

Il governo della sicurezza alimentare nella globalizzazione dei mercati: il caso Cina

Domenico Viti

1.- Food safety e globalizzazione

La globalizzazione ha evidenziato l'emergere di problemi di *food safety*, in particolare in relazione alla *governance* dei controlli ed alla debolezza dei sistemi istituzionali tradizionali nel reagire a situazioni nuove e complesse.

I problemi di *assessment* e *management* della *food safety* sono legati a diverse circostanze. Alcuni rischi vengono accentuati dal maggiore movimento delle persone: situazioni locali, che in altri periodi storici avrebbero esaurito la loro capacità di produrre danno in ambiti geografici limitati, adesso possono subire accelerazioni nella diffusione. È il caso, ad esempio, della SARS, che, nata in relazione alle particolari modalità di contatto tra animali allevati e persone, ha avuto modo di giungere in aree lontanissime da quelle in cui è nata. Altre emergenze nascono da situazioni "strutturali", legate cioè alle modalità di produzione. Le questioni più rilevanti sono venute dalle politiche di incentivazione della produzione, in particolare da parte dell'Unione Europea. La crisi della "mucca pazza", ad esempio, ha dimostrato come i sussidi alla produzione abbiano portato ad organizzare l'attività zootecnica in modo intensivo, con uso di mangimi che, alla lunga, portano danni alla salute degli animali e, forse, alla salute umana.

Infine, alcune drammatiche situazioni sono emerse dall'inefficiente sistema di controllo da parte di istituzioni non adeguate a realtà commerciali ed industriali sempre più complesse. Questo è stato il caso del latte alla melanina in Cina che ha provocato numerosi decessi in quel Paese.

Gli interventi giuridici ed istituzionali sulla sicurezza alimentare sono stati impostati, d'altra parte, sulla base di un considerevole parallelismo nei vari ordinamenti. Il processo del passaggio da organi amministrativi ordinari, soggetti in qualche modo al potere politico, a strutture indipendenti, che esprimono la maggiore imparzialità della comunità scientifica, è intervenuto dopo alcune grandi crisi di sicurezza alimentare. L'Unione Europea, con il Regolamento 178/02¹, si è adeguata a questo processo, pur arrivando ad una soluzione di compromesso. Infatti, l'Agenzia Europea per la Sicurezza Alimentare predispone pareri scientifici che, peraltro, non sono immediatamente atti giuridici, ma vengono mediati, nel *risk management*, dalla

⁽¹⁾ Che, non a caso, viene definita nei Paesi di lingua inglese la *General Food Law*.

Commissione². Il ruolo delle *Authority* nel settore della sicurezza alimentare riflette, d'altra parte, un lungo *trend* di affermazione di *standards* scientifici³.

Il modello che nel tempo è diventato dominante è quello della *Food and Drug Administration* (FDA) statunitense, il primo luogo istituzionale dove la comunità scientifica ha potuto predisporre *standards* di sicurezza alimentare e modelli di gestione della valutazione e del *management* del rischio. La *food chain* americana è un esempio paradigmatico di filiera strutturata⁴. Al contrario del sentimento comune che immagina gli Stati Uniti come la Patria della libera competizione e del *free market*, il mercato dei prodotti alimentari è nelle mani di relativamente pochi operatori che applicano regole di controllo sul prodotto sin dai primi momenti dell'immissione sul mercato⁵. I disciplinari imposti, ad esempio, dai contratti di integrazione verticale nei comparti del *poultry* e del *pork* hanno forme di controllo da parte dell'impresa di trasformazione attente alla qualità sanitaria del prodotto⁶.

La lunga tradizione di attenzione alla qualità sanitaria del prodotto nasce tuttavia da

(²) La multifunzionalità, ed in particolare la produzione e somministrazione di alimenti all'interno dell'azienda agricola nell'ambito dei processi di diversificazione, sta portando in evidenza i problemi legati alla semplificazione amministrativa in agricoltura. La sempre maggiore importanza del pilastro della PAC spinge gli imprenditori agricoli ad intraprendere attività che in genere hanno la caratteristica di un forte legame al territorio ma anche un processo di diversificazione rispetto ai tradizionali modelli. Il moltiplicarsi delle attività all'interno dell'impresa agricola rappresenta d'altra parte un accentuarsi del *gap* informativo dell'imprenditore agricolo rispetto ad una normativa sempre più complessa. La specializzazione produttiva indubbiamente comporta una contrazione dei costi informativi, perché è sufficiente prendere in considerazione solo alcune regole per rendere possibile l'esercizio dell'attività di impresa mentre la multifunzionalità, con il suo collegamento con le norme ambientali e di sicurezza alimentare, comporta una moltiplicazione delle regole. L'Unione Europea, d'altra parte, ha colto da tempo che la semplificazione rappresenta in se stesso una forma di sostegno alle imprese. Basti ricordare le politiche conseguenti alla iniziativa della Commissione titolata "Semplificare e meglio legiferare nel quadro della PAC" (COM (2005) 509 del 19/10/2005) con il conseguente documento di lavoro della Direzione Generale Agricoltura "Piano d'azione in vista della semplificazione della PAC". Nella concorrenza tra sistemi, d'altra parte, la semplificazione amministrativa viene a rappresentare un dato essenziale di costo. Gli ordinamenti giuridici capaci di imporre norme al più basso costo amministrativo possibile sono quelli che riescono a creare le condizioni ideali di competitività. Un esempio di mancata occasione di esercitare in pieno un processo di semplificazione basato sul principio di sussidiarietà è venuto dalla vicenda dei distretti agricoli. Elementi di valutazione della complessità del sistema attengono alla varietà e quantità di fonti normative interessate, agli organismi amministrativi preposti all'amministrazione, al ruolo delle comunità intermedie nella gestione degli interessi di gruppo. La multifunzionalità quindi comporta uno stretto legame con il principio di sussidiarietà. Infatti, le complesse problematiche legate alla diversificazione delle attività produttive non possono superarsi che trovando le soluzioni al livello più vicino all'imprenditore agricolo.

(³) Per una comparazione tra il modello europeo e statunitense v. T. Babuscio, *Alimenti sicuri e diritto - Analisi di problemi giuridici nei sistemi amministrativi delle Autorità per la sicurezza alimentare europee e statunitense*, Milano, 2005. Sulle questioni generali dell'impatto dei processi di globalizzazione nel settore agro-alimentare v. A. Jannarelli, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, Bari, 2003 (2^a ed. ampliata).

(⁴) Le stesse politiche di aiuto sono legate a questo tipo di strutturazione economica, v. J. Poppendieck, *Want Amid Plenty: from Hunger to Inequality*, in C. Counihan and P. Van Esterik, *Food and Culture, A Reader*, New York, 1997, p. 572-576.

(⁵) Sul concetto di agricoltura industrializzata negli US. v. A.D. Sheingate, *The Rise of the Agricultural Welfare State*, Princeton, 2001, p. 17-18.

(⁶) È nella pratica delle grandi imprese dotarsi anche di un *ethical advisor*, in genere un docente universitario.

una storia amministrativa singolare.

2.- Un modello di gestione del rischio: la Food and Drug Administration

La FDA è uno dei elementi cardini del federalismo americano; non a caso la sua organizzazione e distribuzione sul territorio si può sovrapporre ai *District* delle Corti federali. I suoi poteri di *food risk assessment and management* affondano le radici in due momenti fondamentali del riformismo statunitense: la lotta ai *Trust*⁷ ed il *New Deal*. La prima legge istitutiva dell'Agenzia risale al 1906 con il *Wiley Act*⁸, che perseguiva, su altri fronti, lo spirito di controllo sull'economia che contraddistingueva lo *Sherman Act* e le teorie di Brandeis sul mercato regolato⁹. Come molti momenti del *legislative reformism*, l'*Act* fu soggetto ad una interpretazione ristretta da parte delle Corti e solo con Roosevelt ed un nuovo *Act* la struttura di intervento fu delineata¹⁰. La FDA diventa una amministrazione indipendente, pur all'interno del *Department of Health and Human Services*, con una organizzazione centralizzata e con gran parte dei laboratori accentrati a Washington DC.

La legittimazione giuridica della FDA è data dalla necessità di regolare l'*interstate commerce*: la *Commerce Clause* dell'*American Constitution* ha reso possibile una forte ingerenza del Governo federale nei poteri degli Stati, che, comunque, hanno conservato le competenze prevalenti in materia di tutela della salute e di regolamentazione dei processi di produzione degli alimenti¹¹. La capacità di intervento della FDA è divenuta proverbiale, con una tradizione di efficienza che affonda le sue origini nello *United States Department of Agriculture* (USDA), anche se, dal punto di vista amministrativo dipende dal *Department of Health*. Alla FDA vengono delegati i poteri del *Secretary of Health*, in una situazione come quella americana dove i *Congress statutes* delineano solo regole generali mentre viene affidato al *Cabinet*, cioè al potere esecutivo che ha una legittimità politica diversa da quella del *Congress*, la possibilità di emanare *regulations*. La *agency charter* fonda l'autonomia permettendo la creazione di uno staff scientifico non legato allo *spoils system*, cioè al

⁽⁷⁾ Sul ruolo dei movimenti dei *farmers* in questo periodo storico v. E. Sanders, *Farmers, Workers, and the American State, 1877-1917*, Chicago, 1999.

⁽⁸⁾ La cosiddetta *progressive era* ha portato a forme organizzative della società civile caratterizzate da un forte intreccio tra le tradizionali comunità rurali ed amministrazioni pubbliche. V., in generale, R.D. Putnam, *Bowling Alone*, New York, p. 398 ss.

⁽⁹⁾ La creazione della FDA avvenne anche in seguito allo sgomento provocato nel pubblico di lettori dal romanzo di Upton Sinclair, *The Jungle*, dove venivano descritti i metodi nell'industria della macellazione di Chicago.

⁽¹⁰⁾ Per una valutazione da parte di una operatrice "sul campo" riguardante il ruolo della FDA, v. A. Cooper, *Bitter Harvest*, New York, 2000, p. 131 ss.

⁽¹¹⁾ Sostanzialmente una questione economica ha permesso di delineare una politica generale della salute.

metodo americano di cooptazione politica dell'apparato burocratico¹².

La fiducia accordata dal pubblico si basa sulla percezione di un sistema semi-giudiziario riguardo all'autonomia dal potere economico. Le *decisions* dell'*Agency* devono rispondere solo a criteri scientifici a protezione del consumatore; varie volte le *lobbies* hanno dovuto agire sul Congress, quindi attraverso leggi federali, per aggirare i poteri regolativi dell'*agency*.

3.- *L'autonomia dal potere politico ed ambiti di intervento della Food and Drug Administration*

Anche all'interno del governo la FDA ha spesso espresso linee di grande autonomia. Uno dei casi più celebri, di scontro istituzionale, risale alla Presidenza Reagan, in relazione ad una convergenza di posizioni, su una questione di *label statements*, tra una delle più grandi multinazionali del *food business* ed il *National Cancer Institute* (NCI), un istituto anch'esso appartenente al *Department of Health*. La FDA aveva impostato una politica di maggiore "sospetto" verso le industrie private rispetto all'altra amministrazione ed andava a colpire una delle scelte "ideologiche" chiave del *Republican Party*, cioè la *deregulation*.

La *Federal Trade Commission*, a sostegno del NCI pose l'esigenza di un *label* con *claims* salutistici, come voluto dalle *food business corporations*¹³; questa tesi fu fatta propria dal *Cabinet*. Tuttavia, la FDA cercò di opporsi. Lo scontro, pur vedendo la FDA soccombente, alla fine ammise i *claims* vantanti proprietà salutistiche dei prodotti alimentari, ma con una regolamentazione basata su pareri scientifici facilmente verificabili, al fine di valutare che l'informazione fosse *truthful and not misleading*. L'Amministrazione Reagan non poteva accettare neanche questa soluzione e l'*Office of Management and Budget* (OMB) chiese che la regolamentazione venisse posposta. Il Presidente, a quel punto, emise un *executive order* per valutare gli effetti sul fisco della regolamentazione dei *private label*. La posizione dell'OMB fu dura verso la FDA, ma, nella logica dei *checks and balances*, tipica del costituzionalismo statunitense, fu il *Congress*, attraverso i suoi *hearings*, a cercare di controbilanciare la situazione¹⁴. La posizione governativa contro la FDA, agenzia del potere esecutivo, apparve al *Congress* avere un profilo ideologico che andava oltre la questione delle regole sugli alimenti¹⁵. Lo scontro istituzionale ebbe fine con l'approvazione, da parte del

⁽¹²⁾ Il prestigio della *Agency* è tale che il *recruitment* nelle maggiori Università riesce competitivo rispetto a quello dell'*industry*, pur in presenza di un chiaro svantaggio economico nelle retribuzioni.

⁽¹³⁾ Con *claims* salutistici considerati dalla FTC una "informazione addizionale" a vantaggio dei consumatori.

⁽¹⁴⁾ Su questo scontro istituzionale v. M. Nestle, *Food Politics*, Berkeley, 2007, p. 242-246.

⁽¹⁵⁾ Lo USDA, pur non accettando *in toto* le proposte delle *lobbies*, per quanto riguarda i prodotti di sua competenza, propose regole che non comportassero un atteggiamento negativo da parte del consumatore, a discapito del *meat industry*.

Congress, sotto la Presidenza di George Bush *senior*, nel 1990, del *Nutrition Labeling and Education Act*, che accettava in via di principio il diritto dei produttori di alimenti di sostenere particolari qualità salutistiche del cibo; la FDA, tuttavia, conservava i suoi poteri di intervento attraverso le regole pubblicate nel *Federal Register*, ed ebbe riconosciuto un sistema di autorizzazioni basate sulla ponderazione scientifica dei *claims*.¹⁶

I poteri della FDA riguardano tutti gli alimenti, con alcune eccezioni per le carni¹⁷. Potrebbe intervenire con poteri ispettivi anche nella vendita al dettaglio, anche se solitamente questa attività viene svolta dalle autorità sanitarie dei singoli Stati.

Il *Bio-Terrorism Act* ha ulteriormente rafforzato i poteri della FDA. Solo la carne e le uova sono sottratte a questa normativa ma perché in questo caso preesisteva una normativa di controllo speciale alle dogane, operato dall'USDA e che aveva come obiettivo certamente non azioni terroristiche ma l'introduzione anche involontaria di agenti patogeni¹⁸.

¹⁶) Il *Dietary Supplement and Education Act*, approvato nel 1994, con l'accettazione da parte della FDA dei *claims* sugli integratori, fu visto come una ulteriore prova di forza tra i poteri federali. La FDA, d'altra parte, continuò ad applicare le regole entro ambiti precisi, richiedendo studi scientifici a sostegno dei *claims*, con qualche sospetto da parte del Congress, che, attraverso gli *hearings*, investigò su un possibile stravolgimento del *legislative intent*. Con il *FDA Modernization Act* del 1997 le procedure vengono semplificate, pur rimanendo saldo il principio di "*science and law*". V. M. Nestle, cit., p. 264-270.

¹⁷) Agisce in stretta cooperazione con il *Food Safety and Inspection Service* che ha poteri ispettivi nei luoghi di produzione di carne ed uova, stabilisce le regole sugli additivi per la carne e sui medicinali per animali.

¹⁸) Il *Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Act of 2002* (il *Bioterrorism Act*), è stato promulgato dal Presidente Bush il 12 giugno 2002. Poche sono le eccezioni presenti nella normativa. Sono esenti dagli obblighi previsti dall'Act: solo i prodotti non destinati al mercato, come ad esempio le confetture realizzate in casa e spedite come regalo personale a persone fisiche residenti negli Stati Uniti. L'amministrazione che è stata incaricata dell'applicazione della normativa è stata la *Food and Drug Administration*. Lo USDA e l'amministrazione doganale conservano le loro competenze nei propri ambiti di responsabilità. In base a questa legge tutte le imprese produttrici di alimenti con sede negli Stati Uniti devono registrarsi presso la FDA. A queste si aggiungono le filiali di imprese produttrici con sede principale all'estero. Qualora non vi sia una sede americana l'impresa straniera deve indicare alla FDA un rappresentante che sia fisicamente presente negli Stati Uniti (*Section 305*). La registrazione comporta una sorta di mappatura a tappeto di tutte le imprese che commercino prodotti alimentari negli Stati Uniti. Ogni impresa deve fornire, oltre ai propri dati aziendali, tutti le proprie denominazioni commerciali e le categorie di prodotti alimentari trattati. La *Section 306* richiede inoltre che le imprese che producono o importano prodotti alimentari debbano avere un *record keeping system*, da cui risulti provenienza e destinazione di tutti gli alimenti. Viene così stabilita la possibilità di controllo della *food chain*, secondo il sistema *one up-one down*. È stata introdotta inoltre la possibilità di sequestro amministrativo degli alimenti. Le imprese che intendano esportare prodotti alimentari negli Stati Uniti, devono fornire all'amministrazione una *Prior Notice*, che si applica a prescindere dal motivo dell'entrata dell'alimento negli Stati Uniti. Anche i campioni ed i regali, se provenienti da imprese commerciali, sono sottoposti a questa comunicazione. Qualora l'impresa sia inadempiente, il carico di alimenti viene respinto alla dogana, ed inoltre è possibile applicare altre sanzioni amministrative e penali. Gli Stati Uniti, nell'applicare questa normativa, hanno comunicato sia alla *World Trade Organization* (WTO) che ad altri importanti partner commerciali le ragioni per tale normativa. La motivazione del bio-terrorismo è servita a giustificare una normativa che ha comunque effetti non irrilevanti sul commercio dei prodotti agricoli. Le norme del BTA pongono indubbiamente problemi alla luce delle regole sulle *Non-Tariff Barriers* e sulla stessa tracciabilità. A ben vedere vi è stata una certa comprensione della posizione statunitense da parte dei partner commerciali. Le stesse osservazioni della UE sono state improntate a cautela. I punti più controversi riguardano il fatto se tali regole possono essere considerate le *least trade distorting* al commercio dei prodotti alimentari ed se è possibile individuare una modalità di *risk assessment*. I Paesi commercialmente più colpiti sono stati proprio quelli

Le competenze della FDA coprono, in generale, anche i rapporti internazionali, poiché l'agency direttamente gestisce i negoziati anche con strutture non strettamente equivalenti, come le Direzioni Generali dell'UE. La tradizione della FDA ha caratterizzato la propensione degli USA a valutare la capacità di *enforcement* degli Stati a cui sono legati da relazioni commerciali sugli alimenti. È la FDA che stabilisce i principi per valutare l'equivalenza effettiva della sicurezza alimentare dei prodotti stranieri.

Una caratteristica costante, tuttavia, della FDA è stata un atteggiamento costruttivo nei confronti delle imprese. Per aumentare la responsabilizzazione delle imprese nella gestione del rischio alimentare l'Agency, ad esempio, ha portato ad una sorta di "cogestione" della sicurezza alimentare con le grandi imprese. La FDA offre alle imprese l'*expertise* per adottare pratiche virtuose ma non impone *standards* e metodologie se non quelle minime richieste. Nella *meat chain* (soggiacente in primo luogo ai controlli USDA), le grandi imprese di trasformazione si sono dotate di regole etiche di condotta, non richieste dalla normativa ma imposte dal desiderio di *reputation*. La FDA ha usato l'*Hazard Analysis and Critical Control Points* (HACCP) per incentivare una sorta di autoregolamentazione della filiera agro-alimentare. La storia del successo dell'HACCP viene da questa politica di condizionamento persuasivo; l'HACCP, infatti, per sua natura ha bisogno di un convinto coinvolgimento degli operatori (negli Stati Uniti, salvo che per alcuni prodotti, non è obbligo legale ma una forma di coinvolgimento dei privati nella *food safety*). I *pilot projects*, resi noti all'opinione pubblica, hanno rafforzato l'immagine di una forte tensione culturale della FDA e di un atteggiamento non oppressivo verso la *business community*, una prerogativa non sempre presente nelle altre Agencies federali.

4.- L'applicazione del modello FDA e l'esperienza cinese¹⁹

tradizionalmente con maggiori scambi verso gli Stati Uniti. Indubbiamente la normativa BTA ha superato facilmente il test, previsto dal *Sanitary and phytosanitary Agreement*, riguardo ai suoi effetti non discriminanti. È pur vero che qualche effetto selettivo il BTA lo ha avuto: infatti, in presenza di accordi bilaterali particolarmente favorevoli al commercio di prodotti agricoli con determinati Stati, si è venuta a creare una situazione più pesante rispetto a quella precedente. Anche riguardo alla necessità di adottare le regole meno distorsive per il commercio alcune perplessità sono sorte. La normativa BTA, infatti, comprende la registrazione sia delle imprese interne che di quelle straniere. La normativa del *Bio-Terrorism Act* per certi versi ha spiazzato tutte le analisi giuridiche sul controllo della *food chain*. Infatti, le norme sulla tracciabilità della normativa bio-terroristica hanno una specificità strettamente collegata al nuovo tipo di rischio che devono contrastare. Rischio che prescinde da regole oggettive ma che non può che basarsi su valutazioni empiriche. Questo *Act* apre nuove ed interessanti prospettive al diritto alimentare. Se è vero che il controllo degli approvvigionamenti alimentari ha rappresentato da sempre un elemento geo-politico di straordinaria importanza, dalla normativa statunitense emerge l'esigenza di un controllo sistematico del commercio dei prodotti alimentari. Il tema delle capacità organizzative e tecnologiche del controllo può portare ad ulteriori considerazioni: il sistema di sicurezza della *food chain* deve sempre evolversi per essere all'altezza delle sfide della globalizzazione.

(¹⁹) Ringrazio la dr.ssa M.A. D'Urso, esperta di lingua cinese, per diversi consigli sui documenti esaminati.

Il consolidarsi di nuovi giganti del *food business* in contesti di un costituzionalismo per molti versi estraneo alla tradizione occidentale, ha portato al progressivo coinvolgimento della comunità scientifica nel potere decisionale, senza però le garanzie di indipendenza che devono essere il carattere costitutivo di questo tipo di agenzie²⁰.

L'esempio della Cina è singolare. Va detto che il grande Paese asiatico non è stato coinvolto in problemi di *food safety* legati alle *agricultural policies*. Questo perché la fine del comunismo ha visto una completa *deregulation* del mercato agro-alimentare ed una assistenza pubblica non paragonabile a quella europea, giapponese o statunitense. La storia del passaggio dalle Comuni, cioè dalle forme di proprietà agraria collettiva gestita tipiche del periodo maoista, all'attuale situazione di polverizzazione aziendale ha portato alla quasi totale assenza di politiche di sostegno all'agricoltura; la situazione cinese è quasi speculare rispetto a quella europea²¹. L'attenzione alla *food safety* non è stata provocata da una *policy failure* ma da una progressiva espansione dell'economia cinese nei mercati internazionali.

I prodotti cinesi, con un basso costo della manodopera, un vantaggioso cambio del *renminbi* e prezzi dei prodotti estremamente competitivi, anche grazie alle esternalità negative dell'intero assetto produttivo nazionale, si stanno imponendo sul mercato alimentare mondiale. La normativa non è riuscita a regolare una gigantesca esplosione mercantile. In particolare, nel settore alimentare, la mancanza di un quadro normativo organico, a cominciare da quello sull'utilizzo di pesticidi e concimi chimici, ha determinato un *food business* aggressivo ma con grossi *loopholes* nei controlli²². È pur vero che una parte rilevante dei prodotti alimentari cinesi esportati non giungono direttamente al consumatore finale ma vedono presenti i controlli di vari operatori stranieri che, avendo riconoscibili *brand*, hanno interesse alla difesa della *reputation*; inoltre, i controlli a campione delle varie autorità doganali e sanitarie degli Stati importatori hanno un loro ruolo. Il *risk assessment* della qualità sanitaria del prodotto a lungo è stato scaricato in gran parte sull'efficienza amministrativa dello Stato importatore, tuttavia, in particolare dopo l'ingresso della Cina nella *World Trade Organization* l'enorme aumento della circolazione di prodotti cinesi ha reso sempre più difficile, con le capacità tecniche del momento, un controllo sistematico alle dogane. La probabilità statistica che lotti di alimenti non rispondenti alle rigide regole europee

⁽²⁰⁾ L'Agenzia Europea ha fondato l'autonomia della comunità scientifica su una sorta di autodeterminazione della struttura organizzativa. I componenti del *management board* vengono cooptati dallo stesso organo di gestione, sia pure sulla base di una *short list* predisposta dalla Commissione. Il vero discrimine, d'altra parte, viene dato dalla credibilità scientifica degli esperti cooptati sia nel Comitato Scientifico, sia nel Foro consultivo che nei Gruppi di esperti scientifici. Il Foro consultivo è l'unico contatto istituzionale tra l'Agenzia e gli Stati Nazionali, momento di "collaborazione scientifica" più che di "rappresentanza". Infatti, il modello istituzionale comunitario vuole evitare le interferenze degli Stati Membri nella valutazione del rischio.

⁽²¹⁾ La concezione di *agri-business* come elaborata ad Harvard negli anni cinquanta si applica alle democrazie del capitalismo maturo.

⁽²²⁾ Sugli innumerevoli scandali alimentare in Cina, v. Q. Zhou, *La sicurezza alimentare in Cina*, Milano, 2008, p. 31 ss.

ed americane riescano ad entrare nei mercati è aumentata, con un numero di *containers* che ogni giorno attraversano le frontiere praticamente incontrollabile. È pur vero che al momento non vi è stato un aumento proporzionale di prodotti alimentari non commerciabili: i prodotti cinesi non stanno incontrando particolari problemi sanitari nel commercio internazionale, a parte la frutta e la verdura fresca dove notevole è la quantità di residui di pesticidi riscontrabili.

Si può affermare, quindi, che la coscienza di un “problema Cina” nell’ambito della sicurezza alimentare nasce innanzitutto dall’evoluzione del sistema dei controlli all’interno stesso di quel grande Paese e da una maggiore consapevolezza della opinione pubblica interna. È da notare che la necessità di approvvigionamenti affidabili di alimenti ha portato le Forze Armate, una delle istituzioni della continuità nella storia politica e giuridica della Cina moderna²³, a porre attenzione alla necessità di cibi sicuri. La necessità per il Parlamento cinese di approvare una legge organica sulla *food safety* nasce in seguito ai processi di globalizzazione e dalle pressioni internazionali ma anche da una naturale evoluzione dell’ordinamento giuridico nazionale²⁴.

La recente legge per la *food safety* in Cina²⁵ è intervenuta per inasprire le sanzioni ma anche per semplificare e compattare le competenze delle varie amministrazioni pubbliche coinvolte nel controllo del *food business*. La normativa ha posto rimedio alla situazione sbilanciata tra *corporations* e amministrazione, in primo luogo eliminando le imprese esenti da controlli. Infatti, nel tumultuoso sviluppo cinese, si era creato un sistema fiduciario di controlli, in cui sostanzialmente numerose società accreditate sono state esentate dai controlli; ben nove delle grandi imprese esentate, tuttavia, sono state coinvolte nello scandalo della melanina. Affidarsi alle imprese, d’altra parte, in un sistema amministrativo debole come quello cinese, era un modo per delegare ad organizzazioni dotate di mezzi tecnologici il controllo della filiera a monte²⁶. Abituate ad un ambiente giuridico-amministrativo con scarsi controlli sia da parte delle organizzazioni pubbliche sia da parte della società civile, le imprese alimentari non hanno utilizzato nel modo migliore questo rapporto fiduciario, non avendo, come

⁽²³⁾ Nel 2003 è stata pubblicata un’indagine sulle intossicazioni alimentari causate dagli steroidi nei cibi sulla *Rivista militare di medicina preventiva*. A seguito di un’intossicazione alimentare di militari che avevano pranzato in una mensa di una caserma, le indagini accertarono il rispetto delle regole di controllo ma tuttavia l’intossicazione era stata provocata da fegato di maiale con alta quantità di steroidi anabolizzanti. V. Q. Zhou, cit., Milano, 2008, p. 29.

⁽²⁴⁾ È pur vero che lo stesso scandalo del latte alla melanina è sorto in seguito all’individuazione nei mangimi per animali domestici americani di una quantità abnorme del dannoso prodotto. Solo in seguito la vicenda, che ha provocato una serie di questioni sanitarie all’interno della Cina, è arrivata all’attenzione delle autorità e persino dei mezzi di comunicazione del grande Paese asiatico.

⁽²⁵⁾ Approvata dal Comitato Permanente dell’Assemblea Nazionale del Popolo Cinese il 28 febbraio 2009 ed entrata in vigore il primo giugno dello stesso anno. Il 20 luglio è stato approvato dal Consiglio di Stato (cioè dal Governo) il regolamento d’attuazione.

⁽²⁶⁾ Anche le imprese sottoposte a controlli periodici amministrativi attraverso test a campione a lungo avevano ottenuto le autorizzazioni a vendere prodotti risultati poi fortemente tossici per la salute umana.

invece hanno le imprese statunitensi ed europee, una abitudine a pratiche attente a salvare la *reputation*. Nel momento culminante dello scandalo del latte alla melanina ci sono state imprese che si sono rifiutate di ritirare dal mercato il loro prodotto²⁷.

La nuova normativa interviene in alcuni dei punti cruciali emersi dallo scandalo del latte alla melanina. L'abolizione dello statuto privilegiato delle imprese esentate ha portato al rafforzamento della capacità di *governance* da parte di strutture scientifiche. È stato rafforzato il coordinamento tra le varie istituzioni che si occupano di *food safety*, con una propensione verso il modello della FDA²⁸. Il Governo centrale, infatti, attraverso una Commissione, coordinerà l'azione del Ministero della Salute e del Ministero dell'Agricoltura nonché dell'Amministrazione Generale sulla Supervisione della Qualità e della *Food and Drug Administration* cinese²⁹. Tuttavia l'articolo 8 della legge ha previsto un ruolo anche per la società civile, attraverso self-organizations di consumatori e viene affermato il diritto, da parte delle di tali organizzazioni, di essere informate sulle modalità di gestione della sicurezza alimentare, in particolare nei casi che siano state esse a denunciare situazioni di rischio³⁰. La ricerca applicata alla sicurezza alimentare verrà promossa nelle istituzioni scientifiche.

Il Governo Centrale, inoltre, è tenuto ad istituire un sistema nazionale di monitoraggio del rischio alimentare, coinvolgendo anche le amministrazioni locali e deve predisporre un piano nazionale per attuare il monitoraggio ed i governi locali potranno adottare particolari misure per rispondere a specifiche esigenze nelle varie aree di quel grande Paese.³¹ Il sistema di allarme viene identificato con l'obbligo, da parte delle amministrazioni centrali, di "informare immediatamente" le autorità sanitarie di rischi emergenti, dopo una verifica dell'attendibilità della segnalazione del rischio³².

La valutazione del rischio per alimenti, additivi, pesticidi, farmaci veterinari, viene effettuata da una Commissione di Esperti di nomina governativa. Tale Commissione, nella tradizione della FDA americana, deve tenere in considerazione solo i *metodi scientifici*³³.

La nuova normativa richiede l'elaborazione di nuovi *standards*³⁴ nazionali sulla sicurezza alimentare, in particolare riguardo al contenuto degli ingredienti. In

⁽²⁷⁾ T. Johnson, *China's Troubled Food and Drug Trade*, pubblicazione del *Council on Foreign Relations*, 2008 in www.cfr.org.

⁽²⁸⁾ V. Art. IV delle *Norme Generali della Legge*.

⁽²⁹⁾ Naturalmente la capacità di autonomia dal potere esecutivo, cioè il Consiglio di Stato, è ancora tutta da provare. Infatti, la legge affida al Consiglio di Stato e non alla Commissione il potere di elaborare gran parte dei regolamenti applicativi.

⁽³⁰⁾ Art. 9.

⁽³¹⁾ La Cina, ad esempio dal punto di vista climatico, va da temperature quasi siberiane della Manciuria a climi tropicali delle regioni del Sud.

⁽³²⁾ Art. 12.

⁽³³⁾ Art. 13.

⁽³⁴⁾ Parte III della *Legge*.

particolare devono essere stabiliti degli standard sulle quantità massime di microrganismi patogeni, sugli additivi e sulla presenza minima di nutrienti. Quest'ultima specifica previsione è anche dovuta al fatto che all'interno della grande questione sanitaria del latte alla melanina era emerso anche un serio problema di contenuti nutritivi, in particolare per gli alimenti per l'infanzia. La predisposizione degli standard deve essere basata sulla valutazione del rischio, con le metodologie accettate a livello internazionale.

Lo stesso sistema delle autorizzazioni sanitarie ad intraprendere attività imprenditoriali nel settore alimentare, d'altra parte, è stato rivisto³⁵. Un maggiore potere di controllo ed ispezione, per quanto riguarda imprese soggette ad autorizzazioni sanitarie, è stato dato alle istituzioni direttamente coordinate dal governo centrale³⁶.

Le norme sull'etichettatura stabiliscono che queste devono contenere delle informazioni obbligatorie, a tutela del consumatore e vengono resi obbligatori, ai fini della tracciabilità, i registri dove devono apparire i dati del fornitore ed il rispetto da parte del fornitore delle autorizzazioni alimentari³⁷. All'*Authority* di Stato per gli alimenti ed i farmaci vengono affidati poteri precedentemente coperti quasi interamente dagli uffici periferici del Ministero della Sanità.

Le norme sul ritiro dal mercato³⁸ dei prodotti pericolosi sono state questa volta codificate a livello legislativo e non più lasciate alla determinazione amministrativa del Ministero della Salute; la legge prevede inoltre la responsabilità dei distributori nella tempestiva denuncia di prodotti non rispondenti ai requisiti legali e, in caso di mancanza di tale atto, la responsabilità congiunta di tutti coloro che, in violazione della legge, hanno consentito la commercializzazione di un alimento pericoloso per la salute. In caso di violazione di tali norme, oltre alle sanzioni penali ed amministrative, è previsto un risarcimento pari a dieci volte il prezzo del prodotto.

La legge ha avuto una subitanea applicazione, perché già il 20 luglio 2009, quindi a un mese dall'entrata in vigore, è stato approvato il regolamento di attuazione. Il ruolo del governo centrale, rispetto al precedente sistema più basato sulle amministrazioni periferiche, viene ulteriormente affermato, per garantire una politica uniforme sulla sicurezza alimentare.

5.- Conclusioni

La globalizzazione dell'economia comporta in una certa misura anche la diffusione delle regole. Il caso della sicurezza alimentare dimostra come alcuni modelli, risultati adeguati ad una realtà di mercato estremamente complessa come quella dei prodotti

⁽³⁵⁾ Parte IV.

⁽³⁶⁾ Art. 21.

⁽³⁷⁾ Art. 40.

⁽³⁸⁾ Art. 53.



rivista di diritto alimentare

www.rivistadirittoalimentare.it

Anno III, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2009

alimentari vengano acquisiti anche in ambiti istituzionali molto differenti; d'altra parte, la normativa "sulla carta" deve poi essere tradotta in effettività di applicazione e condivisione, da parte della società civile, delle finalità perseguite. Il rafforzamento, nella *food safety*, di *Authority* quanto più possibile indipendenti sta toccando anche Stati, come la Cina, dove la *rule of law* non può dirsi, tuttavia, pienamente operante.

ABSTRACT

The role of new giant players of food business in the world market brings interest in a knowledge on how their legal systems are evolving on matter of food safety. The recent legislation of China indicates which both domestic and international issues are determining legislative modernization and new powers of coordination bodies and expert committees. Anyway the presence of such new pieces of legislation should be understood under the wider perspective of the law of the Country.