

IL PRINCIPIO DI PREVENZIONE

di Gloria Mancini Palamoni

Premessa

Questa comunicazione si inserisce nell'ambito del Convegno sui principi di diritto ambientale con l'intento di fornire al Lettore, per completezza della trattazione, un breve quadro che descriva il principio di prevenzione.

In via preliminare è opportuno ribadire, essendo già esaustivamente argomentato in altre Relazioni, come una definizione di ambiente non sia stata ben delineata dal Legislatore, ma soprattutto che, quando si parla di ambiente, ci si riferisce a tutto un insieme di elementi che investono pressoché ogni aspetto della vita di ciascun individuo.

Come un'illustre dottrina ha ben specificato, invero, quando si affrontano le tematiche ambientali lo si fa riferendosi ad un bene "ambiente" di cui tutti usufruiamo; nell'ordinamento europeo, infatti, l'ambiente è definitivamente assunto a valore in sé, ad oggetto di tutela diretta in quanto tale, ottenendo non solo forme di protezione mediata trattandosi di un valore potenzialmente compromettibile con il processo di crescita.¹

Quando ci si occupa di diritto ambientale, inteso come ambito disciplinare autonomo, dotato di un proprio corpus di principi, inoltre, lo si fa in relazione ad una creazione dell'ordinamento europeo operata da quell'autorevole dottrina che ha potuto interpretarlo come un processo di percorsi adattativi² e che vede le sue origini negli anni Settanta del secolo scorso.

Il termine "ambiente", infatti, si presta a riassumere i diversi aspetti del rapporto tra l'uomo ed il mondo che lo circonda, le molteplici articolazioni geografico-territoriali in cui si sviluppa tale rapporto, dall'intera biosfera ai singoli ecosistemi ed il suo continuo svolgersi ed evolversi³, tant'è che la letteratura sul punto ha definito

¹ M. RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 1-2/2012, 62-63.

² M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Giappichelli, 2007, 64-65.

³ A. CROSETTI – R. FERRARA – F. FRACCHIA – N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, Laterza, Roma-Bari, 2003, 4.

il concetto "ambiente" come una "categoria nel senso filosofico del termine" alla cui stregua orientare le azioni nella dinamica dello scontro sociale degli interessi nella cui prospettiva devono essere declinate le nuove disposizioni del Codice dell'ambiente; con la conseguenza che la collocazione dell'ambiente tra i valori dell'ordinamento ha determinato la necessità di un contemperamento con altri valori ritenuti altrettanto rilevanti a livello costituzionale e spesso in conflitto tra di loro cosicché, ancora una volta, il bilanciamento degli interessi finisce col rappresentare la forma più efficace di soluzione di eventuali contrasti.⁴

Con particolare riferimento al principio di prevenzione, poi, occorre anzitutto precisare che esso è stato introdotto nel Trattato CE, insieme con quelli di correzione e di "chi inquina paga" (tutti giustapposti e di origine comunitaria), con l'emanazione, nel 1986, dell'Atto Unico Europeo nel quale, peraltro, la materia ambientale compare per la prima volta in un'ottica autonoma rispetto alle questioni di mercato.

In buona sostanza, quindi, da un punto di vista storico, l'Atto Unico Europeo ha rappresentato un passaggio fondamentale nelle scelte di politica ambientale non finalizzata unicamente al mercato.

Come noto, per di più, detti principi non vincolano solo il Legislatore comunitario, ma anche, direttamente, le pubbliche amministrazioni nazionali in virtù del collegamento ad essi operato, a livello interno, dalla legge sul procedimento amministrativo. La legge 7 agosto 1990, n. 241, invero, all'art. 1 richiama proprio, tra i principi che devono essere rispettati nello svolgimento dell'attività amministrativa, quelli dell'ordinamento comunitario, con la conseguenza che una loro eventuale violazione può comportare l'adozione di provvedimenti amministrativi illegittimi e, pertanto, passibili di annullamento.⁵

Pure lo stesso principio di prevenzione, tra l'altro com'è ovvio, è contenuto nel Codice dell'ambiente. L'art. 3 *ter* del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, inserito dal d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, sancisce proprio che la tutela ambientale e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita dagli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche, pubbliche e private, mediante

⁴ R. ROTA, *Brevi note sui "nuovi" principi generali di tutela ambientale*, www.astrid.eu, 4.

⁵ M. RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 1-2/2012, 69.

un'azione informata anche, tra gli altri, al principio dell'azione preventiva, ai sensi dell'art.,174, comma 2, del Trattato dell'Unione europea, oggi art., 191 paragrafo 2, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

I caratteri del principio

"Prevenire", dal latino "prae" e "venire", dunque, "venire prima", significa "prendere tutte le precauzioni necessarie perché un evento negativo o dannoso non si verifichi"⁶.

Il senso del principio è, dunque, chiaro già partendo dal dato letterale del termine.

Più specificamente, il principio di prevenzione o di azione preventiva, fondando le strategie di tutela ambientale⁷, rappresenta un principio cardine del diritto dell'ambiente, principio che una autorevole dottrina ha sintetizzato richiamando il semplice e famoso slogan pubblicitario che recita "prevenire è meglio che curare". In materia ambientale, infatti, occorre intervenire prima che siano causati dei danni, così da *prevenire*, nella misura in cui ciò sia possibile, eliminare, o, quantomeno, ridurre fortemente, il rischio che tali danni si verifichino. Ciò non solo perché i danni ambientali, una volta verificati, non sempre sono riparabili, ma anche poiché, pur laddove lo siano, l'attività di ripristino, generalmente, è molto più onerosa di quella di prevenzione, con la conseguenza che anch'esso non può prescindere da considerazioni di rilevanza economica.

Manifestazioni del principio di prevenzione, peraltro, si rinvengono anche nelle discipline di pianificazione ambientale (pianificare, infatti, significa programmare, ovvero pensare al futuro e, quindi, anche prevenire) come pure in tutte quelle materie che prevedono che, affinché possa essere svolta un'attività potenzialmente nociva per l'ambiente, questa debba essere preventivamente autorizzata o, ancora, come la tendenziale esclusione della possibilità che le autorizzazioni ambientali siano rilasciate silenziosamente o che il loro posto sia

⁶ Voce *prevenire*, Dizionario Treccani.it.

⁷ U. SALANITRO, *I principi generali del Codice dell'ambiente*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1/2009, 105.

preso da una qualsiasi forma di dichiarazione di inizio attività o segnalazione certificata di inizio attività.⁸

Già da questa prima caratterizzazione emerge l'importanza del principio in esame e, in generale, di tutti i principi del diritto che mai come nella materia ambientale appaiono funzionali ad indirizzare non solo l'agire dell'uomo, ma anche le scelte del Legislatore e dei Giudicanti.

Non a caso, infatti, il principio di prevenzione è stato ritenuto operante in un rapporto di complementarità con quello, più giovane, di precauzione, il quale pare consentire una tutela anticipata rispetto alla fase dell'applicazione delle migliori tecniche previste, tutela che non impone, quindi, un monitoraggio dell'attività da farsi al fine di prevenire i danni, ma esige di verificare preventivamente che l'attività non danneggi l'uomo o l'ambiente.⁹

Per tali ragioni, dunque, l'azione preventiva è, senza dubbio, preferibile a quella risarcitoria: da un lato, infatti, quest'ultima spesso si rivela, come anticipato, economicamente più gravosa, dall'altro, taluni effetti dannosi, ove non siano preventivamente evitati, non sono successivamente riparabili.¹⁰

Ciò poiché è lo stesso art. 3 *ter* sopra citato a conferire, anche al principio di prevenzione, una specifica rilevanza in materia di responsabilità ambientale, ampliando e generalizzando gli obblighi di prevenzione e riparazione del danno ambientale. Già nel sistema vigente, gli operatori esercenti attività economiche potenzialmente pericolose per la salute e per l'ambiente sono tenuti, in via autonoma, ad informare del rischio le Autorità e ad adottare le misure necessarie di prevenzione e di messa in sicurezza per evitare o minimizzare il danno ambientale causalmente connesso con le loro attività; in ogni caso, coloro che intraprendono interventi modificativi dell'ambiente sono tenuti ad esaminare l'eventualità che le proprie attività possano causare danni agli ecosistemi e alle specie animali e vegetali protette e debbano essere, pertanto, sottoposte a valutazione di incidenza. Più in generale, le attività, anche se autorizzate, possono essere inibite dalla pubblica amministrazione ogniqualvolta, pur non essendo stata

⁸ M. RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 1-2/2012, 77-78.

⁹ T.A.R. Campania Napoli Sez. V, 24 febbraio 2011, n. 1105.

¹⁰ A. CROSETTI – R. FERRARA – F. FRACCHIA – N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, Laterza, Roma-Bari, 2003, 35.

violata l'autorizzazione, vi siano pericoli di gravi danni ambientali. Come se, è stato sostenuto in dottrina, la disposizione di cui all'art. 3 *ter* possa essere letta nel senso estensivo sia della finalità degli obblighi di prevenzione e riparazione anche alla tutela di beni diversi dall'ambiente, come i beni culturali ed il paesaggio, sia delle attività sottoposte ai suddetti obblighi, non richiedendo, anche se il danno deriva dall'operazione posta in essere da un *chiunque*, una specifica violazione di una norma di condotta. Ancora, per evitare antinomie con le discipline settoriali, la stessa disposizione può essere intesa in modo ancora più restrittivo, nel senso che, rendendo esplicito il ricorso allo strumento dell'integrazione analogica, agevola l'opera dell'interprete nell'estensione, con tecniche selettive, della portata normativa delle regole impositive degli obblighi di prevenzione e riparazione nei confronti dei privati.¹¹

Si potrebbe dire, pertanto, di essere di fronte ad uno di quei principi che consente di perseguire una politica mirante ad un elevato livello di protezione dell'ambiente e di miglioramento della sua qualità, integrando le esigenze di tutela nella definizione e nell'attuazione delle azioni comunitarie. Il principio di prevenzione, insieme con gli altri in materia ambientale, peraltro, costituisce un limite generale nell'adozione degli atti normativi, di indirizzo e coordinamento e nell'emanazione dei provvedimenti di natura contingibile e urgente, vincolanti l'esercizio del potere discrezionale nell'attività amministrativa e l'esercizio di tutte le attività private.

Il principio di prevenzione (insieme a quello di correzione del danno), peraltro, nel nostro ordinamento è già espresso in tutte quelle discipline volte, secondo un criterio di proporzionalità, a prevenire, o quantomeno a minimizzare, il rischio statisticamente calcolabile del danno (così da evitare o ridurre interventi successivi finalizzati ad eliminarne le conseguenze tanto da essere declinato nelle discipline tese ad imporre una pianificazione ambientale indicativa degli obiettivi di qualità), la correlazione tra gli obiettivi di qualità e gli standard di emissione, il divieto di emettere inquinanti in assenza di autorizzazione impositiva di standard e misure di sicurezza sulla base della migliore tecnologia nonché la temporaneità delle autorizzazioni.

¹¹ U. SALANITRO, *I principi generali del Codice dell'ambiente*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1/2009, 108.

Quando si accenna al principio di prevenzione, dunque, non si può fare a meno di spendere alcune righe anche in merito a quello di precauzione, magistralmente già approfondito¹², il quale si configura come uno sviluppo del principio di prevenzione nonostante, nell'art. 191 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, figuri prima di quello di prevenzione. Applicare il principio di precauzione, invero, significa, come ben evidenziato dalla dottrina, adottare misure di tutela e prevenzione ambientale anche quando non sia assolutamente certo che un determinato fenomeno sia nocivo per l'ambiente, ma, al contempo, sussista un dubbio scientificamente attendibile che possa esserlo. In buona sostanza, alla stregua di detto principio, il legislatore e la pubblica amministrazione, nell'esercizio di poteri discrezionali, sono chiamati, ciascuno nel proprio ruolo, ad agire cautelativamente pure in presenza soltanto di un rischio che l'ambiente possa subire danni significativi per effetto di determinate condotte od omissioni, senza che la mancanza di una prova scientifica certa al riguardo possa essere usata come pretesto per non adottare o rinviare l'adozione di efficaci misure preventive.¹³ Il Codice dell'ambiente, peraltro, all'art. 301 prevede proprio che, in attuazione del principio di precauzione, allorché sorgano pericoli, anche solo potenziali, per la salute umana e per l'ambiente, gli operatori siano tenuti ad adempiere tempestivamente a specifici obblighi informativi nei confronti delle pubbliche autorità ed il Ministero dell'ambiente possa adottare, in qualsiasi momento, apposite misure di prevenzione ai sensi dell'art. 304 dello stesso Codice.¹⁴

Il principio di prevenzione, quindi, è stato teorizzato prima del principio di precauzione e, pur essendo di più facile comprensione, ha avuto un minor ruolo nel contesto delle politiche ambientali. Esso si riferisce all'esigenza di agire tempestivamente per evitare il verificarsi del danno. Quando il danno ambientale si è già verificato, infatti, è, di solito, più costoso ripararlo che prevenirlo, oltre che spesso tecnicamente impossibile. In termini generali, al principio di prevenzione si è

¹² S. SPUNTARELLI, *Il principio di precauzione*, in questo volume.

¹³ Il principio di precauzione, invero, impone di attuare senza indugio azioni di contrasto nelle ipotesi in cui ricorra una minaccia di danni gravi o irreversibili per l'ambiente pur senza disporre di certezze scientifiche assolute sui reali pericoli appreso complementare al principio di proporzionalità in applicazione alle misure da adottare.

¹⁴ M. RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 1-2/2012, 79 e ss.

attribuito l'obiettivo di prevenire il danno dall'utilizzo di prodotti di cui si conosce la pericolosità per l'ambiente e che sono utilizzati tenendo conto di rischi conosciuti e scientificamente provati.¹⁵

Parallelamente il principio di prevenzione stabilisce regole molto varie volte ad evitare che si produca un danno irreversibile all'ambiente a causa di azioni o comportamenti (attivi o omissivi) il cui rischio ambientale è certo; a differenza della precauzione, dunque, le misure di prevenzione si adottano quando è conosciuto con certezza il rischio provocato da certe azioni o da certe attività. Al fine di assicurare piena attuazione di questi principi la politica ambientale comunitaria, attraverso opportune direttive, ha, come ben noto, da tempo, individuato strumenti a carattere preventivo specifico, sia a contenuto autorizzatorio, in riferimento ad opere ed impianti (VIA), ma anche attraverso piani e programmi (VAS) e attività (autorizzazione integrata ambientale) o relativi al profilo della responsabilità (danno ambientale).¹⁶

Peraltro, è stato anche ritenuto che le funzioni di prevenzione siano rivolte con più specifiche finalità alla individuazione dei pericoli e dei rischi connessi con determinate attività connotate dall'inerenza dell'interesse ambientale nonché dall'essere a forte rischio (c.d. prevenzione-previsione). La stessa dottrina ha, poi, ritenuto di poter distinguere, da un lato, una prevenzione negativa, caratterizzata dalla predisposizione di misure tese ad impedire o evitare gli effetti lesivi o tali da provocare danni e mettere a repentaglio beni giuridici meritevoli di tutela; dall'altro, una prevenzione positiva, finalizzata all'adozione di misure precauzionali tese a limitare, contenere, escludere il verificarsi di effetti lesivi; ancora, una prevenzione-previsione, appunto, volta a prefigurare gli effetti lesivi di eventi probabili di origine naturale o derivanti da attività umane allo scopo di adottare le misure necessarie; infine, una prevenzione-protezione caratterizzata da una vasta gamma di speciali cautele di presidio ambientale e/o sanitario finalizzate a limitare la gravità e l'intensità degli eventi ovvero a circoscriverne la diffusione.¹⁷

¹⁵ G. LO SCHIAVO, *La Corte di giustizia e l'interpretazione della direttiva 35/2004 sulla responsabilità per danno ambientale: nuove frontiere*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, fasc.1, 2011, 83.

¹⁶ A. CROSETTI, *I controlli ambientali: natura, funzioni, rilevanza*, in *Riv. giur. ambiente*, fasc.6, 2007, 945.

¹⁷ P. DELL'ANNO, *Prevenzione dall'inquinamento ambientale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1986, 206 ss.

La stessa dottrina ha anche evidenziato, proprio con riferimento a tale ultimo corollario, che le ordinanze contingibili ed urgenti, di cui all'art. 54 del T.U.E.L., si pongono quale rimedio effettivo al fine di intervenire in maniera celere e immediata anche su quegli eventi negativi di carattere ambientale che pongono in pericolo o che possono danneggiare o aggravare i pregiudizi arrecati all'incolumità pubblica, onde evitare di dover intervenire a porre rimedio in via successiva alla produzione di gravi danni.¹⁸

La dottrina ha saggiamente aggiunto che detto principio, sancito a livello internazionale nel 1992 con la Convenzione di Rio, vada proprio a rafforzare il principio di prevenzione, estendendone la rilevanza ai rischi ipotetici: secondo il principio di precauzione, infatti, in presenza di un rischio grave per l'ambiente, l'incertezza scientifica non deve costituire una ragione sufficiente per esimersi dall'intervenire. Il principio di precauzione, inoltre, è anche posto a fondamento delle discipline volte a ridurre i rischi di incidenti nella detenzione e nel trasporto di sostanze pericolose, nonché delle discipline impositive della valutazione ambientale strategica per i piani ed i programmi, della valutazione di impatto ambientale per i progetti e della valutazione di incidenza degli interventi sugli ambienti e le specie di rilevanza comunitaria. È, altresì, espressamente richiamato dalle discipline che impongono misure cautelari volte a prevenire i danni ai sensi della direttiva comunitaria 35/2004/CE.¹⁹

La mera potenzialità, o possibilità, del danno rappresenta, pertanto, il fondamentale aspetto di differenziazione del principio di precauzione rispetto a quello di prevenzione che, al contrario, trova il suo fondamento in una situazione di certezza. Ciò, ad esempio, è quanto avviene nel caso della valutazione di impatto ambientale (VIA), che presuppone la conoscibilità, dal punto di vista scientifico, degli effetti negativi sull'ambiente derivanti dalla realizzazione di una determinata opera: ai sensi dell'art. 3 della Direttiva 27 giugno 1985, n. 85/337/CEE, infatti, *"la valutazione di impatto ambientale individua, descrive e valuta, in modo appropriato... gli effetti diretti e indiretti di un progetto sui seguenti fattori..."*.

¹⁸ P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, 2004, Milano, Giuffrè, 79.

¹⁹ U. SALANITRO, *I principi generali del Codice dell'ambiente*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1/2009, 104.

Il principio di precauzione costituisce, quindi, un rafforzamento della prevenzione nel senso che giustifica, anzi rende necessario, l'intervento di tutela anche in caso di una mera situazione di incertezza in ordine al verificarsi di un determinato danno di natura ambientale; il che, detto in altre parole, sta a significare che l'incertezza scientifica non può costituire il pretesto per giustificare la mancata adozione di un provvedimento di tutela ("*better safe than sorry*")²⁰.

Sul punto, peraltro, la dottrina ha ben posto in evidenza quella giurisprudenza comunitaria orientata a richiedere che l'accertamento del rischio avvenga con rigorosi criteri scientifici e non sulla base di mere ipotesi. Ad esempio, in una vicenda concernente la revoca da parte del Consiglio di un'autorizzazione relativa all'introduzione in commercio di antibiotici impiegati come additivi nell'alimentazione degli animali, il Tribunale di prima istanza²¹ aveva osservato che, in base al principio di precauzione, le istituzioni comunitarie possono adottare una misura preventiva, anche se, a causa della permanenza di una situazione di incertezza scientifica, la gravità dei rischi per la salute umana non siano ancora pienamente dimostrati. Tuttavia, le misure di tutela non possono essere motivate con un approccio meramente ipotetico al rischio, fondato su semplici ipotesi non ancora provate scientificamente, piuttosto una misura preventiva può essere adottata esclusivamente qualora il rischio, senza che la sua esistenza e la sua portata siano stati dimostrati "pienamente" da dati scientifici concludenti, appaia comunque sufficientemente documentato sulla base dei dati scientifici disponibili al momento dell'adozione della misura.²²

Il principio di prevenzione nella giurisprudenza

La rilevanza del principio in esame, dunque, appare sussistere poiché esso si manifesta come un tipico principio orizzontale da applicare a tutti gli interventi ambientali ed appare finalizzato a minimizzare, o anche azzerare, la necessità di interventi successivi alla produzione del danno ambientale²³, dal momento che, tra l'altro, secondo il suddetto principio anche la semplice possibilità del verificarsi

²⁰ R. FERRARA, *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in *Dir. amm.*, 2005, 509 ss.

²¹ Tribunale dell'Unione europea, III, 11 settembre 2002, causa T - 13/99.

²² G. GARZIA, *Costituzione europea e tutela dell'ambiente: riflessioni e problemi aperti*, www.giuristiambientali.it, 2004, 6 e ss.

²³ T.A.R. Valle d'Aosta Aosta, Sez. Unica, 18 settembre 2013, n. 59.

della situazione di danno o pericolo rappresenta il sufficiente presupposto per il doveroso esercizio del potere contingibile e urgente.²⁴

Preliminarmente, il principio di prevenzione trovava la propria origine nella "due diligence" che richiama ad uno Stato sul proprio territorio. Nella sentenza resa nel caso dello stretto di Corfù, invero, la Corte aveva osservato che "ogni Stato ha l'obbligo di non consentire scientemente che il proprio territorio sia utilizzato per atti contrari ai diritti di altri Stati". Uno Stato ha, quindi, l'obbligo di utilizzare tutti i mezzi a propria disposizione per evitare che attività poste in essere sul proprio territorio o in zone che ricadono sotto la propria giurisdizione causino danni significativi all'ambiente di un altro Stato. Come la Corte ha affermato, peraltro, "questo obbligo è oggi parte del corpus di regole di diritto internazionale in materia di ambiente".²⁵

Circa un anno fa, poi, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha precisato che i principi di prevenzione e precauzione rendono legittimo un approccio anticipatorio ai problemi ambientali sulla base della considerazione che molti danni causati all'ambiente possono essere di natura irreversibile. Per prevenire il rischio del verificarsi di tali danni, infatti, il principio di precauzione legittima l'adozione di misure di prevenzione, riparazione e contrasto ad una fase nella quale il danno non solo non si è ancora verificato, ma non esiste neanche la piena certezza scientifica che si verificherà. In altri termini, la ricerca di livelli di sicurezza sempre più elevati porta ad un consistente arretramento della soglia dell'intervento delle Autorità a difesa della salute dell'uomo e del suo ambiente: la tutela diventa "anticipata" e l'oggetto dell'attività di prevenzione e di riparazione diventano non soltanto i rischi conosciuti, ma anche quelli di cui semplicemente si sospetta l'esistenza. In particolare, il principio di prevenzione presenta tratti comuni con il principio di precauzione, in quanto entrambi condividono la natura anticipatoria rispetto al verificarsi di un danno per l'ambiente. Va anche detto, però, che il principio di prevenzione si differenzia da quello di precauzione perché si occupa della prevenzione del danno rispetto a rischi già conosciuti e

²⁴ T.A.R. Puglia Bari, III, 27 marzo 2007, n. 820, in *Giur. It.*, 2007, 11, 2605.

²⁵ Corte Internazionale di Giustizia 20 aprile 2010, Rep. Argentina C. Rep. Uruguay, in *Riv. dir. internaz.* 2010, 2, 471.

scientificamente provati relativi a comportamenti o prodotti per i quali esiste la piena certezza circa la loro pericolosità per l'ambiente.²⁶

Come accennato, ecco che, quindi, trova conferma nella recente giurisprudenza, l'assunto per cui il principio di prevenzione presenta tratti comuni con il principio di precauzione, in quanto entrambi condividono la natura anticipatoria rispetto al verificarsi di un danno per l'ambiente, pur se il principio di prevenzione si differenzia da quello di precauzione perché si occupa della prevenzione del danno rispetto a rischi già conosciuti e scientificamente provati relativi a comportamenti o prodotti per i quali esiste la piena certezza circa la loro pericolosità per l'ambiente.²⁷

Lo stretto rapporto tra il principio di prevenzione e quello di precauzione, come detto caratterizzati da una certa complementarietà²⁸ è stato affermato, altresì, da un orientamento della giurisprudenza amministrativa la quale ha affermato che il principio di precauzione, appunto, obbliga le Autorità competenti ad adottare provvedimenti appropriati al fine di prevenire i rischi potenziali per la sanità pubblica, per la sicurezza e per l'ambiente, ponendo una tutela anticipata rispetto alla fase dell'applicazione delle migliori tecniche proprie del principio di prevenzione²⁹; esso esige, così, una preventiva verifica circa il fatto che l'attività in esame non danneggi l'uomo o l'ambiente, facendo prevalere la protezione di tali valori sugli interessi economici³⁰, indipendentemente dall'accertamento di un effettivo nesso causale tra il fatto dannoso, o potenzialmente tale, e gli effetti pregiudizievoli che ne derivano, come più volte statuito anche dalla Corte di Giustizia comunitaria. Quest'ultima ha, infatti, avuto modo di ritenere che l'esigenza di tutela della salute umana diventa imperativa già in presenza di rischi solo possibili, ma non ancora scientificamente accertati, atteso che la regola della precauzione può essere considerata come un principio autonomo che discende dalle disposizioni del Trattato³¹.

²⁶ Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, ordinanza n.21 del 25 settembre 2013.

²⁷ T.A.R. Friuli-Venezia Giulia Trieste, I, 5 maggio 2014, n. 184.

²⁸ T.A.R. Campania Napoli, V, 24 febbraio 2011, n. 1105.

²⁹ T.A.R. Lazio Roma, II bis, 20 gennaio 2012, n.ri 663, 664, 665, 666 e 667.

³⁰ T.A.R. Lombardia, Brescia, n. 304/2005 e Tribunale Regionale Giustizia Amministrativa Trentino-Alto Adige, Trento, 8 luglio 2010, n.171.

³¹ Corte di Giustizia CE, 26 novembre 2002, T-132; 14 luglio 1998, causa C-248/95; sentenza 3 dicembre 1998, causa C-67/97; Consiglio di Stato, VI, 5 dicembre 2002, n.6657; T.A.R. Lombardia, Brescia, 11 aprile 2005, n.304.

Tra l'altro, è stata proprio la giurisprudenza a rendere complementare anche la loro realizzazione tanto che ha sostenuto che, proprio in applicazione dei principi di prevenzione e precauzione, non è consentito spingere la limitazione dell'abbattimento di bovini per sospetta presenza di B.s.e. fino all'esclusione assoluta dello stesso nel caso in cui comunque un accertamento positivo e indice di pericolosità risulta esistente.³²

La giurisprudenza, come si può dedurre, ha riconosciuto, nel tempo, al principio di prevenzione una forte operatività a livello pratico.

Ne costituisce un caso, ad esempio, il fatto che il principio di prevenzione ha trovato applicazione, in ossequio all'art. 242, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, nonché alla normativa comunitaria in materia ambientale, in una situazione di sversamento di fanghi poiché si mostrava come sufficiente presupposto per il doveroso esercizio del potere contingibile e urgente anche la semplice possibilità del verificarsi della situazione di danno o pericolo.³³ Peraltro, il principio di prevenzione fa sì che anche la semplice possibilità del verificarsi della situazione di danno o pericolo possa essere ritenuta un presupposto per il doveroso esercizio del potere contingibile e urgente proprio alla luce della sua finalità preventiva.³⁴

Ciò è accaduto anche in ambito penale. Ne rappresenta un esempio la fattispecie dello sversamento di oli usati su suolo non asfaltato, o in altro modo protetto, circostanza che configura il reato di cui all'art. 14 del d.lgs. 27 gennaio 1992 n. 95 anche se effettuato in quantità limitata e indipendentemente dalla prova di un danno al suolo, proprio in virtù dell'obbligo di conferimento del materiale in questione all'apposito consorzio dettato dall'applicazione del generale principio di prevenzione vigente in materia³⁵, nonché di speciale prudenza in quanto gli olii usati sono a tutti gli effetti dei rifiuti³⁶ di tal che, anche una quantità limitata di materiale oleoso sparsa su terreno non asfaltato, può integrare il reato di cui all'art. 14 d.lgs. n. 95/1992 e non è richiesta la prova di un concreto danno al suolo ed all'ambiente in genere.³⁷

³² T.A.R. Veneto, III, 28 marzo 2003, n. 2116, in *Ragiusan* 2003, 235/236, 508.

³³ T.A.R. Puglia Bari, III, 27 marzo 2007, n. 820, in *Giur. It.*, 2007, 11, 2605.

³⁴ T.A.R. Puglia Bari, III, 27 marzo 2007, n. 820.

³⁵ Cass. pen., III, 8 giugno 2005, n. 24934, in *Riv. Pen.*, 2006, 7-8, 860.

³⁶ Già Cass. pen., III, 1 ottobre 1998, n. 13346 in *Ragiusan*, 1999, f.181-2, 116.

³⁷ Cass. pen., III, 18 maggio 2004, n. 27507, in *Riv. Pen.*, 2005, 899

Proseguendo l'analisi giurisprudenziale, è sempre in base al principio di prevenzione vigente in materia ambientale che è stato sancito il divieto di installare impianti di telefonia mobile entro la fascia di rispetto di trecento metri dal perimetro di sedi individuate come "ricettori sensibili" e, precisamente, ospedali, case di cura, scuole, asili nido eccetera il quale trova la sua ragion d'essere nel c.d. criterio della distanza.³⁸

Da un punto di vista più organizzativo, inoltre, è in forza del principio di prevenzione in materia ambientale, di derivazione comunitaria, e, pertanto sovraordinato ai principi generali dell'ordinamento giuridico nazionale, che il Sindaco ha il potere-dovere, in caso di emergenza, di intervenire ed adottare ordinanze non solo per motivi di sicurezza pubblica, ma anche e soprattutto al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini.³⁹ Sul punto è interessante citare quella dottrina che ha specificato che il principio di prevenzione e il principio di precauzione sono tra i principi elaborati dalla giurisprudenza in tema di ordinanze di necessità e urgenza. In particolare, l'Autore ha sapientemente riportato quella giurisprudenza amministrativa avente ad oggetto casi significativi riguardanti l'osservanza e il rispetto di tali principi quale vincolo al potere di ordinanza. Con riferimento al principio di prevenzione, in una pronuncia del 2008⁴⁰, il giudice di merito ha avuto modo di dichiarare legittima un'ordinanza sindacale adottata in base ad un pericolo meramente potenziale senza attendere gli esiti di indagini lunghe e complesse; in un'altra occasione, invece, la giurisprudenza⁴¹ si è occupata del principio in esame, sotto il profilo della tutela dell'incolumità pubblica, dichiarando legittima un'ordinanza sindacale che ingiungeva l'abbattimento di emissioni rumorose, seppur di intensità di poco superiore alla soglia di tollerabilità, proprio in applicazione del principio di prevenzione. In altre pronunce è stata, poi, dichiarata l'illegittimità di ordinanze

³⁸ T.A.R. Lecce, I, 23 gennaio 2003, n. 260, in *Foro amm. TAR* 2003, 273. Il fatto che ha dato luogo alla pronuncia riportata riguardava l'installazione di impianti di telefonia cellulare utilizzano antenne che producono onde elettromagnetiche c.d. ad alta frequenza. Come noto, infatti, tali onde che si irradiano nell'ambiente circostante sia sul piano orizzontale che su quello verticale, sulla base delle attuali conoscenze scientifiche, a distanza dalla sorgente, producono campi elettromagnetici che si distribuiscono su superfici sempre più ampie e l'intensità di essi diminuisce man mano che essi si propagano, secondo la legge quadratica della distanza.

³⁹ T.A.R. Lazio, II, 22 febbraio 1995, n.242; T.A.R. Toscana, II, 14 febbraio 2000, n.168; T.A.R. Puglia Bari, I, 26 settembre 2003, n. 3591 e, da ultimo, T.A.R. Lazio Roma, II *bis*, 4 giugno 2014, n. 5920.

⁴⁰ T.A.R. Trentino-Alto Adige, Bolzano, 3 aprile 2008, n. 117.

⁴¹ T.A.R. Puglia, Bari, 26 settembre 2003, n. 3591.

sindacali in tema di elettrosmog, in quanto adottate in contrasto con la normativa statale ordinaria, pur se in ottemperanza al principio di prevenzione, e dalle cui motivazioni emerge chiaramente l'intento di reprimere una diffusa prassi degli organi locali di eludere l'ordinaria normativa statale attraverso l'adozione di misure straordinarie, mascherata dietro all'osservanza del principio di precauzione. Più nel dettaglio, in una⁴², il giudice amministrativo ha dichiarato l'illegittimità di provvedimenti sindacali che limitavano la localizzazione degli impianti di telefonia mobile esclusivamente in alcune zone del territorio comunale, dato che il generalizzato divieto di installazione delle stazioni radio base per la telefonia cellulare in tutte le zone, salvo le aree pubbliche, ha l'effetto di sovrapporre una determinazione comunale, ispirata al principio di precauzione alla normativa statale che ha fissato i limiti di radio frequenza, di fatto eludendo tale normativa statale che, invece, non ha previsto una misura così radicale.

In un'altra occasione⁴³, ancora, ha dichiarato l'illegittimità di un'ordinanza sospensiva pur se adottata in applicazione del principio di precauzione, argomentando che, in questi casi le ordinanze emanate esulano dal principio di precauzione e contrastano con il principio di legalità, in quanto non rientrano nella fattispecie delle ordinanze contingibili e urgenti, non sussistendo alcuna situazione di pericolo sorta in modo accidentale ed imprevedibile.⁴⁴

Più recentemente, infine, la giurisprudenza ha precisato che il ricorso allo strumento dell'ordinanza contingibile ed urgente è giustificato, altresì, dalla necessità e dall'urgenza di prevenire un grave pericolo per la salute e l'incolumità delle persone, la cui tutela impone al Sindaco di applicare il principio della prevenzione immediata, non potendo essa essere apprestata col ricorso agli strumenti ordinari previsti dall'ordinamento.⁴⁵

Considerazioni conclusive

Dalla breve analisi operata in riferimento al principio di prevenzione appare evidente che si tratta di un principio di assoluta rilevanza in materia ambientale in

⁴² T.A.R. Veneto, II, 26 maggio 2004, n. 1763.

⁴³ T.A.R. Toscana, I, 26 luglio 2001, n. 1266.

⁴⁴ A. NEGRELLI, *Il limite dei principi generali al potere di ordinanza di necessità e urgenza nella giurisprudenza italiana*, in *Foro amm. TAR*, fasc.9, 2012, 3009.

⁴⁵ T.A.R. Trentino Alto Adige, Trento, I, 27 maggio 2010, n. 144, in *Foro Amm. TAR*, 2010, 1624.

quanto trova conforto e applicazione in un rapporto di giustapposizione con gli altri principi citati nel corso dell'esposizione delle diverse Relazioni.

Potrebbe, infatti, ritenersi di essere di fronte ad un principio che ciascuno, sia appartenente al pubblico sia al privato, sia esso una persona fisica o giuridica, potrebbe, da sé, applicare in ogni azione e attività che lo coinvolge.

Alla stregua di tale considerazione, allora, il principio in esame potrebbe, ancora oggi, essere letto con la specifica finalità di orientare, parametrare ed indirizzare l'attività di ogni soggetto nel rispetto dell'ambiente rendendo l'approccio verso l'ambiente attivo.

Da ciò ne deriva, dunque, che il principio di prevenzione debba essere interpretato non solo come valore e principio ma anche come regola di azione.

La *ratio* del principio di prevenzione, in particolare, e dei principi in materia ambientale, più in generale, appare, pertanto, quella di svolgere l'ambizioso ruolo di indirizzare non solo gli operatori del diritto, ma tutti coloro che esercitano attività aventi una qualche rilevanza ambientale a preferire le opzioni interpretative maggiormente rispettose degli interessi ambientali.

Pubblicato su AmbienteDiritto.it il 26 novembre 2014

AmbienteDiritto.it - Rivista Giuridica Telematica - Electronic Law Review - Via Filangeri, 19 - 98078 Tortorici ME - Tel +39 0941 421391 - Tel. +39 0941 430270 Fax digitale +39 1782724258 - Mob. +39 3383702058 - info@ambientediritto.it - Testata registrata presso il Tribunale di Patti Reg. n. 197 del 19/07/2006 - ISSN 1974-9562