

Il principio di precauzione nel diritto internazionale ed europeo: il ruolo della scienza e del diritto nell'emergenza climatica

di Federico Spagnoli

Abstract: The Precautionary Principle in International and EU Law: The Role of Science and Law in the Climate Emergency – In this paper I try to define the role that the precautionary principle can play in tackling the current climate emergency by showing the importance it is given by international and EU law, and how it implies a cooperation between scientists and policy makers. First, I summarize the origins of the precautionary principle in both legal orders; then, I examine how it is currently employed by the 2015 Paris Agreement and the so-called European Green Deal in order to contrast global warming; finally, I reflect on the links between scientific evaluations and political decisions in implementing the principle.

Keywords: Precautionary principle; Global warming; Paris Agreement; European Green Deal; Climate science.

3497

1. Introduzione. Principio di precauzione e diritto internazionale ed europeo. La questione climatica

Nell'affrontare un aspetto specifico del rapporto fra scienza e politica, ossia l'utilizzo del principio di precauzione nel diritto internazionale e in quello dell'Unione Europea in relazione all'emergenza climatica globale, tratterei anzitutto i caratteri fondamentali del principio nei due ordinamenti, comprese origini e norme rilevanti; ne riassumerei di seguito le applicazioni nell'ambito delle politiche climatiche di ONU e UE, dedicando particolare attenzione a come i loro ultimi sviluppi, l'Accordo di Parigi e il c.d. *Green Deal* europeo, sembrano presupporlo; cercherei infine, dopo aver confrontato i due modelli, di ricollegarmi a riflessioni più generali sull'importanza dei saperi scientifici nei processi di decisione politica e sul corretto uso dello strumento precauzionale.

Il principio di precauzione nasce come noto nel diritto internazionale dell'ambiente fra gli anni '80 e '90, nel tentativo di governare l'incertezza in un'epoca di impetuosi sviluppi scientifico-tecnologici che espongono la collettività a rischi imprevedibili¹. Il suo scopo è prevenire danni ambientali gravi e

¹ Si vedano, ad es., M. Cecchetti, *Principio di precauzione e produzione pubblica del diritto. La funzione normativa di fronte alle sfide del "governo" dell'incertezza scientifica*, in G. Guerra, A. Muratorio, E. Pariotti, M. Piccini, D. Ruggiu (cur.), *Forme di responsabilità, regolazione e nanotecnologie*, Bologna, 2011, 121-158; S. Di Benedetto, *La funzione interpretativa del principio*

irreversibili anche in assenza di certezza scientifica sulla loro causa vietando azioni che, secondo una valutazione scientifica, comportano il rischio di produrre danni, come già imponeva agli Stati il principio 15 della Dichiarazione di Rio del 1992². Col Trattato di Maastricht il principio di precauzione entrò nel diritto europeo, ed oggi figura al primo posto fra i principi della politica ambientale dell'Unione (art. 191, par. 2 TFUE); il più compiuto tentativo di disciplinarne l'impiego si registra tuttavia già con la comunicazione della Commissione Europea del 2 febbraio 2000³, che delinea un elaborato procedimento decisionale⁴. In seguito è stato accolto nell'ordinamento italiano con il Codice dell'Ambiente⁵.

Nonostante i dubbi di dottrina⁶ e giurisprudenza⁷ sulla sua portata, il principio di precauzione è stato evocato per il contrasto al riscaldamento globale, che presenta connotati tipici dei rischi ai quali esso si applica⁸. I modelli di ricerca

di precauzione in diritto internazionale, in *Dir. comm. internaz.*, 2006, 321 ss.; C. Palmiero, *Il principio di precauzione in ambito internazionale*, in *Diritto.it.*, 3 novembre 2011.

² S. Di Benedetto, *La funzione interpretativa del principio di precauzione in diritto internazionale*, cit., 336.

³ Confermata dalla risoluzione del Consiglio Europeo di Nizza del 9 dicembre 2000; v. Consiglio Europeo, *Conclusioni della Presidenza. Allegato III-Risoluzione del Consiglio sul principio di precauzione*, Nizza, 7-10 dicembre 2000.

⁴ Commissione delle Comunità Europee, *Comunicazione della Commissione sul Principio di Precauzione*, Bruxelles, 2 febbraio 2000, COM(2000) 1 final. Essa stabilisce la dottrina ufficiale della Commissione sull'impiego del principio di precauzione, che attiene alla fase di gestione del rischio (intermedia fra valutazione e comunicazione). Il decisore, di fronte a un rischio potenzialmente grave per l'ambiente o la salute, deve predisporre un'oggettiva e completa valutazione scientifica; la mancanza di certezze sugli effetti negativi del fenomeno non giustifica l'inazione. L'applicazione si conforma a principi di proporzionalità, non discriminazione, coerenza, esame di pro e contro dell'azione o inazione, aggiornamento delle misure in base all'evoluzione scientifica. La comunicazione distingue il piano politico (al quale spetta decidere di agire) e quello scientifico, ma ne predica la collaborazione per evitare usi arbitrari del principio.

⁵ Art. 301, D. Lgs. 152/2006. Cfr. M. G. Stanzone, *Principio di precauzione, tutela della salute, responsabilità della P.A. Profili di diritto comparato*, in *comparazionedirittocivile.it*, settembre 2016.

⁶ S. Di Benedetto, *La funzione interpretativa del principio di precauzione in diritto internazionale*, cit., 324 ne sostiene una connotazione interpretativa di obblighi e diritti posti da altre norme. M. Cecchetti, *Principio di precauzione e produzione pubblica del diritto*, cit., 126 ss., ne contrappone la versione "rigida" (di fatto inapplicabile) e quella "attiva" e ne discute la natura di principio generale. L. A. Omuko, *Applying the Precautionary Principle to Address the "Proof Problem" in Climate Change Litigation*, in *Tilburg Law Rev.*, 21 (2016), 52-71, ne esplora le potenzialità applicative in ambito giudiziario a fini di prova della causalità dei danni da cambiamento climatico.

⁷ Cfr. i casi statunitensi e australiani citati da L. A. Omuko, *Applying the Precautionary Principle to Address the "Proof Problem" in Climate Change Litigation*, cit., 55 ss. (ad es. United States District Court for the Northern District of California, *State of California v General Motors et al*, Case No. C06-05755 mjj 3 (U.S.), o Victorian Civil and Administrative Tribunal, *Gippsland Coastal Board v South Gippsland sc & Others [2008] vcat 1545*), che hanno applicato, secondo l'autrice, un approccio precauzionale per valutare l'impatto di attività sul clima o spostare l'onere della prova del rischio, con conclusioni variabili. In Italia, A. Longo e F. M. Distefano, *Il ruolo del principio di precauzione nella tutela del bene ambientale fra diritto amministrativo e penale*, in *Federalismi.it*, n. 16/2019, 4 settembre 2019, 12 ss., riepilogano le tendenze della giurisprudenza penale (es. Cass., Sez. IV Pen., sent. 7 maggio 2006, n. 4675), amministrativa (es. Cons. Stato, Sez. V, sent. 8 marzo 2017, n. 1089) e costituzionale (che tende ad una logica precauzionale nel tutelare valori costituzionali, es. Corte Cost., sent. n. 127/1990 del 16 marzo 1990).

⁸ Così H. Grassl, B. Metz, *Climate change: science and the precautionary principle*, in European

impiegati dagli scienziati sono assai complessi e rendono difficili previsioni precise sull'evoluzione futura del clima; i dati scientifici, pur non coincidenti, delineano un rischio di pericolosi sconvolgimenti naturali e socioeconomici come conseguenza del riscaldamento, più o meno probabile a seconda del modello, tale da richiedere azioni di contrasto anche se manca la prova assoluta di una causa antropica (peraltro sostenuta dalla grande maggioranza degli studi).

2. Applicazioni recenti: l'Accordo di Parigi e il *Green Deal*

Sia l'ordinamento internazionale che quello dell'Unione Europea hanno tenuto conto del principio di precauzione nel delineare le loro politiche climatiche.

Nel primo, la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (1992) stabilisce (art. 3, par. 3) che, in caso di “*threats of serious or irreversible damage*”, la mancanza di una “*full scientific certainty*” non dovrebbe giustificare il ritardo degli Stati aderenti nell'adottare misure di precauzione “*to anticipate, prevent or minimize the causes of climate change and mitigate its adverse effects*”, tenendo conto delle varie situazioni sociali ed economiche. L'Accordo di Parigi del 2015, di implementazione della Convenzione, segue un approccio meno diretto: l'art. 2, par. 1 enuncia l'obiettivo di ridurre le emissioni di gas serra per mantenere l'aumento delle temperature globali ben al di sotto del limite dei 2°C rispetto all'epoca preindustriale, cercando di raggiungere il valore di 1,5°C che “*would significantly reduce the risks and impacts of climate change*”. La previsione, secondo certa dottrina⁹, applica il principio di precauzione, abbracciando, alla luce dei dati scientifici disponibili, una previsione pessimistica della futura evoluzione climatica che imporrebbe agli Stati un'azione drastica ed immediata per ridurre un rischio possibile ed incerto (l'aumento delle temperature oltre il limite) in grado di produrre danni irreparabili tali da consigliare di ridurre la possibilità, pur remota, che si verifichino. Il principio non viene qui esplicitamente configurato come principio decisivo ad applicazione diretta; piuttosto assume il rango di valore implicito generale da considerare nella predisposizione di azioni future.

Nell'ordinamento europeo il principio di precauzione, previsto da fonti di vario livello, informa azioni e politiche comunitarie anche in campi diversi da quelli consueti di ambiente e salute¹⁰.

Environment Agency (Ed.), *Late Lessons from Early Warnings: Science, Precaution, Innovation*, Report No 1/2013, (EEA, Copenhagen, 2013), 308-346; J. P van der Sluijs, W. C. Turkenburg, *Climate Change and the Precautionary Principle*, in E. Fisher, J. Jones, R. von Schomberg (Eds.), *Implementing The Precautionary Principle, Perspectives and Prospects*, Cheltenham, Northampton, 2006, 245-269.

⁹ F. Ekaradt, J. Wieding, A. Zork, *Paris Agreement, Precautionary Principle and Human Rights: Zero Emissions in Two Decades?*, in *Sustainability*, 2018, 10, 2812, 2 ss., rilevano che la disposizione, dalla quale deriva un obbligo giuridicamente vincolante, sembra implicare un'azione in tempi rapidi (secondo le stime dell'IPPC, due decenni), in contrasto con l'art. 4, par. 1, che pone come orizzonte la seconda metà del secolo. Secondo gli autori, l'art. 2 pone un'obbligazione di mezzi a perseguire, nei limiti del possibile, l'obiettivo più stringente al fine di tutelare i diritti (es. vita e salute) messi in pericolo dai mutamenti climatici, che gli attori politici devono bilanciare con altri contrapposti; tali diritti, offrendo protezione contro pericoli incerti di danni irreversibili, implicano un principio di precauzione.

¹⁰ Cfr. artt. 11 e 191, par. 2 TFUE.

Per esaminare il suo ruolo recente nella politica climatico-ambientale dell'UE, occorre guardare all'ambizioso piano di investimenti detto *Green Deal* europeo, promosso dalla Commissione Europea l'11 dicembre 2019¹¹ ed approvato dal Parlamento europeo il 15 gennaio 2020, privo di efficacia giuridica diretta ma di indiscutibile importanza politica. Il testo della Commissione non fa menzione espressa del principio, riferendosi genericamente¹² alla necessità di indirizzare le azioni e le politiche dell'Unione al contenimento delle emissioni e alla transizione verso lo sviluppo sostenibile. Al contrario, il Parlamento Europeo, chiamato ad approvarlo, ha mostrato consapevolezza delle potenzialità applicative del principio di precauzione nel settore, sottolineandone il ruolo essenziale nel guidare le azioni dell'UE in tutte le politiche, correlato al principio del "non nuocere" ed alla base di tutte le azioni del piano a salvaguardia di salute ed ambiente¹³. Si incoraggia¹⁴ una politica ambientale coerente ed integrata, che non può fare a meno di tutti i principi di azione menzionati dal TFUE (precauzione, prevenzione, correzione, "chi inquina paga")¹⁵, secondo una visione organica del problema¹⁶. Il principio risulta più significativo dal punto di vista dell'ispirazione assiologica che dell'applicazione concreta.

3500

Se ne desume un impiego del principio di precauzione simile fra i due ordinamenti: negli atti citati (un accordo internazionale ed un atto programmatico), di grande importanza strategica, esso viene recepito nel suo valore di principio generale di indirizzo dei pubblici poteri, lasciandolo per così dire sullo sfondo quanto all'applicazione pratica. Ciò desta sorpresa nel contesto europeo, dove il principio riceve una configurazione applicativa dettagliata nella comunicazione del 2 febbraio 2000; dopo vent'anni, questa continua a rappresentare la fonte principale di disciplina in materia, e non è stata colta l'occasione per adattarla a nuove esigenze.

3. Scienza e politica nella tutela dell'ambiente: possibili impieghi del principio. Conclusioni.

Anche al di là del rilievo espresso riconosciuto al principio di precauzione, il tema del cambiamento climatico illustra le interazioni fra scienza e politica nella protezione dell'ambiente. La natura del problema rende inevitabile una

¹¹ Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. Il Green Deal europeo*, Bruxelles, 11 dicembre 2019 COM (2019) 640 final.

¹² Ad es. la sez. 2.2.5 *Un impegno a favore dell'ambiente: "non nuocere"*.

¹³ Parlamento Europeo, *Green Deal europeo-Risoluzione del Parlamento europeo del 15 gennaio 2020 sul Green Deal europeo (2019/2956(RSP))*, Strasburgo, 15 gennaio 2020, par. 101.

¹⁴ *Ibid.*, parr. 101 ss.

¹⁵ Sulle interrelazioni fra principi nelle politiche ambientali comunitarie si veda G. Corso, *La valutazione del rischio ambientale*, in G. Rossi (cur.), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2015, 172 ss.

¹⁶ Ancor più chiara nella proposta di risoluzione del Parlamento Europeo 2019/2956(RSP) del 10 gennaio 2020, nella quale il principio di precauzione *ex art.* 191 TFUE è citato per primo fra le fonti, nonché nel considerando L (con formulazione analoga al testo definitivo) e nei parr. 122 e 130, dove è indicato come principio essenziale per governare innovazioni tecnologiche ai fini di uno sviluppo giusto e sostenibile.

collaborazione, ma data la complessità del settore di ricerca, è importante chiarire gli strumenti di analisi usati in modo da valutare l'affidabilità dei risultati da porre alla base di decisioni.

A livello internazionale, un ruolo centrale è attribuito all'IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*), gruppo di scienziati istituito nell'ambito dell'ONU per esaminare la letteratura scientifica sui cambiamenti climatici e presentare rapporti ai membri della Convenzione quadro del 1992. L'IPCC è consapevole dell'incertezza scientifica, e col tempo ha aggiornato e reso trasparenti le sue modalità operative per smentire critiche e sospetti di parzialità¹⁷. In un recente rapporto sulle linee guida d'azione a seguito dell'Accordo di Parigi¹⁸, chiarisce che, dati gli effetti del riscaldamento già avvenuto, limitare l'aumento globale entro gli 1,5°C eviterebbe conseguenze potenzialmente irreversibili, ma richiederebbe iniziative rapide e radicali degli Stati. Il *panel* di esperti indica i probabili effetti climatici futuri delle attività umane e i rischi da evitare, ma lascia le misure da adottare agli Stati, che devono contemperare l'obiettivo della riduzione delle emissioni con interessi soprattutto economici secondo valutazioni discrezionali.

A livello europeo, varie sono le forme di cooperazione perseguite.

La comunicazione sul *Green Deal* richiama i rapporti dell'IPCC per illustrare la necessità di agire a tutela dell'ambiente e del clima¹⁹; valorizza la collaborazione fra scienziati ed altri attori²⁰; dispone che la normativa rifletta il mutevole livello di rischio accertato dalle evidenze scientifiche, avendo chiaro che i problemi sono complessi e correlati, che ogni azione comporta potenziali *trade-offs* economici, ambientali e sociali²¹, che Unione e Stati membri devono collaborare nell'innovazione tecnologica e ricerca scientifica²². Gli strumenti per attuare gli obiettivi sono il programma di sostegno *Horizon Europe* (il 35% del cui *budget* è stanziato per ricerche sul clima), che coinvolge vari *stakeholders* con approcci sperimentali, e l'azione di sensibilizzazione dell'opinione pubblica di scuole, istituti di formazione e università²³, confermando l'importanza dell'informazione e della condivisione di dati con il pubblico.

Dalle esperienze citate emerge una conclusione, che ci sentiamo di poter estendere anche agli ordinamenti nazionali, sull'applicazione del principio di

¹⁷ H. Grassl, B. Metz, *Climate change: science and the precautionary principle*, cit., 331 ss., ricordano il c.d. scandalo *Climategate* del 2009 (nel quale l'IPCC era stato accusato di manipolare dati al fine di presentare un quadro del riscaldamento globale più allarmante del reale in vista della COP15 di Copenaghen), dove la reazione alle critiche era stata di chiusura corporativa.

¹⁸ IPCC, *Special Report on Global Warming of 1.5 °C (SR15)*, approvato l'8 ottobre 2018 a Incheon.

¹⁹ Comm. Eur., *Il Green Deal europeo*, cit., Sez. 1. *Introduzione-Trasformare una sfida pressante in un'opportunità unica*.

²⁰ *Ibid.*, sez. 2.1.6. "Dal produttore al consumatore": progettare un sistema alimentare giusto, sano e rispettoso dell'ambiente; 2.1.8. Obiettivo "inquinamento zero" per un ambiente privo di sostanze tossiche; 2.2.3. Stimolare la ricerca e l'innovazione.

²¹ *Ibid.*, sez. 2.1. Elaborare una serie di politiche profondamente trasformative.

²² *Ibid.*, sez. 2.2.3., cit.

²³ *Ibid.*, sez. 2.2.4. Fare leva sull'istruzione e la formazione.

precauzione (non solo in materia ambientale o climatica²⁴). Questa non può fare a meno del contributo di conoscenze tecnico-scientifiche, ma non può trascurare le esigenze “politiche”, per via del divario anche notevole che può esservi fra il rischio prefigurato in termini statistico-scientifici e quello accettabile dalla società²⁵ e che si riflette sulle scelte degli enti decisori ai quali spetta, a livello sia sovranazionale (Stati) che nazionale (legislatori), l’ultima parola sulle misure da adottare. È necessario quindi evitare perniciose contrapposizioni fra “esperti” e “laici” come quelle che frequentemente animano la retorica populista degli ultimi anni, in modo da indirizzare gli sforzi comuni verso una piena comprensione e risposta al fenomeno.

Specialmente nel caso del cambiamento climatico, dove l’alternativa pare essere fra sconvolgimenti epocali in caso di inazione e la ristrutturazione generale del modello economico nell’altro, l’incertezza scientifica non verte tanto sulla causa antropica del riscaldamento, ampiamente accettata, ma sugli effetti delle misure di contrasto e sulla loro accettabilità da parte dell’opinione pubblica, alla quale non possono essere imposti cambiamenti radicali del tenore di vita senza una partecipazione democratica a detta decisione.

L’uso recente del principio nelle fonti internazionali e sovranazionali risulta, a questo proposito, ambivalente. L’Accordo di Parigi (meno esplicito sul punto della Convenzione ONU del 1992) e la comunicazione della Commissione Europea sul *Green Deal* lo riconoscono come principio ispiratore, sia pure a livello implicito, evidenziando la necessità che i politici siano consapevoli dei rischi derivanti dai mutamenti climatici e agiscano per prevenirne e limitarne gli effetti negativi, ma non predispongono interventi espressamente basati sul paradigma della precauzione, nonostante la sua rilevanza alla luce degli sviluppi scientifici e della crisi ambientale odierna. Allo stesso tempo, entrambi gli ordinamenti confermano l’importanza che fra scienziati e politici avvenga un fecondo scambio di conoscenze e prospettive nelle sedi opportune, in modo da cooperare alla migliore applicazione del principio di precauzione.

Se ne potrebbe allora fare un impiego più “coraggioso”, come schema di un procedimento decisionale apposito per la gestione del rischio incerto, disciplinato da fonti *ad hoc* (convenzioni internazionali, atti di diritto primario dell’UE, fonti legislative) e volto ad assicurare da una parte

la compartecipazione di organi scientifici e politici, secondo forme già presenti negli ordinamenti interessati da rafforzare ed esportare a livello nazionale²⁶, dall’altra ad introdurre modelli comuni di decisione ed azione che

²⁴ Ad es. quella sanitaria, specie in situazioni di emergenza; si veda T. Pasquino, *Il principio di precauzione ai tempi del COVID-19 tra “rischio” ed “emergenza”*, in *BioLaw Journal- Rivista di BioDiritto*, Special Issue 1/2020, 597-601, che individua in questo principio il fondamento delle principali misure contro la pandemia adottate nel nostro Paese.

²⁵ J. P. Van der Sluijs, W. C. Turkenburg, *Climate Change and the Precautionary Principle*, cit., 252, evidenziano i fattori alla base della scelta: dimensioni e probabilità del danno e caratteristiche del rischio; variazioni di preferenze fra persone e culture diverse; per il principio di precauzione, l’incertezza stessa del rischio.

²⁶ Così M. Cecchetti, *Principio di precauzione e produzione pubblica del diritto*, cit., che sottolinea come il principio inteso correttamente “non fornisce – di per sé – una regola *per decidere*,

accentuino la collaborazione fra ordinamenti, vitale in un settore dove i rischi e danni da prevenire hanno dimensioni globali e le politiche di contrasto, per essere efficaci, devono avere lo stesso ambito. L'opinione pubblica (e la politica sua espressione) e il mondo scientifico sarebbero messi in grado di confrontarsi ai vari livelli ed elaborare una risposta comune al rischio incerto che contemperi l'interesse allo sviluppo e al benessere con quello a impedire danni irreparabili all'ambiente e alle vite di ciascuno: un compito che spetta al principio di precauzione, il cui esercizio è affidato a una decisione politica basata sulla consapevolezza scientifica dei rischi.

Federico Spagnoli
Dip.to di Giurisprudenza
Università di Pisa
federico.spagnoli@phd.unipi.it

quanto, piuttosto, una regola *per procedere*" (144), ed indica come modello esemplare la comunicazione della Commissione Europea del 2000, con le due fasi caratterizzate dalla prevalenza della componente rispettivamente scientifica e politica.