

Cina

Nuove riforme sul fronte della sicurezza

Verso un nuovo orizzonte globale

di Dario Dongo e Francesco Montanari

FARE (Food & Agriculture Requirements, Bruxelles-Milano-Roma)

21

**Le novità
in materia di responsabilità
degli operatori,
controlli, licenze
e sanzioni,
comunicazione del rischio,
etichette, importazioni
ed esportazioni**

Politica, Riforme, Crescita. Potrebbe leggersi anche così l'acronimo che identifica la *People's Republic of China* (PRC). La crescita – solida e solidale – ha già consentito di raggiungere anzitempo i traguardi fissati nei *Millennium development goals* e permette ogni anno a oltre 20 milioni di famiglie di superare la soglia del reddito medio (9.300 euro).

Procede altresì, anche a seguito dell'ingresso nel Wto (2001), la progressiva liberalizzazione del mercato e l'apertura agli scambi commerciali, che ha favorito uno sviluppo economico straordinario (con indice di crescita +7,7% nel 2012). Candidata a diventare nel prossimo decennio l'economia più importante del pianeta, con oltre 1 miliardo e 300 milioni di abitanti, la Cina rappresenta oggi un mercato dalle enormi potenzialità per chi pianifichi in-

vestimenti o intenda esportare prodotti o servizi.

Se per un verso la PRC appare oggi un mercato di grande interesse per chi desideri espandere il proprio *business*, bisogna altresì considerare la concorrenza delle imprese cinesi, nel proprio mercato e su quelli internazionali. Nel comparto agro-alimentare le aziende cinesi (per la gran parte micro-imprese con meno di 10 dipendenti) possono infatti contare su costi di manodopera e produzione ancora relativamente bassi.

D'altra parte, si evidenzia l'opportunità di incrementare i livelli di sicurezza alimentare. In Cina, come pure negli Usa, sull'altra sponda del Pacifico. Nel 2010, mentre il *Chinese journal of food hygiene* aveva registrato circa 94 milioni di tossinfezioni alimentari e 8.500 decessi, il *Center for disease control and prevention* a sua volta stimava negli Usa circa 48 milioni di casi di "foodborne illness", con circa 3mila conseguenze letali.

Esportazioni cinesi e sicurezza alimentare

Che i prodotti cinesi non siano sempre all'altezza degli standard di *food safety* stabiliti dalle norme UE trova conferma nei più recenti dati del Sistema europeo di allerta rapida su alimenti,

mangimi e "food contact materials" (Rasff). Il rapporto Rasff 2012 collocava la Cina al primo posto fra i Paesi extra-UE per numero di allerta sanitarie, con un totale di 540 notifiche (di cui il 40% per migrazione di sostanze non autorizzate provenienti da materiali a contatto con gli alimenti e il 10% per presenza di micotossine). Nel 2013 le notifiche relative a prodotti "Made in China" superano le 400 unità, ancora una volta con preponderanza di allerta sui *food contact materials* (25%).

Il rischio di non conformità con le norme UE di taluni alimenti e mangimi di provenienza cinese ha perciò motivato la Commissione europea ad adottare, nel corso degli anni, una serie di misure sanitarie più o meno restrittive. Si citano, a titolo di esempio:

- la decisione 2002/994/CE, recante una lista positiva di prodotti di origine animale provenienti dalla Cina autorizzati all'importazione nell'UE (prodotti della pesca, gelatine e mangimi per animali domestici) e una lista di prodotti il cui ingresso è invece condizionato a una dichiarazione ufficiale di conformità, con acclusi rapporti delle analisi di laboratorio eseguite dalle autorità locali (miele, pappa reale, prodotti dell'acquacoltura, gamberetti, uova e prodotti a base di uova, prodotti a base di carne di pollame e carne di coniglio);
- il reg. UE 284/2011, su utensili da cucina a base di poliammide e melamina importati da Cina e Hong Kong, ove è prescritto che ogni partita sia accompagnata da una dichiarazione ufficiale di conformità alle regole comuni, con allegate analisi di laboratorio. Gli Stati membri sono altresì tenuti a eseguire controlli fisici su almeno il 10% dei carichi in ingresso;
- il reg. CE 1152/2009 sulle aflatossine richiede, nel caso delle arachidi cinesi, che le relative partite siano accompagnate da certificato sanitario e dai risultati delle analisi realizzate nel Paese d'esportazione, oltre a prevedere 20% di controlli fisici alle frontiere UE sulle merci in ingresso;
- la decisione 2011/884/UE su riso e prodotti contenti riso GM di origine cinese non autorizzato alla commercializzazione sul mercato europeo. Anche per tali prodotti sono prescritti certificato sanitario, analisi di laborato-

rio nel Paese di origine e 100% di controlli fisici sui prodotti soggetti a tale misura;

- il reg. CE 669/2009, a sua volta, tuttora prevede controlli frontalieri rafforzati sulle importazioni di vari alimenti di origine non animale in arrivo dalla Cina (vermicelli, causa rischio alluminio, fragole congelate per Norovirus e epatite A, pomelli e tè per possibile presenza di residui di pesticidi).

Importazioni cinesi e sicurezza alimentare

La Repubblica popolare cinese, dal canto suo, impone restrizioni alle importazioni di alimenti UE, specialmente nel settore delle carni e degli animali vivi. Sono infatti tuttora vigenti divieti alle importazioni UE di:

- pollame e prodotti lavorati contenenti tali carni, causa rischio di influenza aviaria;
- bovini e carne bovina per rischio BSE.

A ben vedere non si tratta di misure isolate, poiché imposte e mantenute anche da altri partner commerciali dell'UE.

La questione più controversa rimane la non-applicazione, da parte del gigante asiatico, del cosiddetto *pre-listing* per carni suine e pollame. La Cina, in effetti, non consente le importazioni di tali prodotti da stabilimenti UE, a meno che questi non abbiano ricevuto autorizzazione espressa ad esportare dalle sue autorità competenti. Un approccio difforme rispetto alla prassi internazionale secondo cui – in ottica di facilitazione degli scambi internazionali – è il Paese esportatore ad autorizzare, sotto la propria responsabilità, l'attività di esportazione degli stabilimenti localizzati nel proprio territorio.

La Cina non consente le importazioni di carni suine e pollame da stabilimenti UE, a meno che questi non siano stati autorizzati ad esportare dalle sue autorità competenti



© Maksim Shebeko - Fotolia.com

La legislazione alimentare in Cina

La regolamentazione integrata della produzione e del commercio di alimenti è stata introdotta in Cina con la *Food safety law* (Fsl), in vigore dal 1° giugno 2009. Un provvedimento di carattere generale, paragonabile al c.d. "General food law" europeo (reg. CE 178/2002). A quattro anni dalla sua applicazione, tuttavia, la legislazione quadro di riferimento non sembrerebbe avere ancora consentito di raggiungere gli elevati standard di sicurezza alimentare prefissati.

Secondo alcuni commentatori la Fsl cinese, nel definire i criteri e le norme fondamentali in materia di sicurezza degli alimenti, presenta alcune aree di miglioramento sul fronte del c.d. "enforcement". Potrebbe perciò venire integrata da un provvedimento di natura generale – come in Europa, il reg. CE 882/04, in fase di revisione – atto a stabilire i principi da applicarsi ai controlli pubblici ufficiali. Per garantire la continuità e omogeneità della vigilanza, in ottica di prevenzione e mitigazione del rischio, nonché l'effettività delle sanzioni. Una normativa generale sui controlli pubblici ufficiali tra l'altro, nell'esperienza europea, ha permesso di coordinare e ottimizzare le attività di ispezione in precedenza ripartite presso diverse amministrazioni, nei vari Stati membri.

Il legislatore nazionale ha quindi deciso di avviare celermemente una riforma, avviando a ottobre 2013 una consultazione pubblica su un disegno

di legge per la modifica della "Food safety law", in vista della sua successiva approvazione da parte del Congresso.

Responsabilità degli operatori

Il progetto di riforma definisce espressamente una serie di doveri a carico degli operatori della filiera alimentare. Anzitutto, il dovere di ciascuno di garantire la sicurezza dei prodotti (similmente a quanto previsto nel reg. CE 178/02, all'articolo 14). Oltre all'obbligo di assicurare la rintracciabilità di ogni singolo lotto, per garantire la raccolta dei dati essenziali e la loro messa a disposizione delle autorità in ipotesi di rischiosità che postulino l'adozione di azioni correttive (criterio analogo a quello introdotto in Europa dal reg. CE 178/2002, all'articolo 18).

Per meglio garantire i consumatori che acquistino prodotti su Internet, pratica molto diffusa in Cina, viene introdotto a carico del "retailer online" l'obbligo di verificare le autorizzazioni sanitarie dei produttori che utilizzino il suo portale web per la vendita di alimenti e bevande. Nel caso di danno al consumatore derivante da responsabilità di natura extracontrattuale, si prevede poi la responsabilità solidale del produttore e del venditore a distanza. Rimangono comunque inalterati i profili di responsabilità penale attualmente previsti (art. 96 Fsl), nel caso in cui la violazione posta in essere dall'operatore integri una fattispecie di reato.

Controlli, licenze e sanzioni

La riforma prevede di razionalizzare le competenze dei diversi enti su cui tuttora ricade la responsabilità di applicare la normativa sulla sicurezza alimentare. Con l'obiettivo di affidare i poteri di supervisione e coordinamento a livello di Stato centrale nelle mani di un unico organo, equivalente a una *Food & Drug Administration*. Viene semplificato il sistema di concessione delle licenze per l'esercizio di attività economiche in ambito alimentare, mediante l'istituzione di una procedura amministrativa unitaria (in luogo delle tre attuali) per l'autorizzazione allo svolgimento delle attività di produzione, distribuzione e ristorazione.

In materia di controlli ufficiali, la nuova normati-



© paul_brighton - Fotolia.com

24

va dovrebbe introdurre, per la prima volta, il principio secondo cui i controlli ufficiali devono venire organizzati senza alcun preavviso. Il progetto di legge triplica il valore delle pene pecuniarie, che potranno variare tra 15 e 30 volte il valore del prodotto, con una sanzione minima pari a circa 120 euro.

Comunicazione del rischio

Di grande rilievo per la gestione efficace e non inutilmente allarmistica della comunicazione del rischio, è precisato l'obbligo dei media di consultare le autorità nazionali competenti, istituzioni scientifiche e/o organizzazioni professionali, prima di divulgare al pubblico notizie che vertano sulla sicurezza alimentare.

Etichette

Quanto alle informazioni e le istruzioni da riportare in etichetta, si conferma il requisito linguistico cinese (art. 66, Fsl). Le informazioni obbligatorie in etichetta essenzialmente attengono a denominazione del prodotto, peso netto,

lista ingredienti, scadenza, conservazione, origine, adeguatezza per categorie specifiche di consumatori, nome ed indirizzo del produttore, contatti del produttore e del distributore (art. 42, Fsl).

Importazioni ed esportazioni

In materia di importazioni, viene chiaramente sancito il principio secondo il quale i prodotti importati devono conformarsi agli standard previsti dalla legislazione nazionale rilevante per potere essere introdotti e commercializzati legalmente (come nel reg. CE 178/2002, all'articolo 11).

L'8 novembre 2013, infine, la Rpc ha notificato al Wto un progetto di *"rules for the implementation of bad records administration on import food"* (notifica G/SPS/N/CHN/631). Tale normativa attribuisce alla *"General administration of quality supervision, inspection and quarantine"* della Rpc il compito di gestire e aggiornare un registro di produttori ed esportatori stranieri, importatori e loro agenti, che si siano resi responsabili dell'immissione sul mercato di alimenti pericolosi.