

Principio di Precauzione È ancora valido?

Un'analisi tra era post Ogm e *novel foods*

di *Corrado Finardi*
Food policy advisor

Alcuni sviluppi della legislazione secondaria europea fanno riflettere sul grado di validità che ha ancora il Principio di Precauzione, quale fonte di ispirazione per l'apparato regolatorio comunitario

Il Principio di Precauzione (PP), quale aspetto fondamentale ispiratore della normativa europea sulla sicurezza alimentare, sembra recentemente essere tornato al centro del dibattito per diversi motivi.

Dalle riflessioni degli anni '90, a partire da un contesto ambientale (la Dichiarazione di Rio del 1992), il PP è stato progressivamente prestato al più ampio discorso della tutela della salute umana e da qui alla sicurezza alimentare, trovando una formidabile ricezione nell'edificio normativo comunitario della *food safety* (dal regolamento (CE) 178/2002 in poi).

Rinascita dell'interesse

Da una parte, troviamo il *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (Ceta) ed il *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (Ttip), con gli standard di sicurezza alimentare previsti dall'Europa e con dubbi sulla loro "negoziabilità" o svendita (si pensi al tema degli antibiotici usati come promotori della crescita negli Usa o la ractopamina quale additivo per suini). Dall'altra, ci sono, invece, normative recenti che in parte lo richiamano - come il regolamento (UE) 2283/2015 sui *novel foods* - e in parte lo "superano", in quanto vengono ammessi motivi sociali, economici e di politica agraria (direttiva 2015/412/UE sulla possibile messa al bando della coltivazione Ogm), con una piena validità di ragioni "altre" rispetto a mere preoccupazioni sanitarie. Infine, troviamo ambiti che per il rapido sviluppo tecnologico interrogano da vicino l'attuale evoluzione normativa, con incertezza scientifica dominante (ad esempio, i temi della clonazione e delle nanotecnologie), che si riverbera necessariamente a livello giuridico.

A distanza di ormai 16 anni dalla pubblicazione del Libro Bianco sulla Sicurezza alimentare (entro cui viene formalizzato il ricorso al PP), può essere utile saggiare la residua validità di tale tratto ispiratore.

Il presente articolo intende valutare:

- la costruzione normativa del Principio di Precauzione (le sue fondamenta) e la sua residua validità da un punto di vista legale, filosofico ed epistemico;
- come il legislatore europeo si è mosso con due recenti atti normativi (il regolamento sui *novel foods* e la direttiva sul divieto di coltivazione Ogm), che segnalano sia una rinnovata validità che un superamento del PP;
- snodi sia europei (reg. (CE) 1829/2003 sulla commercializzazione degli Ogm) che extra-europei (come il Ttip), che potranno nei prossimi anni incidere o meno sulla validità teorica e pratica del PP.

Il Principio di Precauzione

Una chiara enucleazione del PP viene generalmente attribuita alla Dichiarazione di Rio del 1992, laddove sono elencati tutta una serie di principi (diversi dei quali diverranno poi patrimonio del quadro di *policy* UE, anche con applicazione alla sicurezza alimentare).

Entro la normativa più propriamente europea, il PP è contenuto sia in quella primaria (Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (Tfue), all'articolo

191, con riferimento alle questioni ambientali¹), che secondaria (ad esempio, proprio nella *General Food Law* nonché in diverse altre normative¹).

Già presente entro il Libro Bianco sulla Sicurezza alimentare², quale atto preparatorio della "*General Food Law*", all'articolo 7 del reg. (CE) 178/2002, il legislatore stabilisce che:

«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».

¹ Il Principio di Precauzione ha trovato casa nella normativa europea in diversi formati:

- un primo riguarda il richiamo (spesso nelle parti introduttive della norma, come i considerando) al principio stesso e alla volontà di mantenere un elevato livello di tutela della salute umana. Un esempio: l'articolo 4 della direttiva 2001/18/CE: «General obligations - 1. Member States shall, in accordance with the precautionary principle, ensure that all appropriate measures are taken to avoid adverse effects on human health and the environment which might arise from the deliberate release or the placing on the market of GMOs. GMOs may only be deliberately released or placed on the market in conformity with part B or part C respectively»;
- un secondo modo di introdurre il PP riguarda la presenza di "misure di emergenza", "clausole di salvaguardia" o similia ovvero azioni di gestione del rischio in risposta a valutazioni del rischio a livello nazionale (esempi sono appunto la direttiva 2001/18/CE e il regolamento (CE) 1829/2003, entrambi atti relativi agli Ogm). Qui non vi è un richiamo apertis verbis al principio di precauzione, ma è facilmente rinvenibile la sua traccia ispiratrice;
- un terzo formato riguarda poi l'espressione giuridica, altrettanto ricorrente, «in determinate circostanze, la valutazione del rischio da sola non è in grado di fornire tutti gli elementi utili per una gestione del rischio adeguata. Occorre pertanto considerare altri legittimi fattori [...]». Tale formula è stata adottata prioritariamente in merito alla normativa sui vanti nutrizionali e salutistici laddove i benefici – prima di essere vantati in promozione, pubblicità ed etichettatura – devono essere valutati insieme ai rischi;
- periodi di rinnovo delle autorizzazioni (Ogm, fitosanitari, additivi) con finestre di 10 anni che lasciano aperte possibilità che siano emersi rischi tossicologici. In tal caso, però, si tratta di una modalità e formula che sconfina a pieno titolo nella valutazione e gestione del rischio tradizionale.

² Vedi il *White Paper on Food Safety COM (1999) 719 final*.

Tre sono i tratti fondamentali del PP:

- la necessità di una prima valutazione del rischio, sebbene incompleta e insufficiente, che faccia capire il tenore del pericolo presente e il grado di incertezza scientifica;
- la comprensione più accurata possibile delle conseguenze, in caso di inazione, per la salute pubblica;
- la partecipazione ed il coinvolgimento di tutti gli attori interessati nello studio e l'adozione di misure di precauzione una volta che risulti, dalla valutazione scientifica, che sono presenti rischi concreti.

Si è quindi sin dall'inizio d'accordo sul fatto che il PP:

- non possa essere applicato su rischi soltanto ipotetici e teorici: richiede per contro una base conoscitiva minima e con rischi ben configurati, quindi come risultato di una prima ancorché parziale valutazione del rischio;
- richieda misure provvisorie e proporzionali di gestione del rischio, presentandosi, quindi, come fase vera e propria di *risk management*.

A ben vedere, la necessaria discrezionalità richiesta - tipica di una azione di gestione del rischio con una responsabilità politica *ad hoc* vera e propria - ha causato difficili interpretazioni e un conflitto tra interessi divergenti (sempre più spesso tra Stati membri o tra industrie che intendevano immettere sul mercato applicazioni e consumatori/cittadini più interessati alla salute pubblica).

In ragione della spinosità del tema, la Commis-

sione ha poi pubblicato Linee guida nella forma di una comunicazione³, che sfortunatamente non è riuscita a dipanare una volta per tutte la difficile interpretazione del PP.

Le difficoltà del Principio di Precauzione

I diversi modi formali in cui è stato presentato il PP non si può dire ne abbiano aiutato la chiarezza applicativa. In estrema sintesi, sono state addotte diverse "aporie" logico-concettuali al Principio di Precauzione che renderebbero - secondo i critici - inconsistente e di difficile applicazione tale principio anche da un punto di vista legale - e che proviamo a riassumere e definire come segue:

- fallacia di *policy*;
- fallacia legale;
- fallacia politica.

Non si affrontano in questa sede altre obiezioni, anche ben motivate, di matrice economica⁴, mentre ci si sofferma su quelle che possono avere un valore di tipo politico-legale.

Le difficoltà illustrate a seguire, in ogni caso, non invalidano una volta per tutte un uso intelligente e circoscritto del PP come strumento di volta in volta a disposizione dei *policy-makers*.

Fallacia di *policy*

Lo sviluppo di base di questo errore logico, "*non sequitur*" o aporia, che dir si voglia - segue il seguente ragionamento:

³ Vedi la Communication from the Commission on the precautionary principle (COM(2000) 1 final of 2 February 2000).

⁴ Una prima critica riguarda i costi-opportunità e le relative diseconomie di un approccio precauzionale puro, con innovazione e ricerca messe al bando definitivamente. Una seconda critica riguarda, in sistemi sociali complessi a guida tecnoscientifica, l'escalation del rischio dovuta all'adozione del PP. Così, una messa al bando del bisfenolo A ha portato le industrie ad adottare il bisfenolo F (con profilo tossicologico che solo poi si è scoperto preoccupante); una dieta vegetariana, per quanto possa limitare apparenti rischi derivanti da un consumo eccessivo di carni trasformate, potrebbe esporre ad un maggiore introito di nitrati in vegetali a foglia verde o di fitosanitari come residui, o di coliformi; l'adozione dell'olio di palma in sostituzione delle margarine per ridurre i grassi acidi trans, ha portato ad esporsi al rischio di GE e altre sostanze cancerogene e genotossiche prima sconosciute. La "*risk aversion*", insomma, porta spesso ad altri scenari di rischio, non sempre ben compresi nel momento in cui si invoca il principio di precauzione. In tal senso, è stato detto, il PP o è inutile e produce nuovi rischi o è paralizzante.

- il PP si configura come un'opzione di gestione del rischio, con tutti i crismi della "politicità" discrezionale nella scelta operata dai *policy-makers*;
- un ciclo completo di gestione del rischio comprende, però, anche la valutazione del rischio;
- se è necessaria una valutazione del rischio (tecnico-scientifica), questo impedisce che il PP sia una mera opzione di gestione (politica) del rischio (invalidata la premessa).

Alcuni autori hanno considerato come questa fallacia sia più che altro un'illusione ottica, dal momento che è necessaria la valutazione del rischio (anche se preliminare e non definitiva) per conoscere la proporzionalità di un'azione e *"ogni invocazione del principio di precauzione dovrebbe iniziare con un esame scientifico della questione"*.

La fallacia di *policy* ha trovato risposta nel momento in cui il legislatore europeo ha deciso di adottare ragioni "politiche" (leggi: sociali, economiche, di scelte di politica agraria) per mettere al bando la coltivazione degli Ogm, con la direttiva 2015/412/UE dell'Unione europea. Si può quindi affermare che almeno in parte l'evoluzione normativa ha permesso di superare questa fallacia con le conseguenti critiche.

Fallacia legale

Una seconda fallacia è stata identificata rispetto al PP. E questa fallacia segue il seguente ragionamento:

- il principio di precauzione viene applicato in condizioni ricorrenti di incertezza;
- per gestirla, questa incertezza richiede e rimanda a misure nazionali, adottate dagli Stati membri;
- ciò si verifica in un approccio "caso per caso", lasciando campo ad una frammentazione giuridica che amplifica e non risolve le condizioni iniziali di incertezza (invalidata la premessa).

In effetti, il principio ha avuto un numero molto elevato di interpretazioni pratiche, a seconda del suo grado di prudenza rispetto alle nuove tecnologie (18-25 diversi Principi di Precauzione sono stati indicati a livello filosofico, variamente tradotti

a livello di *policy*, con un approccio più o meno permissivo a seconda dei casi reali).

Sin dal suo emergere, è evidente un fattore di "fragilità" tanto spesso criticato ovvero la relativizzazione della sua applicazione concreta, con una frammentazione "a seconda delle capacità degli Stati sovrani [...]". Ciò lascia aperte diverse valutazioni contingenti, che possono essere piegate anche alla disponibilità delle risorse da impiegare. D'altronde, il Trattato di Westfalia del 1648, stabilendo uno dei principi centrali della normativa internazionale moderna, chiariva che le nazioni sono sovrane e si autodeterminano, che sono legalmente pari tra esse e che riconoscono un principio di non intervento negli affari interni degli altri Stati.

Anche questa fallacia è stata però progressivamente ridimensionata. Il PP in sé si basa, per sua natura, su una valutazione contingente dei dati nel contesto. Infatti, valutazione "caso per caso", non significa "arbitraria", mentre sicuramente le misure di precauzione costituiscono una decisione politica *ad hoc*, con gli Stati membri spesso lasciati decidere i diversi approcci di gestione dei rischi, stabiliti dalla legislazione secondaria, come se su fosse in presenza di un quadro giuridico perfettamente legittimo, a seconda di circostanze, che per loro natura, invece, potrebbero bene non essere previste negli atti legislativi generali. L'incertezza epistemica non dovrebbe quindi inficiare la certezza del diritto e la sua piena legittimità. Soprattutto quando gli Stati membri hanno la competenza prioritaria in termini di salute pubblica (art. 114 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea), con possibilità di sottrarsi a norme paneuropee in tema, tra le altre questioni, di salute pubblica, con scelte di tipo precauzionale che cercano una loro utilità politica a livello nazionale (vedi i limiti su bisfenolo A in Francia nel 2013-2015, quelli sui grassi trans in Danimarca e Svizzera, rispettivamente dal 2003 al 2008, o le indicazioni su limiti degli zuccheri aggiunti, con la richiesta di 5 Paesi del Nord Europa di rivedere le dosi giornaliere di riferimento suggerite dall'Autorità europea per la Sicurezza alimentare (Efsa)).

Fallacia politica

Una terza fallacia è rinvenibile nell'approccio deliberativo lasciato al PP ovvero al coinvolgimento

delle parti interessate, come cittadini, industria, consumatori ecc. Questa fallacia segue il seguente ragionamento:

- il principio di precauzione viene applicato in condizioni ricorrenti di incertezza e, per gestirla,
- questa incertezza richiede e rimanda al coinvolgimento di *stakeholders* e parti interessate per valutare l'idoneità delle misure di gestione e i dati pertinenti;
- il conflitto di interessi (*stakeholders* come "valutatori" e come portatori di interessi specifici, ad esempio, l'industria) ed il conflitto tra gli interessi (diversi *stakeholders*) aumenta l'incertezza e causa problemi alla credibilità del meccanismo (invalida la premessa).

Questa aporia è in realtà ancora ben presente e mina al cuore della credibilità delle istituzioni deputate alla valutazione e gestione del rischio, soprattutto perché la scienza contemporanea in ambito alimentare è presentata da parti private (gli "*applicants*" che sottopongono dossier scientifici ad Efsa, con dati proprietari e con scarsa possibilità di riprodurre le condizioni sperimentali). In ogni caso, regole trasparenti di ingaggio e a tutela dell'indipendenza dei valutatori/decisori hanno mostrato in diversi casi (testimone il percorso di crescita di Efsa in tal senso (vedi "*Open Efsa*" e "*Efsa's Transparency Initiative*") di essere uno strumento efficace - qualora non sempre risolutivo - per ovviare a questo problema.

La direttiva sul bando delle coltivazioni Ogm

Di recente e dopo un lungo stallo istituzionale (durato diversi anni per l'impossibilità di trovare una maggioranza qualificata di Stati membri inizialmente disposti a supportarla), è stata approvata una normativa europea, la direttiva 2015/412/UE, che consente la messa al bando della coltivazione degli Ogm. La normativa prende la forma di direttiva, consentendo margini di manovra degli Stati membri nel raggiungere scopi ben definiti.

La normativa consente per la prima volta il ricorso ad una gestione del rischio "pura" ovvero finalmente svincolata da considerazioni di "valutazione del rischio" che scontano sempre un certo ritardo nell'individuare con assoluta certezza rischi e pericoli e con tutte le difficoltà sulla proporzionalità. Sono allora ritenute per la prima volta sufficienti motivazioni sociali, economiche, politiche e più in genere connesse alle scelte di politica agraria nazionale, per bandire - su tutto il territorio nazionale o solo in alcune sue parti - la coltivazione di varietà gm anche qualora perfettamente autorizzate secondo la ordinaria valutazione del rischio condotta da Efsa.

La direttiva consente di aggirare la prima fallacia del PP: la legittimità dell'azione stavolta è su basi "vere" di gestione del rischio in base a fattori legittimi, anche se non strettamente scientifici o meglio non strettamente connessi alla valutazione del rischio. In questo senso, si supera uno degli aspetti di difficoltà del PP. Tale provvedimento permette, inoltre, di aggirare anche il secondo aspetto debole del PP, in quanto le scelte nazionali diventano la norma e non più l'eccezione. Nel contempo, infine, fa salvo un altro aspetto e rafforza la solidità regolatoria dell'apparato UE: quello della tradizionale valutazione del rischio condotta da Efsa, che - più volte messa in discussione in ragione dei dati e dossier provenienti dall'industria - poteva uscirne con un'autorevolezza scalfita.

La direttiva, quindi, non sostituisce o annulla la valutazione centralizzata europea del rischio, che rimane valida. In questo modo, le clausole di salvaguardia o le misure di emergenza vere e proprie potranno essere attivate solo qualora realmente la valutazione di Efsa non abbia potuto dare sufficienti elementi per stabilire un'approvazione ovvero, idealmente, quando gli Ogm non sono autorizzati e qualcuno li immetta sul commercio. Ipotesi già bislacca, ma che dimostra le falle dell'apparato normativo precedente.

Infatti, siccome a più riprese la Corte di Giustizia UE aveva giudicato irregolare e non giustificato

⁵ Gonzales Vaque, L. (2008). *La ampliación de la jurisprudencia "Keck y Mithouard" a las modalidades de uso: un peligro inmediato para el mercado interior?*. L'autore, considerando normative circa le istruzioni e modalità di uso di altri prodotti di largo consumo, sottolinea come possano essere considerate barriere alla circolazione nel mercato interno e, pertanto, contrarie all'articolo 28 del Trattato di Funzionamento dell'Unione Europea.

cato il ricorso a clausole di emergenza o misure di salvaguardia, qualora già una valutazione centralizzata del massimo profilo scientifico come quella di Efsa fosse divenuta ad un'autorizzazione degli Ogm in questione - l'ipotesi residua - il ricorso alle stesse clausole-misure nel caso in cui l'Ogm non fosse approvato - risultava logicamente inconcludente.

Da un certo punto di vista, la normativa in questione potrebbe essere considerata come un superamento del Principio di Precauzione, ammettendo principi di valutazione diversi da quelli strettamente scientifici. Dall'altra, considerata proprio la natura del Principio come afferente soprattutto alla gestione del rischio, vengono enucleati con chiarezza i motivi che, insieme a quelli strettamente scientifici, contribuiscono ad una valutazione allargata del rischio (con tutti i risvolti politici e socioeconomici del caso, entro lo "extended risk assessment"). Di conseguenza, la direttiva

2015/412/UE potrebbe segnare la rinascita - su nuove basi - di un'applicazione finalmente chiara del Principio di Precauzione.

In realtà, c'è chi ha obiettato alla validità legale della normativa⁵, che in ogni caso ha il merito di chiarire come il PP possa essere a tutti gli effetti una misura di *risk management* da far valere "*iuxta propria principia*" e non quindi ricorrendo alla grammatica e alle motivazioni più proprie della valutazione del rischio.

Aspetti sociali, quale ruolo per evitare la coltivazione degli Ogm?

Del resto, da sempre, con il regolamento (CE) 178/2002 era ammesso considerare aspetti esogeni alla sola valutazione del rischio per avere un'elevata qualità di *risk management*. Al considerando 19, infatti, si legge:

ALIMENTI
FOOD SAFETY • LOGISTICA • E-COMMERCE
ALINORM con te per il futuro

ALINORM
FOOD SAFETY CONSULTING

- LEGISLAZIONE E CERTIFICAZIONE**
Sicurezza alimentare
Etichettatura
Fasi di controllo (MCCA)
- CERTIFICAZIONE**
Sistemi di gestione ISO 9001, ISO 22000
Certificazione in prodotti (HACCP, FSS, Halal)
Certificazioni per l'esportazione
- SISTEMI LOGISTICI**
Progettazione
Ottimizzazione
Tracciabilità e tracciabilità
Cassa di legno
- E-COMMERCE**
Pagamenti
Adempimenti
Responsabilità

Alinorm Via A. Garibaldi, 8 - 38013 S. Chiara (TN) Tel. 0471.788288 | Fax 0471.788286 - alinorm@alinorm.it - www.alinorm.it

«È generalmente riconosciuto che, in alcuni casi, la sola valutazione scientifica del rischio non è in grado di fornire tutte le informazioni su cui dovrebbe basarsi una decisione di gestione del rischio e che è legittimo prendere in considerazione altri fattori pertinenti, tra i quali aspetti di natura societale, economica, tradizionale, etica e ambientale nonché la realizzabilità dei controlli».

I motivi sufficienti per proibire la coltivazione di Ogm della direttiva 2015/412/UE, allora, attengono a:

- obiettivi di politica ambientale;
- pianificazione urbana e territoriale;
- uso del suolo;
- impatti socio-economici;
- esigenza di evitare la presenza di Ogm in altri prodotti, fatto salvo l'articolo 26 bis;
- obiettivi di politica agricola;
- ordine pubblico.

La norma riconosce, inoltre, che andrà posta «particolare attenzione alla prevenzione di eventuali contaminazioni transfrontaliere a partire da uno Stato membro in cui la coltivazione sia autorizzata verso uno Stato membro limitrofo in cui sia vietata».

E ancora: «L'esperienza ha dimostrato che la coltivazione degli Ogm è una questione affrontata in modo più approfondito a livello di Stati membri». Con queste parole, le istituzioni UE hanno salutato la nuova direttiva, che lascia agli Stati nazionali la decisione se coltivare o meno Ogm.

Ricerca indipendente, necessario conciliarla con scelte legittime di politica agraria

Un aspetto innovativo contenuto nella direttiva 2015/412/UE riguarda la propulsione alla ricerca "indipendente" sugli Ogm, ovvero, e contrariamente a quanto per lo più avvenuto finora, quella condotta da enti pubblici o comunque terzi rispetto agli interessi delle ditte sementiere:

«La Commissione e gli Stati membri dovrebbero garantire la messa a disposizione delle risorse necessarie per la ricerca indipendente sui rischi potenziali che possono insorgere a seguito dell'emissione deliberata o dell'immissione in commercio di Ogm e

fare in modo che i ricercatori indipendenti abbiano accesso a tutta la documentazione pertinente, nel rispetto dei diritti di proprietà intellettuale».

All'articolo 2, inoltre, si precisa che entro il 3 aprile 2019, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione relativa all'uso che gli Stati membri hanno fatto della presente direttiva, compresi l'efficacia delle disposizioni che consentono agli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di Ogm in tutto il loro territorio o in parte di esso e il corretto funzionamento del mercato interno. Tale relazione può essere accompagnata dalle proposte legislative che la Commissione ritiene opportune.

Introduzione del "reverse risk assessment"

Un aspetto non sempre adeguatamente considerato dalla stampa e dalla pubblicistica riguarda poi un principio implicito della direttiva, che sembra scommettere su modalità completamente diverse di valutare il rischio ambientale. Infatti, si pensa di poter registrare eventuali miglioramenti successivi alla dismissione delle colture gm e poter far conferire tali miglioramenti entro una più ampia valutazione del rischio. In tal senso, la valutazione del rischio non sarebbe più prospettica, ma retrospettiva.

«Entro la stessa data di cui al primo comma, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio anche una relazione sull'effettiva riparazione dei danni ambientali che possono essere causati dalla coltivazione degli Ogm, sulla base delle informazioni messe a disposizione della Commissione in conformità degli articoli 20 e 31 della direttiva 2001/18/CE e degli articoli 9 e 21 del regolamento (CE) 1829/2003». (Art. 2)

Mentre all'articolo 3:

«Entro il 3 aprile 2017, la Commissione aggiorna gli allegati della direttiva 2001/18/CE in conformità dell'articolo 27 di tale direttiva per quanto riguarda la valutazione del rischio ambientale, con l'obiettivo di introdurre e consolidare gli orientamenti rafforzati dell'Autorità del 2010 sulla valutazione del rischio ambientale delle piante geneticamente modificate».

Per la prima volta si effettua un “*reverse-risk assessment*”, ovvero, anche colture gm presunte sicure, in base alle valutazioni precedenti, e una volta messe “alla prova dei fatti”, possono dimostrare la diminuzione di determinati aspetti di sicurezza ambientale, così implicitamente inverando una qualche forma di dannosità. La logica conseguenza è una estensione nel dominio della vita reale della valutazione del rischio, assumendo che non possa essere prodotta all’inizio una volta per tutte e ammettendo la dinamicità di sistemi complessi in interazione tra loro ed in rapida evoluzione (sistema antropico, climatico, colturale, faunistico).

Novel foods: gli spazi per la rinascita

Da un punto di vista sia concettuale che legale, una esplicita rinascita del PP è avvenuta con la pubblicazione del regolamento (UE) 2015/2283 relativo ai nuovi alimenti e che abroga il regolamento (CE) 258/97 e il regolamento (CE) 1852/2001.

Nel nuovo regolamento, infatti, data la prospettiva generale e futura dei nuovi cibi da immettere sul mercato UE, vi è spazio per articolare il PP in modo da dargli un senso sonante rispetto ai preordinati obiettivi di salute pubblica e ambientale del nostro ordinamento.

I richiami al Principio di Precauzione sono rinvenibili:

- al considerando (20) laddove: «I nuovi alimenti dovrebbero essere autorizzati e utilizzati soltanto se rispettano i criteri stabiliti nel presente regolamento. I nuovi alimenti dovrebbero essere sicuri e, se la loro sicurezza non può essere valutata e persiste l’incertezza scientifica, è possibile applicare il principio di precauzione. Il loro uso non dovrebbe indurre in errore il consumatore. Pertanto, nel caso in cui un nuovo alimento sia destinato a sostituire un altro alimento, esso non dovrebbe differire da quest’ultimo in maniera tale da risultare svantaggioso per il consumatore sul piano nutrizionale».
- entro la procedura di autorizzazione di un *novel food*, di cui all’articolo 12 (Autorizzazione di un nuovo alimento e aggiornamenti dell’elenco dell’Unione), per cui atti di esecuzione che autorizzino la commercializzazione

di un nuovo cibo debbono considerare, tra le altre cose (1.b), «delle disposizioni pertinenti del diritto dell’Unione, compreso il principio di precauzione di cui all’articolo 7 del regolamento (CE) 178/2002». E lo stesso dicasi per l’autorizzazione di un alimento tradizionale da un Paese terzo (art. 18), con lo stesso ricorso al PP.

È un caso più unico che raro il riferirsi per ben 3 volte al PP, di cui ben due nell’articolato ed una nei considerando iniziali. Proprio mentre il precedente regolamento (CE) 258/97 non conteneva nessun riferimento al PP, ma solo un vago rimando (ad esempio, considerando 2 e 5) alla necessità di tutelare la salute pubblica e prevenire rischi per l’ambiente (carenza facilmente spiegabile in ragione della mancanza, ancora, del regolamento (CE) 178/2002 e del suo articolo 12 sul PP).

Ttip, criticità per il Principio di Precauzione

Le maggiori criticità per una adozione pratica del Principio di Precauzione sembrano risiedere sia nel dominio regolatorio europeo che extra europeo.

A livello europeo, benché la direttiva 2015/412/UE abbia consentito di aggirare (o realizzare meglio, a seconda delle interpretazioni) il PP, permangono diverse incertezze, dal momento che la norma riguarda solo restrizioni alla coltivazione, ma non alla commercializzazione, coperta da altra normativa (dal regolamento (CE) 1829/2003), con una discrasia non facile da motivare. Il recente Caso C-111/16 aperto in sede di Corte di Giustizia europea continua a chiedere se una applicazione nazionale delle misure di emergenza di cui all’articolo 34 del reg. (CE) 1829/2003 possa essere ritenuta valida se in contrasto con una valutazione centrale europea dell’Efsa e se il PP - quindi, le misure di emergenza con restrizione al commercio - possa essere applicato anche in assenza di rischi immediati e gravi, come valutati dall’Autorità di Parma.

A livello extraeuropeo, le difficoltà maggiori derivano dal Ttip, sul quale già sono state scritte e dette tante cose, ma forse nessuna vera-

mente centrale per una piena comprensione della posta in gioco. L'approccio emozionale seguito, da un lato, dai giornalisti, dall'altro, in risposta, dai rappresentanti istituzionali (anche della Commissione europea) ha portato ad una tematizzazione del dibattito (individuando di volta in volta gli aspetti caldi: dagli Ogm, al "pollo al cloro", agli ormoni della carne bovina), con gli eventuali "rischi" per la sicurezza alimentare e ambientale europea, che porterebbero ad una rinuncia al Principio di Precauzione, ma senza una chiara comprensione della probabilità del verificarsi di tali rischi, aspetto centrale per un serio confronto.

Sembra in realtà più proficuo andare alle radici del sistema di *governance* prefigurato del Ttip. I veri problemi non emergeranno tanto e solo da diverse valutazioni del rischio dei rispettivi organi decisionali, quanto piuttosto dal meccanismo decisionale di gestione dell'incertezza scientifica messo in piedi.

Rifacendosi alla tradizione *Wto-Codex Alimentarius*, infatti, come alla stessa posizione negoziale UE sul Ttip:

- lo scopo ultimo è il libero commercio;
- le misure meno restrittive dovranno essere adottate;
- gli standard del *Codex alimentarius* sono quelli validi.

A questo punto, occorre rifarsi a come vengono approvati gli standard del *Codex*, che diverranno la base legale per poter portare o meno restrizioni alle importazioni. E qui si scopre (il documento "*CAC -Rules of Procedure of the Codex alimentarius Commission*" della *Codex alimentarius Commission*), che già nel 1999 il Codex si interrogava sulla necessità di stabilire procedure di voto degli standard scientifici ritenuti accettabili che lasciassero individuare un consenso il più ampio possibile.

Si riconosceva, tuttavia, la possibilità di procedere per votazione in caso di impossibilità di raggiungere il consenso. Votazione senza specificare altri criteri di maggioranza (semplice, qualificata ecc.).

Ma il voto del 5 luglio 2012 sulla possibilità di adottare limiti massimi di residui di ractopamina (ormone della crescita) ammissibili nella carne di

suini ha insegnato che, in caso di divisione tra Paesi sugli effetti di sostanze e con una incertezza scientifica imperante, le decisioni potessero essere prese a maggioranza semplice (in quel caso, 71 Paesi contro 70, con un solo voto di scarto).

Nel tema specifico, Canada, Brasile e Usa si opponevano ad un blocco di Paesi, tra cui UE e Cina (contrarie alla ractopamina), e hanno visto una vittoria di misura. Questo comporta, provando ad anticipare gli effetti del Ttip, la piena legalità di carne contaminata da ractopamina nel commercio Usa-UE, qualora vengano rispettati tali limiti massi di residui da poco stabiliti. La vicenda è apodittica e mostra come decisioni complesse di autorizzazione scientifica diventino così soggette alle stesse regole di una democrazia condominiale (alzata di mano e maggioranza semplice). Sembra essere questo, in estrema sintesi, il problema principale del Ttip (e delle residue speranze di vita del PP, che per contro richiederebbe rafforzati meccanismi a tutela della prudenzialità delle decisioni e dei conseguenti effetti).

Rispetto al 1999 e alla diatriba della carne agli ormoni gestita in ambito Wto, epoca in cui non vi era in Europa un organismo come Efsa, nel caso della ractopamina proprio un parere dell'Autorità europea (2009) ha fatto invece propendere la Commissione UE per l'impossibilità di adottare limiti massimi di residui e, quindi, livelli benché minimi di contaminazione.

In modo del tutto curioso, se in UE le scelte politiche (direttiva 2015/412/UE) premettono ad una più strenua difesa della precauzionalità, a livello globale, e con una forte pressione sul libero commercio, le stesse scelte in sede di Codex porterebbero, per contro, ad un abbandono della precauzione, a vantaggio di interessi a breve termine.

L'aspetto interessante è che il PP è contenuto "a livello" di Trattato UE e, quindi, non è eliminabile semplicemente con una normativa che non ne riceva l'afflato ispiratore né rinegoziabile entro un accordo d'area come il Ttip.

Si potrebbe quindi continuare a verificare la situazione (certo non desiderabile!) di un PP valido in teoria (e legalmente ancorato entro il Trattato UE), ma non in pratica (senza possibilità di farlo valere né nel commercio intra UE né in quello extra UE).