

Principio di precauzione

È necessario descrivere ed analizzare lo stato attuale del principio di precauzione che, come innanzi dimostrato, costituisce un interessante strumento legislativo per sviluppare politiche normative di fiscalità ambientale.

Il principio di precauzione non è definito dal Trattato che ne parla esplicitamente solo in riferimento alla protezione dell'ambiente.

Tuttavia, in pratica, la sua portata è molto più ampia ed esso trova applicazione in tutti i casi in cui una preliminare valutazione scientifica obiettiva indica che vi sono ragionevoli motivi di temere che i possibili effetti nocivi sull'ambiente e sulla salute degli esseri umani, degli animali e delle piante possano essere incompatibili con l'elevato livello di protezione prescelto dalla Comunità.

La Commissione Ue è dell'opinione che la Comunità, come gli altri membri dell'Omc, ha il diritto di stabilire il livello di protezione – in particolare per quanto riguarda l'ambiente e la salute degli esseri umani, degli animali e delle piante – che ritiene appropriato.

Il ricorso al principio di precauzione costituisce una parte fondamentale della sua politica e le scelte che essa effettua a tal fine continueranno a influenzare i punti di vista che la Commissione difende internazionalmente sui modi di applicare il principio in questione.

In particolare il predetto principio abbisogna d'essere considerato nell'ambito di una strategia strutturata di analisi dei rischi, comprendente tre elementi: valutazione, gestione e comunicazione del rischio.

Si tratta di una norma di diritto particolarmente importante nella fase di gestione del rischio, senza che venga confuso con l'“elemento di prudenza” cui gli scienziati ricorrono nel valutare i dati scientifici.

In sostanza, l'attuazione di una strategia basata sul principio di precauzione dovrebbe iniziare con una valutazione scientifica quanto più completa possibile, identificando in ciascuna fase il grado di incertezza scientifica.

Il principio di precauzione implica che i responsabili delle strutture politiche nazionali e comunitarie debbano essere pienamente consapevoli del grado d'incertezza collegato ai risultati della valutazione delle informazioni scientifiche disponibili.

Giudicare quale sia un livello di rischio “accettabile” per la società costituisce una responsabilità eminentemente politica.

La procedura di decisione dovrebbe essere trasparente e dovrebbe coinvolgere tutte le parti interessate, quanto più precocemente e quanto più ampiamente possibile.

Da come emerge dalla normativa comunitaria, le misure basate sul principio di precauzione dovrebbero essere, tra l'altro:

a) proporzionali rispetto al livello prescelto di protezione;

b) non discriminatorie nella loro applicazione: il principio di non discriminazione richiede che situazioni comparabili non siano trattate in modo diverso e che situazioni diverse non siano trattate in modo uguale, a meno che tale trattamento non sia obiettivamente giustificato.

Le misure precauzionali adottate dovrebbero applicarsi in modo tale da raggiungere un livello di protezione equivalente, senza che l'origine geografica o la natura di una produzione possano essere invocate per applicare in modo arbitrario trattamenti diversi.

Inoltre, le predette misure non dovrebbero introdurre discriminazioni nella loro applicazione.

c) coerenti con misure analoghe già adottate: le misure dovrebbero essere coerenti con quelle già adottate in situazioni analoghe o utilizzando approcci analoghi.

Le valutazioni di rischio comportano una serie di elementi da prendere in considerazione per una valutazione quanto più completa possibile.

Questi elementi si propongono d'identificare e di caratterizzare i pericoli, in particolare stabilendo un rapporto tra la dose e l'effetto, di apprezzare l'esposizione della popolazione colpita o dell'ambiente.

Se la mancanza di alcuni dati scientifici non consente di caratterizzare il rischio, tenuto conto delle incertezze inerenti alla valutazione, le misure precauzionali adottate dovrebbero essere di portata e di natura comparabile con le misure già adottate in settori equivalenti, nei quali tutti i dati scientifici sono disponibili.

Le misure dovrebbero essere coerenti con misure analoghe già adottate in circostanze analoghe o utilizzando analoghe strategie.

d) basate su un esame dei potenziali vantaggi e oneri dell'azione o dell'inazione (compresa, ove ciò sia possibile e adeguato, un'analisi economica costi/benefici); è opportuno, in particolare, stabilire un confronto tra le conseguenze positive o negative più probabili dell'azione prevista e quelle dell'inazione in termini di costi globali per la Comunità, sia a breve che a lungo termine.

Le misure previste dovrebbero essere in grado di arrecare un beneficio globale in materia di riduzione del rischio ad un livello accettabile.

L'esame dei vantaggi e degli oneri non può ridursi soltanto ad un'analisi economica costi/benefici.

Tale analisi è più vasta nella sua portata e comprende considerazioni non economiche.

L'esame dei vantaggi e degli oneri dovrebbe tuttavia comprendere un'analisi economica costi/benefici quando ciò sia adeguato e realizzabile.

Potrebbero tuttavia essere presi in considerazione altri metodi di analisi, come quello relativo all'efficacia delle opzioni possibili e alla loro accettabilità da parte della popolazione.

È possibile, infatti, che una società sia pronta a pagare un costo più elevato al fine di garantire un interesse, quale l'ambiente o la salute, riconosciuto come di grande rilievo.

La Commissione riafferma che, conformemente alla giurisprudenza della Corte, le esigenze collegate alla protezione della salute pubblica dovrebbero vedersi riconoscere un carattere preponderante rispetto alle considerazioni economiche.

Alessio Elia alessio_elia@libero.it per Alternativa Sostenibile

Le misure adottate presuppongono l'esame dei vantaggi e degli oneri derivanti dall'azione o dall'inazione.

Questo esame dovrebbe comprendere un'analisi economica costi/benefici quando ciò sia adeguato e realizzabile.

Potrebbero tuttavia essere presi in considerazione altri metodi di analisi, come quelli relativi all'efficacia e all'impatto socioeconomico delle opzioni possibili. D'altro canto, il responsabile può essere guidato anche da considerazioni non economiche, quali ad esempio la tutela della salute.

e) soggette a revisione, alla luce dei nuovi dati scientifici; le misure debbono essere mantenute finché i dati scientifici rimangono insufficienti, imprecisi o non concludenti e finché il rischio sia ritenuto sufficientemente elevato per non accettare di farlo sostenere alla società.

Come conseguenza dei nuovi dati scientifici, è possibile che le misure debbano essere modificate o eliminate prima di un termine preciso.

Tutto ciò non è tuttavia collegato ad un mero fattore temporale, ma all'evoluzione delle conoscenze scientifiche.

D'altro canto, devono essere proseguite le analisi scientifiche per procedere ad una valutazione scientifica più avanzata o più completa.

In siffatto contesto è importante anche che le misure siano sottoposte ad un controllo (monitoring) scientifico regolare, che consenta di valutare ulteriormente tali misure alla luce delle nuove informazioni scientifiche.

L'Accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie (SPS) prevede che le misure adottate in un contesto di prove scientifiche insufficienti debbano rispettare talune condizioni.

Tali condizioni riguardano quindi unicamente il settore dell'applicazione dell'Accordo SPS, ma è possibile che per la specificità di altri settori, come ad esempio l'ambiente, debbano essere seguiti principi in parte diversi.

Al riguardo si ricordi che l'articolo 5 paragrafo 7 dell'Accordo SPS prevede che talune regole specifiche:

1) Le misure devono avere un carattere provvisorio nell'attesa di dati scientifici più approfonditi.

Il carattere provvisorio è tuttavia collegato all'evoluzione delle conoscenze scientifiche, piuttosto che ad un mero fattore temporale.

2) Ulteriori ricerche devono essere effettuate per ottenere gli ulteriori dati scientifici necessari per una valutazione più obiettiva del rischio.

3) Le misure devono essere riesaminate periodicamente per tenere conto dei nuovi dati scientifici disponibili.

I risultati delle ricerche scientifiche dovrebbero consentire di completare la valutazione del rischio e, se necessario, di rivedere le misure in funzione delle conclusioni.

4) Il termine ragionevole previsto nell'Accordo SPS comprende pertanto, da un lato, il tempo necessario affinché i lavori scientifici pertinenti siano realizzati e, d'altro lato, la realizzazione di una valutazione del rischio che prenda in considerazione le conclusioni di questi lavori.

Non dovrebbe essere possibile invocare vincoli di bilancio o priorità politiche per giustificare termini eccessivi nell'ottenimento dei risultati, nella nuova valutazione del rischio e nella modifica delle misure provvisorie.

Dovrebbero inoltre essere effettuate ricerche per migliorare le metodologie e gli strumenti di valutazione dei rischi, compresa una maggiore integrazione di tutti i fattori pertinenti.

Anche se di natura provvisoria, le misure devono essere mantenute finché i dati scientifici rimangono incompleti, imprecisi o non concludenti e finché il rischio viene ritenuto sufficientemente importante per non accettare di farlo sostenere dalla società.

Il loro mantenimento dipende dall'evoluzione delle conoscenze scientifiche, alla luce della quale devono essere sottoposte a nuova valutazione.

Ciò implica che le ricerche scientifiche devono essere proseguite, al fine di disporre di dati più completi.

Le misure basate sul principio di precauzione devono essere riesaminate e, se necessario, modificate in funzione dei risultati della ricerca scientifica e del controllo del loro impatto.

Devono inoltre essere in grado di attribuire la responsabilità per la produzione delle prove scientifiche necessarie per una più completa valutazione del rischio; le regole esistenti nella legislazione comunitaria e in quella di numerosi paesi terzi applicano il principio dell'autorizzazione preventiva (elenco positivo) prima dell'immissione sul mercato di alcuni tipi di prodotti, quali le medicine, gli antiparassitari o gli additivi alimentari.

Ciò costituisce già un modo di applicare il principio di precauzione spostando la responsabilità della produzione delle prove scientifiche.

È questo il caso in particolare delle sostanze ritenute a priori pericolose o che possono essere potenzialmente pericolose ad un certo livello d'assorbimento.

In questo caso il legislatore, per precauzione, ha previsto l'inversione dell'onere della prova, stabilendo che tali sostanze siano considerate come pericolose finché non sia dimostrato il contrario.

Spetta quindi alle imprese realizzare i lavori scientifici necessari per la valutazione del rischio. Finché il livello di rischio per la salute e per l'ambiente non può essere valutato con sufficiente certezza, il legislatore non può legittimamente autorizzare l'utilizzazione della sostanza, salvo in casi eccezionali per effettuare prove.

In altri casi, nei quali non è prevista una simile procedura di autorizzazione pre-ventiva, può spettare all'utilizzatore, persona privata, associazione di consumatori o di cittadini o al potere pubblico di dimostrare la natura di un pericolo e il livello di rischio di un prodotto o di un procedimento.

Un'azione adottata in base al principio di precauzione può comportare in alcuni casi una clausola che preveda l'inversione dell'onere della prova sul produttore, il fabbricante o l'importatore; tuttavia un tale obbligo non può essere sistematicamente previsto in quanto principio generale.

Alessio Elia alessio_elia@libero.it per Alternativa Sostenibile

Questa possibilità dovrebbe essere esaminata caso per caso, quando una misura viene adottata a titolo di precauzione nell'attesa dei dati scientifici supplementari, per dare ai soggetti, che hanno un interesse economico nella produzione e/o nella commercializzazione del prodotto o del procedimento in questione, la possibilità di finanziare le ricerche scientifiche necessarie su base volontaria.

Le misure basate sul principio di precauzione possono stabilire una responsabilità in materia di produzione delle prove scientifiche necessarie ad una valutazione del rischio completa.

PROPORZIONALITÀ E PRINCIPIO DI PRECAUZIONE

“Proporzionalità” significa configurare le misure secondo il livello di protezione prescelto. Il rischio può essere raramente ridotto a zero, ma una valutazione incompleta del rischio può ridurre notevolmente l'ambito delle opzioni possibili per coloro che debbono gestirlo. Infatti, non sempre un divieto totale può essere una risposta proporzionale al rischio potenziale. Tuttavia, in alcuni casi, è la sola risposta possibile.

“Non discriminazione” significa che situazioni comparabili non devono essere trattate in modo diverso e che situazioni diverse non debbono essere trattate nello stesso modo, a meno che non vi siano motivi oggettivi.

“Coerenza” significa che le misure debbono essere di portata e natura comparabili a quelle già adottate in aree equivalenti, nelle quali tutti i dati scientifici sono disponibili.

L'esame dei vantaggi e degli oneri comporta un confronto fra i costi generali della Comunità dell'azione e dell'inazione, nel breve e nel lungo periodo.

Non si tratta semplicemente di un'analisi economica costi/benefici: la sua portata è molto più ampia e comprende considerazioni non economiche, quali l'efficacia delle possibili azioni e la loro accettabilità da parte del pubblico.

Nell'effettuare tale analisi, si dovrà tenere conto del principio generale e della giurisprudenza della Corte di giustizia, per cui la protezione della salute ha la precedenza sulle considerazioni economiche.

“Soggette a revisione alla luce dei nuovi dati scientifici” significa che le misure basate sul principio precauzionale dovrebbero essere mantenute finché le informazioni scientifiche sono incomplete o non concludenti e il rischio è considerato ancora troppo elevato da essere imposto alla società, tenuto conto del livello di protezione prescelto.

Le misure dovrebbero essere riviste periodicamente alla luce dei progressi scientifici e, se necessario, modificate.

Attribuire la responsabilità per la produzione di prove scientifiche costituisce una conseguenza di tali misure.

I paesi che impongono il requisito della previa approvazione (autorizzazione all'immissione sul mercato) sui prodotti considerati a priori pericolosi prevedono l'inversione dell'onere della prova, trattando tali prodotti come pericolosi a meno che e sino a quando gli operatori economici non compiano le ricerche necessarie per dimostrare che tali prodotti sono sicuri.

Se non vi sono procedure di previa autorizzazione, la responsabilità di dimostrare la natura di un pericolo e il livello di rischio di un prodotto o di un processo può spettare agli utilizzatori o alle pubbliche autorità. In questi casi, potrebbe essere adottata una specifica misura precauzionale

Non bisogna per questo concludere che la mancanza di definizione si traduca in una incertezza giuridica.

Al contrario, la pratica acquisita in materia di ricorso al principio di precauzione dalle istanze comunitarie e il controllo giurisdizionale consentono, infatti, di attribuire una portata sempre più precisa a tale nozione.

L'uso del principio di precauzione si esplica secondo il seguente schema

A. Testi giuridici: principio di precauzione come principio "aperto"

Il punto di partenza dell'analisi risiede nei testi giuridici nei quali viene fatta menzione esplicita o implicita al principio di precauzione.

La circostanza che il solo riferimento esplicito al principio di precauzione è contenuto nel titolo dedicato all'ambiente del Trattato Ce, e più in particolare l'articolo 174, non deve portare a che il principio sia applicabile solo in materia ambientale.

Infatti, come altre nozioni generali contenute nella legislazione, quali la sussidiarietà o la proporzionalità, spetta ai responsabili politici e, in ultima analisi, alle istanze giurisdizionali precisare i contorni di questo principio.

In altri termini, la portata del principio di precauzione è collegata anche all'evoluzione giurisprudenziale che, in qualche modo, è influenzata dai valori sociali e politici che prevalgono in una società.

B. La giurisprudenza: funzione integrativa del principio

La Corte di giustizia delle Comunità europee e il Tribunale di prima istanza hanno già avuto l'occasione di controllare l'applicazione del principio di precauzione nelle cause di cui sono stati investiti e, per questo tramite, di iniziare a sviluppare una giurisprudenza in materia.

C. Gli orientamenti politici: presupposto della giurisprudenza

Tali orientamenti sono stati descritti dalla Commissione nel Libro verde sui principi generali della sicurezza alimentare e nella Comunicazione del 30 aprile 1997 sulla salute dei consumatori e la sicurezza alimentare, dal Parlamento nella sua risoluzione del 10 marzo 1998 riguardante il Libro verde, dal Consiglio nella sua risoluzione del 13 aprile 1999 e dal Comitato parlamentare misto dello Spazio economico europeo nella sua risoluzione del 16 marzo 1999.

La Commissione ritiene pertanto che il principio di precauzione sia un principio di applicazione generale che deve essere preso in considerazione particolarmente nei settori della protezione dell'ambiente e della salute umana, animale o vegetale.

Lo schema succintamente sopra riportato si dimostra l'opportunità di seguire l'impostazione dottrinale secondo la quale il principio di precauzione, a prescindere dalla sua previsione all'interno della legislazione comunitaria deve essere concepito come un criterio interpretativo della politica economica e fiscale in materia di tributi ambientali.

