

# Import-export

## Priorità, strategie e negoziati comunitari

Dalle trattative con gli USA alle controversie con la Russia

di *Francesco Montanari*

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

**Intervista**  
**con Lorenzo Terzi,**  
**capo Unità**  
**per le Relazioni bilaterali**  
**UE-Paesi terzi**  
**della DG SANCO**  
**della Commissione europea**

36

**L**e priorità strategiche della Commissione europea in materia di sicurezza alimentare nel quadro delle sue relazioni bilaterali con i Paesi terzi, i negoziati UE-Stati Uniti in corso per la conclusione della *Transatlantic Trade and Investment Partnership*, il divieto di commercio che la Russia ha disposto all'inizio di quest'anno relativamente alle esportazioni UE di carne di maiale e prodotti derivati, a seguito di due focolai isolati di peste suina africana registrati nell'Unione europea. E ancora: i rapporti con Cina e Turchia e gli incentivi e le iniziative che prevede la Commissione europea per favorire nei Paesi in via di sviluppo la messa a punto di una catena alimentare in cui sicurezza dei prodotti e relativi metodi di produzione siano garantiti a 360 gradi.

Sono tante le questioni aperte in materia di *food safety* nel quadro delle relazioni bilaterali tra UE e Paesi terzi. Ne abbiamo parlato con Loren-

zo Terzi, capo Unità per le Relazioni bilaterali UE-Paesi terzi della DG SANCO della Commissione europea.

• **Dott. Terzi, l'UE è attualmente uno dei protagonisti principali nel commercio globale di materie prime e prodotti finiti e, allo stesso tempo, organizzazione fautrice di standard di sicurezza alimentare considerati tra i più elevati al mondo. Sulla base di tali presupposti, quali sono attualmente le priorità strategiche trasversali della Commissione europea in materia di *food safety* nel quadro delle sue relazioni bilaterali con i Paesi terzi?**

Nel corso di questi ultimi dieci anni, sotto la leadership del presidente Barroso, la Commissione ha intensificato le negoziazioni di accordi bilaterali di libero scambio con i principali partner commerciali dell'UE. Tali accordi comprendono tutti un capitolo SPS (*Sanitary and Phytosanitary*) che struttura il dialogo e le relazioni tra le parti contraenti in questo ambito.

A tutt'oggi, sono stati conclusi accordi veterinari con gli Stati Uniti, il Canada e la Nuova Zelanda (risalenti agli anni '90); accordi di libero scambio, con componente SPS, con Messico, Cile, Corea del Sud, alcuni Paesi del Centro America

(Nicaragua, Panama, Costa Rica, Honduras, El Salvador e Guatemala), Colombia e Perù, a cui si è aggiunto in questi giorni l'Ecuador, oltre ad accordi con la Svizzera e con i Paesi dello Spazio Economico Europeo (Norvegia, Islanda e Lichtenstein).

Recentemente sono stati conclusi, ma non ancora in vigore, un nuovo ambizioso accordo con il Canada (che ha incorporato l'esistente accordo veterinario e vi ha aggiunto una componente fitosanitaria), con Singapore e gli accordi con i Paesi del programma di vicinato europeo (Ucraina, Moldova e Georgia). Ulteriori accordi sono in negoziazione con i seguenti partner: Stati Uniti, Giappone, Mercosur (Brasile, Argentina, Paraguay ed Uruguay), India, Malesia, Tailandia, Vietnam e Marocco.

La Commissione ha intrapreso questa via in seguito alla stasi che, per diversi anni, ha caratterizzato il negoziato multilaterale, nel contesto OMC (Organizzazione Mondiale del Commercio), teso alla liberalizzazione degli scambi commerciali in ambito mondiale grazie alla riduzione dei dazi doganali. Studi condotti a supporto della linea politica intrapresa dalla Commissione indicano che dalla conclusione di tutti questi accordi verrebbe generato un aumento del PIL UE di 275 miliardi di euro all'anno, pari all'economia di uno Stato membro di media grandezza quale l'Austria o la Danimarca, nonché 2,2 milioni di nuovi posti di lavoro, pari all'1% della forza lavoro dell'UE.

• **L'opinione pubblica segue con grande interesse i negoziati UE-Stati Uniti in corso per la conclusione della *Transatlantic Trade and Investment Partnership*. In tale contesto, le diverse posizioni di UE e Stati Uniti in materia, ad esempio, di biotecnologie e protezione delle indicazioni geografiche sembrano giocare un ruolo importante nell'avanzamento di detti negoziati. Qual è lo stato attuale delle trattative per quanto ri-**



Lorenzo Terzi, capo Unità per le Relazioni bilaterali UE-Paesi terzi della DG SANCO della Commissione europea.

**guarda l'area *food safety*? In che misura sono effettivamente in gioco, come alcuni sostengono, gli standard di sicurezza alimentare che l'UE ha sviluppato fino ad oggi?**

Il secondo round di negoziati con gli Stati Uniti si è appena concluso, a poco più di un anno dal primo, e le due parti sono ancora in fase di studio reciproco per quello che riguarda la definizione del testo del futuro accordo. Tuttavia, la negoziazione è stata preceduta – ed è accompagnata – da un dialogo strutturato e continuativo fra l'UE, rappresentata dalla Commissione, e gli Stati Uniti,

intesa a dimostrare alle parti interessate dei due blocchi l'utilità del negoziato e mirante a risolvere problemi commerciali di interesse. Tale attività ha già portato a successi per ambe le parti, quali per l'Unione: l'autorizzazione dell'esportazione di carni suine e di prodotti a base di carne da 7 Regioni dell'Italia settentrionale, precedentemente vietate a causa della malattia vescicolare suina, il ripristino dell'autorizzazione ad esportare carni bovine dall'Unione agli Stati Uniti, revocata più di dieci anni fa a causa della BSE; per gli Stati Uniti: l'autorizzazione all'utilizzazione dell'acido lattico per la riduzione della carica batterica superficiale delle carcasse bovine e l'autorizzazione ad esportare suini vivi. Tale discussione parallela continua e mira a rimuovere ulteriori barriere non-tarifarie su entrambi i versanti.

Gli standard di sicurezza alimentare raggiunti dall'UE non sono assolutamente a rischio. Il negoziato in sé non porterà alcun pregiudizio agli standard applicati dalle due parti, bensì fisserà le regole che gestiranno le relazioni bilaterali tra i due blocchi ad accordo concluso. Tali regole fisseranno le modalità della cooperazione in materia regolamentare fra le due parti per consolidare il già esistente dialogo strutturato, teso ad eliminare barriere non tariffarie, senza alterare il livello di protezione più appropriato definito dalle due parti stesse. Vorrei aggiungere che modifi-

che alla “filosofia normativa” dell’UE, basata fra l’altro sul divieto dell’utilizzazione di sostanze ormonali per gli animali destinati alla produzione di alimenti o su di un rigoroso processo di autorizzazione degli OGM, non sono assolutamente previste né tanto meno concepibili.

• **Fra tutti i partner commerciali dell’UE, la Russia emerge come un interlocutore talora imprevedibile e con il quale risulta difficile instaurare un dialogo strutturato e duraturo per l’eliminazione degli ostacoli tecnici agli scambi commerciali internazionali. Il trade ban che la Russia ha adottato all’inizio di quest’anno relativamente alle esportazioni UE di carne di maiale e prodotti derivati, a seguito di due focolai isolati di peste suina africana registrati nell’UE, sembra essere ulteriore conferma di questo atteggiamento. A che punto sono le consultazioni tecniche nel quadro dell’OMC per risolvere tale controversia e quale il loro possibile esito? Come assicurarsi che, in futuro, episodi di questo tipo non si ripetano, in modo tale da tutelare l’export agroalimentare dell’UE?**

Il problema da lei menzionato è solo l’ultimo di una serie di un’escalation che ha avuto una progressione continua negli anni, ed esponenziale negli ultimi due, in seguito all’accesso della Russia nell’OMC. Purtroppo, il comportamento delle autorità russe non appare essere proporzionato ai rischi sanitari e fitosanitari da esse evidenziati con riferimento alle esportazioni UE. Inoltre, coloro che pensavano che dopo l’adesione all’OMC la situazione sarebbe migliorata sono stati smentiti. Immediatamente dopo l’adesione, infatti, UE e Russia si sono trovate ad avere interpretazioni divergenti di alcuni “impegni” formali che le autorità russe avevano sottoscritto in fase di pre-adesione in merito ad alcune procedure che avrebbero dovuto facilitare le esportazioni verso il mercato russo conformemente agli standard internazionali di riferimento.

La proibizione dell’esportazione delle carni suine dall’UE verso la Russia è poi paradossale, nella misura in cui la malattia è stata introdotta in Polonia e Lituania dalla Bielorussia, Paese nel qua-



le si era diffusa a seguito di una situazione epidemiologica fuori controllo, ormai da anni, proprio in territorio russo.

Le consultazioni in seno alla OMC per il dossier della peste suina africana sono giunte ad un punto fermo in quanto non vi è, apparentemente, alcuna volontà da parte delle autorità russe di trovare una soluzione in tempi brevi. La Commissione ha dunque richiesto di domandare formalmente l’apertura di un contenzioso nel contesto OMC per risolvere la disputa.

**La proibizione dell’esportazione delle carni suine dall’UE verso la Russia è paradossale: la peste suina africana è stata introdotta in Polonia e Lituania dalla Bielorussia, Paese nel quale si era diffusa a seguito di una situazione epidemiologica fuori controllo, ormai da anni, proprio in territorio russo**

Sulla base degli elementi sopra esposti, la Commissione intende continuare ad esercitare pressione sulle autorità russe nell’ambito del OMC ed, al contempo, promuovere la collaborazione tecnica.

• **L'UE è un mercato di grande importanza per le esportazioni cinesi, le quali, dati RASFF (*Rapid Alert System for Food and Feed*) alla mano, non sono però sempre conformi agli standard di sicurezza richiesti dall'UE. Quali sono le misure adottate dalla Commissione per far fronte a questa situazione?**

Vi è la necessità di mantenere una sorveglianza continua sulle importazioni di prodotti agroalimentari dalla Cina per quello che riguarda la loro sicurezza. La Cina è indubbiamente uno dei maggiori esportatori di alimenti verso l'UE ed è, allo stesso tempo, come da lei accennato, il Paese con il più alto numero di notifiche nell'ambito del RASFF relative a partite non conformi destinate al mercato UE (438 nel 2013).

Per tali ragioni, la maggior parte dei prodotti di origine animale di provenienza cinese non può entrare nell'UE e rigorose misure di controllo sono in vigore per gestire i rischi inerenti e prevenire l'importazione di prodotti pericolosi quali materiali destinati a venire a contatto con gli alimenti con limiti di migrazione di sostanze troppo elevati, prodotti con residui inaccettabili di farmaci veterinari o frutta e vegetali con residui elevati di pesticidi. L'approccio della Commissione per fare fronte a questa situazione è il seguente: continuare il dialogo già in atto con la Cina nell'area della sicurezza alimentare (al fine di migliorare la cooperazione, aumentare la conoscenza e la comprensione reciproche) e mantenere una stretta sorveglianza sulle importazioni cinesi, continuando ad applicare controlli sistematici od accresciuti all'importazione e gestendo con l'ausilio di misure di controllo speciali situazioni relative all'insorgenza di nuovi rischi.

• **Stato candidato all'ingresso nell'UE dal 1997 e legato a questa da uno dei primissimi accordi di associazione comprendente la creazione di un'unione doganale, per la prossimità geografica, ma non solo, la Turchia è senza dubbio un partner di rilievo per l'import/export con l'UE. Tuttavia, molte delle sue esportazioni (ad esempio, frutta fresca e secca, certe verdure) sono soggetti**

**a misure di emergenze o controlli rafforzati alle frontiere UE, mentre altri prodotti (ad esempio, pesce, molluschi e materiali a contatto con alimenti) sono non di rado oggetto di notifica tramite il RASFF. Ciò considerato, quali sono le criticità che tale Paese deve ancora superare, nel suo percorso verso l'adesione all'UE, per poter soddisfare pienamente gli standard sanitari e fitosanitari europei?**

La Turchia, in qualità di Paese candidato, ha l'obbligo di trasporre ed applicare l'*acquis* UE nel settore della sicurezza alimentare, della salute animale e vegetale e del benessere animale. Tenendo in considerazione la situazione e le dimensioni di questo Paese, e la complessità della normativa UE, il compito delle autorità turche non è semplice. Un'attenzione particolare deve essere prestata al miglioramento della situazione nella salute animale ed, in particolare, la lotta all'eradicazione dell'afta epizootica. L'UE ha per anni co-finanziato la vaccinazione contro tale malattia; ciononostante, la Turchia continua ad avere incursioni di virus di sierotipi "esotici" dai Paesi confinanti ad est (Siria, Iraq ecc.) che, per la loro situazione socio-politica, costituiscono un terreno ideale per la diffusione del virus.

Per gestire tale situazione, la Turchia deve continuare a rafforzare la propria pubblica amministrazione e fornire le proprie autorità competenti dei mezzi e dei poteri necessari per il controllo di questa ed altre malattie animali, nonché per la gestione delle altre "sfide" nell'ambito della sicurezza alimentare fra cui, per esempio, una gestione dell'utilizzazione dei pesticidi che sia conforme alla normativa UE.

Per fornire supporto alle autorità turche, l'UE ha destinato fondi pre-adesione e fornisce altri tipi di assistenza. I fondi sono destinati al rafforzamento delle autorità competenti, al miglioramento dei laboratori, all'eradicazione delle malattie animali e delle piante e alla predisposizione di posti d'ispezione frontaliere presso i futuri (potenziali) confini dell'Unione.

Il processo di adesione è monitorato da vicino dalla Commissione per assicurare il rispetto di tutti i requisiti al momento di un eventuale ingresso della Turchia nell'UE.

• Non vi sono dubbi che l'UE e i suoi Stati membri abbiano sviluppato nel corso degli anni una politica comune di *import surveillance* generalmente efficace ed in grado di fare fronte ad emergenze sanitarie e fitosanitarie quando tali circostanze si presentino. A livello di Commissione europea, vi è l'ambizione di creare un quadro politico e giuridico ugualmente uniforme per quanto riguarda le esportazioni UE?

Se percorriamo la storia della Comunità Europea e, dopo il Trattato di Lisbona, dell'Unione Europea, possiamo schematicamente dire che dal Trattato di Roma del 1957, istitutivo della Comunità Economica Europea, fino all'Atto Unico del 1986, la Commissione si è occupata di assicurare la sicurezza delle importazioni. Negli anni '90, in seguito all'entrata in vigore dell'Atto Unico, è stato creato e consolidato il mercato interno, una delle maggiori *success stories* nella storia delle istituzioni europee. Solo a fine anni '90 sono stati gettati i semi per la creazione di quello che possiamo definire come il Mercato Unico delle esportazioni. Infatti, a dispetto della competenza esclusiva della Commissione, sancita dai Trattati, in materia di conclusione di accordi internazionali, la responsabilità di garantire il rispetto dei requisiti sanitari dei Paesi importatori è *de facto* a tutt'oggi nelle mani degli Stati membri. Questa situazione diminuisce notevolmente il potenziale negoziale dell'UE e dà ai partner commerciali un'arma formidabile per "dividere e dominare" gli Stati membri. La Commissione sta quindi cercando di porre rimedio a questa situazione con una serie di attività tese alla creazione di un reale mercato unico all'esportazione quali: le precedentemente menzionate negoziazioni di accordi di libero scambio con componente sanitaria e fitosanitaria; la revisione della base legale per i controlli all'esportazione, nel contesto della revisione del regolamento CE 882/2004 sui controlli ufficiali sui controlli sugli alimenti; la negoziazione di un crescente numero di certificati sanitari "armonizzati" per le esportazioni con i più importanti *trade partners*.

• I Paesi in via di sviluppo spesso non dispongono di risorse e capacità tecniche sufficienti per assicurare che i propri sistemi di produzione e controlli ufficiali siano adeguati agli standard UE. A questo proposito, quali incentivi e iniziative prevede la Commissione europea per favorire, in tali Paesi, lo sviluppo di una catena alimentare in cui sicurezza dei prodotti e relativi metodi di produzione siano garantiti a 360 gradi?

L'iniziativa più importante in questo ambito è quella che è ormai conosciuta globalmente come *Better Training for Safer Food* (BTSF). Tale iniziativa, lanciata dalla Commissione nel 2006, mira a mantenere il personale delle autorità degli Stati membri UE e dei Paesi terzi coinvolti nelle attività di controllo aggiornato con la normativa UE nel settore della sicurezza alimentare. Ciò punta ad aumentare il livello di conoscenza ed a contribuire ad un'applicazione più armonizzata delle norme europee negli Stati membri, ma anche da parte dei Paesi terzi.

L'applicazione armonizzata delle norme UE garantisce un elevato livello di protezione dei consumatori sia nel mercato europeo come pure nei Paesi terzi e, in definitiva, contribuisce a migliorare la situazione zoonosanitaria, fitosanitaria ed il benessere animale.

Il BTSF gestisce programmi di formazione su una vasta gamma di argomenti relativi ai settori della sicurezza alimentare e dei mangimi, sulla salute e sul benessere degli animali e sulla salute delle piante. Due terzi dei programmi BTSF si svolgono nell'UE, mentre un terzo in Paesi terzi. L'audience dei seminari è composta principalmente dal personale delle autorità competenti, ma talora anche da personale delle associazioni di categoria. Il budget stanziato per il 2014 è di 15 milioni di euro.

La formazione è fornita principalmente attraverso, appunto, seminari e/o l'invio di esperti *in loco* al fine di costruire corsi di formazione "su misura", a seconda delle esigenze manifestate dai Paesi richiedenti. Il logo BTSF per i Paesi terzi, in particolare quelli in via di sviluppo, è ormai diventato sinonimo di eccellenza per ciò che concerne il miglioramento delle capacità di controllo delle autorità competenti operanti nella filiera alimentare.