

## La carne agli ormoni tra Europa e WTO

di Dario Bevilacqua

In seguito ad alcuni casi di malattie dovute alla presenza di ormoni nella carne, verificatisi in Europa negli anni Settanta ed agli inizi degli anni Ottanta, e sulla base di alcuni studi che hanno messo in dubbio l'innocuità di alcuni ormoni della crescita somministrati ai bovini, la Comunità europea emana, tra il 1981 e il 1996, una serie di direttive (Direttive del Consiglio 81/602/EEC, 88/146/EEC, 88/299/EEC e 96/22/EC) che impongono un bando generale su tutte le sostanze contenenti ormoni adoperati per ottenere una crescita più rapida dei bovini, forniscono l'elenco degli ormoni banditi, ne vietano l'uso (ammesso solo per fini terapeutici o zoologici e a determinate condizioni) e ne proibiscono il commercio sia all'interno della Comunità, sia con Stati terzi. Gli Stati Uniti e il Canada (per i quali il trattamento dei bovini con ormoni è lecito), danneggiati dal divieto europeo cercano di far rimuovere il bando alla Comunità europea. Nel 1996 vengono istituiti due *Panels* dal *Dispute Settlement Body* della WTO (World Trade Organization), al fine di verificare se le misure attuate dalla Comunità europea siano in contrasto con gli accordi sul libero commercio, sottoscritti nel 1994 a Marrakech.

Il caso della carne agli ormoni si è concluso solo nel 1998, quando l'organo d'appello della WTO ha emesso la propria decisione (WTO Appellate Body Report, *EC - Measures Concerning Meat and Meat Products*, 1998, WT/DS 48/AB/R). L'*Appellate Body* ha condannato la Comunità europea a ritirare il bando e ad offrire un'equa compensazione ai Paesi vincitori, per le perdite economiche sofferte<sup>1</sup>. La *ratio* di tale deci-

<sup>1</sup> L'Unione Europea si è rifiutata di pagare e di rimuovere il bando ed USA e Canada hanno applicato tariffe (normalmente vietate dalle norme della WTO, ma in questo caso giustificate dalla decisione dell'AB) su beni provenienti dall'UE pari all'ammontare della perdita subita.

sione si trova nel mancato rispetto di alcune disposizioni contenute nell'accordo SPS (*Sanitary and Phytosanitary Agreement*). Secondo tale trattato (entrato in vigore nel gennaio 2005, con lo scopo di regolare i limiti al libero commercio per ragioni di tutela della salute umana, animale o vegetale) i membri della WTO possono adottare misure restrittive del libero commercio purché giustificate dalla necessità di evitare un rischio per la salute dei propri cittadini. Tuttavia, tali misure devono o conformarsi o essere fondate su *standards* internazionali (per ciò che riguarda la sicurezza alimentare gli *standards* emessi dalla *Codex Alimentarius Commission*), oppure essere scientificamente giustificate attraverso una procedura di «valutazione del rischio», che, secondo l'interpretazione dell'organo d'appello (*Appellate Body* - AB) della WTO, deve essere sufficientemente dettagliata e deve dimostrare una connessione diretta tra la sostanza bandita e il rischio paventato. Gli studi prodotti dalla Comunità europea sono stati giudicati non sufficientemente specifici: essi non erano in grado di provare una connessione diretta tra la presenza di ormoni e la contrazione di malattie, ma dimostravano semplicemente la possibilità di un rischio facendo leva sul principio di precauzione («[...] in caso di rischio di danno grave o irreversibile, l'assenza di certezza scientifica assoluta non deve servire da pretesto per rinviare l'abolizione di misure adeguate ed effettive, anche in rapporto ai costi, dirette a prevenire il degrado ambientale», art. 15, Dichiarazione di Rio su ambiente e sviluppo del 1992). Tale principio, sebbene sia incorporato nel Trattato dell'Unione Europea (art. 174), a livello internazionale è riconosciuto solo come *soft law*, o meglio come *lege ferenda*, cioè come un principio di diritto internazionale in evoluzione, ma non dotato di forza vincolante nei confronti degli Stati. Per tali ragioni, esso non poteva essere invocato dalla Comunità.

Il principio di precauzione non è stato utilizzato come criterio interpretativo, mentre si è preferito adottare un approccio più *market-oriented*: gli obiettivi e le norme dell'accordo SPS considerano le misure a tutela della salute come eccezioni al libero commercio, ammissibili solo in determinate e circoscritte circostanze. La *ratio* di tale impostazione è riconducibile ad un approccio prudente, che mira a sviluppare l'armonizzazione e l'integrazione tra gli Stati, in primo luogo attraverso il rafforzamento degli scambi commerciali. Tuttavia, garantendo un più ampio margine di libertà ai Paesi membri, purché suffragato da studi scientifici (anche a carattere generale, basati sulla

*possibilità* del rischio e sulle incertezze scientifiche in materia), ampliando e rafforzando l'utilizzo del principio di precauzione ed offrendo una garanzia forte alla tutela di diritti fondamentali (salute), l'AB avrebbe potuto creare un precedente per avviare un processo di armonizzazione non solo delle norme che favoriscono il libero commercio, ma anche delle regole che lo limitano e lo regolano, al fine di tutelare beni giuridici altrettanto (se non di più)<sup>2</sup> rilevanti, così da fornire regole certe per gli Stati membri che devono rispondere a determinate esigenze dei propri cittadini.

Le conclusioni dell'*Appellate Body* mettono in risalto alcuni aspetti problematici della così detta «*global governance*»<sup>3</sup>. Essi riguardano in particolare la sovranità degli Stati in merito alla difesa di valori, quali la tutela della salute, nel caso in cui questi si trovino in contrasto con interessi sovranazionali, ma di altro rango, come la promozione del libero commercio.

La difesa della Comunità europea, pur non costituendo una violazione formale dell'accordo SPS, era priva di argomentazioni scientifiche sufficienti a motivare una tale restrizione del commercio. L'approccio prudente deciso dalle istituzioni europee nasce da ragioni non solo igienico-salutiste, ma anche politico-culturali: gli scandali legati al fenomeno della BSE; la forza politica delle associazioni ambientali; l'orientamento dell'opinione pubblica; la centralità della tutela del bene salute nelle costituzioni dei Paesi membri e soprattutto i principi contenuti nel Trattato istitutivo dell'Unione (equilibrio tra il libero mercato e gli altri interessi in gioco, quali ambiente, tutela della salute e dei consumatori). La misura emanata, dunque, si basava su considerazioni politiche, culturali ed etiche, mentre l'approccio dei giudici della WTO trovava la sua *ratio* in considerazioni «scientifiche» ed economiche, seppur suffragate giuridicamente. L'organo d'appello ha seguito un'interpretazione *market-oriented* dell'accordo SPS e, al fine di adottare una decisione imparziale, ha fatto riferimento a norme scientifiche che permettono una maggiore obiettività. In forza della certezza garantita dalle dimostrazioni scientifiche - sia pure su basi di ricerca ancora insufficienti - la tecnica prevale sull'op-

<sup>2</sup> «The availability of safe food improves the health of the people and is a basic human right» (WHO, *WHO Global Strategy for food safety*, WHO, Geneve 2002, p. 5).

<sup>3</sup> S. Cassese, *La crisi dello Stato*, Laterza, Bari 2002, p. 3 e ss. Si vedano anche S. Cassese, *Lo spazio giuridico globale*, Laterza, Bari 2003; G. Della Cananea, *I pubblici poteri nello spazio giuridico globale*, in «Riv. Trim. Dir. Pub.», n. 1, 2003; S. Battini, *Amministrazioni senza Stato. Profili di diritto amministrativo internazionale*, Giuffrè, Milano 2003.

portunità politica. Nella sentenza in oggetto, una decisione (parzialmente) politica viene ritenuta illegittima perché non sufficientemente supportata da dimostrazioni scientifiche. Pur garantendo l'imparzialità delle autorità decidenti, una tale discrezionalità tecnica attribuisce a queste notevoli poteri, indebolendo la fase del controllo, della verifica e dell'*accountability*. Le decisioni relative a diritti fondamentali che hanno un rapporto con il commercio internazionale non vengono prese dai Parlamenti, che devono rispondere ai cittadini elettori; al contrario, esse vengono imposte da un organismo internazionale (composto da rappresentanti di stati, ma che decide a maggioranza), sulla base di criteri tecnico-scientifici, senza prendere in considerazione gli aspetti politici e sociali della questione. Sebbene tale sistema fornisca garanzie di legittimità, esso non evita, comunque, un *deficit* di rappresentatività: i cittadini europei dovranno attenersi ad una decisione presa non direttamente dai loro rappresentanti, ma basata su *guidelines* deliberate da funzionari che non sono *accountable* verso nessuno e ispirate alle regole del libero mercato<sup>4</sup>. Infine anche le dimostrazioni scientifiche possono essere poste in dubbio: spesso vi sono pareri discordanti, le commissioni scientifiche possono essere influenzate e la conferma di alcune ipotesi può avere tempi molto lunghi, inoltre, nel caso degli ormoni, mai è stata fatta un'indagine epidemiologica per tentare di provare la nocività della carne trattata con tali sostanze. E questo per la ragione che un'indagine di tal genere è molto difficile: a) perché deve coinvolgere un campione di popolazione ampio e significativo; b) deve durare molti anni; c) deve tenere conto di molte variabili in quanto l'alimentazione dei soggetti campione non può limitarsi alla carne. Per tali ragioni, non sempre i risultati scientifici ottenuti sono in grado di dimostrare se un prodotto è realmente sicuro.

Per il modo in cui la WTO è stata concepita è facile che si verifichino situazioni<sup>5</sup> come quelle descritte nel caso sulla car-

<sup>4</sup> «National and other polities (EU) have to determine their policies not only on the basis of their internal preferences but also taking into account the need for their products and services to be competitive in the global market. The consequence is a transfer of power from the political processes to the global market. It is the market that will choose between competing social policies and, in this light, it becomes crucial to assess the 'constitutional quality' of representation and participation in the market» (M. Poiars Maduro, *Is there Any Such Thing as Free or Fair Trade? A Constitutional Analysis of the Impact of International Trade on the European Social Model*, in G. De Búrca and J. Scott (ed.), *The EU and the WTO. Legal and constitutional issues.*, Hart, Oxford (Oregon) 2001, p. 268).

<sup>5</sup> La questione si è infatti riproposta nel giudizio sugli Organismi geneticamente modificati (*EC - Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products* (WT/DS/291, 292 and 293) che vedrà il Panel del DSB del WTO pronunciarsi a fine settembre 2005.

ne agli ormoni, così che non solo vi sarà una minore tutela di alcuni diritti fondamentali a favore del libero mercato, ma anche una minore democraticità nei processi decisionali ed una diminuzione della sovranità statale. Nel caso esaminato, non è escluso che gli ormoni possano costituire una causa nello sviluppo di tumori e di altre patologie<sup>6</sup>. Inoltre essi alterano la carne dei bovini e costituiscono una pratica non utilizzata nell'allevamento di tali animali in Europa<sup>7</sup>. Il bando della Comunità era indirizzato in modo indistinto a tutti i produttori di carne trattata, quindi si estendeva anche ad allevatori europei che avessero deciso di utilizzare tale sistema di produzione (per tanto non c'era discriminazione). L'approccio degli Stati Uniti e del Canada risulta invece molto diverso, basato sul principio del *laissez faire*. Quale dei due approcci dovrebbe prevalere? Chi deve prendere tale decisione? E su che basi? Per quel che riguarda la sicurezza alimentare, ma più in generale la tutela della salute, v'è una situazione di mancata armonizzazione a livello mondiale. Tale processo di armonizzazione è necessario per lo sviluppo di un diritto internazionale in grado di regolare i numerosi fenomeni economici che si diffondono a livello globale. Tuttavia, esso non può essere imposto e non dovrebbe ammettere il sacrificio o la diminuzione di diritti fondamentali.

Per le ragioni appena esposte, è utile elaborare criteri decisionali che, in determinate situazioni, permettano agli Stati di conservare la propria sovranità a difesa di valori fondamentali. Uno strumento adatto a tale scopo è proprio il principio di precauzione. Tale principio, che può essere adoperato sia a tutela dell'ambiente che della salute, consentirebbe agli Stati di avere uno strumento per la protezione di determinati valori, rivendicando la propria sovranità in materia, in nome di un approccio cautelare. È vero, tuttavia, che esso potrebbe anche essere utilizzato per operare restrizioni illegittime del mercato interna-

<sup>6</sup> L'abbassamento progressivo dell'entrata in età puberale delle ragazze, che dagli inizi del '900 si è ridotto di 7 punti: da 17 anni è passato ai 10, e anche meno, attuali. Sono molti i medici che imputano agli ormoni questo fenomeno, che provoca gravi danni: arresto della crescita, predisposizione ai tumori in età adulta, ecc. Anche l'aumento impressionante della popolazione obesa, soprattutto negli USA, fa parte delle imputazioni rivolte dalla comunità scientifica alla carne trattata.

<sup>7</sup> Un ulteriore paradosso si ha nel fatto che sia gli USA, sia l'UE producono carne in eccesso. Gli USA la distruggono (spendendo soldi), mentre in Europa si cerca di contingentare gli allevamenti con il sistema delle quote-latte. Gli ormoni aumentano l'*output* quantitativo di carne, ma a che pro? Un ulteriore criterio decisionale dovrebbe essere valutato tenendo in considerazione non solo l'entità del rischio, ma anche se vi sia un reale bisogno di correrlo. Tale ragionamento conferma che siffatte decisioni sono politiche, piuttosto che meramente tecniche.

zionale. Per tali ragioni andrebbe definito e limitato nella sua applicazione, al fine di renderlo efficace per la protezione di interessi fondamentali, ma non così incisivo da essere adoperato a fini protezionistici.

Infine v'è un problema di trasparenza e partecipazione. È interessante rilevare come le istituzioni europee, nonché gli organi di stampa dei vari Paesi membri abbiano scarsamente approfondito la discussione successiva alla decisione della WTO. La mancata consapevolezza e conoscenza di tali fenomeni, da parte dei cittadini europei, costituisce un ulteriore motivo di preoccupazione se si considera lo *iato* che, negli ultimi anni, si è venuto a creare tra governanti e governati. Con l'erosione dei poteri statali, infatti, la tripartizione dei poteri elaborata da Montesquieu perde d'incisività a favore dei vari centri di potere che si sviluppano a livello globale e il cittadino non ha strumenti concreti di influenza sulle decisioni che lo riguardano. Nel caso degli ormoni, ad esempio, i cittadini di un paese membro dell'Unione europea hanno subito una decisione (a carattere indubbiamente politico) che non è stata presa né dal Parlamento del loro Stato, né dalle istituzioni dell'Unione europea, bensì da un'organizzazione internazionale della quale il loro Stato (e l'UE) è membro. Sebbene tale ultimo aspetto legittimi la decisione (la Comunità europea e i singoli Stati membri hanno siglato l'accordo SPS e devono rispettarlo), ciò non toglie che la ratifica di un trattato da parte di funzionari statali nominati da un governo nazionale<sup>8</sup> non fornisca le medesime forme di garanzia (trasparenza, rappresentatività e *accountability*) di una decisione interna decisa in Parlamento.

Ciò non vuole essere un incoraggiamento alla chiusura delle frontiere, ma un'esortazione a creare forme di partecipazione e controllo che permettano ai cittadini o ad associazioni di cittadini di partecipare ed influenzare tali processi decisionali sovrastatali.

A causa di un'insufficiente armonizzazione, nel diritto internazionale la tutela della salute non ha, al momento, la medesima protezione di cui gode il libero commercio. Come notato in precedenza, in caso di contrasto tra i due interessi, gli Stati che vorranno limitare il mercato per ragioni di tutela della salute avranno minori e meno incisivi strumenti giuridici dei Pae-

si che contestino tali misure. Infine, il prevalere degli interessi economici ed il sistema legale internazionale predisposto a tale scopo finisce per avere un'incisività tale da limitare sensibilmente la sovranità statale su diritti fondamentali.

<sup>8</sup> «Treaties are not normally negotiated by members of parliament but by diplomats or civil servants. And the delegates representing a state in the WTO context are mostly not the same as those representing the same state in UNEP, the WHO or WIPO» (J. Pawuelyn, *Conflict of Norms in Public International Law*, in «Nordic Journal of International Law», August 2004, vol. 73, n. 3, p. 15).