

## CORSO DI DIRITTO AGROALIMENTARE

Docente: Roberto Saija – PA - SSD IUS/03 (Diritto agrario)

a.a. 2022/23

# **PRINCIPIO DI PRECAUZIONE**

# PRINCIPIO DI PRECAUZIONE

## PRINCIPALI PUNTI

- ▶ Origine del principio precauzionale (diritto ambientale della DDR e poi nel diritto della Germania unificata);
- ▶ Il principio negli atti di *soft law* del diritto internazionale;
- ▶ Principio di precauzione nell'Accordo SPS (art. 5, § 7);
- ▶ Principio di precauzione nella giurisprudenza WTO:
  - a) caso della carne agli ormoni = *USA c. Comunità europea*;
  - b) Giappone - Prodotti agricoli II ove si individuano le condizioni per l'applicazione del principio precauzionale);
- ▶ Principio di precauzione nel Trattato (materia ambientale);
- ▶ Comunicazione della Commissione 2000 sul principio precauzionale;
- ▶ Giurisprudenza della Corte di Giustizia:
  - a) Sent. mucca pazza I - 1998;
  - b) Sent. 21 marzo 2000, Associazione *Greenpeace France* c. Ministero agricoltura e pesca francese (OGM);
- ▶ Codificazione del principio precauzionale nell'art. 7 Reg. GFL (Reg. (CE) n. 178/2002);
- ▶ Collocazione del principio di precauzione tra i principi generali della legislazione alimentare (insieme a «analisi del rischio» e «trasparenza»);
- ▶ Caratteri del principio di precauzione alla luce dell'art. 7 (1. interessi tutelati; 2. quale il livello di incertezza che giustifica l'applicazione del principio; 3. proporzionalità e provvisorietà)

## PRINCIPIO DI PRECAUZIONE PERCHÉ?

- ▶ Innovazione tecnologica
- ▶ Innovazione giuridica

A fronte di una progressiva innovazione tecnologica emerge la necessità di tutelare la salute umana, ma prima ancora l'ambiente e l'ecosistema.

Precauzione espressione della preoccupazione?

È davvero un principio giuridico? Lo è sin da quando se ne parla?  
Quando lo è diventato?



## ACCORDI INTERNAZIONALI

- ▶ Prima espressa enunciazione (e definizione) nel diritto derivato UE in materia alimentare = (art. 7 Reg. (CE) n. 178/2002)

In precedenza:

- ▶ richiami in **convenzioni internazionali**:

es.

- ▶ Conferenze internazionali per la protezione del Mare del Nord;
- ▶ Dichiarazione di Rio del 1992 su ambiente e sviluppo (cfr. pr. 15 da cui emerge necessità di approccio precauzionale da parte degli Stati aderenti).

Finalità = scongiurare danni all'ambiente = anticipazione della soglia della tutela = non si deve aspettare che si verifichi il danno);

- ▶ Convenzione sulla biodiversità (1992) = nel Preambolo si dice che in presenza del «rischio» per la diversità biologica (perdita o riduzione) il fatto che non vi siano certezze scientifiche non *dovrebbe* impedire l'adozione di misure volte a contenere il rischio o ad evitarlo; (si usa il condizionale *dovrebbe*)
- ▶ Convenzione-quadro sul cambiamento climatico (1992) = si usa anche qui il condizionale.



## SEGUE: ACCORDI INTERNAZIONALI

- ▶ Accordo SPS (art. 5 par. 7) = ammette misure restrittive del commercio, anche se provvisorie. La portata della norma è stata precisata da parte degli organi giurisdizionali del WTO (*Panel e Appellate Body*).

[Es.: vertenza USA/CE in materia di carne bovina derivante da animali allevati con ormoni = in questo caso la CE rimane soccombente in quanto ha assunto la misura in assenza totale di prova scientifica ed il *panel* ha ritenuto ingiustificato il divieto di importare la carne USA (*restrizione ingiustificata del commercio internazionale*). Cfr. slide successiva]

- ▶ Protocollo di Cartagena del 2000 (anche qui si usa il condizionale «dovrebbe»)

Il fatto che si usi spesso la forma condizionale esclude che si tratti di un principio giuridico? Si tratta solo di enunciazioni di tipo programmatico?

Col tempo il principio di precauzione *assume caratteri ben più precisi*. Cfr. Accordo SPS che individua (art. 5, par. 7) le conseguenze giuridiche di un fatto costituito da conoscenze scientifiche esistenti ma non sufficienti a dimostrare con certezza il nesso eziologico.

Fatto giuridico = incertezza scientifica (informazioni pertinenti disponibili);

Effetto giuridico = adozione di misure sanitarie o fitosanitarie temporanee che vengono adottate da parte degli Stati firmatari, i quali devono ricercare altre informazioni per superare l'incertezza. Le misure che adottano sono sempre soggette a revisione.



## GIURISPRUDENZA WTO

### Caso della carne agli ormoni

I grado: Nel caso sottoposto al *Panel* WTO, tale organo ha ritenuto *ingiustificato* il divieto posto dalla Comunità di importare le carni USA, in quanto non conforme all'Accordo SPS.

Tale divieto posto dalla Comunità, infatti, non era basato su standard internazionali ben precisi e soprattutto non c'era stata una adeguata valutazione del rischio. Al contrario il divieto poteva configurarsi come restrizione al commercio internazionale come tale ingiustificata.

La Comunità non è stata in grado (cfr. P. Borghi) di basare la misura su qualche dato scientifico che dimostrasse la possibilità di un rischio per la salute.

Sarebbero state necessarie le cd. «prove scientifiche insufficienti», ove per tali s'intendono prove anche minime. Non basta il rischio meramente ipotetico.

Il grado (legittimità): la tesi della Comunità europea fu rigettata da *Appellate Body* in quanto proponeva una interpretazione troppo ampia del principio precauzionale. Tale principio fa parte del *diritto internazionale ambientale* ma non rientra nel *diritto internazionale consuetudinario*. In ogni caso mancava il benché minimo elemento a supporto.

### Caso Japan - Agricultural products II =

*Appellate Body* scolpisce gli elementi che devono ricorrere per applicare il principio:

1. Informazioni scientifiche insufficienti ma esistenti (poche ma non zero);
2. La misura adottata deve essere rispondente alle informazioni a disposizione;
3. Lo Stato che adotta la misura deve continuare a ricercare informazioni per giungere valutare il rischio in maniera completa;
4. Le misure adottate devono essere periodicamente revisionate



## DIRITTO EUROPEO- TRATTATO E ATTI NON VINCOLANTI CE/UE

Un richiamo (non definitorio) nei **trattati**: art. 191 TFUE - politica ambientale dell'UE -  
ex art. 174 TCE - ex art. 130R

*«La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga"».*

È uno degli assi portanti su cui si fonda la politica ambientale comunitaria.

È un principio di applicazione generale che abbraccia tutte le ipotesi in cui si rende necessario (o opportuno) tutelare la salute umana e l'ambiente (cfr. Libro verde del 1997 e Comunicazione della Commissione 30/4/97 sulla tutela dei consumatori e la sicurezza alimentare); anche la Corte di Giustizia lo considera tale.

Salute umana = esigenza imperativa, proprio come la protezione dell'ambiente.



## PRINCIPIO DI PRECAUZIONE – DIRITTO UE (FORMAZIONE GIURISPRUDENZIALE)

Prima dell'art. 7 del reg. 178/2002 è assente ogni riferimento del principio di precauzione al diritto alimentare, sia nel diritto originario sia in quello derivato.

Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione del 2 febbraio 2000 = il principio di precauzione è uno strumento importante per il bilanciamento di interessi in apparente contrasto:

- a) Libera circolazione delle merci (alimenti);
- b) Protezione della salute e dell'ambiente;
- ▶ qualche richiamo nella giurisprudenza della Corte di giustizia in alcuni noti casi di emergenza alimentare:

Sentenza 5 maggio 1998, in causa C-180/96, Regno Unito c. Commissione (mucca pazza I)

## NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UE

Ricavandolo dal principio di proporzionalità (sul punto torneremo più avanti):

*“quando sussistono incertezze riguardo all’esistenza o alla portata dei rischi per la salute delle persone, le Istituzioni possono adottare misure protettive senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità dei rischi”*

*La Corte [con Sent. 5 maggio 1998, in causa C-180/96, Regno Unito c. Commissione (mucca pazza I)] ha risolto la questione del bilanciamento tra tutela della salute/libera circolazione alimenti in presenza di incertezza scientifica sulla nocività delle carni, attraverso l’applicazione del principio precauzionale.*

- ▶ Confermata validità di una decisione della Commissione  
(cfr. *slide* successiva)



## NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UE

Sent. 5 maggio 1998, in causa C-180/96, Regno Unito c. Commissione (mucca pazza I)

In occasione della crisi della «mucca pazza», la Corte di Giustizia ha applicato il principio di precauzione al mercato alimentare allo scopo di tutelare la salute umana.

Questione sottoposta alla Corte = validità della decisione della Commissione 96/239/CE su misure emergenziali per la protezione dalla sindrome della BSE. Dette misure impedivano l'esportazione in altri SM di bovini vivi e del loro materiale biologico (sperma ed embrioni) e delle carni macellate in UK.

In presenza di incertezze sull'esistenza o sulla portata dei rischi per la salute umana, *le istituzioni possono adottare misure di protezione senza che sia necessario attendere che siano scientificamente dimostrate la effettività e la gravità dei rischi.*

Su che base la Corte afferma ciò? *Ex art. 130R Trattato* = la protezione della salute umana = uno degli obiettivi CE in materia ambientale.

La Corte ha risolto il problema del bilanciamento tra i due interessi/valori (tutela della salute umana/libera circolazione degli alimenti) quando vi è incertezza scientifica sulla sicurezza della carne bovina attraverso l'applicazione del principio di precauzione. Essa ha voluto così evitare rischi molto probabili (benché non certi) per il consumatore di carni.

## NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UE

Sent. 21 marzo 2000, in causa C-6/99, Associazione *Greenpeace* Francia c. Ministero agricoltura e pesca (FR) =

Vicenda che ha dato occasione alla pronuncia = entrata nella Comunità di semi di soia e mais GM

L'applicazione del principio precauzionale riguarda anche il settore degli OGM.

Rinvio pregiudiziale effettuato dal Consiglio di Stato francese. Il giudice europeo ha attribuito ad uno SM -se nelle more del procedimento di autorizzazione di un OGM si entri in possesso di informazioni sulla sua pericolosità per la salute- il potere di fare ciò che è nelle sue possibilità per impedire che sia rilasciata l'autorizzazione, a condizione che ciò sia fatto alla luce della procedura che prevede il coinvolgimento della Commissione.

In detto caso non è propriamente il principio precauzionale che viene in rilievo quanto piuttosto il principio di proporzionalità = espressione della gestione del rischio = *sulla base di questa sentenza è emerso che ogni qualvolta vengano in rilievo rischi che derivano da alimenti o mangimi, è consentito agli Stati adottare ogni misura atta a fronteggiarli appena se ne ha notizia.*



## ***SEGUE: GIURISPRUDENZA UE***

Sent. 5 dicembre 2000, in causa C-477/98, *Eurostock c. Dipartimento di Agricoltura dell'Irlanda del Nord*

L'adozione di un provvedimento nazionale di salvaguardia, ritenuto necessario in attesa dell'applicazione di una decisione della Commissione “*costituiva una misura che non era sproporzionata rispetto al pericolo che rappresentava l'eventuale trasmissione dell'encefalopatia spongiforme bovina*”.

Uno SM può vietare l'importazione di teste di bovini contenenti materiale a rischio.

La Corte ha riconosciuto il diritto di uno SM di adottare provvedimenti cautelari sulla base di una decisione non ancora entrata in vigore.

## NEGLI ATTI UE DI *SOFT LAW*

Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione (2 febbraio 2000, COM (2000)1):

- ▶ *“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”*



## NEGLI ATTI UE DI SOFT LAW – COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE 2000

In detta Comunicazione, la Commissione definisce le linee guida per poter applicare detto principio nel «mercato unico» e descrive alcune delle situazioni in cui è possibile fare ricorso ad esso.

Il principio di precauzione non può essere utilizzato per giustificare decisioni protezionistiche e non può mai consentire di ignorare prove scientifiche.

Ove un intervento risulti necessario, i provvedimenti che vengono adottati *devono essere proporzionati* al livello di protezione prescelto, non discriminatori e coerenti con altri eventualmente già adottati.

## COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE SUL PRINCIPIO DI PRECAUZIONE (2000)

La “precauzione” deve comunque garantire *“un corretto equilibrio tale da consentire l’adozione di azioni proporzionate non discriminatorie, trasparenti e coerenti”*

- ▶ **solo se** sorgono dubbi ragionevoli da parte della scienza circa gli effetti del bene in questione, è possibile assumere una misura “precauzionale”
- ▶ **necessità di dati scientifici**, difficoltà di interpretazione, controversia nella comunità scientifica internazionale, etc.

Il principio di precauzione scaturisce da un approccio prudentiale che evidenzia una delle contraddizioni dell’uomo contemporaneo combattuto tra il verificarsi dei rischi tecnologici e il bisogno sociale di sicurezza. Ciò richiede l’individuazione di strumenti di azione e di gestione volti a far fronte all’insicurezza.



## SEGUE

- ▶ il principio opera soltanto “*in un’ipotesi di rischio potenziale, anche se questo rischio non può essere interamente dimostrato*”
- ▶ **deve comunque esservi una valutazione scientifica** degli effetti potenziali negativi, in base a “dati scientifici affidabili”, all’eventuale gravità del pericolo sull’ambiente o sulla salute di una popolazione ...
- ▶ **solo l’esistenza di un dubbio** da parte della comunità scientifica giustifica l’adozione di misure precauzionali
- ▶ **non è sufficiente** la mera mancanza di conoscenze scientifiche per giustificare l’adozione di misure;
- ▶ in assenza di dati e di un principio di evidenza scientifica, il ricorso ingiustificato al principio di precauzione diverrebbe una forma dissimulata di protezionismo;
- ▶ **regimi normativi particolari** per certi prodotti (inversione dell’onere della prova circa la non-nocività): es. OGM, *novel foods* (ma, secondo la Commissione, “un tale obbligo non può essere sistematicamente previsto in quanto principio generale”)
- ▶ clausole di salvaguardia



## IL PRINCIPIO DI PRECAUZIONE E LA SUA CODIFICAZIONE AD OPERA DELL'ART. 7 REG. 178/2002 – TESTO DELLA NORMA

### Articolo 7

#### «Principio di precauzione»

*«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.»*

Come si vede, la formula dell'art. 7 è «fragile» in quanto si usa la parola «possono» (possono essere adottate misure provvisorie di gestione del rischio). Manca l'obbligatorietà. Perché? Prudenza eccessiva del legislatore UE? La precauzione è una misura per sua stessa natura non obbligatoria.

- ▶ Nell'applicare le misure precauzionali, bisogna realizzare il difficile equilibrio tra l'obiettivo di tutela della salute del consumatore e l'interesse, parimenti degno di protezione, della libertà di circolazione degli alimenti.
- ▶ Base indispensabile per poter assumere misure precauzionali è il previo espletamento della «valutazione del rischio», basata su dati scientifici, da cui emerga un rischio anche solo potenziale, purché non meramente ipotetico.



## IL PRINCIPIO DI PRECAUZIONE E LA SUA CODIFICAZIONE AD OPERA DELL'ART. 7 REG. 178/2002 – TESTO DELLA NORMA

Il principio di precauzione:

- ▶ È elemento centrale dell'EFLS;
- ▶ È uno dei principi enunciati dal Regolamento quadro sulla sicurezza alimentare, in particolare tra i principi generali, ovvero:
  - a) Analisi del rischio (art. 6 Reg. GFL);
  - b) Precauzione (art. 7);
  - c) Tutela degli interessi dei consumatori in relazione alla lealtà degli scambi (art. 8) = è finalizzato a «*consentire ai consumatori di compiere scelte consapevoli in relazione agli alimenti che consumano*»;
  - d) Principio di trasparenza (consultazione e informazione dei cittadini = art. 9 e 10)
- ▶ Esprime la necessità di intervenire per scongiurare un rischio fondato su dati scientifici ma non certo, indimostrato: come esprime la formula «incertezza scientifica», detto principio si applica ogni qual volta i riscontri scientifici sono incerti, pur se sussistenti, e da una valutazione preliminare emerge la sussistenza di ragionevoli motivi per ritenere che possano scaturire effetti incompatibili con la necessità di garantire un livello elevato di tutela della salute umana;
- ▶ Ogni volta che la scienza non è in grado di dare risposte certe su rischi inaccettabili, si applica il principio di precauzione;
- ▶ È collegato all'analisi del rischio nel senso che essa deve essere fatta sulla base del principio di precauzione;



## IL PRINCIPIO DI PRECAUZIONE E LA SUA CODIFICAZIONE AD OPERA DELL'ART. 7 REG. 178/2002 – INCERTEZZA SCIENTIFICA

- ▶ Incertezza scientifica = il rischio non può essere meramente ipotetico, basato su semplici supposizioni prive del benché minimo riscontro scientifico.
- ▶ Bisogna effettuare una valutazione del rischio per la salute che sia complessiva. Essa deve essere basata su dati scientifici affidabili e deve essere condotta sulla base degli ultimi ritrovati della ricerca in un contesto internazionale.
- ▶ Da essa devono essere emersi alcuni risultati sulla probabilità di effetti dannosi per la salute, ed è in essi che si manifesta l'incertezza scientifica =

In questo senso cfr.:

- a) Trib. I grado UE, 11 settembre 2002, in causa T-13/99, Pfizer Animal Health SA, (cfr. punti 144 e 145);
- b) Corte Giust. 9 settembre 2003, in causa C-236/01, Monsanto Italia e altri;
- c) Corte giust. 9 gennaio 2017, in causa C-282/15, Queisser Pharma GmbH (cfr. punti 56 ss.)



## PRINCIPIO DI PRECAUZIONE = CARATTERI DELLE MISURE ADOTTATE

- ▶ Proporzionalità delle misure = contengono le restrizioni al commercio necessarie per raggiungere il livello elevato di tutela della salute umana che la Comunità/Unione cerca di raggiungere;
- ▶ Provvisorietà delle misure = una volta che l'incertezza è stata superata le misure devono essere revocate; **NO a MISURE PREVENTIVE** = le misure sono giustificate solo dall'esistenza di un rischio. Le misure devono essere periodicamente riesaminate.
- ▶ Si può applicare il principio precauzionale ma per farlo bisogna rispettare il principio di proporzionalità (principio cardine del diritto UE) = le misure precauzionali devono essere proporzionate allo scopo che intendono raggiungere;
- ▶ Lo scopo che il principio di precauzione intende raggiungere è quello di garantire un livello elevato di tutela della salute umana; ciò tuttavia non deve avvenire sacrificando del tutto la libera circolazione delle merci (alimenti e MOCA) in ambito UE;
- ▶ Difficile equilibrio tra la tutela della salute e la libera circolazione degli alimenti. È possibile impedire la libera circolazione solo ed esclusivamente di quegli alimenti che si ritiene ragionevolmente non siano innocui;
- ▶ Per valutare la non innocuità dell'alimento ai fini dell'adozione della misura precauzionale è necessaria una corretta valutazione del rischio (rischio potenziale ma non ipotetico);



## PRINCIPIO DI PRECAUZIONE E OGM

- ▶ Peculiarità del principio precauzionale nella procedura di pre-autorizzazione (immissione in commercio di OGM);
- ▶ OGM, *novel foods* e prodotti fitosanitari devono previamente essere sottoposti ad una valutazione scientifica del rischio (*risk assessment*);
- ▶ Alla valutazione segue la decisione che può consistere in un provvedimento autorizzatorio provvisorio.



## PRINCIPIO DI PRECAUZIONE – OGM – ANALISI DEL RISCHIO

- ▶ Soggetti che possono adottare le misure = Commissione e SM;
- ▶ Collegamento tra *principio di precauzione* e *analisi del rischio* (cfr. artt. 6 e 7 Reg. (CE) n. 178/2002) = coinvolge l'intero processo di analisi del rischio (definito ex art. 3 n. 10 Reg. (CE) n. 178/2002) come frutto della sommatoria di tre componenti:
- ▶ Valutazione del rischio (*risk assessment*) (cfr. art. 3, n. 11 Reg. (CE) n. 178/2002);
- ▶ Gestione del rischio (*risk management*) (cfr. art. 3, n. 12);
- ▶ Comunicazione del rischio (cfr. art. 3, n. 13).



## CONCLUSIONI

- ▶ «È il baluardo più avanzato a tutela della sicurezza e della salute» specie se riferito a tutto ciò che è stato utilizzato nella filiera, a partire dalla fase agricola.
- ▶ Si coglie così la dimensione del Reg. 178/2002 inteso come regolamento di filiera che emerge anche dalla base giuridica
- ▶ Il principio di precauzione rientra tra le *regole di organizzazione* = esso, letto nella dimensione più ampia della relazione tra «regole dell'agire» e «incertezza scientifica» non riguarda solo l'attività dei soggetti istituzionali. Esso riguarda anche le imprese (e in questo senso può dirsi regola di organizzazione) in quanto rappresenta il criterio alla luce del quale le imprese conformano la propria organizzazione.



## BIBLIOGRAFIA E GIURISPRUDENZA

Canfora, *I principi: principio di precauzione, analisi del rischio, trasparenza*, in Aa.Vv., *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, a cura di Borghi, Canfora, Di Lauro, Russo, Milano, Giuffrè, 2021, pp. 54-62;

Costato, Borghi, Rizzioli, Paganizza, Salvi, *Compendio di diritto alimentare*, CEDAM, X, 2022, pp. 91-102;

Bruno, *Il diritto alimentare. Sviluppo sostenibile e tutela della salute*, CEDAM, 2022, pp. 51-57 e anche 11-25 con riferimento al mancato riconoscimento del principio di precauzione nel diritto internazionale;

Masini, *Corso di diritto alimentare*, Milano, Giuffrè, VI, 2022, pp. 178-181

Giurisprudenza WTO e Corte giust. citata nelle *slides* precedenti

**GRAZIE PER L'ATTENZIONE**