

Obbligazioni a carico degli Stati

Principio di precauzione e obblighi di informazione a protezione dei diritti umani

Corte europea dei diritti dell'uomo, I sezione, sentenza 5 dicembre 2013, ricorso n. 52806/09 e altri - Pres. Vajić- Vilnes e altri c. Norvegia

Il diritto alla vita congiuntamente al diritto al rispetto della vita privata impongono alle autorità pubbliche, in presenza di rischi scientificamente incerti per la salute delle persone, di assumere un atteggiamento prudente e adottare misure preventive volte ad attenuare simili rischi, nonché assicurare che i soggetti ad essi esposti ne siano adeguatamente informati.

ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI

Conforme	Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 19 febbraio 1998, ricorso n. 14967/89, Guerra e altri c. Italia; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 27 gennaio 2009, ricorso n. 67021/01, Tatar c. Romania; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 9 giugno 1998, ricorso n. 21825/93, McGinley e Egan c. Regno Unito; Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza 19 ottobre 2005, ricorso n. 32555/96, Roche c. Regno Unito.
Difforme	Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza 10 aprile 2007, ricorso n. 6339/05, Evans c. Regno Unito.

Omissis.

IL COMMENTO *di Marco Pacini*

Con questa sentenza, la Corte europea si richiama al principio di precauzione, individuandone presupposti di operatività ed effetti sul piano giuridico; afferma, in particolare, l'obbligo per le autorità pubbliche di assicurare che i soggetti esposti a rischi scientificamente incerti ne siano informati; collega alla inosservanza del principio di precauzione una responsabilità patrimoniale a carico degli Stati. In questo modo, essa fa proprio il paradigma, ancora in formazione, dello Stato protettore e informatore; la cui concreta attuazione, però, richiede di realizzare un difficile equilibrio tra progresso scientifico e salvaguardia della salute, tra anoressia e bulimia informativa, tra costi e benefici a carico di autorità e individui.

Premessa

La sentenza è volta a dare una risposta a una fitta trama di interrogativi relativi alle attività pericolose per la salute umana e, più in generale, per il godimento dei diritti umani. In particolare: a quali condizioni può uno Stato essere considerato responsabile per i danni cagionati da un soggetto privato svolgente un'attività dai rischi scientificamente incerti? Ovverosia, ribaltando la questione: fino

a che punto dovrebbe uno Stato impedire a tale soggetto lo svolgimento di simili attività? E ancora: esiste un obbligo per le autorità pubbliche di assicurare che i soggetti esposti ai rischi scientificamente incerti ne siano adeguatamente informati? In definitiva: in che termini può un'adeguata informazione ai soggetti esposti ai rischi scientificamente incerti sollevare le autorità competenti dalla responsabilità per i danni cagionati dall'esercizio di attività da essi consentite? La sentenza si pone nel-

la scia di una sempre più ricca giurisprudenza della Corte europea (1), che ha rinvenuto una violazione della Cedu in casi, tra l'altro, di autorizzazione alla produzione di sostanze inquinanti rilasciata senza diffondere informazioni tra gli abitanti (2) e di omessa comunicazione delle informazioni sugli effetti di esperimenti nucleari ai militari esposti alle radiazioni (3).

La sentenza presenta, inoltre, interesse per varie ragioni. Impone, innanzitutto, agli Stati l'obbligo di adottare misure volte a individuare e gestire i rischi ancora scientificamente incerti derivanti dall'esercizio di attività pericolose. Dà, quindi, lo spunto per esaminare la particolare qualificazione del principio di precauzione (4) adottata dalla Corte europea e di valutarne le implicazioni per il diritto nazionale. Richiede, inoltre, alle autorità pubbliche di assicurare che i soggetti esposti a tali rischi ne siano adeguatamente informati. Offre, quindi, l'opportunità di inquadrare gli obblighi di *disclosure* in materia di attività pericolose nel più ampio quadro degli obblighi di trasparenza a carico delle pubbliche amministrazioni. Si conclude, infine, con la condanna di uno Stato al risarcimento dei danni derivanti dalla mancata osservanza del principio di precauzione. Permette, quindi, da un lato, di soffermare l'attenzione su una delle opzioni attraverso le quali rendere giuridicamente vincolante tale principio; dall'altro, di individuare alcuni dei caratteri del sistema di responsabilità patrimoniale di diritto internazionale introdotto dalla Cedu e dai rapporti con le discipline nazionali sulla responsabilità extracontrattuale delle amministrazioni.

I fatti e la decisione

Alla ricerca di petrolio sui fondali del Mare del Nord, un gruppo di sommozzatori norvegesi venivano sottoposti dalle compagnie petrolifere per cui

lavoravano alla pratica di "decompressione rapida", senza che venissero loro comunicate in anticipo tempi e modalità mediante le cd. "tavole di decompressione", che venivano aggiornate e rese pubbliche solo nel 1990. In ragione dei gravi danni alla salute di molti sommozzatori, il governo disponeva l'avvio di una inchiesta indipendente, che riconosceva la nocività della pratica e ipotizzava una responsabilità delle autorità competenti. A dispetto delle forme di indennizzo frattanto introdotte dal governo, i sommozzatori chiedevano consistenti risarcimenti contro lo Stato avanti la corte di Oslo, all'Alta Corte e alla Suprema corte, che rigettavano le pretese. Adivano, dunque, la Corte europea, lamentando, tra l'altro, una violazione del diritto alla vita e del diritto al rispetto della vita privata. La Corte accoglie parzialmente il ricorso. È altamente probabile che i danni alla salute dei ricorrenti fossero dipesi dalla pratica di decompressione rapida, alla quale erano stati a lungo esposti. Se, dunque, le autorità competenti avessero agito più rapidamente nell'impedire il ricorso a tale pratica, avrebbero rimosso più celermente la causa dei danni.

Un simile ritardo deve però essere considerato, ai fini del giudizio, sotto l'angolo non del diritto alla vita (art. 2, Cedu), non essendoci state vittime, bensì del diritto al rispetto della vita privata (art. 8, Cedu), che include il diritto a essere informati dei rischi per la vita e la salute. In proposito, le autorità avevano a lungo autorizzato le immersioni senza richiedere le tavole di decompressione alle compagnie petrolifere; in seguito, una volta esaminate le tavole e rilevato l'eccessiva brevità dei tempi di decompressione, avevano omesso di assicurare che esse fossero trasmesse ai sommozzatori, in modo da metterli in condizione di valutare autonomamente i rischi cui erano esposti. In conclusione, tenuto conto del ruolo rivestito dalle autorità nell'autorizzare le immersioni e dell'assenza di consen-

(1) Su questa giurisprudenza, più di recente, D. Xenos, *Ascertaining the Right to Life (Article 2, ECHR) in the Context of Industry*, in *German Law Journal*, n. 3/2007, 231 ss.

(2) Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 19 febbraio 1998, ricorso n. 14967/89, *Guerra e altri c. Italia*, nonché, più di recente, Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 27 gennaio 2009, ricorso n. 67021/01, *Tatar c. Romania*.

(3) Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 9 giugno 1998, ricorso n. 21825/93, *McGinley e Egan c. Regno Unito*. In senso analogo, Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza 19 ottobre 2005, ricorso n. 32555/96, *Roche c. Regno Unito*. La Corte europea ha, invece, escluso una violazione nel caso di approvazione di una legge in materia di inseminazione artificiale, adottata in esito ad ampio dibattito pubblico e sulla base di approfonditi studi, che subordina l'accesso a simile pratica al consenso informato dei richiedenti. In tal

senso, Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza 10 aprile 2007, ricorso n. 6339/05, *Evans c. Regno Unito*.

(4) ... in virtù del quale, in presenza di attività che comportano rischi non ancora scientificamente certi per la salute e più in generale per il godimento di alcuni diritti, le autorità pubbliche possono consentirne lo svolgimento solo subordinatamente alla raccolta di dati che escludano ragionevolmente la probabilità di gravi danni, nel rispetto dei principi di proporzionalità, non discriminazione e coerenza, e assicurando una adeguata informazione agli interessati. Sul principio di precauzione, in generale, F. de Leonardis, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, 2005; in chiave più filosofica, L. Marini, L. Palazzani, a cura di, *Il principio di precauzione tra filosofia, biodiritto e biopolitica*, Roma, Studium, 2008.

so scientifico sugli effetti della decompressione rapida, sarebbe stato necessario adottare un approccio molto cauto per minimizzare la possibilità di danni. Più in dettaglio, sarebbe stato ragionevole che le autorità avessero adottato tutte le precauzioni per assicurare che le compagnie osservassero una regola di totale trasparenza circa le tavole di decompressione utilizzate e che i sommozzatori ricevessero informazioni sulle differenze tra le diverse tavole e sui rischi per la loro salute e sicurezza. Vi è stata, pertanto, violazione dell'art. 8, Cedu.

Il principio di precauzione secondo la Corte europea

Come anticipato, la sentenza si segnala per tre motivi principali. In primo luogo, la Corte europea si richiama implicitamente al principio di precauzione, traendone specifici requisiti sostanziali e procedurali in capo alle autorità pubbliche. A tal fine, essa richiama la propria giurisprudenza, secondo la quale il diritto alla vita impone obbligazioni positive in carico allo Stato, tra cui quella di predisporre un apparato regolatorio, sia legislativo che amministrativo, idoneo ad assicurare una effettiva deterrenza di ogni minaccia a tale diritto. Un simile dovere trova applicazione con riferimento a ogni attività, pubblica o privata, suscettibile di incidere sul diritto alla vita; *a fortiori*, dunque, alle attività industriali, che sono pericolose per natura. Con particolare riguardo a queste ultime, l'apparato regolatorio deve essere calibrato sul tipo di attività,

tenendo conto del rischio potenziale per la vita umana; deve disciplinare l'autorizzazione, lo svolgimento e il controllo sulle attività stesse; deve prevedere l'obbligo per tutti i soggetti coinvolti di adottare misure adeguate per assicurare la protezione dei soggetti esposti al rischio. Tra queste misure, particolare enfasi deve essere, poi, attribuita al diritto del pubblico di essere informato; così come devono essere previste procedure efficaci per individuare eventuali malfunzionamenti nei processi o errori dei soggetti competenti.

In questi termini, il principio di precauzione appare, dunque, non aver ancora acquisito piena coscienza della propria identità, essendo piuttosto frammentato nella giurisprudenza della stessa Corte europea, che ancora non lo individua univocamente né lo riconnette agli strumenti giuridici che lo riconoscono (5) a livello nazionale (6), UE (7) e ultranazionale (8). A dispetto di ciò, esso presenta alcuni elementi di specificità. Ha applicabilità soggettiva generale ma destinatari limitati, nel senso che vincola formalmente soltanto le autorità pubbliche, che sono però sostanzialmente tenute non solo a osservare tale principio ma anche a farlo osservare ai soggetti privati. Deriva la sua sfera di applicabilità oggettiva dal fine perseguito, nel senso che riguarda tutte le attività pericolose per la vita umana (latamente intesa) e richiede l'adozione di tutte le misure ragionevolmente necessarie per attenuare tale pericolo. Ha contenuto sufficientemente definito, nel richiedere alle autorità pubbliche l'adozione di specifiche misure, come l'obbligo

(5) Con l'unica eccezione, forse, della citata Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza *Tatar c. Romania*, nella quale la Corte richiama la principale normativa e giurisprudenza internazionale ed europea in materia. Simile normativa e giurisprudenza, né la stessa sentenza nel caso *Tatar*, sono state tuttavia richiamate nel caso in esame. Questo atteggiamento può forse esser fatto risalire all'intento da parte della Corte europea di rifondare il principio direttamente sulle basi giuridiche offerte dalla Cedu, al duplice scopo, da un lato, di ricomprendere nella sua sfera temporale di applicabilità anche vicende anteriori al riconoscimento del principio nel diritto internazionale, dall'altro di riservarsi la facoltà di definire in modo autonomo i confini e i caratteri di simile principio. Sulla giurisprudenza della Corte europea in materia ambientale, E. Ruozzi, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della corte europea dei diritti umani*, Napoli, 2011.

(6) Nel diritto italiano, il principio di precauzione si è progressivamente fatto spazio, dapprima nella giurisprudenza, in seguito anche nella legislazione, soprattutto in materia ambientale e di inquinamento elettromagnetico. In tema, oltre a quanto indicato in nota, S. Cassese, *La nuova disciplina sulla protezione dall'esposizione a campi elettromagnetici*, in *questa Rivista*, 2001, 4, 329 ss.; F. Merusi, *Dal fatto incerto alla precauzione: la legge sull'elettrosmog*, in *Foro amministrativo*, 2001, 221 ss.; F. Trimarchi, *Principio di precauzione e "qualità" dell'azione amministrativa*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2005, 6, 1673 ss.; B. Delfino, *Una nuova nozione di "sic-*

curezza' nel diritto pubblico: riflessioni, rapporti con i principi di prevenzione e di precauzione e sua forza espansiva, in *Il Foro amministrativo*, 2008, 11, 3183 ss. Più di recente, F. Merusi, V. Giomi, a cura di, *Principio di precauzione e impianti petroliferi costieri*, Torino, 2011.

(7) Nel diritto UE, il principio di precauzione ha costituito oggetto di una corposa giurisprudenza, nonché della importante *Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione*, COM/2000/001. Il principio è, inoltre, più o meno esplicitamente recepito in una varietà di atti legislativi europei, soprattutto in materia alimentare, ambientale e farmaceutico. Sul principio di precauzione nel diritto europeo, J. Scott, *The Precautionary Principle Before the European Courts*, in R. Macrory, a cura di, *Principles of European Environmental Law*, Groningen, Europa, 2004; V. Heyvaert, *Facing The Consequences of the Precautionary Principle in European Community Law*, in *European Law Review*, 2006, 185 ss.; M.L. Antonioli, *Precauzionalità, gestione del rischio e azione amministrativa*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2007, 1, 51 ss.

(8) Sul principio nel diritto globale, D. Bevilacqua, *I limiti della scienza e le virtù della discrezionalità: il principio di precauzione nel diritto globale*, in G. della Cananea, a cura di, *I principi dell'azione amministrativa nello spazio giuridico globale*, Napoli, ESI, 2007, nonché, più di recente, C. E. Forster, *Science and the Precautionary Principle in International Courts and Tribunals: Expert Evidence, Burden of Proof and Finality*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

di assicurare *ex ante* una adeguata informazione al pubblico nonché di definire procedure per la individuazione *ex post* di cause e responsabili di eventuali danni. Esplica i propri effetti sul piano non meramente persuasivo o politico, bensì anche su quello giuridico, la sua mancata osservanza comportando la responsabilità patrimoniale dello Stato (9).

L'obbligo per le autorità di assicurare che i soggetti esposti al rischio ne siano informati

In secondo luogo, la Corte europea individua il contenuto dei requisiti sostanziali e procedurali derivanti dal principio di precauzione (anche) nel dovere delle autorità pubbliche di assicurare un'adeguata informazione agli interessati. A questo proposito, essa si rifà alla propria giurisprudenza sul diritto al rispetto della propria vita privata (art. 8, Cedu), secondo cui tale diritto impone agli Stati una obbligazione positiva di assicurare accesso alle informazioni essenziali per consentire agli individui di valutare i rischi per la propria vita e salute. Una simile obbligazione può, in determinati casi, includere il dovere di fornire simili informazioni, connesso a un autentico diritto del pubblico a essere informato. Un simile dovere, per vero, è stato sinora riconosciuto soltanto con riguardo alle minacce al diritto alla vita (art. 2, Cedu). Secondo la Corte, tuttavia, non vi sono ostacoli a che essa possa trovare applicazione anche con riguardo alle minacce al diritto al rispetto della propria vita privata. Simili informazioni, d'altro canto, non devono limitarsi ai rischi che si siano già materializzati; né possono essere taciute in relazione ai cosiddetti rischi professionali. Nel caso concreto, dunque, sebbene le immersioni rappresentassero una minaccia al solo diritto al rispetto della vita privata e non anche

al diritto alla vita, lo Stato aveva comunque un obbligo di informare gli interessati dei rischi cui erano esposti.

Il dovere di assicurare una adeguata *disclosure* secondo il diritto Cedu presenta, in effetti, alcuni caratteri distintivi. Vincola tutte le autorità pubbliche, a prescindere dal fatto che esercitino direttamente le attività potenzialmente rischiose o che siano espressamente o implicitamente investite del controllo sulle stesse. Rappresenta un'obbligazione complessa di risultato, nel senso che può dirsi osservata allorché i soggetti interessati siano posti in condizione di valutare il potenziale rischio cui sono esposti e conseguentemente di decidere se correre tale rischio, sottrarsi o opporvisi. Richiede, dunque, alle autorità competenti di identificare, valutare e gestire ogni potenziale rischio incerto, attraverso una varietà di possibili azioni, tra cui: raccogliere e processare eventuali indizi su simile rischio, condurre o avvalersi di studi scientifici atti a verificare l'esistenza e l'entità dello stesso, sentire i soggetti esposti in ordine agli eventuali danni subiti per effetto dell'esposizione e ai possibili strumenti per l'attenuazione degli stessi, non consentire lo svolgimento di attività per le quali non vi siano elementi per escludere la sussistenza di rischi troppo elevati. Ha l'effetto di esimere le autorità pubbliche dalla responsabilità civile per i danni cagionati a terzi da attività consentite (10). In questi termini, gli obblighi di trasparenza assumono quindi una rilevanza in parte differente rispetto a quella comunemente loro riconosciuta (11), di controllo diffuso sull'azione pubblica anche in vista della partecipazione alle decisioni e di prevenzione della corruzione (12).

(9) Sulla giurisprudenza della Corte europea in materia di rischio per la salute, C. Hilson, *Risk and the European Convention on Human Rights: Towards a New Approach*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 11, 2008 - 2009, 353 ss., che intravede nell'accresciuta sensibilità della Corte europea al tema del rischio un influsso dei principi affermati nella Convenzione di Aarhus in materia ambientale. Più di recente, O. W. Pedersen, *The Ties that Bind: The Environment, the European Convention on Human Rights and the Rule of Law*, in *European Public Law*, n. 4/2010, 571 ss., che esprime scetticismo sulla possibilità che gli strumenti a tutela dei diritti umani siano da soli un efficace strumento per promuovere un'efficacia protezione dell'ambiente e della salute.

(10) Sul diritto a essere informati nella giurisprudenza della Corte europea, M. McDonagh, *The Right to Information in International Human Rights Law*, in *Human Rights Law Review*, 2013, 1 ss.

(11) Sul principio di trasparenza amministrativa, i contributi raccolti in F. Merloni, a cura di, *La trasparenza amministrativa*, Milano, 2008; A. Sandulli, *La trasparenza amministrativa e l'informazione dei cittadini*, in G. Napolitano, a cura di, *Diritto amministrativo comparato*, Milano, 2007, 158 ss.; A. Bonomo, *Informazione e pubbliche amministrazioni Dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, Bari, Cacucci, 2012. Più di recente, con particolare riguardo alla disciplina italiana, M. Savino, *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, in *questa Rivista*, 2013, 8-9, 795 ss., che pone chiaramente in evidenza, anche in chiave comparativa, le diverse finalità della disciplina sulla trasparenza nelle pubbliche amministrazioni e le soluzioni tecnico-giuridiche (adottate e auspicabili) per metterle in atto.

(12) In tema, B.G. Mattarella, *La prevenzione della corruzione in Italia*, in *questa Rivista*, 2013, 124.

La disciplina Cedu sulla responsabilità patrimoniale della pubblica amministrazione

Infine, la Corte europea individua nella inosservanza del principio di precauzione una fonte di responsabilità patrimoniale di diritto internazionale delle autorità pubbliche, autonoma rispetto alle discipline nazionali (13). In tal senso, essa richiama la propria giurisprudenza sul diritto alla vita, secondo cui gli Stati godono di un ampio margine di apprezzamento nella scelta delle misure idonee ad assicurare la protezione del diritto alla vita. Alle autorità non può, nondimeno, essere imposto un carico eccessivo o comunque sproporzionato, tenuto conto delle scelte operative effettuate in termini di priorità e risorse. Nel valutare l'atteggiamento dello Stato occorre, dunque, considerare tutte le circostanze del caso concreto, avendo riguardo, tra l'altro, alla legittimità delle azioni e omissioni, al procedimento decisionale seguito, all'effettivo svolgimento di analisi e studi appropriati, alla complessità della vicenda. L'estensione delle obbligazioni positive imputabili allo Stato dipenderanno, infine, dall'origine delle minacce e dall'intensità con cui il rischio è suscettibile di essere mitigato. Nel caso concreto, la Corte europea accerta una inosservanza del principio di precauzione, sub specie di obbligo di informare, facendone conseguire una violazione del diritto alla vita, letto congiuntamente al diritto al rispetto della propria vita familiare, e ordinando pertanto il risarcimento del danno alle vittime.

Alla luce di quanto osservato, la responsabilità patrimoniale di diritto internazionale disegnata dalla Corte europea presenta alcuni tratti distintivi. Trova fondamento direttamente nelle disposizioni Cedu (14). Produce effetti obbligatori non soltanto sul piano del diritto internazionale, ma anche su quello di diritto interno, nella misura in cui la Cedu e la giurisprudenza della Corte europea sono ormai permeate nella gerarchia nazionale del-

le fonti. Conseguentemente, integra o modifica dall'alto le omologhe discipline nazionali (di fonte legislativa e giurisprudenziale), obbligando i giudici nazionali a una delicata opera di composizione. Vincola le pubbliche amministrazioni non soltanto nell'esercizio della funzione propriamente "esecutiva", ma anche di quella lato sensu "normativa", quando il danno derivi da carenze e vizi del quadro regolatorio. Interviene a operare in tutti i casi in cui a un fatto illecito consegua un danno ingiusto, a prescindere dalle cause di immunità di diritto interno (salve quelle di diritto internazionale). Estende, tuttavia, la sua operatività ai soli "danni" cagionati ai diritti fondamentali, risultandone dunque escluse tutte le pretese di altra natura. In questi termini, essa presenta caratteri non dissimili da quella di alcuni Stati europei (15) e della UE sulla responsabilità extracontrattuale (16).

Verso uno Stato protettore e informatore

In conclusione, attraverso la giurisprudenza sul principio di precauzione, la Corte europea sembra fare propri i tratti di un nuovo paradigma, ancora in formazione, dello Stato contemporaneo, che diviene Stato protettore (17), informatore e formatore. Secondo questo paradigma, le autorità pubbliche sono oggi chiamate a farsi carico non più solo della riparazione dei danni da eventi imprevedibili derivanti dalle attività umane, ma anche della previsione della possibilità che simili eventi si verifichino, della determinazione della loro probabilità (rischio), della prevenzione e protezione delle persone. A tal fine, però, esse non sono chiamate a operare unilateralmente, bensì a promuovere l'azione coordinata di tutti i soggetti coinvolti. Così, i soggetti produttori di rischio ne informano i soggetti esposti; questi possono effettuare scelte informate e consapevoli in merito alla loro esposizione al rischio; le autorità pubbliche, sentiti i soggetti produttori dei, ed esposti ai, rischi assumono le decisioni in merito alla loro gestione. Questo paradig-

(13) Sui legami tra principio di precauzione e responsabilità patrimoniale, il lavoro pionieristico di P. Trimarchi, *Rischio e responsabilità oggettiva*, Milano, 1961. Più di recente, G. Comandé, a cura di, *Gli strumenti della precauzione: nuovi rischi, assicurazione, e responsabilità*, Milano, 2006; E. Al Mureden, *Principio di precauzione, tutela della salute e responsabilità civile*, Bologna, 2008.

(14) ... che stabiliscono l'obbligo per gli Stati di rispettare i diritti umani (art. 1) e il potere della Corte europea di ordinare un equo indennizzo in caso di violazione (art. 46).

(15) ... come la Francia, in cui il principio di precauzione è stato costituzionalizzato e costituisce oggetto di particolari disposizioni in materia di responsabilità patrimoniale delle pub-

bliche amministrazioni. In tema, M. Boutunnet, *Le principe de précaution en droit de la responsabilité civile*, Paris, LGDJ, 2005, nonché D. Grison, *Qu'est-ce que le principe de précaution?*, Paris, Vrin, 2012.

(16) La responsabilità patrimoniale degli Stati per violazione della Cedu non ha costituito sinora oggetto di studi monografici. In tema, anche in comparazione con la responsabilità per violazione del diritto europeo, M. Macchia, *Legalità amministrativa e violazione dei diritti non statali*, Milano, 2012.

(17) ... ovvero Stato di precauzione, secondo l'espressione adottata dal Consiglio di Stato francese in F. Ewald, *L'Etat de précaution. Rapport public du Conseil d'Etat pour l'année 2005*, Parigi, 2006.

ma trova, dunque, fondamento anche sui principi di trasparenza e di partecipazione; i quali, tuttavia, appaiono orientati a fini non tanto e non solo di controllo e legittimazione, quanto piuttosto di attivazione dei soggetti privati per la migliore protezione dei propri diritti e l'assunzione delle più appropriate decisioni pubbliche.

Il paradigma dello Stato protettore e informatore non trova certo la sua prima espressione in materia di attività pericolose per la salute (18). Come ogni paradigma, tuttavia, esso deve essere concretamente attuato in modo da conseguire un giusto equilibrio tra alcuni delicati punti di tensione. Siccome, infatti, un atteggiamento troppo prudente nell'assunzione di rischi scientificamente incerti può comportare un rallentamento del progresso scientifico, si deve far sì che tali rischi siano sperimentati su un numero limitato di soggetti informati e con-

senzienti (19). Poiché, poi, sovra-informare sui rischi equivale nella sostanza a dis-informare, occorre anche assicurare che le informazioni rese pubbliche siano solo quelle rilevanti, o che chi le riceve abbia sufficienti mezzi per comprenderle. E ancora, dal momento che informare (e essere informati) ha un costo, bisogna che i meccanismi di informazione garantiscano il miglior rapporto costi-benefici (20). In definitiva, nella logica del principio di precauzione, gli obblighi di informazione intervengono a bilanciare lo squilibrio tra benefici e rischi del progresso scientifico. Dopo di che, resta da chiedersi se, con i vincoli imposti dalla complessità del mondo contemporaneo, ogni individuo, quando anche adeguatamente informato, possa effettivamente essere posto nella condizione di decidere in modo autonomo del grado di rischio incerto che intende accettare.

(18) Ha goduto, al contrario, di una grande fioritura in una varietà di materie nei quali si è avvertita l'esigenza di attenuare le asimmetrie informative tra i soggetti privati o pubblici, e si è conseguentemente agito nella forma della cd. "regulation by information", soprattutto in campo medico, ambientale, societario e finanziario. Sull'evoluzione dei paradigmi e delle funzioni dello Stato, più di recente, in prospettiva storica, S. Cassese, P. Schiera, A. von Bogdandy, *Lo Stato e il suo diritto*, Bologna, 2013.

(19) In tema, M. Marchese, *Il principio di precauzione tra luci e ombre*, che richiama, altresì, la nota tesi propugnata da H. Jonas, *Il principio di responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, Torino, 2002, che fa ricadere su ogni individuo un dovere inderogabile, di matrice kantiana, di prescegliere i soli com-

portamenti che non conducano, nel lungo periodo, alla distruzione della natura e della vita sulla terra.

(20) Sull'applicazione dell'analisi costi-benefici alla individuazione e gestione del rischio in materia ambientale, il controverso volume di C.R. Sunstein, *Risk and Reason: Safety, Law and the Environment*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, secondo cui l'individuazione e la gestione dei fattori di rischio suscettibili di produrre danni nel lungo periodo, lungi dal poter essere condotta da ogni singolo individuo in applicazione del principio di responsabilità, dovrebbe essere affidata a gruppi di esperti indipendenti e affrontata mediante il ricorso a tecniche di analisi costi-benefici delle diverse politiche di attuazione.