

SICUREZZA ALIMENTARE

# Misure sanitarie e commercio internazionale

Anna Giovanna Fermani  
Dirigente Veterinario Azienda USL Latina

**L**e misure sanitarie sono gli strumenti di natura giuridica attraverso i quali lo Stato tutela la salute dei cittadini. Nel complesso processo di analisi del rischio, si collocano nella fase di gestione e pertanto riuniscono una serie di componenti di diversa natura. Partendo da un presupposto che, attraverso i passaggi della valutazione del rischio, è saldamente improntato all'approccio scientifico, il processo decisionale deriva dalla considerazione di tutte le componenti della "catena alimentare", ognuna con le proprie caratteristiche, necessità e aspettative. Giocheranno allora un ruolo importante fattori economico-finanziari, sociali, culturali ed etici.

## Sicurezza alimentare e sviluppo sostenibile

Spesso confusa con la "sicurezza degli alimenti", sicurezza alimentare significa *"assicurare che tutti i membri di una popolazione abbiano sempre accesso, fisico ed economico, a un approvvigionamento di cibo sufficiente, in termini quantitativi e qualitativi, al mantenimento di una vita sana e attiva"*.

I principi impliciti nella definizione sono molteplici. I metodi e i mezzi mediante i quali il cibo è prodotto e distribuito devono essere rispettosi del processo naturale della terra e quindi sostenibili. Il consumo e la produzione degli alimenti devono essere basati e governati da valori sociali di giustizia, equità, moralità ed etica. La capacità delle persone di acquistare cibo deve essere garantita. Il cibo in sé deve essere nutrizionalmente adeguato e personalmente e culturalmente accettabile. Deve, infine, essere ottenuto con metodi che sostengano la dignità umana. Uno degli aspetti che maggiormente influenza la sicurezza alimentare è il reddito *pro capite*. Anche in Paesi dove l'approvvigionamento nazionale è considerato a un livello adeguato, la distribuzione del cibo, non è uniforme fra i diversi strati della popolazione. La sicurezza alimentare è una questione che investe la politica macroeconomia, commerciale, finanziaria, della salute, ambientale, l'etica e la morale.

## Sicurezza degli alimenti e strategia globale del WHO

La cinquantatreesima Assemblea mondiale della salute, con la risoluzione WHA53.15, ha richiesto al Direttore generale del WHO di mettere in atto una strategia globale per la sorveglianza delle malattie da alimenti e una serie di altre attività sulla sicurezza degli alimenti e la salute, di fatto riconoscendone la natura di problema della salute pubblica. Ogni anno, un terzo della popolazione dei Paesi sviluppati è vittima di malattie alimentari. Nei Paesi in via di sviluppo, forme diarroiche da acqua e alimenti si stima siano causa di malattia e morte, per circa 2.2 milioni di persone, la maggior parte delle quali sono bambini. Altre serie conseguenze delle malattie alimentari sono danni renali ed epatici, disordini del sistema nervoso centrale e periferico e infine morte. L'integrazione e il consolidamento dell'agricoltura e delle industrie alimentari, associate alla globalizzazione del commercio, hanno cambiato i modelli produttivi e distributivi degli alimenti che, prodotti in un Paese, possono essere consumati potenzialmente ovunque. Di conseguenza, gli episodi di malattie da alimenti possono assumere proporzioni più vaste e, accanto a forme già conosciute, si presentano episodi sostenuti da agenti eziologici emergenti. L'aumento delle forme di antibioticoresistenza aggrava poi il quadro. Anche le contaminazioni chimiche, derivanti da tossine naturali, contaminanti ambientali, additivi alimentari, pesticidi e farmaci veterinari, continuano a rappresentare una vasta fonte di malattie da alimenti. Malgrado l'approccio tradizionale al problema si sia dimostrato efficace, attualmente la valutazione del rischio chimico richiede la considerazione di fattori quali la popolazione suscettibile, la contemporanea esposizione a bassi dosaggi di pericoli chimici diversi, gli effetti endocrini e gli effetti sullo sviluppo del sistema nervoso fetale. Il consumatore può trarre benefici da una più ampia disponibilità di alimenti ad alto standard qualitativo e sanitario, influenzando con le sue scelte le dinamiche produttive e di commercializzazione. Sempre più spesso vengono richiesti alimenti indipendentemente dai cicli

stagionali, di qualità le più svariate e sempre più spesso da consumare fuori dal nucleo domestico. Nei paesi sviluppati, più del 50% della spesa alimentare è impiegato nell'acquisto di pasti da consumare al di fuori dell'ambito domestico. Così i pasti sono preparati in pochi siti che servono migliaia di persone, come mense scolastiche, ospedaliere, ristorazione commerciale, aree pubbliche. Ne consegue una maggiore frequenza di episodi di malattie da alimenti e di portata più vasta rispetto al passato. Inoltre la maggiore aspettativa di vita e l'aumento di popolazione immunocompromessa si traducono in una popolazione più vulnerabile per la quale gli alimenti non sicuri rappresentano un grave problema di salute. Nel settore produttivo, l'introduzione di nuove tecnologie come l'ingegneria genetica, l'irradiazione degli alimenti, il confezionamento in atmosfera modificata, potrebbero apportare vantaggi nelle produzioni agricole, aumentare la vita commerciale degli alimenti e renderli più sicuri. Tuttavia è necessario che alla base ci siano seri e rigorosi studi sulla valutazione dei rischi, condotti in maniera trasparente e con un continuo rapporto di comunicazione con l'opinione pubblica. Ciò perché l'adozione di nuove tecnologie comporta la valutazione di fattori supplementari rispetto alla sicurezza sanitaria e il rischio. Devono essere tenuti in considerazione i reali benefici in termini di salute, fattori socio-economici, tematiche etiche e di impatto ambientale. Un fattore non trascurabile è la possibilità di accedere a un mercato globale che consente ai Paesi esportatori di conseguire ricavi indispensabili per la crescita economica e per il miglioramento del tenore di vita generale della popolazione. Il reale impatto delle malattie alimentari sulla salute pubblica non è esattamente quantificabile a causa della mancanza di un'efficace rete di sorveglianza. Affinché possa essere messa in atto una strategia efficace, occorre la disponibilità di informazione sui pericoli rapportabili agli alimenti e sull'incidenza delle malattie alimentari.

Altra criticità internazionale è rappresentata dalle diverse capacità dei governi nazionali di proteggere la salute della popolazione. Mentre i Paesi industrializzati hanno sviluppato sistemi e strategie che sono in continuo aggiornamento, i Paesi in via di sviluppo devono ancora acquisire la disponibilità delle risorse tecniche e finanziarie, il quadro di riferimento istituzionale e la formazione necessari a garantire la sicurezza degli alimenti. Il contesto dei paesi in via di sviluppo è caratterizzato da una generale carenza di infrastrutture, associata a un uso spesso inappropriato dei prodotti chimici in agricoltura, all'inconsistenza delle tecniche di conservazione degli alimenti, all'assenza sia di un sistema ispettivo che di conoscenze adeguate in materia di igiene e sicurezza degli alimenti.

## Sistemi nazionali di controllo su sicurezza e qualità degli alimenti

È ormai assodato che i sistemi di controllo non possono garantire l'assenza di rischio nei prodotti, ma solo ridurlo a un livello



accettabile. A livello mondiale, il perdurare di una elevata incidenza di malattie alimentari classiche o da pericoli emergenti, e il crescente interesse dell'opinione pubblica alle tematiche della sicurezza degli alimenti, premono sempre più sui governi affinché aumentino i livelli di tutela della salute.

Le diverse infrastrutture nazionali di controllo degli alimenti hanno avuto nell'ultimo secolo un'evoluzione condizionata da spinte e problemi locali. Nei diversi modelli esistenti, la responsabilità può essere condivisa a livello nazionale, comunitario e regionale. In molti Paesi, poi, è frammentata in differenti ministeri, dipartimenti, e divisioni. Tuttavia attualmente è molto sentita l'esigenza di armonizzazione. Le due motivazioni principali di questa tendenza sono state la globalizzazione dell'economia mondiale e la sempre maggiore affinità dei problemi di sicurezza degli alimenti che i diversi Paesi si trovano ad affrontare. La promozione del libero commercio in un'economia globale richiede, a ogni paese esportatore, di avere un sistema di controllo degli alimenti attendibile. Tuttavia conflittualità tra gli obiettivi di un sistema di controllo degli alimenti può realizzarsi per eccessiva attenzione al libero scambio di merci attraverso le frontiere piuttosto che alla tutela dei consumatori e viceversa.

Nel corso degli ultimi anni, la filosofia del controllo degli alimenti ha subito un cambiamento d'impostazione focalizzato su tre aspetti. Molta enfasi viene posta nell'analisi del rischio come fondamento delle normative del settore alimentare. La responsabilità della sicurezza degli alimenti sta gradualmente spostandosi dai funzionari addetti al controllo ufficiale alle aziende produttrici. Aumenta anche la consapevolezza della necessità di guardare con approccio innovativo alle fonti di contaminazione, considerando anche le pressioni esercitate sui produttori di alimenti al fine di soddisfare le mutate condizioni di mercato e l'aumento della concorrenza. In particolare l'adozione del sistema HACCP avrebbe dovuto migliorare il livello di consapevolezza sulle tematiche della sicurezza degli alimenti e consentire il raggiungimento di numerosi vantaggi. La piena potenzialità del sistema richiede però, un settore alimentare formato, una valutazione del rischio dettagliata e cambiamenti sostanziali nell'architettura dei programmi d'ispezione, controllo e sorveglianza. Nella prospettiva dei consumatori e della salute pubblica, la cooperazione internazionale assicura, nel lungo termine, un miglioramento della sicurezza degli alimenti. Le associazioni dei consumatori, tuttavia, esprimono preoccupazione in merito alla possibilità che gli interessi dell'industria alimentare siano prevalenti rispetto agli interessi del consumatore. Per tale motivo chiedono sempre più insistentemente di essere coinvolte nel processo di valutazione del rischio e nel formulare i suoi contenuti e termini di riferimento.

## Il Libro bianco sulla Sicurezza alimentare

La revisione della normativa europea in materia di sicurezza degli alimenti è l'oggetto del Libro bianco sulla sicurezza alimentare. L'approccio alla politica alimentare previsto dal Libro bianco è completo e integrato, con attribuzione della responsabilità primaria agli operatori del settore alimentare

e del settore dei mangimi, mentre i sistemi nazionali di controllo hanno compiti di monitoraggio, audit sul rispetto delle disposizioni generali, di sorveglianza, di ispezione e campionamento dei prodotti. Al fine di intraprendere azioni mirate ed efficaci nel caso di insorgenza di problematiche in materia di sicurezza degli alimenti, viene resa obbligatoria la rintracciabilità dei prodotti in ogni fase della catena alimentare. Fondamento della politica alimentare europea è l'analisi del rischio, nella conduzione della quale si dovrà fare ricorso alle migliori conoscenze scientifiche. Nelle decisioni di gestione del rischio viene introdotto il concetto di principio di precauzione. L'adozione di questi principi è previsto che conduca a una politica alimentare più coerente, efficace e dinamica, che, in associazione alla trasparenza delle azioni, permetterà di affrontare in modo rapido ed efficace i rischi per la salute umana legati agli alimenti.

## L'allargamento dell'Unione europea

L'adesione all'Unione europea dei nuovi Stati membri dell'Europa orientale e del Mediterraneo e i negoziati di adesione ancora in corso con altri, hanno coinvolto le problematiche legate alla sicurezza alimentare come parte integrante della politica dell'U.E. in materia di salute e tutela dei consumatori. Atteso che alla data di adesione tutto l'*acquis* dell'UE è entrato in vigore e che gli attuali standard comunitari di sicurezza alimentare devono essere mantenuti, l'atto relativo alle condizioni di adesione ha previsto forme di "soluzione transitoria" per alcune materie nel settore veterinario e fitosanitario. È stata prevista inoltre una forma di assistenza finanziaria, "strumento di transizione", che in un limite temporale determinato servirà ai nuovi Stati membri per sviluppare e rafforzare le proprie capacità amministrative di applicare la normativa comunitaria e per promuovere lo scambio di migliori prassi *inter pares*. Uno dei settori ritenuto fondamentale e oggetto dell'intervento dello strumento di transizione, è quello dei servizi veterinari e dello sviluppo della capacità amministrativa in relazione alla sicurezza alimentare. Le questioni di maggiore rilevanza, connesse con la sicurezza alimentare rilevate dalla Commissione, sono relative ai controlli sugli scambi commerciali interni all'Unione e sulle importazioni da Paesi terzi, al rispetto del livello di protezione nei confronti della BSE e all'adeguamento degli impianti di trasformazione degli alimenti agli standard dell'UE. I posti d'ispezione frontalieri giocano un ruolo chiave nella sicurezza degli alimenti che, una volta superati i controlli, possono circolare liberamente nel territorio dell'UE. Dalle capacità delle strutture di operare i sistemi di controllo con la dovuta efficacia, dipende la conformità degli alimenti e degli animali agli standard sanitari e di certificazione previsti dalle normative relative. Per quanto riguarda gli stabilimenti di trasformazione degli alimenti, sei nuovi Stati membri hanno chiesto l'adozione di un periodo di transizione, variabile fra il 2006 e il 2007, entro il quale ottenere la piena conformità per impianti precisamente identificati e per standard da raggiungere indicati. Nel periodo di transizione gli

alimenti prodotti da questi stabilimenti dovranno essere contrassegnati con marchi speciali e potranno essere commercializzati solo nel territorio dello Stato membro. Le misure di protezione nei confronti della BSE richiedono invece un approccio ancora più articolato, dalla identificazione e registrazione degli animali, all'allontanamento del materiale specifico a rischio dalla catena alimentare, l'attuazione dell'effettivo divieto di utilizzare i *Meat and Bone Meals* e l'esecuzione di test di accertamento. Nel caso in cui dalla mancata conformità agli standard UE di un alimento o di un mangime derivino rischi immediati per la salute pubblica, possono essere adottate le misure di salvaguardia e cautelari provvisorie previste. Qualora il mancato rispetto degli accordi negoziali causi un rischio immediato per il funzionamento del mercato interno, inoltre, possono essere adottate misure di salvaguardia complementare.

## L'Organizzazione mondiale per il Commercio (WTO-OMC)

L'Organizzazione mondiale per il commercio (WTO - OMC) è un tavolo di trattativa dove i governi nazionali negoziano le regole degli scambi commerciali. Dalle trattative scaturiscono norme di diritto internazionale il cui rispetto è garantito da una funzione giudiziaria, esercitata dalla stessa WTO, e da meccanismi che garantiscono il rispetto delle sentenze.

Dal 1948 al 1994, le regole della maggior parte del commercio internazionale, sono state fornite dall'Accordo generale sulle Tariffe e sul Commercio (GATT), in un periodo che vide il maggior tasso di crescita del commercio internazionale mai registrato. Tuttavia, il GATT ha operato come un'organizzazione provvisoria poiché l'intenzione originale era quella di affiancare alle due istituzioni di Bretton Woods - Banca mondiale (WB) e Fondo monetario internazionale (IFM) - una terza istituzione che gestisse l'aspetto commerciale della cooperazione internazionale. Mentre i negoziati per la creazione dell'Organizzazione internazionale per il commercio (ITO) stavano realizzandosi, ventitré dei cinquanta Paesi partecipanti stabilirono di intraprendere una trattativa sulla riduzione e il bando delle tariffe sui prodotti, dando origine al GATT - General agreement on tariffs and trade. Dal gennaio 1948, il GATT rimase l'unico strumento di governo del commercio internazionale fino all'istituzione del WTO nel 1995. Nei primi anni, i cicli di negoziazione del GATT si concentrarono su ulteriori riduzioni tariffarie. Dalla metà degli anni '60 (Kennedy round) si delinearono i primi accordi *anti-dumping* e una sezione dedicata allo sviluppo. Negli anni '70 (Tokio round), ebbe luogo il primo serio approccio alle barriere commerciali di natura non tariffaria e a un miglioramento complessivo dei meccanismi negoziali. Nel 1986 ebbe inizio il più lungo e ampio ciclo di negoziati - noto come *Uruguay round* - che portò alla dichiarazione di Marrakesh con la quale nel 1995 venne creato il WTO. Nel corso dell'*Uruguay round*, attraverso una serie di avanzamenti, stalli e rilanci dei negoziati, si raggiunsero accordi su tutti i 15 argomenti all'ordine dei lavori e s'imbastì la tabella di marcia per

le trattative future, comprese nell'Agenda Doha avviata nel 2001.

Attualmente il WTO conta 143 Paesi membri, rappresentati da ministri, ambasciatori o delegati. Con frequenza sempre maggiore, diversi Paesi di stesse aree geografiche formano gruppi o alleanze di rappresentatività all'interno del WTO. Tra i raggruppamenti che agiscono come un unico interlocutore, il più rappresentativo è l'Unione Europea. La funzione principale del WTO è collegata ai negoziati commerciali, nel rispetto dei principi che governano l'intero sistema del commercio. In questo agisce fornendo le norme legali di base del commercio internazionale, svolgendo una duplice funzione. Consente ai produttori di beni e servizi, agli esportatori e agli importatori l'ottimale conduzione dei loro affari. Contemporaneamente i governi sottoscrittori degli accordi possono perseguire obiettivi sociali e ambientali. Il WTO non entra nel merito delle politiche sociali e ambientali se non per quegli aspetti in grado di incidere sui principi di base del commercio, sulle regole negoziate e sulla loro applicazione.

## Gli accordi internazionali

Il meccanismo dell'accordo è alla base del sistema di decisione del WTO e prevede il raggiungimento di regole attraverso il consenso. Le negoziazioni su tematiche specifiche e specialistiche vedono interessati i Comitati, strutturalmente subordinati a uno dei tre Consigli di terzo livello. Qualora il consenso non dovesse essere raggiunto, è previsto il ricorso al voto, sulla base del criterio di maggioranza, ove a ogni Paese è attribuito un voto.

Gli accordi internazionali riguardano beni, servizi e proprietà intellettuale. Enunciano i principi della liberalizzazione ed esplicitano le eccezioni permesse. Includono gli impegni dei singoli Paesi, per ridurre le tariffe doganali o altre barriere commerciali e per aprire e mantenere aperto il mercato dei servizi. Stabiliscono procedure per la risoluzione delle controversie. Prescrivono un trattamento speciale per i Paesi in via di sviluppo. Richiedono ai governi di rendere trasparenti le proprie politiche commerciali attraverso il sistema di notifica al WTO di leggi, norme e misure diverse adottate, nonché attraverso regolari rapporti della Segreteria Generale sulle politiche commerciali dei diversi Paesi. Spesso ci si riferisce agli accordi internazionali come alle regole del WTO per il commercio, così come ci si riferisce al WTO come a un sistema basato sulle regole. Ebbene, queste regole sono accordi negoziati fra i governi.

## L'Accordo agricoltura

Durante L'*Uruguay round*, l'accordo sull'agricoltura fu una delle più grandi criticità, soprattutto a causa delle diverse posizioni di U.S.A. e U.E. L'obiettivo dei negoziati era la riforma del mercato agricolo e l'adozione di politiche orientate al mercato. Ciò avrebbe aumentato la prevedibilità e la sicurezza indifferentemente dei Paesi importatori e esportatori.

Le nuove regole dovevano applicarsi all'accesso al mercato, alle forme di sostegno interno e ai sussidi all'esportazione. Venne stabilito un ordine di ammissibilità delle varie misure, sulla base del grado di distorsione sul commercio causato dalla loro applicazione.

## Accordo SPS: l'approccio del WTO alle misure sanitarie

La globalizzazione dei mercati alimentari, in termini sia di consumo sia di produzione, rende necessario garantire la libera circolazione e lo scambio delle merci. È però indispensabile che siano assicurati la protezione della salute e gli interessi del consumatore, attraverso la garanzia di sicurezza sanitaria e di qualità degli alimenti.

A questo scopo ogni nazione o raggruppamento di nazioni, si è dotata di sistemi di controllo degli alimenti, volti a garantire la salute pubblica attraverso la verifica di conformità dei prodotti alimentari a standard sanitari e qualitativi predefiniti, dettati da una rete di norme obbligatorie. Dall'efficacia dei sistemi nazionali di controllo dipendono il rafforzamento della fiducia del consumatore nei confronti degli alimenti e l'accessibilità al mercato dei prodotti. Quanto più il sistema nazionale di controllo è efficace, tanto più i prodotti interni troveranno collocazione anche sul mercato internazionale. D'altro canto, i prodotti in importazione troveranno accessibilità al mercato interno solo se saranno conformi agli standard sanitari e qualitativi di riferimento.

L'Accordo generale sulle tariffe e sul commercio (GATT) prevede, tra l'altro, che i governi dei Paesi contraenti possano adottare misure, anche se con ripercussioni sugli scambi commerciali, al fine di tutelare la salute umana, animale e delle piante, purché ciò non sia né una forma mascherata di protezionismo, né un'arbitraria e ingiustificata discriminazione tra Paesi ove prevalgono le stesse condizioni.

Le misure sanitarie adottate dai diversi Paesi per la protezione della salute umana, animale e delle piante, sono oggetto di uno specifico accordo internazionale, conosciuto come SPS Agreement.

I regolamenti tecnici, gli standard industriali, le procedure di prova e certificazione dei prodotti, sono invece oggetto dell'Accordo sulle barriere tecniche al commercio (TBT Agreement).

L'Accordo SPS ha lo scopo di garantire il diritto di ogni Paese membro di adottare le misure sanitarie ritenute necessarie alla protezione della salute umana, animale e delle piante, evitando che l'adozione di tali misure sia utilizzata come strumento di arbitraria e ingiustificata discriminazione nei confronti di altri e rappresenti, quindi, una mascherata restrizione del commercio internazionale. Ogni Paese membro rimane sovrano nello stabilire il livello di protezione sanitaria ritenuto adeguato, tenendo però conto dell'obiettivo di minimizzare le ripercussioni negative sul commercio internazionale. Nell'intento dell'Accordo SPS risiede inoltre l'armonizzazione delle misure sanitarie adottate dai diversi

Paesi membri, sulla base dell'evidenza scientifica. In effetti i criteri scientifici dovrebbero essere il presupposto sul quale fondano le misure sanitarie adottate. Il loro aggiornamento, alla luce delle nuove acquisizioni di ricerca, dovrebbe essere la base sulla quale tali misure sono mantenute o modificate. Unica eccezione ammessa è relativa alla mancanza di pertinente evidenza scientifica, nel qual caso è consentita l'adozione di misure provvisorie, in attesa di ottenere le informazioni scientifiche supplementari necessarie a una corretta valutazione del rischio. Al fine di minimizzare la discrezionalità e di uniformare i presupposti scientifici, l'Accordo SPS incoraggia l'adozione di standard, linee guida e raccomandazioni sviluppati da organismi internazionali. Questi vengono individuati nella Commissione *Codex alimentarius* per gli alimenti, nell'Ufficio Internazionale per le Epizootie per la salute degli animali, e nelle organizzazioni internazionali operanti nel quadro della Convenzione Internazionale per la protezione delle piante per i vegetali. Un'esigenza sentita dai Paesi membri e recepita dall'Accordo SPS è la regionalizzazione, cioè il riconoscimento di aree esenti o a bassa incidenza di determinate malattie. L'adozione delle qualifiche di *status* sanitario consentirebbe la limitazione a zone determinate di divieti al commercio per motivi sanitari. Le misure adottate - o quelle già in essere che subiscono modifiche - da un Paese membro sono oggetto di una precisa procedura di notifica. Tutti i Paesi membri interessati devono poter prendere visione della misura adottata o delle modifiche introdotte, in un sistema di scambio di informazioni e norme procedurali ben definito. L'Accordo SPS permette ancora a ogni Paese membro di mantenere propri standard e metodi ispettivi. Spetta al Paese esportatore dimostrare che le misure applicate ai prodotti esportati garantiscono lo stesso livello di protezione della salute perseguito dal Paese importatore. Ciò dimostrato, quest'ultimo non dovrebbe porre ostacoli al commercio dei prodotti in considerazione. Riguardo particolare è posto per i Paesi in via di sviluppo, per i quali è prevista una deroga nell'aderire alle misure sanitarie degli altri Paesi e una procedura di supporto tecnico e di aiuto allo sviluppo delle tecnologie e delle metodiche necessarie alla piena adesione ai requisiti degli standard, linee guida e raccomandazioni internazionali, e alle misure sanitarie e fitosanitarie vigenti nei Paesi più sviluppati. L'applicazione dei principi e delle norme stabilite dall'Accordo SPS e il continuo aggiornamento degli obiettivi dello stesso, sono demandate al Comitato SPS. Nel Comitato sono rappresentati tutti i Paesi membri. Il suo compito è di mantenere alto il confronto su misure sanitarie o fitosanitarie specifiche, sulla base dei principi finora descritti di non discrezionalità, armonizzazione ed evidenza scientifica. Il Comitato SPS dovrà pertanto mantenere uno stretto contatto con la CAC, l'OIE e l'IPPC.

## L'Accordo TBT: l'approccio del WTO a norme e standard tecnici

Negli ultimi anni, il numero di norme tecniche e di standard adottati dai diversi Paesi per i prodotti è aumentato considerevolmente. Il

miglioramento del tenore di vita ha aumentato la domanda dei consumatori in materia di prodotti sicuri e di alta qualità. I crescenti problemi di inquinamento ambientale hanno, poi, incoraggiato la ricerca di prodotti non dannosi per l'ambiente. Ciò ha comportato una maggiore attenzione alla politica normativa. Mentre gli standard per un prodotto sono requisiti il cui rispetto è volontario, le norme tecniche prevedono un rispetto obbligatorio in forza di legge. La conformità agli standard e alle norme tecniche è verificata da una procedura di valutazione che comprende test, verifiche, ispezione e certificazione. Il costo di queste procedure ricade interamente sul produttore. Sia le norme tecniche sia gli standard stabiliscono le caratteristiche che un prodotto deve avere, quali forma, dimensioni, design, funzione, prestazioni, etichettatura e confezionamento. La maggior parte delle norme tecniche e degli standard sono adottati allo scopo di proteggere la sicurezza e la salute umana. Molto frequenti sono poi le norme che proteggono la vita o la salute degli animali e delle piante e l'ambiente. Norme, soprattutto nel campo dell'etichettatura, sono volte a garantire il consumatore nei confronti delle frodi. In assenza di una specifica disciplina internazionale, le norme tecniche e gli standard dei prodotti potrebbero diventare un metodo per proteggere i produttori interni dalla concorrenza esterna. I principi alla base dell'Accordo TBT sono analoghi a quelli ispiratori dell'Accordo SPS. Evitare ostacoli inutili al commercio, mantenendo la necessaria flessibilità affinché ogni Paese membro possa stabilire norme tecniche per i propri prodotti volte a proteggere la vita o la salute umana, animale, delle piante, contro l'inquinamento ambientale e le frodi. Il livello accettabile di protezione è stabilito dalla politica che ogni Paese membro vuole darsi, senza creare un inutile ostacolo al commercio. Anche l'Accordo TBT prevede il ricorso alle tecniche di valutazione del rischio. L'Accordo TBT invita i Paesi membri ad armonizzare le proprie norme tecniche avvalendosi degli standard internazionali elaborati da organismi internazionali quali l'*International standardization organization* (ISO), l'*International electrotechnical commission* (IEC) e l'*International telecommunication union* (ITU). Attenzione è poi posta alle procedure di valutazione di conformità, che devono essere applicate ai prodotti in importazione con gli stessi criteri adottati per i prodotti interni. Viene inoltre incoraggiata l'armonizzazione degli standard e delle norme tecniche, a beneficio dei produttori che potranno così collocare i propri prodotti sui mercati dei diversi Paesi e dei consumatori che potranno disporre di una più ampia gamma di prodotti a prezzi più favorevoli. Anche l'Accordo TBT prevede una norma di trasparenza, in base alla quale viene previsto un meccanismo di notifica delle norme adottate o modificate dai Paesi membri. Prevista poi l'assistenza tecnica per i Paesi in via di sviluppo, avente lo scopo di favorire l'adesione agli standard internazionali di prodotto e di processo e all'impianto del corpo normativo.

## Accordi di reciproco riconoscimento

Gli accordi di reciproco riconoscimento sono uno strumento mediante il quale Stati o loro raggruppamenti stabiliscono principi, metodi e procedure alla base del riconoscimento

d'equivalenza di misure sanitarie. La stipula di accordi di libero riconoscimento è uno strumento per favorire gli scambi commerciali tutelando la salute umana, animale e vegetale. L'Unione europea ha stipulato accordi di reciproco riconoscimento con Andorra, Canada, Cile, Messico, Nuova Zelanda, Repubblica di S. Marino, U.S.A. e Svizzera. A ogni accordo di reciproco riconoscimento sono annessi allegati di concordanza di norme singole o gruppi di norme per specifica materia ritenute equivalenti e quindi in grado di assicurare lo stesso livello di protezione sanitaria fra i paesi contraenti. Il riconoscimento d'equivalenza di misure sanitarie applicate a determinati prodotti consente alle parti contraenti di adottare certificazioni semplificate. Di conseguenza i costi di produzione, ispezione e certificazione diminuiscono e il commercio ne trae beneficio, senza pregiudizio per gli aspetti sanitari.

Spesso negli accordi di reciproco riconoscimento accanto a misure ritenute equivalenti, vengono elencate misure che non sono ritenute tali e altre che si collocano in una posizione intermedia. L'obiettivo finale dovrebbe essere quello di giudicare equivalenti il maggior numero possibile di misure.

## Commissione *Codex alimentarius*: l'approccio internazionale agli standard degli alimenti

La Commissione *Codex alimentarius*, è nata come strumento tecnico di supporto all'apparato decisionale delle due istituzioni specializzate dell'ONU associate per il Programma sugli standard degli alimenti (*Joint FAO/WHO Food standards programme*). I presupposti per la sua creazione, sono contenuti nelle risoluzioni adottate dalla Conferenza FAO del 1961 (11° sessione) e dall'Assemblea WHO del 1963 (16° assemblea). Il lavoro della CAC aveva inizialmente lo scopo di proteggere la salute dei consumatori e di assicurare pratiche commerciali leali, coordinando tra di loro tutti i diversi lavori sugli standard qualitativi e sanitari degli alimenti elaborati autonomamente da organizzazioni governative e non governative, curandone la pubblicazione nel *Codex alimentarius*. Nella raccolta sono contenuti principi e standard generali, definizioni, codici, standard di prodotti, metodi di campionamento e di analisi, sistemi di ispezione e certificazione per gli alimenti importati o esportati. Il *Codex alimentarius* rappresenta un punto di riferimento per i legislatori e per i soggetti interessati al commercio, malgrado le legislazioni nazionali debbano sempre essere tenute presenti e i prodotti debbano conformarsi ai requisiti da queste previsti.

Attualmente il lavoro della CAC prosegue, come previsto dallo Statuto, emendando gli standard pubblicati alla luce degli sviluppi dei diversi settori coinvolti e delle nuove acquisizioni scientifiche. Con l'entrata in vigore degli accordi del WTO, le norme, direttive e raccomandazioni del *Codex alimentarius* hanno acquisito maggiore rilevanza

giuridica. Il riferimento al *Codex alimentarius* contenuto negli accordi del WTO fa sì che le misure nazionali basate sulle norme, direttive e raccomandazioni adottate dal *Codex* stesso, siano ritenute conformi.

Le basi legali e i termini di riferimento della Commissione *codex alimentarius* (CAC) sono contenuti nello Statuto, mentre le procedure formali di lavoro, proprie di un'organizzazione intergovernativa, sono stabilite dalle Regole procedurali.

La CAC è costituita dai rappresentanti dei Paesi - o associazioni di paesi - membri della FAO o del WHO che abbiano notificato ai rispettivi direttori generali la volontà di partecipare alla Commissione. Ai lavori della Commissione possono partecipare in qualità di osservatori, su richiesta, quei Paesi membri dell'ONU, della FAO o del WHO, che in essa non sono stabilmente rappresentati.

Organi della Commissione sono:

Il Presidente e tre vice presidenti, la cui funzione è di presiedere le riunioni della Commissione e di svolgere qualsiasi altra attività necessaria per agevolare i lavori.

I Coordinatori regionali, eletti tra i delegati delle aree geografiche rappresentate nella CAC. Hanno la funzione di assistere e coordinare il lavoro dei Comitati durante la elaborazione di standard, nelle regioni di origine. Assistono inoltre il Comitato esecutivo e la Commissione, fornendo i pareri e le opinioni dei paesi che rappresentano su materie in discussione o d'interesse.

Il Comitato esecutivo, costituito dal presidente e dai vice presidenti della Commissione e da 7 delegati eletti uno per ogni area geografica rappresentata nella Commissione. Partecipano al Comitato esecutivo, in veste di osservatori, anche i coordinatori regionali. Il Comitato è l'organo esecutivo della Commissione e ha la funzione di proporre l'orientamento generale e il programma dei lavori, studia speciali problematiche e collabora all'applicazione del programma approvato dalla Commissione.

I Comitati sussidiari con funzione di adempiere alla finalizzazione degli standard da redigere, di predisporre la redazione degli standard da sottoporre alla Commissione.

I *Codex contact points* rappresentano il collegamento fra la segreteria generale del *Codex* e le varie nazioni. Hanno funzioni di promozione e di coordinamento delle attività nazionali relative al *Codex*, di collaborazione con i Comitati *codex*, di consultazione e di conservatoria dei testi di riferimento.

I lavori della Commissione procedono secondo una pianificazione strategica, per un periodo di sei anni, delle attività da porre in esame secondo un criterio di priorità. Un continuo processo di verifica assicura che le proposte sottoposte alla Commissione dai Comitati o dai Membri, siano conformi alla pianificazione strategica e che possano essere sviluppate in un ragionevole periodo di tempo, considerando la necessità e la disponibilità dei riferimenti scientifici pertinenti. I lavori della CAC sono inoltre improntati alla "Dichiarazione di principio relativa al ruolo della scienza nel processo decisionale del *Codex* e il grado nel quale altri fattori sono presi in considerazione" e alla "Dichiarazione di principio

relativa al ruolo della valutazione del rischio nella sicurezza degli alimenti".

La procedura di elaborazione o la revisione di uno standard è un processo ad otto livelli che si realizza in un continuo confronto fra CAC, Comitati sussidiari e Paesi membri. I governi sono sollecitati a rispondere su ogni argomento del *Codex*, dichiarando formalmente l'accettazione dello standard o eventuali deviazioni dalle normative nazionali che la impediscono o la subordinano a particolari condizioni. I governi che abbiano comunicato l'accettazione sono sollecitati a recepire interamente i *Codex* standard nel momento in cui debbano rivedere le proprie normative. Nel caso in cui sia invece stata notificata la difformità di un *Codex* standard rispetto alle normative nazionali, i governi s'impegnano a non limitare la libera distribuzione, a meno che ciò non interessi aspetti di salute pubblica, animale o vegetale. L'inclusione delle risposte nel *Codex Alimentarius*, rende possibile alla CAC e ai governi membri di intraprendere le azioni necessarie a raggiungere la maggiore approssimazione possibile fra i requisiti internazionali e nazionali.

## Agenda di sviluppo Doha

Nel corso della quarta Conferenza dei Ministri tenutasi a Doha nel Novembre 2001, i Paesi membri del WTO avviarono i lavori di nuovi negoziati. Argomento di particolare interesse fu l'applicazione degli accordi dell'*Uruguay round*, soprattutto in ordine ai risvolti connessi ai paesi in via di sviluppo e meno sviluppati. L'aspetto che principalmente ha catalizzato l'attenzione, fin da prima dell'avvio dei lavori dell'Agenda Doha, è stato proprio quest'ultimo. L'impegno assunto è di assicurare che l'assistenza tecnica del WTO, sarà orientata principalmente al sostegno dei paesi in via di sviluppo per l'applicazione degli accordi internazionali e al miglioramento delle loro capacità di partecipazione ai tavoli negoziali. A tal fine, sarà ricercata una maggiore collaborazione tra il WTO e le altre organizzazioni internazionali. Tra gli argomenti e i problemi correlati all'applicazione degli accordi si segnalano quelli sull'Accordo agricoltura, sull'Accordo SPS e sull'Accordo TBT.

## Le controversie nel commercio internazionale: generalità

La progressiva riduzione delle barriere tariffarie seguita ai negoziati dell'*Uruguay round* ha comportato, negli ultimi anni, il ricorso, sempre più frequente da parte di molti Paesi, a misure di sicurezza degli alimenti, salute animale e vegetale. Spesso i governi, nell'adozione di tali misure travalicano la reale necessità di tutela della salute e scendono nella protezione dei propri produttori agricoli dalla competizione economica. Nell'UE ogni Stato membro ha la competenza di adeguare le proprie produzioni ai requisiti richiesti dai Paesi terzi per l'importazione. Solo nel momento in cui ogni possibilità di adeguamento e trattativa è esaurita interviene la Commissione europea, su richiesta dello stesso

Stato membro. Recentemente le richieste di intervento sono aumentate considerevolmente. Il compito di difendere gli interessi delle esportazioni comunitarie verso i paesi terzi è a carico della DG Trade, la quale collabora in questo con altre Direzioni generali, principalmente con la DG Health and consumer protection, con la DG Agricoltura e la DG Enterprise.

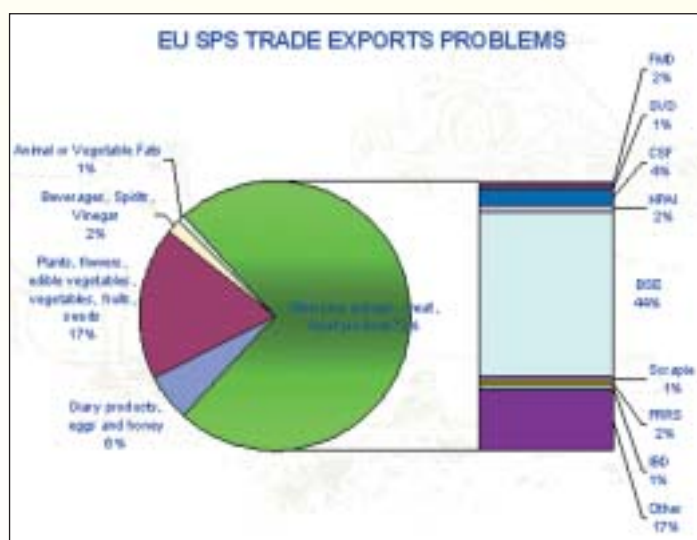


Figura 1. Tratto da: <http://mkaccdb.cec.eu.int/sps/index.html>. Fonte dati: The SPS Export Database

## L'Organismo per la risoluzione delle controversie

L'assenza di uno strumento di risoluzione delle controversie, pregiudicherebbe il funzionamento di un sistema basato sulle regole come il WTO poiché mancherebbe il modo di far applicare e rispettare le regole stesse. Mediante un accordo, stipulato fra i Paesi membri nel corso dell'*Uruguay round*, il WTO si è dotato di un Organismo per la risoluzione delle controversie (DSB), che opera secondo le regole e le procedure previste dal citato accordo. La priorità che l'Organismo si è dato è la risoluzione delle controversie e non il passaggio in giudizio. Il meccanismo è basato su regole dettagliatamente definite, con tabelle di marcia per la risoluzione dei casi che deve avvenire entro 12 mesi (15 mesi in caso di ricorso in appello) dall'inizio. Le sentenze di primo grado sono emesse da una giuria di esperti e adottate dai membri del WTO. È possibile il ricorso in appello. Qualora la giuria dovesse determinare la fondatezza delle recriminazioni avanzate, può indicare anche i metodi per l'adeguamento alle regole.

Una controversia fra membri del WTO insorge nel momento in cui sia ipotizzata una violazione delle condizioni degli accordi internazionali sul commercio. Frequentemente nel sostenere una controversia sollevata da un paese membro se ne associano altri che lamentano un danno a loro derivante dalla scorretta applicazione delle disposizioni di uno degli accordi.

La forma convenzionale in caso di sentenze sfavorevoli è l'applicazione di sanzioni commerciali. Preliminarmente viene però richiesto al paese che ha disatteso le regole di riportare la propria posizione in linea, immediatamente o entro un ragionevole periodo di tempo ben definito. Decorso inutilmente tale periodo, le parti entrano in trattativa per stabilire compensazioni accettabili per entrambe, ad esempio riduzione dei dazi per linee tariffarie di particolare interesse per il settore commerciale interessato. Se le trattative falliscono, la controparte richiede al DSB l'autorizzazione ad applicare sanzioni commerciali, generalmente sospensioni di concessioni o obbligazioni. La richiesta può essere respinta solo all'unanimità.

## Due casi a confronto: la controversia "Ormoni" nelle carni e la controversia "OGM"

### I fatti

La controversia "Ormoni" è stata avviata nel Gennaio 1996 dagli USA che richiedevano alla CE di entrare in consultazione sulla Direttiva del Consiglio che vietava l'uso di alcune sostanze ad azione ormonica negli animali di allevamento.

Nel Febbraio successivo Australia, Nuova Zelanda e Canada richiesero di unirsi al tavolo di consultazione. In assenza di una soddisfacente soluzione della controversia, il 25 Aprile 1996, gli USA richiesero al DSB l'istituzione di una giuria di esperti.

La giuria di esperti consegnò il suo rapporto, sfavorevole alla CE, il 7 Maggio 1997. Il 13 Febbraio 1998, il DSB adottò il rapporto della giuria di esperti, così come modificato dall'Organismo di appello. Contestualmente raccomandò alla Comunità europea di allineare le misure sanitarie, oggetto della disputa, alle regole del WTO entro il 13 Maggio 1999. Il 26 Luglio 1999, gli USA ottennero dal DSB l'autorizzazione a sospendere le obbligazioni a un livello di 116,8 milioni di US\$ per anno, pari al livello di annullamento o danno subito in seguito all'adozione delle misure sanitarie europee. Il 29 Luglio 1999, gli USA imposero misure tariffarie supplementari, pari al 100% del valore, per un elenco di articoli prodotti da alcuni paesi comunitari.

La Comunità europea rimosse le misure giudicate incoerenti all'Accordo SPS, proponendo una nuova legislazione basata su un'ampia valutazione del rischio, comprendente in particolare le opinioni indipendenti del Comitato scientifico sulle Misure veterinarie correlate alla Salute pubblica (SCVPH).

Nel comunicare al DSB l'adozione, la pubblicazione e l'entrata in vigore della nuova direttiva, la Comunità europea rappresentava di considerare completamente applicate le raccomandazioni e le regole derivanti dalla controversia "Ormoni". Di conseguenza richiedeva che gli USA sospendessero le misure tariffarie all'epoca autorizzate.



Gli USA, d'altro canto ritenevano che anche la nuova direttiva europea non avesse un sufficiente fondamento scientifico e che pertanto non applicava le raccomandazioni e regole previste dal DSB nella risoluzione della precedente controversia. Di conseguenza le misure tariffarie imposte su alcuni prodotti comunitari non vennero rimosse.

Malgrado il tentativo di arbitrato abbia portato a una migliore comprensione delle posizioni reciproche, non si è raggiunta una soluzione soddisfacente per entrambe le parti.

La Comunità europea ha formalmente richiesto l'istituzione di una giuria di esperti per la risoluzione della nuova controversia.

La controversia "OGM" è stata avviata - nell'ambito delle disposizioni di trasparenza degli Accordi SPS e TBT - nell'Ottobre 2001 dagli U.S.A. Venne richiesto di entrare in consultazione perché l'UE aveva notificato una proposta di normativa sulla tracciabilità ed etichettatura dei prodotti agricoli geneticamente modificati soltanto nei riguardi dell'Accordo TBT. Poiché la normativa proposta dichiarava apertamente che le misure avevano lo scopo di evitare imprevedibili effetti indesiderati per la salute umana e animale, a giudizio degli USA avrebbe dovuto essere notificata secondo l'Accordo SPS. Nella fase di consultazione l'UE chiarì che le consultazioni avrebbero dovuto proseguire in seno al Comitato TBT perché l'obiettivo principale della proposta era la corretta informazione al consumatore sulla reale natura dei prodotti acquistati e quindi l'etichettatura e la rintracciabilità.

Nel Marzo 2002, gli U.S.A. richiesero una nuova consultazione in seguito alla notifica secondo l'Accordo SPS di una misura dell'UE che avrebbe richiesto una sostanziale revisione in ordine alla sicurezza degli alimenti derivanti da biotecnologie. Sulla base di questa normativa i prodotti da biotecnologie già autorizzati per uso alimentare o mangimistico nel territorio comunitario avrebbero dovuto essere di nuovo autorizzati entro un periodo di nove anni dal loro primo piazzamento sul mercato.

Ritenendo non soddisfacente l'esito della consultazione, l'8 agosto 2003, gli USA inoltrarono al DSB la richiesta di istituzione di una giuria di esperti. A tale richiesta si sono successivamente associati Perù, Colombia, Messico, Argentina, Nuova Zelanda, Australia, India, Canada, Brasile, Cile. Il rapporto finale della giuria di esperti dovrebbe essere emesso entro fine Marzo 2006.

## Le motivazioni: distorsione del mercato

Le misure sanitarie della controversia "Ormoni" erano accusate di essere caratterizzate da "un'influenza diretta o indiretta sul commercio internazionale". Ciò evidentemente dimostrato dal fatto che l'applicazione di tali misure aveva letteralmente bloccato l'esportazione verso la Comunità di ingenti quantitativi di animali trattati con sostanze ormonali a scopo di promuoverne la crescita e delle loro carni, sia dagli USA sia da altri paesi membri WTO. Il blocco perdurava anche all'epoca del ricorso.

Nella controversia "OGM" la CE aveva bloccato nello schema del procedimento di approvazione previsto dalla normativa tutte le richieste di introduzione sul mercato dei prodotti da biotecnologie e non aveva valutato nessuna delle domande finalizzate all'approvazione definitiva. Già la moratoria all'approvazione aveva ridotto le importazioni di prodotti agricoli e alimenti dagli USA. Per di più, gli Stati membri della CE continuavano a mantenere numerosi divieti alla commercializzazione e alla importazione, perfino per quei prodotti da biotecnologie che erano già stati approvati per la commercializzazione nella CE. L'effetto di questi divieti era stato quello di ridurre ancora di più le importazioni dagli USA.

## Violazioni rispetto all'accordo SPS

Sul piano propriamente sanitario, nella controversia "Ormoni" venivano rilevati diversi punti di difformità rispetto all'Accordo SPS. Gli USA trovavano le misure sanitarie non fondate su una valutazione del rischio, né su principi scientifici, mantenute senza una sufficiente evidenza scientifica e non adottate in via "provvisoria" in attesa di ulteriori evidenze scientifiche; non applicate soltanto nella misura necessaria alla protezione della salute umana o animale, più limitanti del commercio di quanto necessario al fine di raggiungere un appropriato livello di protezione sanitaria; arbitrariamente e ingiustificatamente discriminanti fra nazioni ove si riscontrano condizioni identiche o simili, costituenti una forma mascherata di restrizione al commercio internazionale; non basate sui principali standard, linee guida o raccomandazioni internazionali, bensì su un'arbitraria e ingiustificata differenziazione dei livelli di protezione in diverse situazioni avendo come risultato una discriminazione o una mascherata restrizione del mercato internazionale. Nella controversia "OGM" le misure venivano giudicate dagli USA incoerenti con i diritti e i doveri basilari degli Stati membri WTO, con i metodi per la valutazione del rischio e la determinazione dell'appropriato livello di protezione sanitaria o fitosanitaria, con i requisiti di trasparenza delle procedure di adozione delle misure e con le procedure di controllo, ispezione e approvazione.

## Violazioni rispetto all'accordo TBT

In entrambi i casi, le misure sanitarie venivano giudicate non conformi all'art.2 dell'accordo TBT. In particolare rispetto alla possibilità data ai governi dei Paesi membri di stabilire norme tecniche volte ad assicurare legittimi obiettivi di protezione della salute umana, animale, delle piante o dell'ambiente e nella prevenzione di pratiche fraudolente. Nella valutazione dei rischi derivanti dal mancato rispetto delle norme tecniche fissate devono essere tenuti in considerazione diversi fattori, ma in via prioritaria le evidenze scientifiche e le informazioni tecniche disponibili, i processi tecnologici o l'uso finale previsto per i prodotti. Le norme

tecniche, in entrambi i casi, venivano giudicate come un ingiustificato ostacolo al commercio internazionale e più restrittive rispetto a quanto necessario per garantire gli obiettivi di protezione che l'UE si proponeva.

## La replica della Comunità europea

Nella controversia "Ormoni", la direttiva adottata corrispondeva alle necessità di armonizzazione delle diverse legislazioni adottate negli Stati membri, di ristabilire la fiducia del consumatore sia nella scienza sia nel sistema legislativo, attraverso la rimozione di quegli elementi di preoccupazione derivanti dall'uso delle sostanze ormonali nell'allevamento di animali produttori di alimenti. Dal punto di vista scientifico, infine, all'epoca dell'adozione delle misure sanitarie, nessuno degli studi disponibili aveva dimostrato senza ombra di dubbio che l'uso di sostanze ad azione ormonale negli animali fosse sicuro per la salute umana. Pertanto, con le direttive di disciplina del settore, era stato adottato il "principio di precauzione". La Comunità europea invocava il diritto, garantito dall'Accordo SPS ad ogni paese membro del WTO, di stabilire il livello di protezione della salute ritenuto appropriato per la popolazione.

Le misure adottate per l'esercizio di tale diritto devono essere compatibili con il livello di protezione stabilito. Nella scelta del livello di protezione, possono legittimamente rientrare priorità politiche e finanziarie non giudicabili con criteri oggettivi universali che invece possono essere adottati nel giudizio sulle misure adottate.

L'approccio precauzionario alla materia, era stato, in ultima analisi, scelto perché l'evidenza scientifica disponibile dimostrava che uno degli effetti degli ormoni in questione era sicuramente la carcinogenesi, ciò che non era noto era come e in quali circostanze questo effetto si manifestasse. Rivendicava inoltre, il diritto a stabilire un proprio standard qualora il corrispettivo proposto dal *Codex* non fosse ritenuto idoneo al raggiungimento del livello di protezione sanitaria scelto. Infine, rispetto agli standard internazionali, la posizione della Comunità europea sosteneva che questi costituiscono un riferimento solo per quei paesi che scelgono il livello di protezione sanitaria fissato da tali standard.

In relazione alla coerenza dei livelli di protezione scelti in diverse situazioni, la Comunità europea riteneva di aver seguito lo stesso principio per ormoni, altri farmaci veterinari e additivi alimentari. Ognuna di queste sostanze veniva valutata caso per caso e qualora una sostanza fosse giudicata pericolosa per la salute o potenzialmente pericolosa per la

salute, il livello di tolleranza veniva fissato a zero.

Nella controversia "OGM" la Comunità europea annunciava l'avanzamento dell'iter parlamentare di emanazione di un nuovo provvedimento che, introducendo norme sulla tracciabilità e l'etichettatura avrebbe condotto, entro la fine del 2003, alla rimozione della moratoria. L'introduzione di disposizioni sulla tracciabilità e sull'etichettatura avrebbe di fatto lasciato decadere le preoccupazioni legate fino ad allora all'assenza di queste misure di controllo e protezione. L'UE comunicava inoltre che la procedura di approvazione prevista dalla normativa era ormai operativa e che il Comitato scientifico aveva dato il suo parere sui metodi necessari per la conduzione della valutazione del rischio.

## Le conclusioni della giuria di esperti nella controversia "Ormoni"

Oltre una serie di considerazioni preliminari di carattere procedurale, le conclusioni del Panel furono.

Le misure adottate dalla Comunità europea non sono basate su standard internazionali.

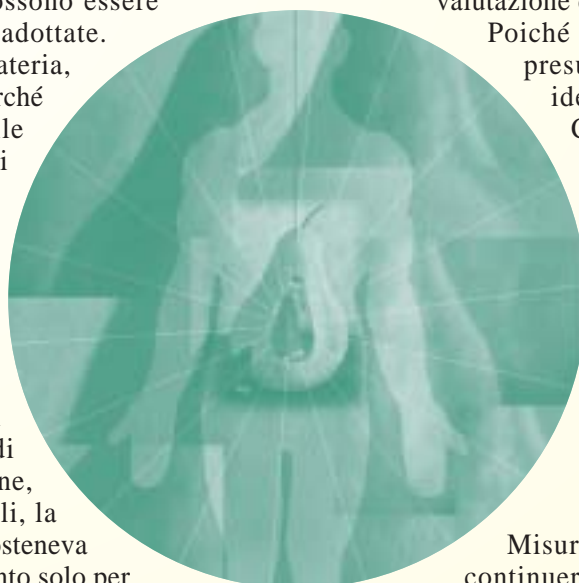
La Comunità europea ha dimostrato l'esistenza di una valutazione del rischio basata sui principi dell'Accordo SPS. Ciò nonostante, non ha soddisfatto i requisiti procedurali minimi, né ha dimostrato che il divieto di importazione di carne e prodotti a base di carne ottenuti da animali trattati secondo la corretta prassi, sia sostanzialmente basato sulla valutazione del rischio.

Poiché l'adozione di una misura sanitaria presuppone l'esistenza di un rischio identificabile, non è possibile per la Comunità europea vietare l'uso, secondo la corretta prassi, di questi ormoni come promotori di crescita.

La differenza nei livelli di protezione sanitaria fissati per gli ormoni somministrati allo scopo di promuovere la crescita e quelli presenti naturalmente nelle carni e in altri alimenti come prodotti endogeni, venne considerata "arbitraria e ingiustificabile".

## Conclusioni

Misure sanitarie a tutela della salute continueranno ad essere adottate dai governi nazionali sulla base delle scelte politiche in materia di salute. Differenze continueranno a registrarsi nei livelli di protezione ritenuti adeguati, poiché nel processo decisionale intervengono elementi di natura diversa rispetto al momento scientifico e dipendenti dalle diverse situazioni sociali, etiche, economiche, strutturali. Malgrado una forte tendenza alla globalizzazione del sistema produttivo, economico, finanziario, la storia delle popolazioni ha indirizzato



diversamente sia l'opinione pubblica sia la cultura scientifica. I bisogni e le aspettative del consumatore in materia di quantità, qualità, valore nutrizionale e culturale degli alimenti differiscono tra le diverse nazioni. La sicurezza sanitaria degli alimenti rimane uno dei perni centrali delle preoccupazioni del consumatore, ma, nel contesto europeo e nazionale, la mancanza di fiducia nel livello istituzionale politico e di controllo, rende sfumata e poco definita la percezione del pericolo per la salute. La mancanza di un adeguato sistema di comunicazione del rischio, più orientato dalla tecnica della "notizia" piuttosto che della "informazione", è alla base di ondate emotive verso rischi presupposti gravi e contribuisce alla perdita di fiducia nel livello istituzionale. D'altra parte, ad esempio, il consumatore italiano non saprebbe neanche individuare con certezza quali siano gli organismi e gli enti istituzionalmente deputati al controllo degli alimenti. Nemmeno saprebbe indicare "chi fa cosa". Conseguentemente tutti quei rischi che sfuggono dal proprio controllo personale vengono percepiti come "gravi". Il mondo produttivo, d'altro canto, si vede "imbrigliato" in una serie di vincoli e oneri che ne rallentano la crescita e la competitività internazionale. Spesso sottoposto a duplicazioni di controlli o a ripetute verifiche della medesima procedura sotto diversi punti di vista, perde fiducia nell'efficacia stessa dei controlli in ordine alla qualificazione delle produzioni.

Il federalismo introdotto con la riforma del titolo V della Costituzione richiede anche nella prevenzione veterinaria una precisa e puntuale applicazione degli accordi negoziati in sede di Conferenza stato regioni sia in termini di contenuti sia in termini temporali, pena la creazione di un sistema sanitario a macchia di leopardo penalizzante per il tessuto sociale e produttivo.

Se il ruolo del mondo scientifico è quello di proseguire, affinare e rilanciare la ricerca, il ruolo del sistema di controllo dovrebbe essere quello di applicare le norme sanitarie uniformemente sul territorio, quantomeno nazionale, e in modo tale da fornire al mondo scientifico ulteriori elementi di valutazione per la definizione di rischi precisi associati a alimenti e situazioni determinati. Sarebbe così possibile fornire al livello decisionale di gestione del rischio solide evidenze scientifiche che favoriscano l'introduzione di misure adeguate, coerenti e proporzionate. A tale fine occorrerebbe inoltre il potenziamento della cooperazione tra le diverse autorità pubbliche responsabili dell'applicazione della normativa in materia di sicurezza alimentare, al di là dei puri interessi di corporazione. Ciò appare ancora più evidente nel contesto di "catena alimentare" all'interno della quale possono generarsi in qualsiasi punto problematiche sanitarie in grado di trasmettersi ai segmenti successivi. Nel nuovo tessuto normativo europeo, il produttore primario viene considerato operatore del settore alimentare e ciò presuppone la capacità del sistema pubblico di controllo di esercitare quelle azioni di monitoraggio e sorveglianza inquadrate nell'ambito della sicurezza alimentare.

Sul piano internazionale l'obiettivo dovrebbe essere quello

di fornire il maggior supporto scientifico possibile al livello di protezione sanitaria scelto o l'adozione di standard internazionali che rendano sempre più efficiente l'armonizzazione e il riconoscimento di equivalenza delle misure adottate. Processo quest'ultimo, che può rappresentare criticità nel momento in cui paesi diversi adottano e conducono piani di sorveglianza e monitoraggio conseguenti a criteri diversi di valutazione del rischio. Altro aspetto che dovrebbe essere potenziato è la comunicazione fra i c.d. "addetti ai lavori", in modo tale che richieste diverse in termini di ispezione e controllo per gli alimenti in esportazione possano essere oggetto di attuazione pianificata da parte sia dei produttori sia degli enti incaricati al rilascio delle certificazioni.

Dalla capacità del sistema di controllo di adeguarsi contemporaneamente alle diverse richieste provenienti da più fronti dipende l'equilibrio del sistema. Privilegiare un settore a discapito di altri potrebbe rivelarsi una scelta miope e incoerente. A tutti gli anelli della "catena di controllo" è richiesto un ruolo fattivo per la sopravvivenza e la tutela di tutti gli anelli della "catena alimentare".

