della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Sicuramente, sia nel Caso Fidenato del 2017 che nel caso Verlezza del 2019, non è possibile trascurare la sempre maggiore rilevanza che ha assunto il principio *de quo* al fine come un sempre più centrale e fondamentale parametro per la risoluzione di controversie aventi ad oggetto differenti materie differenti.

Possiamo sicuramente affermare che la trasversalità del principio permette di poterlo applicare al maggior numero di casi possibile.

Nei casi di specie sopracitati lo troviamo applicato alla materia di rifiuti e alla materia alimentare in relazione all'introduzione di un tipo di mais geneticamente modificato.

Possiamo dire che la Corte dipani le questioni sottoposte al suo giudizio al fine di trovare la corretta applicazione del principio; nel primo caso, per esempio, riesce a trovare un bilanciamento tra l'applicazione del principio nella sua versione più rigida e i criteri interpretativi di proporzionalità e opportunità.

Nel caso Fidenato il principio di precauzione invece viene utilizzato per vietare alla società del signor Fidenato l'introduzione nel mercato di sostanze geneticamente modificate OGM concedendo agli Stati membri la facoltà di vietare l'introduzione. Facendo questo la Corte tenta di rendere il più possibile chiara la portata del principio di precauzione.

Il Principio di precauzione assume, quindi, un ruolo sempre più centrale nel diritto dell'Unione europea come interpretato dalla Corte di giustizia europea al fine di creare una normativa e una visione organica del modo in cui si deve applicare al fine di darne una visione sempre più centrale e da protagonista.

Notiamo inoltre che debba essere letto come una cartina di tornasole per tutte quelle situazioni che trovano la scienza al centro della controversia e la Corte di Giustizia europea debba ottemperare al compito di risolvere il bilanciamento degli interessi in gioco andando ad allargare e a stringere in base alle esigenze di ogni singolo caso specifico. Nato come un principio cardine della tutela dell'ambiente e della salute umana, oggi assurge a principio generale dell'ordinamento.

Conclusioni

Il fine dell'elaborato si riscontra nell'interesse di inquadrare il principio di precauzione e di indicarne il ruolo cardine all'interno della legislazione dell'Unione europea passando attraverso l'analisi delle tappe dottrinali e più in particolare di alcune pronunce della Corte di Giustizia al fine di indicarne lo sviluppo dello stesso principio.

Risulta innegabile la particolare attenzione che l'ordinamento comunitario ha riservato al principio di precauzione, seppur rinvengono ancora problemi in ordine alla definizione ed all'ambito applicativo del principio.

La definizione generica del principio di precauzione ne permette però una più ampia e consona applicazione grazie ad una nozione "duttile" e conseguentemente adattabile al contesto spazio-temporale di volta in volta rilevante. Lo studio del principio di precauzione ha mostrato altresì la stretta correlazione tra i beni giuridici della salute e dell'ambiente, e di come la tutela di questi ultimi possa confliggere con la libertà di iniziativa economica.

Da ciò discende la necessità di un'attività interpretativa del principio capace di offrire un bilanciamento di tutti i diritti ed interessi in gioco.

Il principio *de quo* deve essere utilizzato quale criterio per definire il corretto approccio cautelativo in ambiti in cui la scienza non è in grado di dare risposte certe, ma allo stesso tempo è chiara la necessità di prevenire il rischio che si verifichi un danno. Il principio non deve essere visto come un limite alla libertà economica ma un dovere imposto dai legislatori comunitari per salvaguardare i diritti fondamentali

Ugualmente importante per l'efficienza dell'approccio precauzionale è il profilo della provvisorietà: le scelte cautelari adottate devono rispecchiare evidenze scientifiche disponibili che non devono considerarsi come definitive.

Queste evidenze scientifiche non devono considerarsi lapidarie ma è consigliabile considerarle con l'avanzamento delle conoscenze in materia, adeguate ogniqualvolta nuove valutazioni riscontrino risultati rassicuranti circa l'assenza di potenziali rischi nell'ambito considerato. La configurazione di queste eventualità viene giustificata in base ad una valutazione di opportunità in riferimento alle necessità di tutela degli interessi giuridici coinvolti. Nonostante le criticità evidenziate all'interno dell'elaborato in relazione alla vaghezza della definizione del principio di precauzione, per esempio, è da sottolineare che svolga sempre più una funzione "guida" delle scelte regolamentari e giurisprudenziali in moltissimi settori oggetto di disciplina specifica, dalla gestione dei rifiuti alla sicurezza sul lavoro per esempio, che possono essere influenzate dalla maggiore attenzione a prevenire pregiudizi che cresce progressivamente sia a livello europeo che a livello nazionale.

BIBLIOGRAFIA

- A. BURGESS**, *“Cellular Phones, Public Fears, and a Culture of Precaution”*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004
- A. TROUWBORST**, *“Evolution and Status of the Precautionary Principle,”* The Hague, Kluwer Law International, 2002
- AA. VV.** *“Il principio di precauzione tra filosofia biodiritto e biopolitica”* Roma, 2008
- AA. VV.** *“Il Principio precauzionale nel diritto internazionale e comunitario”* MILANO, 2006
- ADAM ROBERTO, TIZZANO ANTONIO**, *“Manuale di Diritto dell’Unione Europea”*, Torino 2020 pagine 624, 799 e ss.
- B. LOMBORG**, *“The Skeptical Environmental,”* New York, Cambridge University Press, 2001 trad. It. B. LOMBORG, *“L’ambientalista scettico”*, trad. it. Cit., Milano, 2003
- BASILLI MARCELLO.** *“L’epidemia di COVID-19: Il principio di precauzione e i fallimenti istituzionali. (The COVID-19 Pandemic Outbreak: The Precautionary Principle and Institutional Failures. With English summary.)”* Mercato, concorrenza, regole 21.3 (2019): 475–483. Print.
- BECK U.**, *“Conditio humana”*. Il rischio nell’età globale, Roma,
- C. BOTTARI** (a cura di), *“La sicurezza alimentare. Profili normativi e giurisprudenziali tra diritto interno, internazionale ed europeo”*, Santarcangelo di Romagna, 2015, pp. 99-100.
- C. GOLLIER e N. TREICH**, *“Decision – Marketing under Scientific Uncertainty: The Economics of Precautionary Principle,”* in *“Journal of Risk & Uncertainty”* 27, 2003
- C. RAFFENSPERGER e J. TICKER** (a cura di), *“Protecting Public Policy and the Environment. Implementing the Precautionary Principle”*, Washington, Island Press, 1999

CASS R. SUNSTEIN, *“Il diritto alla paura, oltre il principio di precauzione”* Bologna, 2010

CASTRONUOVO, *“Principio di precauzione e beni legati alla sicurezza. La logica precauzionale come fattore espansivo del “penale” nella giurisprudenza della Cassazione*, in *Dir. pen. cont.*, 21 luglio 2011

COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione della Commissione Europea sul principio di precauzione, Brussels, 2 febbraio 2000

Consiglio sul principio di precauzione. Il testo figura all'Allegato III delle conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Nizza, 7-9 dicembre 2000.

dell'ambiente,” Giuffrè, 2009

EEA, *“Late Lesson from Early Warnings: The Precautionary Principle 1896 – 2000, Environmental Issue Report No. 22”*, Copenhagen, 2001

F. CAPELLI – B. KLAUS – V. SILANO, *“Nuova disciplina del settore alimentare e Autorità europea per la sicurezza alimentare”*, Milano, 2006, p. 122

FRANCESCO MUNARI, *“Il ruolo della scienza nella giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di tutela della salute e dell'ambiente”*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2017, pp. 131-153.

FRANCESCO MUNARI, LORENZO SCHIANO DI PEPE, *“Tutela transnazionale dell'ambiente”*, Bologna, 2012

FERRI F., *“Corte di giustizia dell'Unione europea e (non) applicazione del principio di precauzione alle misure provvisorie di emergenza in materia di OGM: note sulla sentenza Fidenato”*, in *Federalismi.it*, 2018 n.15

G. MAJONE, *“What Price Safety? The Precautionary Principle and Its Policy Implications,”* in *«Journal of Common Market Studies»*, 40, 2002

- GRAHAM**, “*Decision-Analytic Refinements of the Precautionary Principle*”
(<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13669870010005590>)
- INDUR GOKLANY**, “*The Precautionary Principle*,” Washington D.C, 2001
- J. ELSTER**, “*Explaining Technical Change. A Case Study in the Philosophy of Science*,”
Cambridge, Cambridge University Press, 1983
- J.S. APPLGATE**, “*The Precautionary Preference. An American Perspective on the Precautionary Principle*,” in «Human & Ecological Risk Assessment», 6, 2000, Laterza, 2011.
- J. TICKER** (a cura di), “*Environmental Science and Preventive Public Policy*,”
Washington, Island Press, 2002
- LUCA MARINI E LAURA PALAZZANI**, “*Il principio di precauzione tra filosofia biodiritto e biopolitica*”, ROMA, 2008
- M. ALBERTON, M. MONTINI**, “*Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona per la tutela dell’ambiente*”, in RIVISTA GIURIDICA AMBIENTE., 2008, p. 505.
- M. MONTINI**, “*Unione Europea e ambiente*”, in S. Nespors, A.L. De Cesaris, “Codice
- M. POLLAN**, “*The Year in Ideas, A to Z: Precautionary Principle*,” in “The New York Times,” 9 dicembre 2001
- O. PORCHIA**, “*Tutela dell’ambiente e competenze dell’Unione Europea*”, in Rivista It. Dir. Pubb., Comun., 2006, specie p. 41 e ss.
- O’RIORDAN e CAMERON**, “*Interpreting the Precautionary Principle*”, Londra, 1994
- P. HARREMOES, D. GEE, M. MACGARVIN, A. STIRLING, J. KEYS, B. WYNNE e S. GUEDES VAZ** (a cura di), “*The Precautionary Principle in the 20 Century. Late Lessons from Early Warnings*,” London, Earthscan, 2002.
- P.H. SAND**, “*The Precautionary Principle. A European Perspective*,” in «Human & Ecological Risk Assessment», 6, 2000

PAOLO DELL'ANNO – EUGENIO PICOZZA, *“Trattato di diritto dell'ambiente”*, Cedam, Padova, 2012

PONGERARD-PAYET, HELEN. *“Le soutien de l'Union européenne à l'adaptation au changement climatique dans les régions ultrapériphériques à l'échelle de La Réunion.”* *Quel droit pour l'adaptation des territoires aux changements climatiques? L'expérience de l'Île de La Réunion*. *Droits International, Comparé et européen*, 2018. 43–61. Web.

Risoluzione del Parlamento europeo sul principio di precauzione (A5-0352/2000) - relatore: Béatrice Patrie, in *GUCE C 232*, del 17 agosto 2001, p. 345 e ss. e il Consiglio "Affari generali" del 4 dicembre 2000 ha adottato la risoluzione del

ROBERTO GIUFFRIDA, *“Diritto europeo dell'ambiente”*. Italia, G. Giappichelli, 2012

SCIALÒ A., *“La ragionevolezza come parametro e limite per l'applicazione del principio di precauzione in tema di classificazione rifiuti”*, in *Diritto e giurisprudenza agraria alimentare e dell'ambiente*, 2019 n. 3., pp. 9 e ss.

SPAGNOLI, Federico. *“Il principio di precauzione nel diritto internazionale ed europeo: il ruolo della scienza e del diritto nell'emergenza climatica”*. *DPCE Online*, [S.l.], v. 44, n. 3, oct. 2020. ISSN 2037-6677.

T. O'RIORDAN e J. CAMERON, *“Interpreting the Precautionary Principle,”* London, Cameron May 2002.

TROWBORST, *“Evolution and Status of Precautionary Principle,”* Cambridge, 2002

V. PARISIO, *“Sicurezza alimentare, funzione amministrativa e giudice amministrativo interprete del diritto interno ed europeo”*

W.D. MONTGOMERY e A.E. SMITH, *“Global Climate Change and the Precautionary Principle,”* in *“Human & Ecological Risk Assessment,”* 6, 2000

SITOGRAFIA

<http://eur-lex.europa.eu/it/legis/latest/chap1510.htm>

http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/library/press/press38_en.html

<http://europa.eu.int/scadplus/leg/it/lvb/l32042.htm>

http://europa.eu/legislation_summaries/environment/index_it.htm

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12016E191>

[https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aprecautionary_principle#)

[content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aprecautionary_principle#](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aprecautionary_principle#)

https://www.academia.edu/502663/Defining_the_precautionary_principle

https://www.quotidianolegale.it/breve-commento-ai-principi-fondamentali-di-tutela-dellambiente/#_ftn6

<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10807039991289185>

www.biotech-info.net/treaties_and_agreements.html

www.globalsecurity.org/wmd/library/iraq/2004/02/iraq-040209-rfer1012.htm

www.logophilia.com/Wordspy/precautionaryprinciple.asp

www.pipa.org/OnlineReports/GlobalWarning/buenos_aires_02.00.html#1

GIURISPRUDENZA

American Trucking Association v. EPA, 283 F3d 355 (D.C. Cir, 2002); Lead Industries v. EPA, 647 F.2d (D.C. Cir 1980).

C 111/16, Fidenato ed a., punto 51, in Resp. civ. e prev., 2018, 3, 827

C 127/02, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging, punto 44, in Diritto & Giustizia, 2004, 41, 116

C 236/01, Monsanto Agricoltura Italia ed a., punto 113, in Riv. dir. agr., 2003, II, 375

C 282/15, Queisser Pharma, punto 56, in Foro amm., 2017, 1,1.

C 41/11, Inter Environment Wallonie; 13 giugno 2013

C 497/15, Euro – Team; 20 marzo 2017

C – 28/09, Commissione c. Austria; 28 febbraio 2012

Caso C-236/01, Monsanto Agricoltura Italia v. Presidenza del Consiglio dei ministri, 2003, parere dell'avvocato generale, par 108

Caso T – 13/99, Pfizer Animal Health S.A. v. Consiglio, Tribunale europeo di primo grado, 11 settembre 2002, in “Raccolta”, 2002, II, p. 3305

Caso T-13/99, Pfizer Animal Health S.A. v. Consiglio, 1999, ECR II – 1961 (Celex n.699 B00113), 1999, ordinanza del presidente del tribunale di prima istanza

CAUSE RIUNITE DA C-487/17 A C-489/17, Verlezza e a., Corte di giustizia europea, in “Raccolta”, 2019, pp. 1- 14

CAUSE RIUNITE DA C-487/17 A C-489/17, Verlezza e a., Corte di giustizia europea, in “Raccolta”, 2019, pp. 1- 14

Commissione c. Danimarca, C- 192/01, “in Raccolta”,2003

CONS. STATO, Sez. IV 28 febbraio 2018, n. 1240, in www.reteambiente.it

CONS. STATO, Sez. V 27 dicembre 2013, n. 6250, in Riv. giur. edil., 2014, I, 106

CORTE GIUST, 7 febbraio 1985, 173/83, Commissione c. Francia

CORTE GIUST., 20 settembre 1988, 302/86, Commissione c. Danimarca, punto 9

CORTE GIUST., 7 febbraio 1985, 240/83, ADBHU, 531, punto 13

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II 26 novembre 2018, n. 11460, in Foro amm., 2018, 11, 2036

Tribunale di primo grado dell'Unione Europea T-74/00, Artedogan, sent. del 26 novembre 2002, p. 184.

Tribunale di primo grado dell'Unione europea, T-13/99, Pfizer, sent. dell'11 settembre 2002, pp. 144-146

Ringraziamenti

Ringrazio il Professor Schiano di Pepe e il Dottor Bonacchi per il supporto e la presenza costante durante la stesura della tesi, senza il vostro prezioso contributo non sarei riuscito a laurearmi.

Un grazie alla mia Famiglia, a mia madre e mio padre, che mi avete sempre sostenuto e aiutato a vostro modo.

Grazie ai miei amici, dai più intimi ai più lontani, perché senza di voi non avrei mai avuto il supporto necessario per arrivare a questo importante traguardo.