

Il principio di precauzione e le politiche cautelative

Carlo Petrini



1. Il principio di precauzione nei documenti istituzionali: esemplificazioni e sintesi

1. 1. Definizioni

Secondo il principio di precauzione l'assenza di certezze, tenuto conto delle conoscenze scientifiche e tecniche al momento disponibili, non deve ritardare l'adozione di misure effettive e proporzionate dirette a prevenire, ad un costo economicamente accettabile, i rischi di danno grave e irreversibile all'ambiente o alla salute.

Il principio di precauzione è, dunque, un principio di azione che impegna le autorità pubbliche a prendere, senza attendere il progresso delle conoscenze, misure provvisorie e flessibili di fronte a potenziali rischi sanitari o ambientali, per i quali non si dispone di sufficienti dati scientifici oppure si dispone di dati scientifici incerti o contraddittori.

Il principio è stato formulato negli anni settanta del secolo scorso e proposto inizialmente per la protezione dell'ambiente¹. Successivamente è stato recepito anche in vari ambiti della sanità pubblica e della protezione della salute².

Dagli anni ottanta del secolo scorso il principio di precauzione è stato enunciato in numerosi documenti istituzionali, convenzioni, dichiarazioni, trattati ed in alcune normative³. In alcuni casi ha dunque un valore giuridico. Tuttavia, il suo statuto è oggetto di dibattito e di un'ampia letteratura, trattandosi di una nozione ai confini tra il principio giuridico⁴, il principio filosofico⁵, il valore etico⁶. Per

questo motivo alcuni preferiscono evitare la molto impegnativa nozione di «principio», e preferiscono adottare espressioni come «approccio precauzionale», «politica cautelativa» o simili⁷.

Particolarmente nota è l'enunciazione che si trova al punto n. 15 della «Dichiarazione di Rio», emanata nel 1992 a conclusione della Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo, dove si legge: «Al fine di proteggere l'ambiente, gli Stati applicheranno largamente, secondo le loro capacità, il metodo precauzionale. In caso di rischio di danno grave o irreversibile, l'assenza di certezza scientifica assoluta non deve servire da pretesto per rinviare l'adozione di misure adeguate ed efficaci, anche in rapporto ai costi, dirette a prevenire il degrado ambientale»⁸.

Le definizioni che sono state proposte in tempi e sedi diversi contengono in genere gli stessi elementi fondamentali. Le differenze si situano prevalentemente nei criteri di inclusione più o meno restrittivi. Per esempio secondo la «Dichiarazione di Rio» il principio di precauzione deve essere applicato in caso di «danno grave o irreversibile», mentre la normativa francese riguardante la protezione dell'ambiente riferisce il principio a casi di «danno grave e irreversibile» e si presenta quindi meno restrittiva. La normativa stabilisce infatti che per la protezione dell'ambiente ci si ispiri, tra l'altro, al principio di precauzione, secondo il quale «l'assenza di certezze, tenuto conto delle conoscenze scientifiche e tecniche del momento, non deve ritardare l'adozione di misure efficaci e proporzionate volte a prevenire un rischio di danni gravi ed

Responsabile dell'Unità di Bioetica dell'Istituto Superiore di Sanità (ISS); Membro del Comitato Nazionale per la Bioetica; Membro corrispondente della Pontificia Accademia per la Vita

irreversibili all'ambiente ad un costo economicamente accettabile»⁹.

1. 2. Il principio di precauzione nell'Unione Europea

Secondo le «Guidelines on the application of the precautionary principle» pubblicate il 17 ottobre 1998 dalla Direzione Generale XXIV (Salute e tutela dei consumatori) della Commissione Europea «Il principio di precauzione è un approccio di gestione dei rischi che si esercita in una situazione di incertezza scientifica, che esprime un'esigenza di azione a fronte di un rischio potenzialmente grave senza attendere i risultati della ricerca scientifica»¹⁰.

Nella «Comunicazione della Commissione Europea sul principio di precauzione» pubblicata il 2 febbraio 2000 si afferma che «[Il principio di precauzione] comprende quelle specifiche circostanze in cui le prove scientifiche sono insufficienti, non conclusive o incerte, e vi sono indicazioni, ricavate da una preliminare indicazione scientifica obiettiva, che esistono ragionevoli motivi di temere che gli effetti potenzialmente pericolosi sull'ambiente e sulla salute umana, vegetale e animale possano essere incompatibili con il livello di protezione scelto»¹¹.

Operativamente, secondo la Commissione «I provvedimenti basati sul principio di precauzione devono essere:

- proporzionali al livello di protezione scelto;
- non discriminatori nella loro applicazione;
- coerenti con i provvedimenti similari già adottati;
- basati su un esame dei costi e dei benefici potenziali dell'azione o dell'assenza di azione;
- oggetto di revisione alla luce dei nuovi dati scientifici;
- in grado di definire la responsabilità ai fini della produzione dei riscontri

scientifici necessari per una valutazione più completa del rischio».

1. 3. Il documento del Comitato Nazionale per la Bioetica

Il crescente interesse verso il principio di precauzione, nei suoi vari aspetti, è attestato, tra l'altro, dall'ampio documento che il Comitato Nazionale per la Bioetica (18 giugno 2004)¹² ha voluto dedicare all'argomento.

Nel documento è proposta una rassegna sintetica degli aspetti etici, filosofici e giuridici del principio di precauzione e sono descritti alcuni aspetti da considerare con particolare attenzione nell'adottare il principio di precauzione:

- «Si constata come la società attuale sta sviluppando una nuova sensibilità

nei confronti del rischio, sulle modalità con le quali la ricerca tecnico-scientifica lo percepisce, come lo affronta quando non è possibile quantificarlo, come deve (o può) rispondere alle eventuali minacce (reali o potenziali) in situazione di urgenza.

- Deve aumentare la consapevolezza che la valutazione del rischio si accompagna ad un grado variabile di incertezza scientifica. Il rischio zero non esiste. Solo uno studio sistematico degli effetti biologici conseguenti all'esposizione a determinati agenti, a manipolazioni, a trattamenti (compresi quelli medico-chirurgici in continua evoluzione, gravati implicitamente da vari tipi di rischio spesso non chiaramente prevedibili), effettuati con metodo scientifico rigoroso, può ridurre significativamente il margine di imprevedibilità del rischio.
- Nella messa a punto di più accurati metodi di controllo, industrie, università, istituti di ricerca pubblici e privati devono collaborare per la definizione di standard elevati e per l'elaborazione

Il principio è stato formulato negli anni settanta del secolo scorso e proposto inizialmente per la protezione dell'ambiente

di criteri e linee guida per l'interpretazione dei dati. Tale collaborazione alimentata dal dialogo e dal dibattito scientifico è una condizione necessaria per far fronte alle preoccupazioni che si creano con lo sviluppo delle attività antropiche sull'ambiente e delle biotecnologie.

- A tal fine è essenziale disporre di criteri tecnicamente definiti di controllo, che devono essere specifici per il problema su cui si interviene.
- Compito del ricercatore è quello di determinare l'efficacia, l'affidabilità, l'efficienza e l'ampiezza dell'intervallo di variabilità entro i quali si possono verificare effetti temuti ai fini del controllo e della sicurezza.
- Dovrebbero essere attivati programmi di ricerca specifici volti alla valutazione degli aspetti controversi per accertare la linearità del procedimento precauzionale adottato.
- Ogni decisione delle autorità pubbliche riguardante la tematica della nostra indagine, dovrebbe essere preceduta da una valutazione esperta condotta anche in contraddittorio che non trascuri di prendere in considerazione le opinioni minoritarie.
- La definizione del rischio accettabile non è di stretta competenza dello scienziato ma dipende da un giudizio congiunto di esperti in discipline giuridiche, etico-morali, economiche e politiche, formulato in un dialogo aperto e trasparente con l'opinione pubblica, particolarmente quella direttamente interessata dal rischio ambientale circostante (ad es. insediamenti industriali pericolosi, ecc.).
- La normativa nazionale ed europea in materia di procedure per la valutazione del rischio associato ad interventi su organismi viventi ed alla diffusione di prodotti destinati al consumo è sempre più ampia ed articolata. Oggetto di particolare attenzione sono -oggi- gli organismi geneticamente modificati ed i loro derivati, ma l'attenzione deve

essere rivolta ad altre significative fonti di rischio per la salute umana.

- In linea generale, la valutazione dei rischi connessi a nuove tecnologie (condotta per via comparativa) non dovrebbe rallentare e proibire la introduzione nel mercato di prodotti nuovi che possano prospettare il superamento di vecchi rischi.
- Il "principio di precauzione", la cui valenza etico-giuridica assume rinforzo da chiare giustificazioni scientifiche può essere strumento di grande utilità in questa riflessione pienamente consapevole della società contemporanea, ma deve essere usato "propriamente" -in attesa di fare chiarezza scientifica sull'argomento controverso- e non come mero strumento corrente della governance sociale. Inoltre, va chiarito il "peso specifico" da attribuire a tale principio nell'ambito del diritto positivo, non essendo prevedibile -almeno nel sistema continentale- l'abbandono della regolamentazione fondata su parametri di standards autorizzati.
- L'applicazione corretta del principio di precauzione può stimolare la ricerca scientifica anche allo scopo di rendere più sicure le applicazioni industriali».

1.4. Il principio di precauzione nella dottrina sociale della Chiesa

Il principio di precauzione è menzionato e brevemente commentato nel «Compendio della dottrina sociale della Chiesa», redatto e pubblicato dal Pontificio Consiglio per la Giustizia e della Pace. Al n. 469 si afferma: «Le autorità chiamate a prendere decisioni per fronteggiare rischi sanitari ed ambientali talvolta si trovano di fronte a situazioni nelle quali i dati scientifici disponibili sono contraddittori oppure quantitativamente scarsi: può essere opportuna allora una valutazione ispirata dal "principio di precauzione", che non comporta una regola da applicare, bensì un orientamento volto a gestire situazioni di incertezza. Esso manifesta l'esigenza di una decisione provvisoria e modificabile in base

a nuove conoscenze che vengano eventualmente raggiunte. La decisione deve essere proporzionata rispetto a provvedimenti già in atto per altri rischi. Le politiche cautelative, basate sul principio di precauzione, richiedono che le decisioni siano basate su un confronto tra rischi e benefici ipotizzabili per ogni possibile scelta alternativa, ivi compresa la decisione di non intervenire. All'approccio precauzionale è connessa l'esigenza di promuovere ogni sforzo per acquisire conoscenze più approfondite, pur nella consapevolezza che la scienza non può raggiungere rapidamente conclusioni circa l'assenza di rischi. Le circostanze di incertezza e provvisorietà rendono particolarmente importante la trasparenza nel processo decisionale»¹³.

2. Il principio di precauzione e le politiche cautelative

2.1. Gli elementi costitutivi

Tra le principali caratteristiche del principio di precauzione vi sono: le condizioni di incertezza; la necessità di prendere decisioni anche in anticipo rispetto al consolidamento dei dati scientifici; il carattere provvisorio e reversibile che devono avere le decisioni, affinché esse possano essere modificate quando si raggiungano nuove conoscenze; la comparazione tra rischi, costi e benefici (e dunque la proporzionalità); l'attribuzione dell'onere della prova a chi propone nuovi prodotti o tecnologie; la considerazione di obiettivi a lungo termine e l'attenzione per l'eredità che verrà lasciata alle generazioni future; la consapevolezza dell'impossibilità di dimostrare l'innocuità di qualsiasi agente, prodotto, sostanza, ma allo stesso tempo l'esigenza di promuovere ricerche per raggiungere nuove conoscenze; la necessità di procedure trasparenti e partecipate, che offrano a tutte le parti coinvolte la possibilità di esprimere le proprie valutazioni.

Il principio di precauzione non è dunque una regola di astensione: è un criterio generale, che rende necessario un esame caso per caso.

2.2. Il principio di precauzione, le politiche ambientali e la società del rischio

Il principio di precauzione è un principio di anticipazione. Come osserva Nicolas De Sadeleer, le politiche ambientali possono attuare tre modelli: un modello curativo, un modello preventivo, ed un modello anticipativo¹⁴. Quest'ultimo è rappresentato dal principio di precauzione. Sia la prevenzione, sia la precauzione sono, in qualche modo, preventive. La differenza risiede nel fatto che la prevenzione si attua verso rischi noti¹⁵, mentre la precauzione verso rischi incerti¹⁶.

Il principio di precauzione viene spesso associato al ben noto «Principio responsabilità» proposto da Hans Jonas¹⁷. Il filosofo tedesco affermava che se i rapporti tra progresso e natura erano stati a lungo tempi considerati come moralmente neutri, ciò dipendeva dal fatto che l'azione umana poteva determinare nella natura soltanto piccole perturbazioni momentanee, facilmente riassorbite dalla natura stessa. Nell'epoca attuale, invece, gli interventi sulla natura e sui suoi equilibri potrebbero essere devastanti: da qui la necessità di agire con grande responsabilità.

Al principio di precauzione viene spesso affiancata anche la nozione di «società del rischio», secondo l'espressione con cui il sociologo Ulrich Beck ha descritto le società moderne¹⁸.

Infine, il principio di precauzione viene spesso invocato come elemento costitutivo per lo sviluppo sostenibile¹⁹, secondo la definizione resa famosa dal cosiddetto «Rapporto Brundtland»²⁰.

*Il principio di precauzione
non è dunque
una regola di astensione:
è un criterio generale,
che rende necessario
un esame caso per caso*

3. Alcune critiche avanzate verso il principio di precauzione

Il principio di precauzione è stato oggetto di critiche per vari motivi. I principali possono essere riassunti nel seguente elenco:

- I politici e decisori potrebbero «sostituirsì» agli scienziati: «Il vero rischio diventa quello di veder riscritte le leggi fisiche e i libri di medicina nelle aule dei Parlamenti prima, e dei tribunali poi»²¹.
- Si facilitano degenerazioni burocratiche: «Il principio di precauzione è un termine amato dai burocrati (la Commissione Europea è riuscita a definirlo succintamente in sole 29 pagine), che sono spesso inclini a cautelarsi da future controversie o imbarazzi»²².
- Il principio potrebbe essere strumentalizzato a fini commerciali e costituire un freno per la ricerca e lo sviluppo: «Lo sviluppo tecnico e scientifico è una parte essenziale di una società prospera e sana. Le società che assumono rischi progrediscono e crescono; le società che non assumono rischi vanno incontro all'atrofia»²³.
- La precauzione potrebbe rappresentare un impedimento per l'acquisizione di nuove conoscenze: «Non si può escludere che il ricorso ad una misura di protezione nei confronti di un rischio ancora ipotetico si opponga al raggiungimento di una certezza a proposito di tale rischio»²⁴.
- Sulla base del principio di precauzione si potrebbe attuare in modo inappropriato un embargo sull'introduzione di nuove tecnologie potenzialmente utili: «Il principio di precauzione condurrebbe ad un inappropriato embargo sull'introduzione di ogni nuova tecnologia (...). Interpretazioni eccessivamente restrittive del principio di precauzione spesso ignorano il fatto che in alcuni casi l'utilizzo di colture geneticamente modificate comporta meno rischi rispetto alle colture tradizionali»²⁵.
- Il principio di precauzione può essere un incentivo a pretendere il cosiddetto

«rischio zero», scientificamente inconsistente e praticamente irraggiungibile: «I responsabili scientifici, come alcuni esperti scientifici, sembrano aver adottato la strategia del rischio collettivo zero»²⁶.

- Lo status di «principio» è inadeguato, date le implicazioni filosofiche ed etiche associate a tale termine: «[il principio di precauzione] non è valido come principio per effettuare scelte razionali e non è difendibile come principio morale»²⁷.

Una serie di considerazioni analoghe ha portato autorevoli istituzioni a prendere posizioni fortemente critiche verso il principio di precauzione. Un esempio particolarmente significativo viene dall'Accademia delle Scienze francese, che si è pronunciata sulla proposta²⁸ di introdurre il principio di precauzione nella Carta Costituzionale: «L'Accademia delle Scienze raccomanda che il principio di precauzione non sia iscritto in testi con valore costituzionale o in leggi organiche perché potrebbe indurre effetti perversi, suscettibili di avere conseguenze disastrose sul progresso futuro del nostro benessere, della nostra salute e del nostro ambiente»²⁹.

4. Conclusioni

Il principio di precauzione è oggetto di un dibattito aperto su più fronti: ricerca scientifica, mass-media, politica, giustizia. Esso viene invocato per molti rischi ambientali e sanitari. Spesso il dibattito si cristallizza sui due opposti estremi: da una parte vi sarebbero i fautori del progresso inarrestabile e dall'altra coloro che denunciano irrimediabili guasti per qualsiasi intervento che sembri alterare i normali equilibri della natura.

Il dibattito presenta alcune ambiguità, alimentate anche dal fatto che la dottrina giuridica in proposito è ancora poco sviluppata, e conseguentemente non vi è ancora uno «statuto» del principio consolidato ed unanimemente riconosciuto³⁰.

Il principio di precauzione, rimandando ad un criterio di proporzionalità, indica che un

dialogo tra i due estremi dovrebbe essere possibile. Il principio può costituire un utile strumento per realizzare quello che, con un'espressione oggi forse abusata, viene definito «sviluppo sostenibile»: il principio ci ricorda infatti che la regola dell'astensione di fronte ai rischi può essere appropriata, ma che in molti casi può essere opportuna anche l'azione, se ben condotta.

I criteri concreti per l'applicazione del principio, che vari documenti propongono, dovrebbero impedire che si scavino fossati incolmabili tra progresso e conservazione. Affinché il principio aiuti a trovare un continuum di possibilità tra i due estremi sarebbe utile individuare anche criteri, ad oggi ancora incerti, che suggeriscano quale livello di intervento sia auspicabile in funzione della consistenza dei dati scientifici disponibili.

È però necessario che il principio conservi il suo carattere dinamico, adattabile alle singole nuove situazioni che si presentano, evitando che dalle situazioni percepite come emergenze immediate si ricavino degli assolu-

NOTE

¹ K. VON MOLTKE, *The vorsorgeprinzip in West German environmental policy. Royal Commission on Environmental Pollution. Twelfth Report: Best practicable environmental option*, HMSO, London 1988.

² N. PEARCE, «Public health and the precautionary principle». In: M. MARTUZZI - J. A. TICKNER, *The precautionary principle. Protecting public health, the environment and the future of our children*, World Health Organization - Regional Office for Europe, Copenhagen 2004, 49-62.

³ C. PETRINI, «Origini ed evoluzione del principio di precauzione». In: C. PETRINI *Bioetica, ambiente, rischi. Evidenze, problematicità, documenti istituzionali nel mondo*, Soveria Mannelli, Rubbettino 2003, 297-328.

⁴ G. VINEY, «Le principe de précaution est-il une règle du droit?», in *Les Cahiers du Comité Consultatif National d'Éthique*, 24 (2000), 30-34.

⁵ L. M. KOPELMAN, D. B. RESNIK, D. L. WEED D. L., «What is the role of precautionary principle in the philosophy of medicine and bioethics?», in *The Journal of Medicine and Philosophy*, 29/3 (2004), 255-258.

⁶ M. K. WYNIA, «Public health principlism: the precautionary principle and beyond», in *The American Journal of Bioethics*, 5/3 (2005), 3-4.

⁷ GOVERNMENT OF CANADA, *A Canadian Perspective on the Precautionary Approach/Principle Discussion Document*, (2001). www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/docs/precaution/Discussion/discussion_e.htm.

⁸ UNITED NATIONS CONFERENCE ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, *Rio Declaration on Environment and Development*, (1992), U.N. Doc. / CONF.151/5/ Rev.1, 1992.

⁹ REPUBLIQUE FRANÇAISE, Loi 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (art. 1), in *Journal Officiel de la République Française*, 29 (3 février 1995).

¹⁰ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Guidelines on the application of the precautionary principle*, Brussels, Commission of the European Communities 17 October 1998.

¹¹ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Communication from the Commission on the precautionary principle*, Brussels, 1 February 2000, COM (2000).

¹² COMITATO NAZIONALE PER LA BIOETICA, *Il principio di precauzione: profili bioetici, filosofici, giuridici*, Comitato Nazionale per la Bioetica - Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 2004.

¹³ PONTIFICIO GIUSTIZIA E DELLA PACE, *Compendio della Dottrina Sociale della Chiesa*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano 2004, n. 469.

¹⁴ N. DE SADELEER, *Les principe du pollueur-payeur, de prévention et de précaution. Essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement*, Bruylant, Bruxelles 1999.

¹⁵ N. COMODO G. MACIOCCO, *Igiene e sanità pubblica*, Carocci, Roma 2002, 159-174.

¹⁶ M. KAISER, «Uncertainty and precaution 1: certainty and uncertainty in science», in *Global Bioethics*, 17 (2004), 72-80. IDEM, «Uncertainty and precaution 2: the precautionary principle and the relevance to science», in *Global Bioethics*, 17 (2004), 81-92.

¹⁷ H. JONAS, *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, Einaudi, Torino 1997. (Titolo originale: *Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*, Insel, Frankfurt am Main 1979).

¹⁸ U. BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Carocci, Roma 2000. (Titolo originale: *Risikogesellschaft. Aum dem weg in eine andere moderne*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1986). IDEM, *La società globale del rischio*, Asterios, Trieste 2001. (Titolo originale: *World risk society*, Polity Press, Cambridge 1999).

- ¹⁹ C. LARRÈRE, R. LARRÈRE, «Principe de précaution», in Y. DUPONT, *Dictionnaire des risques* Armand Colin, Paris 2003, 298-300.
- ²⁰ COMMISSIONE MONDIALE PER L'AMBIENTE E LO SVILUPPO, *Il futuro di tutti noi (Rapporto Brundtland)*, Bompiani, Milano 1998. (Titolo originale: WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, *Our common future*. United Nations General Assembly New York (4 August 1987), A/42/427).
- ²¹ F. BATTAGLIA, Sul principio di precauzione, in *Le Scienze*, 394 (2001), 110-113.
- ²² EDITORIAL, Thnx sir bill. c u in 2009?, in *The Lancet*, 365/9456 (2005), 268.
- ²³ THE EUROPEAN POLICY CENTRE, *Towards a proportionate implementation of the precautionary principle*, The European Policy Centre, Brussels 2001.
- ²⁴ G. DAVID, Le principe de précaution dans le domaine de la médecine, in *Les Cahiers du Comité Consultatif National d'Éthique*, 24 (2000), 25-27.
- ²⁵ THE NUFFIELD COUNCIL ON BIOETHICS, *The use of genetically modified crops in developing countries. A follow-up discussion paper*, The Nuffield Council on Bioethics, London, 2003.
- ²⁶ C. ALLÈGRE, Le risque zér, in *La Lettre des Cyniques*, 19 (1996).
- ²⁷ J. HARRIS, S. HOLM. Extending human lifespan and the precautionary paradox, in *The Journal of Medicine and Philosophy*, 27/3 (2002), 355-368.
- ²⁸ REPUBLIQUE FRANÇAISE, *Charte de l'environnement*. 2003. www.charte.environnement.gouv.fr.
- ²⁹ ACADÉMIE DES SCIENCES, *Charte de l'environnement. Conclusion et recommandations*. Académie des Sciences, Paris, 18 mars 2003.
- ³⁰ P. LASCOUMES. 1997. *La précaution, un nouveau standard de jugement*. *Esprit*, 237: 129-140.