

Lo struzzo curioso



Anno 2, Numero 1

Febbraio 2000

Sommario:

Editoriale	1
Il principio di precauzione	1
Eppur si muove	3

Editoriale di Fabio Bistoncini

Il primo numero dell'anno arriva ai nostri lettori con ritardo.

A nostra scusante possiamo soltanto dire che, come sempre accade, i primi mesi di ogni anno sono dedicati all'impostazione del lavoro e all'acquisizione di nuovi clienti.

Per una piccola società come la nostra risultano quindi di fondamentale importanza tali da assorbire qualsiasi risorsa.

Cercheremo di recuperare il tempo perduto facendo uscire questo ed il prossimo numero de *Lo Struzzo curioso* contemporaneamente.

Il primo articolo è dedicato al principio di precauzione, uno di quei principi cardine del processo decisionale comunitario.

Il secondo è invece dedicato all'analisi dell'attività parlamentare del 1999 che riserva alcuni spunti interessanti.

Buona lettura.

Il principio di precauzione

"L'importazione del suo prodotto è stata sospesa tenendo conto, tra l'altro, del principio di precauzione!"

"Questa autorizzazione non può essere concessa anche per rispetto al principio di precauzione".....

Quante volte abbiamo sentito o letto queste parole su documenti provenienti dall'Unione Europea, e ci siamo domandati: *cosa sarà mai questo principio?*

Quando la scienza non è in grado di produrre una prova conclusiva o perlomeno sufficiente sulla sicurezza di un prodotto o di un processo, e quando il non agire potrebbe causare gravi problemi per la salute e per l'ambiente, viene spesso invocato questo concetto. Come e quando applicare il principio di precauzione, sia all'interno dell'Unione che a livello internazionale, ha dato vita ad un vivace dibattito con posizioni varie e spesso contrastanti. I politici si sono sempre trovati tra l'incudine e il martello nel loro tentativo di gestire i rischi posti da beni sospettati di poter causare danni all'ambiente o alla salute dei cittadini.

Il bisogno di cominciare a sgombrare il campo da

equivoci è stata avvertito a Bruxelles e le tre Commissioni maggiormente interessate (Ambiente, Tutela dei consumatori e Industria), hanno preparato un documento. "Comunicazione sul principio di precauzione", a dotato dalla Commissione Europea lo scorso 2 febbraio.

La Comunicazione arriva in un momento cruciale. Negli ultimi mesi infatti questo principio è stato spesso applicato. Quando? Il problema della carne americana agli ormoni, e della carne inglese; il caso dei polli alla diossina, il bando di 4 antibiotici usati come promotori della crescita nei polli, e, non ultimo, l'intensificarsi del dibattito politico sugli organismi geneticamente modi-

(Continua a pagina 2)

fb
comunicazione

Lo struzzo curioso

Periodico Bimestrale

Aut. Trib. di Roma

n.° 284/99 del 16/06/1999

Direttore Responsabile:
Vittorio Cino

Il principio di precauzione

(Continua da pagina 1)

ficati.

Dal punto di vista politico e commerciale, la più frequente accusa è stata quella che il principio sia vago e mal definito e che crei delle barriere commerciali, mascherando una forma di protezionismo, causando quindi notevoli tensioni tra l'Unione, USA e il WTO.

Ciò è tanto vero che, tra gli obiettivi della Comunicazione, troviamo quello di:

evitare il non desiderato ricorso al principio come forma travisata di protezionismo.

Il principio non è definito nel Trattato di Amsterdam, ove viene citato solo per la protezione dell'ambiente. In pratica però è stato applicato nei campi più disparati che vanno dalla difesa della salute umana a quella animale e delle piante.



La Commissione Europea sostiene che da solo non serve a nulla. Diventa invece necessario, per una efficace analisi del rischio, un approccio sistematico ai problemi, approccio che prenda in considerazione 3 elementi essenziali: la valutazione del rischio (*risk assessment*), la gestione del rischio (*risk management*) e la comunicazione del rischio (*risk communication*).

Ed è proprio allo stadio della valutazione che entra in gioco il principio di precauzione.

Per sgombrare il campo da ogni possibile frainteso, questo principio non deve essere confuso con quell'elemento di cautela che gli

scienziati tengono in considerazione nella valutazione dei dati scientifici.

Il decisore pubblico deve essere consapevole del fatto che esiste, e sempre esisterà, un elemento di incertezza nella valutazione delle informazioni scientifiche. E giudicare quale sia un livello *accettabile* del rischio è una responsabilità eminentemente politica.

L'affermazione che l'ultima decisione debba essere politica rappresenta uno degli snodi fondamentali del documento.

Rendendosi conto del vespaio che una tale affermazione di principio avrebbe sollevato - infatti uno dei commenti al documento della American Chamber of Commerce è stato il rischio di politicizzazione della scienza - la Commissione ha cercato di definire una serie di parametri ai quali attenersi al momento dell'introduzione di misure preventive, per ribadire il principio di trasparenza e affermare la necessità di coinvolgere, il più possibile, tutte le parti interessate nel processo decisionale.

Le misure che derivano dall'applicazione del principio di precauzione dovranno quindi:

? essere **proporzionate** al livello di protezione desiderato.

Raramente il rischio può essere ridotto allo zero, e un bando totale può essere una misura sproporzionata al rischio potenziale.

? Non deve creare **discriminazioni**.

Situazioni simili devono essere affrontate con misure simili.

? Essere **coerenti** con altre misure già prese.

Le azioni devono essere coerenti ad altre già prese in casi simili, ove però siano già disponibili conclusioni scientifiche.

? Essere basate sull'analisi dei potenziali **benefici** e dei possibili **costi**.

Non deve essere una analisi puramente economica, deve infatti

includere considerazioni di altra natura, quali l'efficacia di soluzioni diverse e la loro accettabilità da parte della popolazione.

? Essere soggette al **riesame**.

Tali misure possono essere mantenute solo fino a quando i dati scientifici saranno incompleti o non conclusivi. Le misure devono essere riconsiderate periodicamente alla luce del progresso scientifico, emendate se necessario.

? Assegnare la **responsabilità** per la produzione di nuove prove scientifiche.

Deve essere chiaramente indicato, caso per caso, a chi verrà assegnato l'onere della prova sulla pericolosità o sicurezza del prodotto o del processo, e chi dovrà condurre le analisi sulla valutazione del rischio che ha portato all'adozione di determinate misure.

Cosa possiamo dedurre da una attenta lettura della Comunicazione?

Innanzitutto che l'applicazione del principio di precauzione non implica necessariamente l'imposizione del bando.

A seconda del rischio, si potrebbero applicare norme meno restrittive, quali linee guida per l'uso di un prodotto, o il lancio di un programma di ricerca in materia.

Il Commissario all'Ambiente, la svedese Margot Wallström, nel corso della conferenza stampa ha dichiarato: *"Il principio di precauzione sta a cavallo tra scienza e politica, ma non vuole rappresentare la politicizzazione della scienza."*

Quali sono state le prime reazioni?

Di primo acchito la Comunicazione sembra aver soddisfatto l'industria e deluso il gruppo politico dei Verdi in Parlamento e le associazioni ambientaliste, che hanno apprezzato la difesa del

(Continua da pagina 2)

principio, ma non hanno gradito gli ostacoli che l'Esecutivo ha posto per la sua applicazione.

L'American Chamber of Commerce, che è stata direttamente coinvolta in numerose battaglie con la UE sulla libera circolazione della merci, ha così commentato:

"Siamo molto soddisfatti nel vedere che la Comunicazione porta avanti numerose argomentazioni che erano contenute in un documento da noi prodotto l'anno scorso".

Insomma, anche se la Commissione cerca di affermare il principio di precauzione quale principio di Diritto Internazionale, il più impor-

tante pubblico esterno al quale era indirizzato il documento (ovvero gli Stati Uniti) sembra credere che la Comunicazione sia un compromesso accettabile.

Certo molti punti rimangono ancora scuri.

Proprio per questo la Comunicazione non potrà rappresentare l'ultima parola in tema di valutazione o gestione del rischio, bensì un punto di partenza per riconsiderare la materia soprattutto alla luce dell'enorme importanza che la tutela del consumatore, la sicurezza alimentare, e argomenti simili, rivestono, oggi, nell'agenda politica della Comunità.

Breve storia del principio di precauzione

Il principio fu riconosciuto per la prima volta a livello internazionale nel 1982 in un documento delle Nazioni Unite sulla protezione dell'ambiente. Ma assunse valore globale durante la Conferenza di Rio del 1992 che, all'articolo 15, recita così:

"per la protezione dell'ambiente, un approccio di precauzione dovrebbe essere applicato dagli Stati, secondo le loro capacità. Dove ci sia pericolo di gravi o irreversibili danni, l'assenza di certezza scientifica non dovrà essere usata come ragione per procrastinare l'applicazione di misure per la prevenzione del degrado ambientale."

Gli accordi WTO contengono un riferimento al principio. Infatti l'articolo 5 degli Accordi sull'applicazione di misure sanitarie dice che:

"(...) ove le prove scientifiche si rivelassero insufficienti, un Membro può, in via provvisoria, adottare misure sanitarie sulla base di informazioni pertinenti (...)."

Nonostante questo testo non citi esplicitamente il principio, l'Unione Europea sostiene, contrariamente agli Stati Uniti, che ne costituisce un chiaro riferimento.

Tutti i riferimenti al principio di precauzione che troviamo nel Diritto Internazionale lasciano ampio spazio all'interpretazione.

lavoro in entrambe le camere, mentre è aumentata la percentuale delle leggi di delega e di autorizzazione alla delegificazione. Quest'ultimo dato dimostra che una parte

Eppur si muove....

*Il Parlamento: come e quanto produce
Il bilancio del 1999*

Più conflitti, meno leggi. È questo il succo di quanto accaduto nei due rami del Parlamento nel corso del 1999. Anno di transizione, anno di aspre battaglie parlamentari, anno in cui Camera e Senato hanno comunque prodotto leggi che andranno ad incidere nel profondo della vita sociale, politica ed economica del Paese. Con la "Bassanini quater" si è proseguito ancor più profondamente sulla strada del decentramento amministrativo e della delegificazione. Con la riforma degli enti locali e l'elezione diretta del presidente della Regione è stato dato un colpo di acceleratore sulla strada stretta e impervia del federalismo regionale. In materia di giustizia la riforma del giudice unico, la depenalizzazione dei reati minori e soprattutto l'inserimento dei principi del giusto processo nella Costituzione hanno costituito una momentanea parentesi di accordo fra maggioranza e opposizione in un oceano legislativo costellato invece di aspri scontri parlamentari. Parlamento come teatrino della politica? Forse. Ma anche arena di scontro tra opposte ideologie e

visioni del mondo, della vita e della società, come ha dimostrato la combattutissima approvazione della legge sui trapianti di organi. Provvedimento che ha messo in crisi più volte la maggioranza sui temi "etici". La legge sul finanziamento dei partiti e più ancora quella sulla *par condicio* radiotelevisiva ha contraddistinto in aula e sui mass media mesi interi, provocando tensioni e irrigidimenti che hanno creato seri contraccolpi sull'andamento dei lavori parlamentari.

Il Rapporto sull'attività legislativa 1999 presentato dal servizio studi della Camera dei Deputati, con i suoi dati, statistiche e raffronti offre un buon strumento per valutare l'attività parlamentare. Viene confermato il dato che mostra una sensibile diminuzione delle ore di seduta, sia in aula che nelle commissioni permanenti.

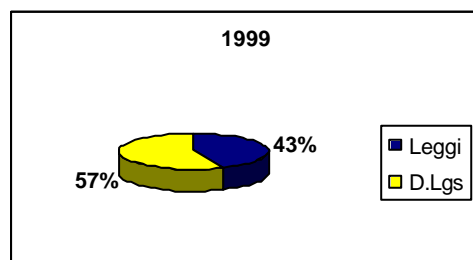
Un ulteriore e significativo dato è il decremento del numero di leggi approvate in sede legislativa (sede che non prevede il rinvio di un disegno di legge in aula e che quindi accorcia i tempi di approvazione di un provvedimento) in Commissione. Il decremento è infatti di solito causato dal mancato raggiungimento delle intese, tra maggioranza e opposizione, necessarie tra le parti per attivare questo tipo di procedura.

È calato il numero delle ore di

Eppur si muove....

crescente della produzione legislativa (soprattutto quella di riforma) contiene norme di principio e introduce procedure volte a distribuire ad altre autorità (Governo, Autorità indipendenti, Regioni, Enti locali, ecc.) la definizione della disciplina sostanziale, prevedendo un successivo intervento delle Camere in sede consultiva.

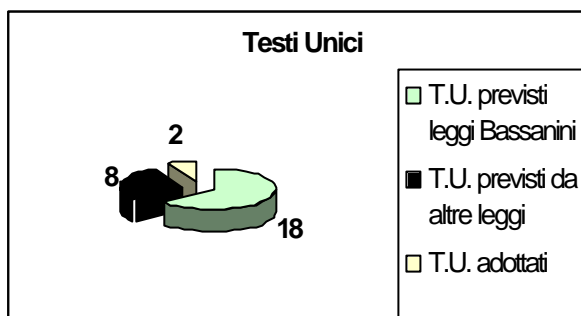
Nel corso del 1999 il Parlamento ha ulteriormente accentuato la tendenza, già registrata anche negli anni precedenti, a trasferire numerose funzioni normative al Governo, ricorrendo agli strumenti della delega e della delegificazione. Per le deleghe ad esempio, quest'anno si è raggiunto un punto di svolta: il numero dei decreti legislativi emanati (94) è stato infatti superiore a quello delle leggi approvate dal Parlamento (72, se si escludono le leggi di ratifica di trattati internazionali e quelle di conversione di decreti legge, in aumento, prodotti dal Governo).



L'aumento degli atti di delega al Governo è anche frutto degli sforzi fatti dal 1997 ad oggi nell'intento di percorrere in fretta la strada della semplificazione. Eppure l'attuazione delle varie leggi di semplificazione, ultima la *Bassanini quater*, al di là degli intenti annunciati dal legislatore, è ancora molto incompleta. Basti pensare che nel 1999, su 62 procedimenti di semplificazione e

delegificazione previsti, 50 restano da attuare.

Eppure, seppur a fatica e con ritardo, il 1999 ha visto per la prima volta in Italia l'impostazione di un programma di riordino del sistema normativo, che il Governo dovrà realizzare mediante la predisposizione di testi unici.



Questi ultimi saranno adottati entro il 2001 col fine di raccogliere e coordinare la normativa vigente in numerosi settori dell'ordinamento. Lo scopo è quello di definire e rendere disponibili finalmente dei corpi normativi sufficientemente chiari e organici,

che siano facilmente accessibili da parte del semplice cittadino, costretto oggi ad impelagarsi in una intricata giungla di leggi che rimandano ad altre leggi che rimandano ancora ad altre norme e così via, in una giostra infinita di rinvii ed eccezioni. I settori per i quali sono previsti i testi unici spaziano dalla documentazione amministrativa ed anagrafica al settore delle finanze e tributi; dalla previdenza agli incentivi all'occupazione, dall'urbanistica alla ricerca scientifica, fino al pubblico impiego.

Un aspetto di rilievo, e che sta acquistando un peso sempre più importante nella nostra legislazione, è costituito dalla incidenza del diritto comunitario sul diritto interno. La buona

notizia è che, seppur con lentezza, l'Italia sta risalendo la speciale classifica europea che stabilisce la graduatoria relativa al recepimento delle direttive comunitarie tra i Quindici. A dimostrazione di questa auspicata inversione di tendenza le ultime due leggi comunitarie sono state approvate con ritmo annuale. Nel 1999 è stata di fatto creata una sorta di sessione parlamentare comunitaria, cioè si è istituzionalizzata una fase dedicata all'esame unitario delle questioni riguardanti le fasi della partecipazione italiana al processo normativo

comunitario. Quest'anno la Camera dei Deputati esaminerà anche il programma legislativo dell'Unione prima della sua definitiva approvazione a Strasburgo.

Un anno di luci e di ombre insomma, di lunghe battaglie e snervanti lentezze. Ad un anno dalla fine della legislatura molto resta da fare e/o da completare, anche in relazione al programma predisposto ad inizio legislatura dall'attuale maggioranza parlamentare. Ma i risultati delle recenti elezioni regionali, la conseguente crisi di governo, i conflitti interpartitici, e la lunga campagna elettorale che probabilmente ci accompagnerà fino alla primavera del 2001 sembrano fatti apposta per dare ragione a chi solleva pesanti dubbi sulla velocità normativa presente e futura del nostro Parlamento.

FB comunicazione
Via del leoncino, 36 Roma.
Tel.: 06-687.44.00
Fax: 06-687.39.79

Lo struzzo curioso è consultabile anche presso il nostro sito internet:
www.fbcomunicazione.it
e-mail: staff@fbcomunicazione.it

Questo numero de *Lo struzzo curioso* è stato realizzato grazie ai contributi di:
Mariella Palazzolo - *Il principio di precauzione*
Vittorio Cino: *Eppur si muove*