

PRINCIPIO DI PRECAUZIONE IN MATERIA AMBIENTALE E RESPONSABILITÀ  
PENALE DELLA P.A.: UNO SGUARDO SUGLI ORIENTAMENTI  
GIURISPRUDENZIALI PER UNA DIFFICILE CONCILIABILITÀ\*

di Elio Lo Monte\*\*

SOMMARIO: 1. - Premessa. 2.- I risvolti problematici della prevenzione ambientale. 3.- Il principio di precauzione (cenni). 4. - Gli orientamenti giurisprudenziali.

### 1.- Premessa.

Il termine prevedere – prendendo spunto dal titolo dell’odierno convegno – «dal lat. *praevidere*, comp. di *prae*- “pre-” e *videre* “vedere”»<sup>1</sup> sta a significare: conoscere in precedenza, ipotizzare la possibilità di un evento, supporre in anticipo ciò che avverrà, ipotizzare la possibilità di un evento, congetturare quello che si verificherà; prendere in considerazione un’ipotesi come possibile, come probabile. Sinonimi di prevedere sono, dunque: presagire qualcosa, predire, presentire, ecc.

La prevenzione in materia di ambiente – è noto – risulta affidata ai due principi cardine della precauzione e dell’azione preventiva<sup>2</sup> che, insieme ai principi della correzione, in via prioritaria alla fonte dei danni causati all’ambiente, e di ‘chi inquina paga’, rappresentano la linea tendenziale della «politica della Comunità in materia ambientale (che) mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni della Comunità» (art. 174 co. 2 del Trattato che istituisce la Comunità europea, nella versione consolidata di Nizza).

Attraverso questi quattro principi, dunque, la politica della Comunità Europea in materia ambientale cerca di perseguire gli obiettivi di:

- 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 (art. 174 co. 1).

Ora, se sul piano degli obiettivi preventivati i quattro principi appena richiamati risultano certamente condivisibili e possono svolgere un ruolo importante, nella misura in cui indicano

---

\*Testo della Relazione, corredata successivamente da essenziali riferimenti bibliografici, svolta al Convegno su: «La responsabilità ambientale in seno alla P.A.: “prevedere e provvedere”», organizzato dal CIA - Comitato impegno per l’ambiente - Palazzo della Provincia - Salerno, 3 febbraio 2023.

\*\* Professore Ordinario di Diritto penale - Dipartimento di Scienze Giuridiche (Scuola di Giurisprudenza) - Università degli Studi di Salerno.

<sup>1</sup> <https://www.treccani.it/vocabolario/prevedere>.

<sup>2</sup> Secondo il T.A.R. Sicilia – Palermo - Sez. I, sent. n. 1503 del 4 aprile 2019, in <https://www.giustizia-amministrativa.it>, p. 18, nel diritto dell’U.E., principio di proporzionalità e principio di precauzione si combinano, allo scopo di fornire una risposta equilibrata ad un problema di bilanciamento fra esigenze di tutela di beni primari quali la salute o l’ambiente (legittimanti interventi autoritativi con effetto condizionante), ed esigenze connesse all’esercizio delle libertà garantite dal Trattato (si veda in tal senso, esemplificativamente, la sentenza della Corte di Giustizia CE, Grande Sezione, 6 dicembre 2005, resa nei procedimenti riuniti C-453/03, C-11/04, C-12/04 e C-194/04).

il percorso da sviluppare, sul terreno dell'attivazione di strumenti penali tali opzioni necessitano di un'opera di rimodellamento calibrata sulle particolari categorie richieste dall'applicazione del diritto penale.

In altre parole, se il termine prevenzione è chiaro dal punto di vista etimologico o semantico più di un problema solleva il suo trasferimento sul terreno dell'applicazione penalistica.

Il principio di precauzione, a cui saranno dedicate le odierne riflessioni, quale fonte della responsabilità penale in capo alla P.A., necessita di irrinunciabili 'specificazioni' ai fini della punibilità di eventuali comportamenti (siano essi attivi od omissivi).

Sotto questo profilo il legislatore interno – secondo una tradizione tanto risalente quanto deprecabile – nulla ha stabilito in proposito, limitandosi a richiamare nel Testo Unico dell'Ambiente (in seguito TUA) il principio di precauzione.

L'art. 301 co. 1 T.U.A., infatti, recante 'Attuazione del principio di precauzione', si limita a stabilire che: «1. In applicazione del principio di precauzione di cui all'articolo 174, paragrafo 2, del Trattato CE, *in caso di pericoli, anche solo potenziali, per la salute umana e per l'ambiente*, deve essere assicurato un alto livello di protezione» (corsivo aggiunto). Il comma 2 dello stesso articolo specifica che: «2. L'applicazione del principio di cui al comma 1 concerne il rischio che comunque possa essere individuato a seguito di una preliminare valutazione scientifica obiettiva».

L'art. 3-ter del TUA stabilisce, inoltre, che «1. La tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private, mediante una adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché al principio "chi inquina paga" che, ai sensi dell'articolo 174, comma 2, del Trattato delle unioni europee, regolano la politica della comunità in materia ambientale».

## **2.- I risvolti problematici della prevenzione ambientale.**

Dalle disposizioni appena richiamate possiamo ricavare che:

a) il principio di 'precauzione' è funzionale a gestire situazioni di pericolo ambientale non conosciute, o non completamente conosciute (mentre quello dell'azione preventiva si riferisce a situazioni che necessitano di misure – che in una fase di anticipazione dell'intervento – sono finalizzate ad eliminare o ridurre rischi che potremmo definire 'certi' di danno all'ambiente connessi all'esercizio di determinate attività);

b) a questa conclusione si perviene ragionando sulle locuzioni richiamate dal legislatore che nel caso del principio di precauzione utilizza la formula in caso di pericoli, anche solo potenziali, per la salute umana e per l'ambiente e nel caso dell'azione preventiva adopera il sintagma 'minaccia imminente'.

In termini più generali la prevenzione è una categoria che – soprattutto negli ultimi decenni – cerca di affermarsi in modo sempre più marcato nell’ambito dell’odierna società.

La diffusione della nozione di prevenzione si riallaccia concetto di diritto penale del rischio, sulla base – con riferimento al settore ambientale<sup>3</sup> – della difficoltà del diritto penale classico di farsi carico della soluzione dei problemi posti dalla cd. ‘società del rischio’ (*Risikogesellschaft*)<sup>4</sup>, in quanto sul piano dommatico a venire in evidenza è, in special modo, il problema relativo all’accertamento del nesso causale tra condotta (inquinamento) ed evento (nocimento alla salute umana). Quindi, si tratterebbe di un ‘nuovo diritto penale’ in grado di far fronte alle richieste delle moderne compagini sociali, pluraliste e tecnologiche, che hanno visto la crescita incessante dei delitti colposi e la necessità di coniugare l’avanzamento tecnologico con la tutela dei beni giuridici rilevanti, facendo sì che le attività – seppure pericolose – potessero svolgersi all’interno di perimetri delineati dal legislatore in prima persona o attraverso la previsione di obbligazioni a carico di garanti o professionisti.

Non è questa la sede per affrontare questioni sottese all’esasperata anticipazione dell’intervento penale ancorato a forme di pericolo astratto o presunto oppure, addirittura, ad ipotesi di c.d. diritto penale del comportamento<sup>5</sup> (che giustifica l’irrogazione della sanzione penale per la mera inosservanza o delle prescrizioni poste dalle agenzie regolamentatrici oppure delle norme riferite al futuro<sup>6</sup>), ma solo segnalare come la categoria della prevenzione, in rapporto all’attività della P.A., pone un duplice ordine di problemi:

- a) se si anticipa troppo l’intervento dei pubblici poteri, seppure nell’ottica di evitare qualunque possibile pericolo, c’è il rischio di bloccare qualsivoglia attività e, quindi, qualsiasi possibilità di sviluppo;
- b) se si ritarda troppo l’attivazione di strumenti in grado di contrastare possibili accadimenti, l’azione difensiva rischia di rivelarsi inutile in quanto il danno potrebbe già essersi verificato, non solo per l’ambiente ma anche per la persona umana.

Come evidenziato dal giudice amministrativo il principio di precauzione ambientale comporta l’obbligo per le Autorità amministrative competenti di «stabilire una tutela anticipata rispetto alla fase di applicazione delle migliori tecniche proprie del principio di prevenzione. Tale anticipazione è del pari legittima in relazione ad un’attività potenzialmente pericolosa, idonea a determinare rischi che non sono oggetto di conoscenza certa, compresa l’ipotesi di danni che siano poco conosciuti o solo potenziali. Sicché, rispetto ad una situazione di tal

---

<sup>3</sup> Si pensi alle problematiche interconnessioni tra diritto penale e sviluppo tecnologico (quest’ultimo inteso come ambito in grado di abbracciare anche questioni di natura ecologico-ambientale); in precedenza sul tema E. HILGENDORF, *Strafrechtliche Produkthftung in der Risikogesellschaft*, Berlin, 1993, p. 51 ss.; C. PRITZWITZ, *Strafrecht und Risiko*, Frankfurt am Main 1993, *passim*; L. KULHEN, *Zum Strafrecht der Risikogesellschaft*, in *GA* 1994, p. 347 ss.; con particolare riferimento alle biotecnologie E. CORN, *Il principio di precauzione nel diritto penale. Studio sui limiti all’anticipazione della tutela penale*, Torino, 2013.

<sup>4</sup> U. BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, (1996), Roma, 2013; ID., *Conditio humana. Il rischio nella società globale*, Bari, 2008.

<sup>5</sup> F. STELLA, *Giustizia e modernità. La protezione dell’innocente e la tutela delle vittime*, Milano, 2002, p. 387 ss.

<sup>6</sup> G. STRATENWERTH, *Zukunftsicherung mit den Mitteln des Strafrechts?*, in *ZStW* 1993, p. 696.

genere, il principio di precauzione impone che l'Autorità amministrativa interessata ponga in essere un'azione di prevenzione anticipata rispetto al consolidamento delle conoscenze scientifiche»<sup>7</sup>. Il principio di diritto appena richiamato appare certamente condivisibile, sui terreni dell'attività della P.A., ma il problema sorge, si ribadisce, sul piano penalistico ove occorre stabilire i presupposti di applicabilità del principio di precauzione, che non può essere genericamente invocato *ex post* per fondare una responsabilità penale alla luce del fatto (dannoso o pericoloso per la salute umana e per l'ambiente) verificatosi.

### 3.- Il principio di precauzione (cenni).

Prima di procedere all'analisi delle ricadute del principio di precauzione appare corretto, per ragioni metodologiche, qualche cenno al principio in questione al solo fine di un migliore inquadramento normativo<sup>8</sup>.

Procedendo per rapidi salti possiamo richiamare il Principio 15 della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo, riunita a Rio de Janeiro dal 3 al 14 giugno 1992, che richiama la Dichiarazione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente adottata a Stoccolma il 16 giugno 1972, quando afferma: «Al fine di proteggere l'ambiente, gli Stati applicheranno largamente, secondo le loro capacità, il metodo precauzionale. In caso di rischio di danno grave o irreversibile, l'assenza di certezza scientifica assoluta non deve servire da pretesto per rinviare l'adozione di misure adeguate ed effettive, anche in rapporto ai costi, dirette a prevenire il degrado ambientale».

Il principio lo ritroviamo, successivamente, nell'art. 130 R - Trattato CE (versione consolidata Maastricht) (poi art. 174 del Trattato CE) che al comma 2 stabilisce: «La politica della Comunità in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni della Comunità. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio 'chi inquina paga'».

In tale contesto, le misure di armonizzazione rispondenti ad esigenze di protezione dell'ambiente comportano, nei casi opportuni, una clausola di salvaguardia che autorizza gli

---

<sup>7</sup> TAR Puglia - Bari, Sez. II n. 462 del 13 marzo 2021, in <https://lexambiente.it>.

<sup>8</sup> Sul principio di precauzione, nell'ambito di una ricca letteratura, per i diversi profili affrontati, cfr. D. CASTRONUOVO, *Principio di precauzione e diritto penale: paradigmi dell'incertezza nella struttura del reato*, Roma, 2012; M.N. MASULLO, *Colpa e precauzione nel segno della complessità: teoria e prassi nella responsabilità dell'individuo e dell'ente*, Napoli, 2012; F. CONSORTE, *Tutela penale e principio di precauzione. Profili attuali, problematicità, possibili sviluppi*, Torino, 2013; E. CORN, *Il principio di precauzione. Studio sui limiti all'anticipazione della tutela penale*, Torino, 2013; F. GIUNTA, *Il diritto penale e le suggestioni del principio di precauzione*, in *Criminalia*, 2006, p. 227 ss.; G. FORTI, "Accesso" alle informazioni sul rischio e responsabilità: una lettura del principio di precauzione, *ivi*, 2006; C. RUGA RIVA, Principio di precauzione e diritto penale, in E. DOLCINI - C. E. PALIERO, (a cura di), *Scritti in onore di Marinucci*, II, Milano, 2006, p. 1754 ss.; ID., *Dolo e colpa nei reati ambientali. Considerazioni su precauzione, dolo eventuale ed errore*, in (19 gennaio 2015) <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org>; C. PIERGALLINI, *Attività produttive, decisioni in stato di incertezza e diritto penale*, in M. DONINI - M. PAVARINI (a cura di), *Sicurezza e diritto penale*, Bologna, 2011, p. 327 ss.

Stati membri a prendere, per motivi ambientali di natura non economica, misure provvisorie soggette ad una procedura comunitaria di controllo».

Un'altra tappa verso la piena affermazione delle opzioni di prevenzione va rinvenuta nel Regolamento (CE) 178/2002<sup>9</sup> che all'art. 7 (rubricato: 'Principio di precauzione') così stabilisce: «1. Qualora, in circostanze specifiche a seguito di una valutazione delle informazioni disponibili, venga individuata la possibilità di effetti dannosi per la salute ma permanga una situazione d'incertezza sul piano scientifico, possono essere adottate le misure provvisorie di gestione del rischio necessarie per garantire il livello elevato di tutela della salute che la Comunità persegue, in attesa di ulteriori informazioni scientifiche per una valutazione più esauriente del rischio.

2. Le misure adottate sulla base del paragrafo 1 sono proporzionate e prevedono le sole restrizioni al commercio che siano necessarie per raggiungere il livello elevato di tutela della salute perseguito nella Comunità, tenendo conto della realizzabilità tecnica ed economica e di altri aspetti, se pertinenti. Tali misure sono riesaminate entro un periodo di tempo ragionevole a seconda della natura del rischio per la vita o per la salute individuato e del tipo di informazioni scientifiche necessarie per risolvere la situazione di incertezza scientifica e per realizzare una valutazione del rischio più esauriente».

Va richiamata, ancora, la Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione del 2000<sup>10</sup> con la quale si specifica che l'applicazione del principio di precauzione appartiene alla gestione del rischio, quando l'incertezza scientifica non consente una valutazione completa di tale rischio e i responsabili ritengono che il livello prescelto di protezione dell'ambiente o della salute umana, animale o vegetale possa essere minacciato. La Commissione ritiene che le misure che applicano il principio di precauzione si iscrivano nel contesto generale dell'analisi del rischio, e più in particolare nella gestione del rischio.

#### **4. - Gli orientamenti giurisprudenziali.**

Ora, prendendo spunto proprio dall'affermazione della Commissione, che lega principio di precauzione e gestione del rischio, dobbiamo chiederci se quest'ultimo, come disciplinato dal TUA<sup>11</sup>, possa essere invocato per fondare una responsabilità penale della P.A.

---

<sup>9</sup> Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare, in <https://eur-lex.europa.eu>.

<sup>10</sup> Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione /\* COM/2000/0001 def. \*/, in <https://eur-lex.europa.eu>.

<sup>11</sup> In precedenza, il principio veniva affermato in altri provvedimenti normativi; ad es. nella l.n. 36/2001, relativa all'inquinamento elettromagnetico che, all'art. 1 co. 1 lett. b), prevede di promuovere la ricerca scientifica per la valutazione degli effetti a lungo termine e attivare misure di cautela da adottare in applicazione del principio di precauzione di cui all'articolo 174, paragrafo 2, del trattato istitutivo dell'Unione Europea; nella l. n. 57/2001, in tema di apertura e regolazione dei mercati che all'art. 7 co. 3 lett. d) così dispone: garantire la tutela della salute dei consumatori nel rispetto del principio di precauzione, promuovendo la riconversione della produzione intensiva zootecnica in produzione estensiva biologica e di qualità, favorire il miglioramento e la tutela dell'ambiente naturale, delle condizioni di igiene e di benessere degli animali negli allevamenti, nonché della qualità dei prodotti

Dalle norme prima richiamate non è possibile rinvenire alcuna obbligazione derivante dal principio precauzionale nell'attuale disciplina ambientale, poiché l'art. 3-ter TUA non detterebbe una regola di condotta quanto un principio bisognoso di *interpositio legislatoris*.

Per fondare la responsabilità penale e, dunque, per ascrivere un determinato evento ad un soggetto occorre che a monte vi sia stato un intervento del legislatore che stabilisca quando e in quali circostanze sia possibile attivare determinati interventi in mancanza dei quali – tralasciando le ipotesi dolose – scatterebbe una responsabilità di natura colposa od omissiva.

Molto sinteticamente, non potrebbe invocarsi un generico dovere di precauzione, vincolante ai sensi dell'art. 3-ter TUA; tale articolo, letto insieme all'art. 301 TUA, pone in capo (all'operatore) all'inquinatore un mero dovere di informazione alla autorità competenti.

Infatti, l'art. 301 del TUA stabilisce che l'operatore interessato, quando emerga il rischio suddetto, deve informarne senza indugio, indicando tutti gli aspetti pertinenti alla situazione, il comune, la provincia, la regione o la provincia autonoma nel cui territorio si prospetta l'evento lesivo, nonché il Prefetto della provincia che, nelle ventiquattro ore successive, informa il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Il comma 4 dello stesso art. 301 TUA stabilisce, conseguentemente, che:

Il Ministro dell'ambiente, in applicazione del principio di precauzione, ha facoltà di adottare in qualsiasi momento misure di prevenzione, ai sensi dell'articolo 304, che risultino:

- a) proporzionali rispetto al livello di protezione che s'intende raggiungere;
- b) non discriminatorie nella loro applicazione e coerenti con misure analoghe già adottate;
- c) basate sull'esame dei potenziali vantaggi ed oneri;
- d) aggiornabili alla luce di nuovi dati scientifici.

Ne discende – come sostenuto dal Consiglio di Stato<sup>12</sup> – che il principio di precauzione, ferma restando l'assoluta rilevanza nel diritto ambientale interno ed eurounitario, non legittima di per sé, in difetto di specifiche disposizioni normative, l'esercizio, da parte del Sindaco, di un potere 'innominato' di inibizione di attività amministrative e/o economiche, qualora non sussista, con sufficiente certezza, alcun pericolo attuale, concreto ed irreparabile per la pubblica incolumità, ed in particolare per la salute pubblica.

Quando invece il pericolo è effettivo e certo scatta l'esercizio del potere di ordinanza urgente e contingibile da parte del Sindaco che presuppone, si ribadisce, necessariamente situazioni di pericolo effettivo non tipizzate dalla legge, non altrimenti fronteggiabili con i mezzi ordinari apprestati dall'ordinamento, la cui sussistenza deve essere suffragata da istruttoria adeguata e da congrua motivazione.

---

per uso umano e dei mangimi per gli animali, in particolare sviluppando e regolamentando sistemi di controllo e di tracciabilità delle filiere agroalimentari..

<sup>12</sup> Sez. IV, 11 gennaio 2021, n. 344, in <https://www.ambientediritto.it>, nella fattispecie il giudice amministrativo ha confermato le statuizioni della pronuncia di primo grado poiché non sussisteva, con sufficiente certezza, alcun pericolo attuale, concreto e irreparabile per la pubblica incolumità e per la salute pubblica tale da giustificare l'adozione di una misura contingibile.

Sostenere il contrario significherebbe snaturare le categorie penalistiche; per l'ascrizione della responsabilità penale occorre – lo richiede il principio di legalità – che a monte vi sia una fattispecie incriminatrice (vale a dire un fatto di reato ipotizzato dal legislatore), che vi sia una condotta che viola la norma e un nesso causale tra condotta ed evento (e, dunque, un rapporto tra comportamento e risultato dannoso o pericoloso). E tutto ciò deve essere previsto prima della commissione del fatto secondo il noto brocardo *nullum crimen, nulla poena sine lege*.

Il principio di precauzione non può essere invocato come regola generale che circola nell'ordinamento e, in quanto tale, essere fonte di ascrizione della responsabilità penale, se non viene trasferito in ipotesi di reato siano esse di danno o di pericolo.

Può essere richiamato in proposito un recente arresto della Corte regolatrice<sup>13</sup> relativo al procedimento che ha visto imputati i vertici della Protezione Civile ed alcuni tra i componenti della Commissione Grandi Rischi, per omicidio colposo plurimo in occasione del sisma di L'Aquila dell'aprile 2009.

La Corte di Cassazione – confermando la decisione della Corte territoriale che aveva 'ribaltato' la sentenza di condanna del giudice di primo grado – ha statuito, con particolare riferimento alla regola cautelare, come quest'ultima sia «fondata sulla prevedibilità ed evitabilità dell'evento, con riguardo ai casi in cui la verifica di questo, in presenza della condotta colposa, può ritenersi, se non certa, quantomeno possibile sulla base di elementi d'indagine dotati di adeguata concretezza e affidabilità, sia pure di solo di consistenza empirica e non scientifica. Essa, invece, non può essere individuata sulla scorta del principio di precauzione, che ha riguardo ai casi in cui si è rimasti al livello del 'sospetto' che, in presenza di certi presupposti, possano verificarsi effetti negativi (in particolare sulla salute dell'uomo) – e dunque quando manchi in senso assoluto una possibile spiegazione dei meccanismi causali o non si disponga di concreti elementi di indagine (sia pure di consistenza empirica e non scientifica) idonei a formulare attendibili e concrete previsioni circa il ricorso di eventuali connessioni causali tra la condotta sospetta e gli eventi lesivi».

Si tratta di una decisione di particolare importanza perché, come segnalato, in passato la Corte di Cassazione aveva – pur negando in via generale il rapporto tra principio di precauzione e responsabilità penale – sotto profili diversi riconosciuto ampia rilevanza alla precauzione pervenendo ad una sorta di 'flessibilizzazione' delle categorie penalistiche<sup>14</sup>, al fine di consolidare ricostruzioni processuali verso sentenze di condanna. Possono essere richiamati in proposito i ben noti casi del Petrolchimico di Porto Marghera, di Sarno e di Quindici.

Si tratta di una impostazione che non può essere condivisa (e la Corte successivamente con la decisione n. 12478/2015 ha modificato orientamento) proprio perché snatura le categorie penalistiche.

---

<sup>13</sup> Cass. pen, Sez. IV, 19 novembre 2015, n. 12478, in <https://archiviopdc.dirittopenaleuomo.org>.

<sup>14</sup> C. PIERGALLINI, *Il paradigma della colpa nell'età del rischio: prove di resistenza del tipo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2005, 4, p. 1670 ss.

In conclusione: rispetto a pericoli certi e imminenti vanno attivati dalla P.A. provvedimenti urgenti anche attraverso ordinanze contigibili e urgenti, altrimenti si profila una responsabilità penale della P.A.

L'attivazione della regola precauzionale richiede che a monte vi sia una preliminare valutazione scientifica obiettiva<sup>15</sup>; e, dunque, nel caso in cui le scienze tecniche affermino la possibile verificazione di determinati eventi, ai fini della tutela della pubblica incolumità e dell'ambiente, va attivata la regola precauzionale con la mancata autorizzazione oppure con la revoca dell'eventuale autorizzazione. In tali ipotesi devono prevalere «le esigenze connesse alla protezione di tali valori sugli interessi economici»<sup>16</sup> pena il verificarsi un comportamento

---

<sup>15</sup> Valgano in proposito le considerazioni svolte dalla Corte costituzionale (sent. n. 116 del 17 marzo 2006, in <https://www.cortecostituzionale.it>) laddove afferma che «l'imposizione di limiti alla libertà di iniziativa economica, sulla base dei principi di prevenzione e precauzione nell'interesse dell'ambiente e della salute umana, può legittimamente avvenire soltanto sulla base di indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite tramite istruzioni ed organismi, di norma nazionali o sopranazionali, a ciò deputati, dato l'essenziale rilievo che, a questi fini, rivestono gli organismi tecnico scientifici». In linea con siffatte conclusioni si v. T.A.R. Sicilia – Palermo, cit., quando sostiene che la competenza, con riferimento all'adozione del provvedimento che esclude l'assoggettabilità alla VIA (c.d. *screening*), spetta agli organi di amministrazione tecnica poiché esso si sostanzia nella traduzione di un potere esclusivamente tecnico-discrezionale da esercitarsi sulla base di un unico parametro, rappresentato dal fatto che l'opera sia certamente suscettibile nell'ambito delle fattispecie escluse dalla rigorosa procedura di VIA per ragioni puramente tecnico-scientifiche. Il principio di precauzione deve orientare l'applicazione e l'esercizio dei poteri decisori in funzione dell'acquisizione più accurata possibile (sul piano fattuale e scientifico) di elementi conoscitivi tali da orientare la decisione concreta dell'amministrazione sulla base dei criteri della proporzionalità delle misure, della non discriminazione delle stesse, della loro coerenza, dell'esame dei vantaggi e degli oneri derivanti dall'azione o dalla mancanza di azione e dall'esame dell'evoluzione scientifica.

<sup>16</sup> Cfr. T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 5 dicembre 2020, n. 5835, in <https://www.ildirittoamministrativo.it>, secondo cui il principio di precauzione, costituente uno dei canoni fondamentali del diritto alla salubrità dell'ambiente e alla salute, rappresenta al tempo stesso un principio generale del diritto comunitario che obbliga alle Autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati al fine di prevenire taluni rischi potenziali per la sanità pubblica, per la sicurezza e per l'ambiente e, posto in relazione al complementare principio di prevenzione, si caratterizza anche per una tutela anticipata rispetto alla fase dell'applicazione delle migliori tecniche previste al fine di evitare che l'attività posta in essere possa danneggiare l'uomo o l'ambiente. Il giudice amministrativo campano fa proprie le conclusioni esplicitate in sede sovranazionale e nazionale (Corte di Giustizia CE, 26.1.2002 T132; sentenza 4 luglio 1998, causa C-248/95; sentenza 3 dicembre 1998, causa C-67/97; Bluhme; Cons. Stato, VI, 3.12.2002, n. 6657; T.A.R. Lombardia, Brescia, 11.4.2005, n. 304) per le quali l'esigenza di tutela della salute diventa imperativa già in presenza di rischi soltanto possibili, ma non ancora scientificamente accertati, atteso che, essendo le istituzioni comunitarie e nazionali responsabili - in tutti i loro ambiti di azione - della tutela della salute, della sicurezza e dell'ambiente, la regola della precauzione può essere considerata come un principio autonomo che discende dalle disposizioni del Trattato UE. Il principio in questione deve essere applicato facendo prevalere le esigenze connesse alla protezione di tali valori sugli interessi economici. Non diversamente T.A.R. Piemonte, Sez. I, 22 gennaio 2018, n. 99, in <https://www.diritto.it>, quando afferma che il principio di precauzione fa obbligo alle autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati al fine di prevenire rischi potenziali per la sanità pubblica, per la sicurezza e per l'ambiente, ponendo una tutela anticipata rispetto alla fase di applicazione delle migliori tecniche proprie del principio di prevenzione. In precedenza, T.A.R. Piemonte, Sez. I, 3 maggio 2010, n. 2294, secondo cui l'applicazione del principio di precauzione comporta, in concreto, che ogni qual volta non siano conosciuti con certezza i rischi indotti da un'attività potenzialmente pericolosa, l'azione dei pubblici poteri deve tradursi in una prevenzione precoce, anticipatoria rispetto al consolidamento delle conoscenze scientifiche. È evidente, peraltro, che la portata del principio in esame può riguardare la produzione normativa in materia ambientale o l'adozione di atti generali ovvero, ancora, l'adozione di misure cautelari, ossia tutti i casi in cui l'ordinamento non preveda già parametri atti a proteggere l'ambiente dai danni poco conosciuti, anche solo potenziali.



omissivo penalmente sanzionabile. Va da sé che il livello dei bei giuridici gioca un ruolo fondamentale, di guisa che rispetto a possibili rischi per la salute umana la soglia di anticipazione del pubblico intervento si sposta in avanti.

In altri termini, il principio di precauzione non può essere invocato come pretesto per fini meramente protezionistici o, ancor di più, per giustificare ‘forzature’ del corretto del corretto funzionamento delle categorie penalistiche, seppure ancorate ad ipotetiche pretese di maggior tutela, perché richiede, a monte, una accurata e calcolata gestione del rischio in tutti quei casi in cui i dati scientifici disponibili non ne consentono una preventiva compiuta valutazione<sup>17</sup>. La vera difficoltà concerne la capacità scientifica di ‘prevedere’ il momento in cui occorre intervenire rispetto a determinati fenomeni che possono mettere a rischio la persona prima ancora dell’ambiente e, quindi, fondare l’attivazione del diritto penale rispetto ad atteggiamenti negligenti o superficiali.

---

<sup>17</sup> E. MICHETTI, *Ambiente: il Consiglio di Stato conferma gli indirizzi elaborati dalla giurisprudenza comunitaria sul principio di precauzione*, in *Gazz. amm.*, 8 gennaio 2014, per il quale nelle prese di posizione del giudice amministrativo si rifiuta un approccio puramente ipotetico del rischio, fondato su semplici supposizioni non ancora accertate scientificamente; viene specificato che l’adozione di misure fondate sul principio di precauzione è condizionata al preventivo svolgimento di una valutazione quanto più possibile completa dei rischi calata nella concretezza del contesto spazio temporale di riferimento, valutazione che deve concludersi con un giudizio di stretta necessità della misura.