



CINA

Il sistema di controllo per la sicurezza alimentare. Un modello in costante miglioramento?

MAURIZIO FERRI

Veterinario ufficiale, Consiglio direttivo SIMeVeP

A partire dall'adesione al WTO nel 2001, la Cina ha conosciuto una crescita economico-industriale senza precedenti abbinata a un'incessante penetrazione dei prodotti alimentari sui mercati globali. Purtroppo, i recenti scandali alimentari nazionali e internazionali associati principalmente ai contaminanti chimici e le frequenti allerte comunitarie del sistema RASFF hanno gettato un'ombra sulla attendibilità del sistema cinese di controllo per la sicurezza alimentare e attirato l'attenzione dei media e delle autorità sanitarie dei Paesi importatori sui discutibili livelli di sicurezza chimica e microbiologica dell'agro-alimentare cinese. Per affrontare tali criticità la Cina ha avviato un intenso processo di riforma amministrativo-gestionale allo scopo di tutelare la sicurezza dei consumatori cinesi e assicurare ai propri prodotti alimentari immessi sul mercato globale i necessari livelli di conformità agli standard internazionali. Il presente lavoro offre una analisi del contenuto della recente normativa cinese per la sicurezza alimentare e del relativo sistema di gestione dei controlli ufficiali. Pur riconoscendo i recenti sforzi compiuti dalle autorità sanitarie governative permangono evidenti criticità del sistema di controllo ufficiale caratterizzato da una confusa suddivisione delle responsabilità e insufficiente supervisione centro-periferia. A ciò si aggiunge un'estrema frammentazione dell'industria alimentare con milioni di produttori locali e i relativi problemi di tracciabilità; non sufficiente implementazione dell'approccio integrato di filiera con una produzione primaria, in particolare il settore dell'acquacoltura particolarmente vulnerabile ai contaminanti chimici e microbiologici; forte atteggiamento protezionistico dei governi locali; frequenti episodi di corruzione di pubblici ufficiali che minano l'efficacia e l'attendibilità dei controlli ispettivi. Il lavoro prosegue con la descrizione delle principali similitudini e differenze del quadro giuridico alimentare e dei rela-

tivi sistemi di controllo dell'Unione europea con quello della Repubblica cinese in funzione di una possibile armonizzazione. Sulla base dell'analisi vengono fornite alcune raccomandazioni finalizzate a migliorare l'equivalenza del sistema di sicurezza alimentare della Cina con gli standard internazionali e dell'UE, in particolare: creazione di una piattaforma di discussione per la rivalutazione del quadro normativo e sistema amministrativo per la sicurezza alimentare; finanziamento di programmi di assistenza tecnica nazionali e internazionali per la sicurezza alimentare con il coinvolgimento diretto dei soggetti nazionali volti a migliorare le attività di coordinamento e supervisione centrale e il relativo flusso informativo centro-periferia; più attivo coinvolgimento della società civile (Ong, associazioni di consumatori, *watchdog*) nel processo di consultazione (sviluppo delle *policy*) sui temi ambientali e di sicurezza alimentare; promozione del modello di partnership pubblico (Governo)-privato per migliorare i livelli di sicurezza dei prodotti alimentari.

La Cina e il contesto globale

La progressiva espansione del commercio estero cinese nei settori ritenuti strategici per il mercato mondiale ha svolto un ruolo cruciale nello sviluppo economico e industriale del Paese, il cui Pil ammonta al 15% dell'economia mondiale. A partire dall'adesione ufficiale all'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO) nel novembre del 2011, la Cina si è aperta alla concorrenza internazionale e agli investimenti diretti esteri¹, anche in virtù della partecipazione al *Codex Alimentarius*².

Purtroppo a fare da infelice contrasto al processo di transizione della Cina verso l'economia di mercato, con il progressivo passaggio da un modello di società agricola ad uno

¹Nel 2013 avviene una delle più importanti fusioni di aziende alimentari cinesi e americane. La Shuanghui International holdings Ltd. acquisisce per 7,1 milioni di dollari l'americana Smithfield Food Inc. Entrambi rappresentano le più grandi aziende produttrici di carne suina nei rispettivi Paesi (<http://mobile.reuters.com/article/idUSBRE98N00320130924?irpc=932>).

²Il *Codex* creato dalla FAO e OMS nel 1962 è un organo tecnico internazionale responsabile della definizione degli standard internazionali per la produzione e commercializzazione di prodotti alimentari e dei relativi processi.

industriale, c'è la sequenza impressionante degli scandali nazionali e internazionali legati ai prodotti alimentari cinesi che hanno spinto le autorità di controllo dei Paesi importatori ad adottare severe misure di restrizione e imporre divieti commerciali.

L'intensa industrializzazione e l'espansione urbana nel Paese hanno inoltre prodotto una progressiva riduzione dei terreni arabili. In Cina, infatti, con una popolazione di 1,3 miliardi di persone e una estensione di 122 milioni di ettari di territorio arabile, la disponibilità di terreno si è ridotta a 0,27 ettari per nucleo familiare, il 40% in meno della media mondiale. L'eccessivo sfruttamento causato dalla ridotta disponibilità di terreno coltivabile, ha comportato l'utilizzo/abuso di pesticidi, fertilizzanti, promotori di crescita e farmaci nelle produzioni animali con inevitabile impatto ambientale e diminuzione dei livelli di sicurezza dei prodotti agricoli³. Uno studio recente suggerisce che quasi la metà delle 210.000 tonnellate di antibiotici prodotti in Cina viene impiegata nelle produzioni animali⁴ con le inevitabili conseguenze legate al fenomeno della diffusione dell'antibiotico-resistenza. Da recenti indagini volumi elevati di sulfamidici, tetracicline e fluorochinoloni (enrofloxacin, fleroxacin e norfloxacin) risultano ampiamente utilizzati nel settore agricolo⁵.

La Cina è stata ed è tuttora al centro di innumerevoli scandali alimentari legati all'uso intenzionale e fraudolento di sostanze chimiche vietate.

Tra questi si cita l'emergenza sanitaria internazionale del 2008 legata alla presenza di melamina nella polvere di latte e relativi prodotti cinesi, con più di 50.000 ricoveri, 300.000 persone colpite e 6 decessi tra i bambini. Nello stesso anno in Giappone ci fu lo scandalo degli gnocchi con carne di maiale (jiaozi) contenente i pesticidi metamidofos, dichlorvos e parathion con centinaia di persone colpite. A livello nazionale fecero scalpore gli scandali legati a: prosciutti trattati con il pesticida *dichlorvos* (organofosfato volatile cancerogeno) nella provincia di Jinhua; vendita fraudolenta di carni di topo e di volpe spacciate per carne di agnello e di carne di gatto venduta come carne di coniglio nella provincia di Shanghai; produzione illegale di carni di maiale con paraffina e sali industriali vendute come carni bovine che portò alla chiusura di sei negozi nella provincia di Shaanxi; nel 2011 l'utilizzo illegale degli olii ricavati dai materiali grassi di scarto delle macellazioni o da simili residui raccolti

dalle fogne per la cottura di cibi negli esercizi di gastronomia e da parte di *street vendors*⁶; e ancora sempre nel 2011 l'impiego illegale di clenbuterolo negli allevamenti suini⁷. Di recente, nel gennaio 2014, l'incidente che ha colpito la catena cinese Walmart con il massiccio richiamo di prodotti a base di carne di asino contenente Dna di volpe⁸.

Da un recente studio di analisi univariata di tutti gli incidenti verificatisi in Cina dal 2009 al 2013, emerge come le cause di tali scandali siano prevalentemente associate alla fase della lavorazione (66%) seguita da quella della somministrazione-consumo⁹. I motivi sono noti e riguardano l'utilizzo eccessivo e illegale di additivi alimentari e altre sostanze conservanti non autorizzati allo scopo di estendere la commerciabilità di prodotti semilavorati¹⁰. Diversamente gli incidenti collegati alla fase della produzione primaria sono da ricondurre alla presenza eccessiva di contaminanti ambientali e alle cattive pratiche agricole per la lavorazione delle materie prime, con l'uso massivo e intenzionale di pesticidi nei vegetali (frutta e verdure) per aumentare le rese e la somministrazione agli animali di mangimi contenenti additivi illegali, antibiotici e promotori di crescita. Il quadro appena descritto si inserisce in un contesto caratterizzato dalla scarsissima sensibilità dei produttori sui temi della sicurezza alimentare, dalla frammentazione dei livelli di controllo ufficiale e da un sistema di distribuzione commerciale caotico e in gran parte non regolamentato.

L'industria alimentare cinese estremamente frammentata conta circa 450.000 imprese di trasformazione alimentare, di cui oltre il 70% con meno di dieci addetti. Da una recente indagine svolta dalla *State Food and Drug Administration* (SFDA), risulta che il 29% delle aziende esaminate non implementa gli standard di produzione e il 50% non possiede certificati sanitari e/o licenze per il commercio¹¹.

Tali imprese si riforniscono da centinaia di milioni di piccole aziende e allevamenti a conduzione familiare, la maggior parte delle quali non è più grande di un campo di pallacanestro¹². È chiaro che in queste condizioni risulta quasi impossibile individuare e localizzare il problema e dunque garantire una efficace supervisione da parte dei governi locali, se si considera inoltre che per evitare le ispezioni governative gran parte degli esercizi cambia frequentemente sede. Dall'analisi di osservatori internazionali emerge inoltre come, nonostante i recenti tentativi di razionalizzazione e semplificazione da

³ Yingling Liu, *Shrinking Arable Lands Jeopardizing China's Food Security*, WorldWatch Inst., Apr. 18, 2006.

⁴ Wu, Alex. *Livestock in China given too many antibiotics*. The Epoch times. 12 January 2012. <http://www.theepochtimes.com/n2/china-news/livestock-in-china-given-too-many-antibiotics-173946.html>.

⁵ Peter Collignon and Andreas Voss. *China, what antibiotics and what volumes are used in food production animals? Antimicrobial Resistance and Infection Control* (2015):4:16

⁶ <http://www.washingtonpost.com/blogs/worldviews/wp/2013/10/28/you-may-never-eat-street-food-in-china-again-after-watching-this-video/>

⁷ Il clenbuterolo viene utilizzato illegalmente negli allevamenti suini per incrementare la crescita e la parte magra delle carni. Tra il 2008 e il 2007 in Cina sono stati notificati 18 focolai di intossicazione con un decesso e 1.7000 persone intossicate: <http://m.chinapost.com.tw/china/2011/03/18/295146/Clenbuterol-tainted-pork.htm>.

⁸ <http://www.foodsafetynews.com/2014/01/chinese-wal-mart-recalls-donkey-meat-for-containing-fox/>.

⁹ Yongsheng Liu, Qingnan Zhang, Qingqing Li (2014). A Research on Mechanisms and Countermeasures of the Food Safety Incidents Occurring on Food Supply Chain. *Journal of Service Science and Management*, 7, 337-345.

¹⁰ Nel 2007, l'AQSIQ pubblica il seguente elenco di prodotti chimici industriali velenosi aggiunti intenzionalmente dai produttori agli alimenti allo scopo migliorarne il sapore e la conservabilità (<http://www.39kf.com/focus/spaq/01/2009-03-11-573535.shtml>): melamina aggiunta al latte per aumentare il contenuto proteico; acido cloridrico e capelli umani, ricchi di aminoacidi aggiunti alla salsa di soia; acido tannico utilizzato con alcool e acqua per produrre vino rosso; dichlorvos (pesticida) aggiunto agli insaccati per migliorare il sapore; formaldeide aggiunto alle zuppe calde per migliorare il gusto; zolfo aggiunto alla frutta secca come conservante; cera di paraffina utilizzato come conservante nel riso; solfato di rame usato come conservante nei funghi secchi; clenbuterolo aggiunto ai mangimi per maiali per ridurre il grasso ed incrementare il muscolo.

¹¹ Miao Junjie, Zhang Yanran, and Wang Yujuan, *Zhongguo Shipin Jianshe Zhonghua Shipin Yuantao* [China's Food Safety Management Focuses on Food Supply], Liaowang, May 23, 2007.

parte del Governo centrale, il processo ispettivo continua ad essere minato sia dall'incapacità degli ispettori locali di gestire la tracciabilità di un numero elevatissimo di produttori locali o di individuare il problema attraverso l'analisi del rischio, sia dal forte atteggiamento protezionistico dei governi locali e dai frequenti episodi di corruzione di pubblici ufficiali¹³.

I discutibili livelli di sicurezza associati ai prodotti alimentari cinesi emergono anche dall'analisi del sistema di allerta comunitario RASFF¹⁴ e di quello americano FDA Alert system¹⁵. In Europa solo nel 2013 sono state notificate 274 allerte comunitarie comprensive di rifiuti alle frontiere, per non conformità di tipo chimico (residui di farmaci veterinari, pesticidi, metalli pesanti) in prodotti provenienti dalla Cina, che nell'elenco dei Paesi "trasgressori" compare al primo posto con 433 allerte comunitarie. La pericolosità documentata di alcuni prodotti alimentari cinesi immessi sul mercato internazionale oltre che produrre una notevole esposizione mediatica con le inevitabili reazioni politiche e penalizzazioni commerciali, ha causato una maggiore attenzione ispettiva da parte degli organi di controllo dei Paesi importatori. Il problema è sentito anche all'interno del Paese dove si è altresì generata una estesa sensibilizzazione dei consumatori cinesi. Da una recente indagine promossa da *PewReviewCenter* risulta come nel periodo 2008-2013 è aumentata (+26%) la percentuale dei consumatori cinesi preoccupati per la sicurezza e la qualità dei prodotti che consumano. La sicurezza alimentare, la qualità di prodotti e la sicurezza dei farmaci tendono ad essere temi particolarmente sentiti tra i giovani (18-20 anni) e persone appartenenti a fasce di reddito elevate e che vivono in aree urbane¹⁶. Una recente indagine svolta tra i consumatori delle principali città ha dimostrato come il 85% degli intervistati riconosce l'importanza della sicurezza e qualità durante gli acquisti di pesce fresco e carne¹⁷.

Ma come reagiscono le autorità cinesi?

Le autorità governative cinesi, consapevoli dei vantaggi legati al rapido sviluppo economico del Paese e al ruolo crescente sul mercato globale, si sono convinte della necessità di riformare il sistema di controllo per la sicurezza alimentare puntando a un miglioramento normativo e a una semplificazione dell'assetto organizzativo-istituzionale in linea con gli standard internazionali. In questo contesto le regole stabilite dall'Unione europea, ritenuta uno dei Paesi più sicuri al mondo per i prodotti agricoli, costituisce un *benchmark* per il processo di revisione in atto.

In Cina, una pletora di diversi regolamenti sono stati appro-

vati negli ultimi anni. Ma un rapido cambiamento lo si è avuto con la prima legge sulla sicurezza alimentare (FSL-*Food safety Law*) promulgata nel 2009 dopo cinque anni di intensa discussione parlamentare¹⁸.

Nello stesso anno il Consiglio di Stato pubblica una prima serie di regolamenti attuativi della FSL seguiti dai regolamenti emanati dai seguenti dipartimenti: Amministrazione per la supervisione della Qualità, Ispezione e Quarantena (AQSIQ); Amministrazione Statale per l'Industria e Commercio (SAIC) e Amministrazione per la certificazione e accreditamento (CNCA).

Ad una prima lettura il testo della FSL contiene evidenti punti di forza coerenti con il tentativo di creare un sistema moderno per la gestione della sicurezza alimentare, conforme agli standard internazionali e in linea con le aspettative dei consumatori.

La FSL introduce cambiamenti significativi¹⁹. Viene definito un nuovo approccio preventivo basato sulle attività di sorveglianza e monitoraggio; vengono specificate le responsabilità degli operatori del settore alimentare e ribadita la volontà di unificare le norme nazionali di sicurezza alimentare e gli standard dei prodotti alimentari. Attualmente il Governo è impegnato a ridurre il numero elevato (5.000) degli standard per la sicurezza alimentare, spesso sovrapponibili e non armonizzati con quelli internazionali. La Commissione nazionale per la salute e la pianificazione familiare (*National Health and Family Planning Commission-NHFPC*), ex Ministero della Salute, ha pubblicato di recente un documento relativo a un progetto di pianificazione e integrazione degli standard per il periodo 2014-2015, aperto anche alla consultazione pubblica.

La FSL inoltre razionalizza il sistema di ispezione; definisce, seppure non completamente, le responsabilità del governo locale; istituisce il sistema di valutazione dei rischi per la sicurezza alimentare; rafforza il regime sanzionatorio e penale per i reati alimentari e dedica un intero capitolo alla definizione degli standard obbligatori chimici e microbiologici per i prodotti alimentari.

Il regolamento di applicazione della FSL si compone di diversi capitoli dedicati al monitoraggio e valutazione dei rischi per la sicurezza alimentare; ispezione degli alimenti; importazione ed esportazione; manipolazione e responsabilità legali. Un passo decisivo nel processo di trasparenza tecnico-amministrativa è la condivisione tra le diverse istituzioni (art. 2) delle informazioni tecniche sulla sicurezza alimentare e ispezione degli alimenti e l'adozione del meccanismo in uso nei Paesi occidentali, che prevede la consultazione degli stakeholder e dell'opinione pubblica in generale nel processo legislativo²⁰.

Per comprendere la nuova FSL e le modalità di controllo della sicurezza alimentare è necessario conoscere il processo

¹² House Energy and Commerce Committee, Subcommittee on Oversight and Investigations Staff trip report, "Food from China: Can We Import Safely?" Released October 5, 2007.

¹³ Ellis, L.J., Turner, J.L., 2008. Sowing the seeds: opportunities for US-China cooperation on food safety. In: China Environment Forum. Woodrow Wilson International Center for Scholars Washington, DC.

¹⁴ <https://webgate.ec.europa.eu/rasff-window/portal/?event=SearchForm&cleanSearch=1#>.

¹⁵ http://www.accessdata.fda.gov/cms_ia/default.html

¹⁶ <http://www.pewglobal.org/files/2013/09/Pew-Global-Attitudes-Project-China-Report-FINAL-9-19-132.pdf>

¹⁷ Blissett, G., Harrell, J.C., 2008. Full value traceability. IBM Global Business Services (http://www-935.ibm.com/services/us/gbs/bus/pdf/fvt_whitepaper_0069_en.pdf)

¹⁸ Il testo inglese della Food Safety Law of the People's Republic of China è disponibile all'indirizzo: <http://apps.fas.usda.gov/gainfiles/200903/146327461.pdf>.

¹⁹ Liu, J. H. (2009). The six major bright spot of Food Safety Law. China.Com, Online at. http://news.022china.com/2009/04-05/57452_0.html.

²⁰ <http://www.globalpolicywatch.com/2014/07/new-food-safety-law-for-china>.

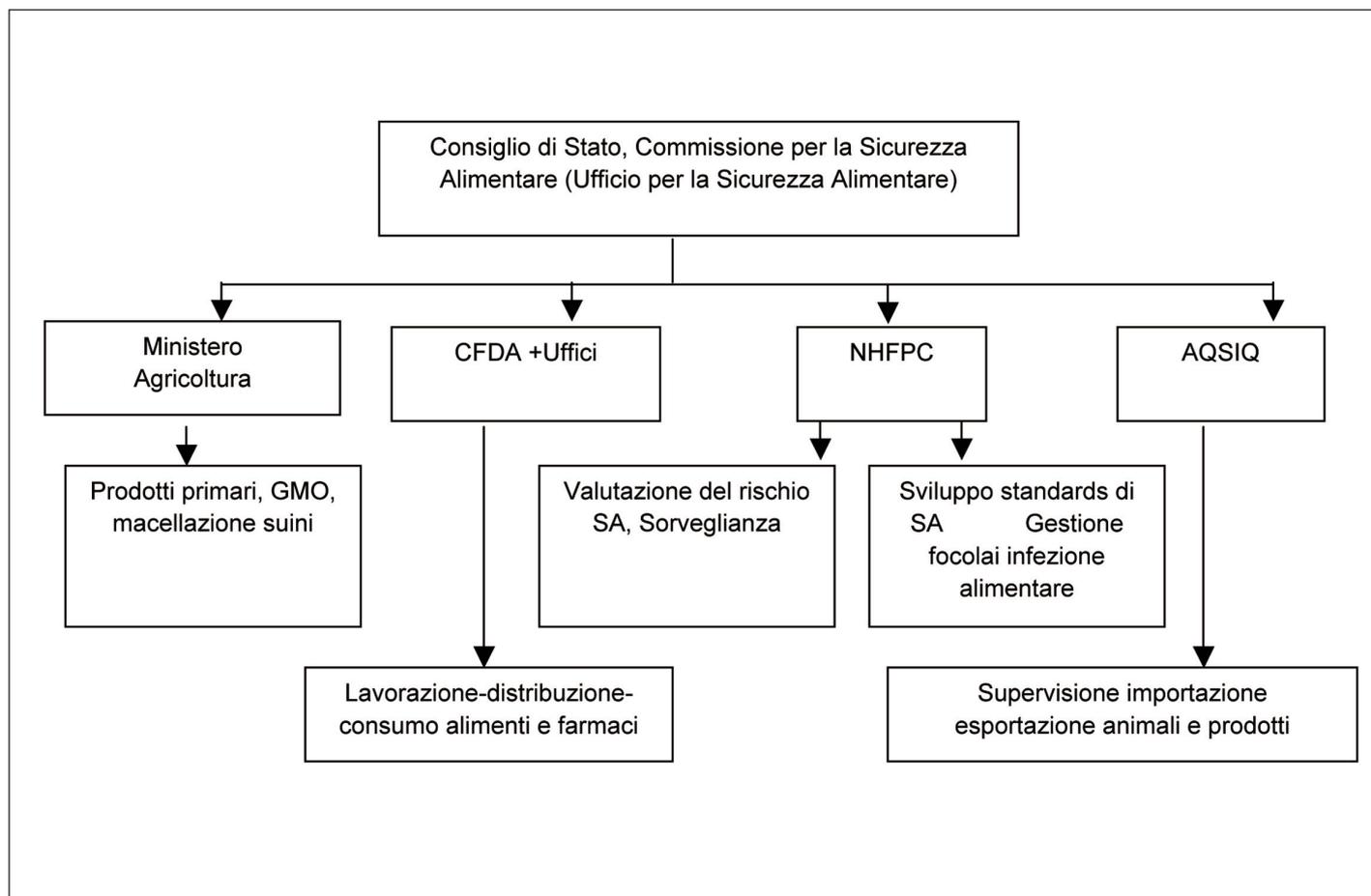


Figura 1. Sistema di gestione della sicurezza alimentare in Cina.

legislativo cinese e il funzionamento dell'apparato governativo con le diramazioni periferiche.

La Cina ha un sistema di governo centralizzato costituito dal Governo centrale di Pechino e dai governi locali. Nel rispetto del principio del "centralismo democratico" dettato dalla Costituzione i governi locali sono subordinati al governo centrale. All'apice della struttura statale c'è il Congresso Nazionale del Popolo (NPC-*National Peoples Congress*) che costituisce l'organo legislativo. Al di sotto e sottoposto alla sua supervisione c'è il Consiglio di Stato che rappresenta l'amministrazione centrale del Paese con un gabinetto composto dal Presidente, dai ministri, dalle commissioni e diverse amministrazioni. Il NPC approva le leggi trasmesse dal Consiglio di Stato.

L'amministrazione periferica prevede quattro livelli di governo locale che in ordine decrescente sono: province (22), contee, città e comuni. Le province costituiscono il livello più vicino al governo centrale e riferiscono direttamente al Consiglio di Stato. Nonostante appartengano allo stesso livello burocratico dei ministeri

di Pechino, per la Costituzione sono ritenuti governi locali. Ciascuno dei quattro livelli di governo locale imita la struttura del Consiglio di Stato con i dipartimenti appartenenti a: Ministero della Salute, Ministero dell'Agricoltura, Amministrazione per la Vigilanza della Qualità, Dipartimento per la Quarantena e Ispezione (AQSIQ), Dipartimento per gli Alimenti e Farmaci (CFDA).

Sistema di gestione del controllo degli alimenti in Cina

Ai sensi dell'articolo 4 della FSL, la struttura del sistema di controllo ufficiale degli alimenti in Cina prevede i seguenti organi:

- il Consiglio di Stato (istituito nel febbraio 2012);
- la Commissione per la Sicurezza Alimentare del Consiglio di Stato incaricata di applicare le sue disposizioni²¹ e in particolare di analizzare la situazione della sicurezza alimentare nel Paese, coordinare le attività e proporre le principali misure di *policy*;

²¹ La Commissione per la sicurezza alimentare del Consiglio di Stato (China's National Food Safety Commission) si compone di 3 vice-premiers, 15 funzionari ministeriali appartenenti a 15 dipartimenti, compresi il Ministero della Salute, Agricoltura, l'AQSIQ, l'IAC e la CFDA. La Commissione svolge un ruolo nell'analisi della situazione attuale del paese relativa alla sicurezza alimentare e pianifica le azioni congiunte dei diversi dipartimenti. Da Chenhao Jia, David Jukes. "The national food safety control system of China. A systematic review. Food Control 32 (2013) 236-245.

- i seguenti dipartimenti: AQSIQ, NHFPC, Ministero della Agricoltura e CFDA ciascuno responsabile di una fase specifica della filiera alimentare.

Il nuovo modello organizzativo creato dal Consiglio di Stato nel marzo 2013 è il risultato di un processo di revisione e semplificazione del sistema di controllo precedentemente basato sulla divisione di competenze per fasi specifiche della filiera. I dipartimenti oggi hanno competenze prodotto-specifiche (figura 1). Il Ministero dell'Agricoltura è responsabile della gestione e controllo della produzione primaria degli alimenti non di origine animale e supervisione degli impianti di macellazione suina e avicola. Ad esso, in cooperazione con il NHFPC (*National Health and Family Planning Commission*), spetta il compito di definire gli *standards* nazionali dei limiti massimi residui dei pesticidi e dei relativi metodi di prova e di controllo.

La *China Food and Drug Administration* (CFDA) fondata sulla base della precedente SFDA con il ruolo di *risk manager*, supervisiona la produzione, distribuzione e consumo di alimenti e farmaci. Il suo analogo è la FDA statunitense. La NHFPC attraverso specifici dipartimenti svolge l'attività di valutazione del rischio, sorveglianza, sviluppo degli standard di sicurezza alimentare e gestione dei focolai di infezione alimentare. L'AQSIQ²² organo indipendente del Ministero dell'Agricoltura, attraverso gli uffici per l'importazione ed esportazione degli alimenti e il Dipartimento per la Supervisione e Quarantena degli animali e piante, svolge i compiti di supervisione della sicurezza degli alimenti e dei prodotti agricoli importati e destinati all'esportazione.

Tali agenzie dispongono di uffici periferici ai diversi livelli dell'organizzazione amministrativa (province, contee, città e comuni).

Valutazione del rischio di sicurezza alimentare in Cina

Il Capitolo 2 della FSL dal titolo "*Surveillance and Assessment of Food Safety Risks*" descrive negli articoli dall'11 al 17 la procedura di valutazione del rischio e gli organi incaricati²³. I dettagli sono contenuti nel regolamento di esecuzione della FSL nel capitolo II-*Food safety risk monitoring, assessment, and food safety standard*²⁴. L'approccio utilizzato soddisfa i requisiti dello schema in-

ternazionale di *risk assessment* (*Codex Alimentarius Commission*, EFSA, USDA/FSIS/EPA). Il Ministero della salute promulga nel 2010 due regolamenti sul monitoraggio (*Risk monitoring regulations*) e valutazione del rischio (*Risk assessment regulations*)²⁵. Sebbene questi regolamenti non definiscano in modo chiaro gli obiettivi e il campo di applicazione della valutazione del rischio introducono quelli di pericolo, identificazione del pericolo, caratterizzazione del pericolo valutazione dell'esposizione e caratterizzazione del rischio²⁶.

L'attività di valutazione del rischio era già iniziata nel 2009 con l'istituzione da parte del Ministero della Salute della prima Commissione per la valutazione del rischio. Il passaggio successivo vede la creazione a ottobre del 2011 del CFSA (*China National Center for Food safety risk assessment*) quale agenzia indipendente incaricata di fornire il supporto tecnico al livello decisionale corrispondente al CFDA. Il NHFPC svolge un ruolo di coordinamento generale per l'attività di valutazione del rischio attraverso il CFSA ed elaborazione degli standard per la sicurezza alimentare. L'attività di valutazione del rischio viene svolta quando c'è necessità di supportare in modo scientifico il processo di revisione degli standard nazionali di sicurezza alimentare; quando vengono identificati nuovi fattori che possono mettere a rischio la sicurezza alimentare, o per definire il profilo di sicurezza di un alimento. Gli *standards* vengono invece revisionati e approvati dalla Commissione per la valutazione degli standard di sicurezza alimentare (*National Committee on Food Safety Standards*)²⁷ sulla base dei risultati del monitoraggio e valutazione del rischio.

Per la valutazione dei rischi per la sicurezza alimentare opera anche una Commissione di esperti (*National Food Safety Risk Assessment Expert Committee*) istituita nel 2009, autorizzata dal Consiglio di Stato e composta da 42 esperti in materia di igiene, agricoltura, alimenti e nutrizione, incaricati di sviluppare i piani di valutazione del rischio, revisionare i precedenti rapporti e fornire informazioni scientifiche alle agenzie governative per la comunicazione del rischio²⁸. Il CFSA fornisce il supporto amministrativo e di segretariato alla Commissione di esperti secondo lo schema in uso per il *Joint Expert Meeting o Microbiological Risk Assessment* (JEMRA) del WHO.

²² Secondo la normativa cinese l'AQSIQ, livello ministeriale al di sotto del Consiglio di Stato ha la responsabilità per i controlli sull'importazione ed esportazione di prodotti alimentari, piante ed animali. Si occupa di qualità, metodologia ispettiva, quarantena sanitaria, certificazione, accreditamento e standardizzazione, nonché attività sanzionatoria. L'AQSIQ amministra direttamente la CIQs provinciali. (DG(SANCO) 2013-6864-MR FINAL) consultabile online: http://ec.europa.eu/food/fvo/rep_details_en.cfm?rep_id=3267.

²³ Articolo 13 (Food Safety Law). Viene istituito un meccanismo nazionale per la valutazione dei rischi per la sicurezza alimentare di natura biologica, chimica fisica negli alimenti e additivi alimentari. Il dipartimento esecutivo della salute (attualmente il NHFPC) sotto il Consiglio di Stato è responsabile dell'organizzazione della valutazione dei rischi per la sicurezza alimentare. La valutazione del rischio per la sicurezza alimentare deve essere effettuata sulla base di metodi scientifici, informazioni sulla sorveglianza dei rischi di sicurezza alimentare, dati scientifici e altre informazioni pertinenti.

²⁴ <http://apps.fas.usda.gov/gainfiles/200905/146347786.pdf>

²⁵ Shipin anquan fengxian pinggu guanli guiding (shixing) [Risk Assessment Administrative Regulations (Trial)] arts. 3-5 (promulgato dal Ministero della Salute, Settembre 9, 2010).

²⁶ John Balzano (2012). China's Food Safety Law: Administrative Innovation and Institutional Design in Comparative Perspective. *Asian-Pacific Law & Policy Journal* [Vol. 13:2].

²⁷ Il National Committee on Food Safety Standards Reviewing è composto da oltre 300 membri con sottocomitati incaricati di definire gli standard chimici (additivi alimentari, residui di pesticidi, residui di farmaci veterinari), microbiologici, nutrizionali, e per i materiali di confezionamento.

²⁸ People's Daily Online. (2009). China sets up expert panel to assess food safety. <http://english.peopledaily.com.cn/90001/90776/90882/6836085.html>

Nel 2010, la Commissione di esperti pubblica tre documenti tra cui le linee guida per la valutazione del rischio (*Guidelines for Conducting Food Safety Risk Assessment*)²⁹.

L'analisi del rischio viene dunque assicurata attraverso un stretta collaborazione tra il livello decisionale burocratico-amministrativo e la comunità scientifica.

La nuova organizzazione si dimostra funzionale alle esigenze di miglioramento delle infrastrutture per la sorveglianza per la sicurezza alimentare, comprese le attività di monitoraggio dei contaminanti chimici e microbiologici e di sorveglianza dei focolai di infezione alimentare.

Negli ultimi anni la Cina ha investito milioni di dollari per il potenziamento e miglioramento dell'attività di sorveglianza, ispezione e analisi degli alimenti. Nel Paese ci sono 60.000 istituti che effettuano analisi degli alimenti con 64.000 tra ispettori e tecnici di laboratorio. Questi numeri sono serviti a incrementare la copertura ispettiva e potenziare l'attività di campionamento. L'attività di monitoraggio viene oggi assicurata attraverso 2.142 siti sentinella che garantiscono il 100% e 74,6% di copertura rispettivamente per il livello provinciale e di contea. La rete per la sorveglianza delle infezioni alimentari invece comprende 1.335 ospedali sentinella e 3.136 centri di controllo locali³⁰. Il miglioramento dei sistemi di sorveglianza ha portato nel 2012 alla notifica di 917 focolai di infezione alimentare con 13.679 casi umani, la maggior parte dei quali causati da patogeni quali *Salmonella*, *Bacillus*, *Vibrio*, *Staphylococcus aureus*³¹.

Dall'applicazione della FSL nel 2009 a oggi l'attività di valutazione del rischio è stata incessante come è testimoniato dalle recenti pubblicazioni di studi di valutazione quantitativa del rischio da parte del CFSA per le seguenti combinazioni patogeno-prodotto: *Salmonella* nelle carni di pollo³² e altri alimenti³³; *Campylobacter jejuni* nel pollo³⁴, *Listeria monocytogenes* nei prodotti a base di carne cotti³⁵, *Vibrio parahaemolyticus* nelle ostriche³⁶ e nel salmone crudo affettato³⁷. A questi si aggiungono altri studi di valutazione del rischio di contaminanti chimici (es. deossinivalenolo, piombo, ftalati esteri, caramello, azodicarbomanide).

Tralasciando le critiche che attengono il formato di tali studi individuabili essenzialmente nella mancanza di pianificazione e nella non esplicita definizione del campo di applicazione o

delle opzioni di gestione del rischio, requisiti che caratterizzano i modelli in uso negli Stati Uniti e nell'Unione europea, è rimarchevole lo sforzo compiuto dal Governo cinese per accrescere il *know-how* della valutazione del rischio e proteggere sia i consumatori cinesi sia l'export alimentare. C'è da osservare comunque che l'articolo 13 della FSL nel sottolineare il concetto di trasparenza anche mediante il coinvolgimento (consultazione pubblica) degli *stakeholders* nel processo di valutazione del rischio, introduce il requisito della pianificazione e rafforza il concetto di utilizzabilità dei risultati della valutazione del rischio per le opzioni di gestione del rischio. Per un'analisi più approfondita dell'esperienza di valutazione quantitativa del rischio condotta in Cina si suggerisce la lettura del recente lavoro di Q. L. Dong e coll.³⁸. Lo sviluppo delle conoscenze sulla sicurezza alimentare (in particolare la valutazione quantitativa del rischio) e il corrispondente rinnovato *design* istituzionale, merito anche della assistenza tecnica internazionale³⁹ sono il segno di un'accesa consapevolezza del legislatore cinese sull'importanza della collaborazione tra organi amministrativi e comunità di esperti scientifici e della necessità di garantire l'indipendenza e l'autonomia del processo scientifico in accordo agli standard internazionali, *in primis*, il *Codex*. Partendo dal principio della trasparenza sancito nei Regolamenti cinesi sulla valutazione del rischio e sugli standard di sicurezza alimentare e assicurato attraverso la puntuale consultazione degli esperti scientifici, del mondo accademico e della società civile, e in un contesto di crescente liberalizzazione dell'informazione, la scienza viene integrata nel processo decisionale attraverso la definizione e articolazione delle diverse funzioni e sovrastrutture che sovrintendono al processo di analisi del rischio. E in ciò la Cina manifesta la chiara intenzione di creare un modello di analisi del rischio simile a quello in uso nei Paesi occidentali, *in primis*, l'Europa⁴⁰.

La sicurezza dei prodotti di acquacoltura importati dalla Cina

La Cina sin dall'adesione al WTO è diventato il più grande Paese esportatore di prodotti di acquacoltura nel mondo e il terzo esportatore di prodotti della pesca marini negli Stati

²⁹ China National Center for Food Safety Risk Assessment. (2010a). Guidelines for conducting food safety risk assessment (<http://www.cfsa.net.cn:8033/UploadFiles/news/upload/2013/2013-12/23118998-ab0e-4fd5-91c1-9f29b5c4677f.pdf>).

³⁰ Applying science-based risk analysis to improve food safety. Case study: China. Leo Gorris. Presentazione al CIFSQ, 5 Novembre, Shanghai, China.

³¹ National Health and Family Planning Commission. (2013). National food poisoning issues in 2012. (<http://www.moh.gov.cn/mohwsyjbg/s7860/201303/b70872682e614e4189d0631ae5527625.shtml>).

³² Jianghui Zhu et coll. (2013). Prevalence and quantification of Salmonella contamination in raw chicken carcasses at the retail in China. Foodborne pathogens and disease. 10/2013.

³³ Fan, Y. X., & Liu, X. M. (2008). Quantitative microbiological risk assessment of Salmonella spp. in common catering foods. Chinese Journal of Preventive Medicine, 42, 312-316.

³⁴ Prevalence and Risk Assessment of Campylobacter jejuni in Chicken in China. Wang Jun, Guo Yun Chang, and Li Ning. Biomed Environ Sci, 2013;26(4):243-248.

³⁵ Tian J, Fan YX (2011). Quantitative risk assessment of Listeria monocytogenes in bulk cooked meat products. Zhonghua yu fang yi xue za zhi [Chinese journal of preventive medicine]. 2011 Jun;45(6):537-42.

³⁶ Quantitative risk assessment of Vibrio parahaemolyticus in retail raw oysters in Fujian. Chinese Journal of Food Hygiene, 18, 103-108.

³⁷ Liu, H., Luo, B. Z., Qin, L. X., Gu, Q. F., Wu, C. F., & Yuan, W. J. (2012). Quantitative risk assessment of Vibrio parahaemolyticus in raw salmon slices. Chinese Journal of Food Hygiene, 24, 18-22.

³⁸ Q.L. Dong, G.C. Barker, L.G.M. Gorris, M.S. Tian, X.Y. Song, P.K. Malakar (2014). Status and future of Quantitative Microbiological Risk Assessment in China. Trends in Food Science & Technology xx (2014),1-11.

³⁹ Il programma Global Food Safety Partnership GFSP creata nel 2012 e coordinata dalla World Bank costituisce un esempio di assistenza fornita alle autorità cinese sotto forma di capacity building (formazione, assistenza tecnico-laboratoristica, GHP, HACCP) in sicurezza alimentare e di collaborazione pubblico-privato (<http://www.worldbank.org/en/topic/agriculture/brief/global-food-safety-partnership>).

⁴⁰ Liu, H., cit. pag. 9.

Uniti. Tra i Paesi industrializzati gli Stati Uniti, il Giappone e l'Unione Europea costituiscono i più grossi importatori dei prodotti di acquacoltura cinese. Il settore dell'acquacoltura vale 8,7 miliardi di dollari e rappresenta il 70% del totale della produzione mondiale. Con circa 4,5 milioni di allevatori, contribuisce in modo significativo all'approvvigionamento nazionale e alla crescita economica del Paese⁴¹. Gli allevamenti sono concentrati prevalentemente nelle regioni centro-orientali lungo il fiume Yangtze e a Sud nel delta del fiume Pearl. Le principali specie prodotte per il consumo umano sono la carpa, in prevalenza per il commercio nazionale, e gamberetti e tilapia destinati all'esportazione. In Europa la Cina esporta prevalentemente merluzzo, tilapia, salmone, sogliola, calamari e gamberi. I principali importatori sono in ordine decrescente: Germania, Spagna, Regno Unito, Francia, Paesi Bassi, Belgio, Italia e Polonia⁴².

Secondo *Food & Water Watch*, a contrastare questo impressionante quadro economico-produttivo ci sono le gravi condizioni sanitarie in cui versano gli allevamenti e l'ambiente circostante. Infatti, i produttori per massimizzare le rese, aumentano la densità di allevamento e riversano nelle acque superficiali enormi quantità di rifiuti che contribuiscono alla contaminazione chimica e microbiologica (es. *Vibrio*, *Listeria* e *Salmonella*), delle produzioni e dell'ambiente con grave rischio per i consumatori di prodotti ittici⁴³. Da uno studio dell'*Environmental Science Academy* del 2007 emerge come in Cina l'80% dei 200 laghi esaminati subisce una contaminazione chimica e microbiologica⁴⁴. Nel 2006 l'*Environmental Protection Agency* (SEPA) cinese aveva rivelato una prospettiva ancora più drammatica con sette dei nove laghi monitorati pericolosi anche per il semplice contatto dell'acqua con la pelle umana.

Il riconosciuto livello di pericolosità dei prodotti di acquacoltura cinesi è legato anche agli effetti catastrofici che la rivoluzione industriale ha prodotto sui sistemi idrici. Da uno studio congiunto della *United Nations Development Environment Program* (UNDP) con il governo cinese, risulta come solo il 5% dei liquami domestici e il 17% dei rifiuti industriali vengono adeguatamente trattati prima dello smaltimento⁴⁵. Circa 3,7 miliardi di tonnellate di rifiuti industriali e liquami vengono immessi quotidianamente nei fiumi, laghi e acque costiere. Diversi osservatori sostengono che la man-

canza di una forte gestione ambientale centralizzata e la scarsa volontà politica a regolamentare la crescita economica, abbinate alla corruzione e al protezionismo locale, impediscono alla Cina l'efficace applicazione della normativa sull'ambiente e dunque il rispetto degli obblighi derivanti dai trattati internazionali.

Secondo una ricerca di Wu Milu & Tan Na⁴⁶, gli allevatori del settore dell'acquacoltura per mantenere la produttività in acque fortemente inquinate utilizzano regolarmente durante le varie fasi produttive quantità eccessive di antibiotici, fungicidi e pesticidi non autorizzati dal Governo cinese né tanto meno dai Paesi importatori. Tale utilizzo comporta gravi conseguenze sanitarie, come è dimostrato scientificamente con il verde di malachite, cloramfenicolo, nitrofurani, fluorochinoloni e violetto di genziana, sia per la presenza di residui dei composti principali e dei metaboliti nella porzione edibile del prodotto finito, sia a causa dell'aumento della resistenza agli antimicrobici da parte dei patogeni umani. A ciò si aggiunge l'effetto cancerogeno nell'uomo causato dall'esposizione prolungata alle stesse sostanze⁴⁷.

Gli stessi autori, inoltre, hanno accertato che gli allevatori cinesi allo scopo di aumentare la produzione e risparmiare sul costo dei mangimi, alimentano pesci e gamberetti con sostanze quali la melamina, farmaci contraccettivi, fertilizzanti e olaquindox. Quest'ultima sostanza viene utilizzata negli allevamenti per migliorare l'indice di conversione dei mangimi e prevenire le enteriti batteriche. Diversi studi hanno associato l'uso dell'oliquandox a possibili effetti mutageni, cancerogeni e fototossici nelle persone⁴⁸.

Sul versante dei controlli ufficiali, anche il settore della acquacoltura subisce la frammentarietà e la mancanza di un efficace coordinamento nel sistema di controllo, l'inefficacia e inaffidabilità degli interventi ispettivi, l'eccessivo protezionismo legato a fenomeni di corruzione dei funzionari locali⁴⁹. Un aspetto fondamentale che mina il sistema di garanzie sanitarie per i prodotti di acquacoltura è la mancanza di un approccio di filiera "dall'allevamento alla tavola", e il riconoscimento dell'importanza della fase iniziale del processo resa vulnerabile dall'uso di farmaci non autorizzati o abuso di quelli legali. È difficile anche avere una statistica sulla percentuale degli allevamenti non autorizzati e sulla loro visibilità agli organi di controllo ufficiale. Permangono dei dubbi

⁴¹ Department of Fisheries and Aquaculture (Ed.), 2006. The State of World Fisheries and Aquaculture. FAO, Rome.

⁴² Secondo i dati forniti dal CA agli ispettori comunitari della Food and Veterinary Office, i prodotti della pesca esportati verso l'Unione europea nel 2012 ammontano a 526.656 tonnellate. Le esportazioni verso l'UE sulla base di stime del 2013 ammontano a 350.000 filetti di pesce congelato; 350.000 di gamberetti di mare; 15.000 di gamberi; 4000 di gamberetti d'allevamento e 4000 di anguille.

⁴³ Food&Water Watch, Import Alert: Government Fails Consumers, Falls Short on Seafood Inspections (2007).

⁴⁴ The Obstacles of Outsourcing Imported Food Safety to China, Chenglin Liu, Cornell International Law Journal, Vol. 43).

⁴⁵ Srinivasaraman, Regulating the Belching Dragon: Rule of Law, Politics of Enforcement, and Pollution Prevention in Post-Mao Industrial China, 18 COLO. J. INT'L ENVTL. L. & POL'Y 267, 335 (2007).

⁴⁶ Wu Milu & Tan Na, Jiekai Yuye Yangzhi Heimu: Du Shiliao Chuifei Yuxia [Piercing the Black Veil of Aquaculture Farming: Using Toxic Feeds to Increase Fish and Shrimps Production], Beijing Keji Bao [Beijing Sci. & Tech. Daily], Apr. 7, 2009

⁴⁷ FDA. Import Alert 16-131. U.S. FOOD AND DRUG ADMIN. (FDA), IMPORT ALERT NO. 16-131, FDA IMPORT ALERTS (Published Date: 11/21/2014), disponibile a http://www.accessdata.fda.gov/cms_ia/importalert_33.html.

⁴⁸ Hao L.H., Chen Q., Xiao X.L. (2006): Molecular mechanism of mutagenesis induced by olaquindox using a shuttle vector pSP189/mammalian cell system. Mutation Research/Fundamental and Molecular Mechanisms of Mutagenesis, 599: 21-25.

⁴⁹ Ellis, L.J., Turner, J.L., 2008. Sowing the seeds: opportunities for US-China cooperation on food safety. In: China Environment Forum. Woodrow Wilson International Center for Scholars Washington, DC.



anche sull'effettuazione dei controlli ufficiali successivi ai risultati sfavorevoli di laboratorio dei prodotti campionati: in particolare mancano gli interventi diretti e immediati per la gestione delle non conformità dovute alla presenza di residui di antibiotici svolte a livello locale. A ciò si aggiunge il dato secondo cui i risultati delle attività di sorveglianza delle infezioni alimentari svolte dai centri di controllo locali nella maggior parte delle province e città vengono inviati unicamente al governo centrale bypassando gli uffici e agenzie locali incaricati di adottare le misure restrittive e sanzionatorie⁵⁰.

In Cina esistono due sistemi ispettivi separati per i prodotti di acquacoltura: nazionale ed export. Le aziende di produzione nazionale che riforniscono popolazioni di aree rurali con basso potere di acquisto non sono oggetto di costante verifica da parte degli organi di controllo e presentano *standards* sanitari insufficienti. Al contrario gli impianti autorizzati per l'export, per ragioni economiche e di accesso al mercato globale sono conformi ai requisiti sanitari internazionali

e ricevono frequenti verifiche da parte delle autorità dei Paesi importatori o degli ispettori comunitari del *Food and Veterinary Office*⁵¹, nel caso di esportazioni verso l'Unione europea, gli stessi impianti beneficiano di sovvenzioni da parte del Governo centrale attraverso incentivi di settore. Ciò riflette un fenomeno comune nei Paesi in via di sviluppo che si apprestano per la prima volta a introdurre schemi normativi e sistemi di controllo ufficiale conformi agli standard internazionali⁵².

Criticità del sistema cinese di controllo della sicurezza alimentare

L'esperienza diretta di osservatori internazionali e la cattiva gestione dei recenti scandali alimentari sia nazionali sia internazionali, ci dicono che nonostante gli sforzi lodevoli profusi dalle autorità governative cinesi per il miglioramento del sistema di controllo della sicurezza alimentare, perman-

⁵⁰ Eward I. Broughton, Damian G. Walker (2010). Policies and practices for aquaculture food safety in China. *Food Policy*, 35, 471-478.

⁵¹ È interessante notare come le recenti ispezioni comunitarie svolte dal FVO per i prodotti di acquacoltura e semi vegetali per il consumo si sono concluse con risultati sostanzialmente favorevoli per le autorità cinesi (http://ec.europa.eu/food/fvo/rep_details_en.cfm?rep_id=3230 : http://ec.europa.eu/food/fvo/rep_details_en.cfm?rep_id=3369).

⁵² Liu, H, cit. pag. 9.

gono palesi criticità dei meccanismi organizzativo-gestionali. Per conoscere il sistema di controllo cinese è necessario partire da un'analisi degli standard di sicurezza alimentare elaborati a livello nazionale e dal livello di implementazione locale della norma.

La sicurezza alimentare in Cina è una questione complessa e rappresenta una sfida sia per il governo centrale che per i partner commerciali internazionali. Permangono difficoltà nella definizione dei requisiti legali coerenti con gli standard internazionali, testimoniate ad esempio dalla presenza di standard alimentari poco chiari, contraddittori e sovrapponibili. A ciò si aggiunge il fatto che quasi il 60% degli additivi alimentari pericolosi e residui (pesticidi e additivi) non sono rilevati dalle tecnologie attualmente utilizzate dai laboratori di analisi⁵³.

Dall'implementazione della FSL la Cina ha sviluppato oltre 300 standard nazionali per la sicurezza alimentare per quasi tutti gli alimenti. È indubbio il recente impegno del NFPC a revisionare gli standard e a incrementare le procedure autorizzative. Spesso però i limiti stabiliti forniscono concentrazioni dei contaminanti più elevate rispetto agli standard internazionali e compromettono gli scambi commerciali. Ne sono esempi i limiti di piombo stabiliti per il vino (0,5 mg/l standard cinese, superiore a quello internazionale del *Codex Stan* 230-2001 di 0,2 mg/l), oppure per prodotti a base di latte liquidi, (0,2 mg/l lo standard cinese, superiore a 0,02 mg/l del *Codex Stan* 230-2001)⁵⁴. Un ulteriore problema è l'assenza di standard o presenza di standard non chiari o tra di loro contrastanti che rendono inefficace il regime sanzionatorio e penale e paralizzano l'attività ispettiva.

In sintesi le criticità del sistema di controllo cinese possono essere generalmente ricondotte ai seguenti elementi:

- inefficace attività di supervisione/coordinamento centro-periferia (province, comuni, città) caratterizzata da un'eccessiva segmentazione e sovrapposizione di competenze.

Da un rapporto del 2011 del NCP sulla implementazione della FSL emergono difficoltà da parte degli ispettori nelle attività di monitoraggio e supervisione e nell'applicazione degli strumenti sanzionatori e penali⁵⁵. Secondo alcuni analisti la situazione a oggi è migliorata per effetto di una riduzione dell'eccessiva suddivisione delle responsabilità e del miglioramento dell'attività di supervisione⁵⁶. La gestione delle ispezioni inoltre appare più efficiente nelle province di Shanghai,

Beijing e Guangzhou. A luglio 2014 il Congresso nazionale del popolo pubblica una nuova proposta di revisione della FSL aperta al commento pubblico⁵⁷. Il nuovo testo contiene disposizioni che rafforzano l'attività di monitoraggio centro-periferia.

- scarsa consapevolezza e affidabilità degli organi ispettivi locali (difficoltà nell'applicazione degli strumenti sanzionatori delle verifiche delle misure adottate. Il nuovo testo della FSL inasprisce le sanzioni amministrative e penali per i reati alimentari (carcere e sanzioni pecuniarie)⁵⁸, regolamenta il contenzioso civile e penale e migliora la cooperazione con l'autorità giudiziaria. Esso inoltre prevede la notifica immediata delle sanzioni penali per la sicurezza alimentare da parte della CFDA e altre agenzie amministrative e al Ministero della Pubblica Sicurezza (forza di polizia della Cina) ai fini di indagini immediate. Nel corso degli ultimi anni la Cina ha già usato la "mano pesante" sui trasgressori degli standard di sicurezza alimentare, attraverso il codice penale financo a condannare alla pena capitale i responsabili dello scandalo della melamina e dei prodotti farmaceutici⁵⁹. La gestione eccezionale di tali casi, trattati senza la procedura penale ordinaria ha avuto più che altro un significato politico e lanciato un messaggio alla comunità internazionale. Il Governo cinese vuole ricordare ai partner commerciali e ai consumatori nazionali e internazionali che la sicurezza alimentare costituisce una priorità per il Paese. La domanda che è legittimo porsi è questa: come mai al costante miglioramento normativo non segue una diminuzione degli scandali alimentari? La risposta è in quello che viene definito il "paradosso dei regolamenti sulla sicurezza alimentare". In sostanza gli scandali e il numero maggiore di rapporti sulla violazione della normativa alimentare emergono per l'effetto del miglioramento dell'applicazione normativa e per una più efficace pressione del Governo sui produttori di alimenti, attenzionati costantemente dai media nazionali e internazionali⁶⁰.

- difficoltà del Governo a gestire e controllare un settore produttivo dominato da piccoli trasformatori (più del 80% dell'intero settore alimentare) con una conoscenza insufficiente delle norme di sicurezza alimentare (GMP-GHP).

Nonostante l'attribuzione del potere ispettivo nel settore alimentare al Governo centrale, il governo locale funge da *frontline* ed è praticamente impossibile per i funzionari

⁵³ <http://www.healthandsafetyinshanghai.com/shanghai-food.html>.

⁵⁴ Drew Thompson, Hu Ying. Food Safety in China: New strategies. *Global Health Governance*, 2, 1-19.

⁵⁵ Quanguo renda changweihui zhifa jiancha zu guanyu jianchan shipin anquan fa shishi qingkuang de baogao [Report of the implementation investigation group of the Standing Committee of the National People's Congress on the implementation investigation of the Food Safety Law] (2011).

⁵⁶ Kai Kottenstede da: <http://compliancecloud.selerant.com/latestnews/food-safety-scandals-in-china-%E2%80%93-why-improved-regulation-will-not-ease-the-situation.aspx#.VLOivrTJDMQ.mailto>.

⁵⁷ <http://www.cfda.gov.cn/WS01/CL0782/93682.html>.

⁵⁸ La distribuzione di carne contaminata o proveniente da animali morti viene punita con sanzioni fino a 30.000 dollari e procedimenti penali: <http://www.forbes.com/sites/johnbalzano/2014/03/24/china-focuses-regulatory-enforcement-on-expired-food-and-village-markets>

⁵⁹ La relazione tra ufficiali corrotti e l'industria alimentare e farmaceutica della Cina è ben illustrata dal caso giudiziario di Mr. Zhen Xiaoyu direttore della SDFa condannato a morte per le accuse di corruzione legata a favori concessi all'industria farmaceutica per l'autorizzazione di farmaci mancanti dei necessari controlli di sicurezza e qualità (http://www.chinadaily.com.cn/china/2007-05/29/content_882475.htm).

⁶⁰ Vedi nota 53.

di Pechino garantire visite regolari per i quasi due milioni di produttori di alimenti sparsi in tutto il paese. Pertanto, l'efficacia della nuova FSL e le garanzie per la sicurezza alimentare dipenderanno dalle performances ispettive e dall'affidabilità, indipendenza e trasparenza degli ispettori locali. Come già osservato l'inefficacia del processo ispettivo è riconducibile a una serie di fattori quali: l'incapacità degli ispettori locali di gestire la tracciabilità di un numero elevato di piccoli produttori locali; il forte atteggiamento protezionistico del governo locale con una attenzione maggiore sugli aspetti economici (sul livello produttivo locale si gioca la carriera dei funzionari locali) rispetto a quelli sanitari; i frequenti episodi di corruzione di pubblici ufficiali dovuti tra l'altro ai pessimi salari statali.

Indubbiamente la mancanza di sensibilità etica per la produzione alimentare da parte degli operatori e il continuo ricorso a pratiche illegali e fraudolente rappresentano una sfida per l'efficace implementazione delle regole sanitarie. Molti operatori del settore alimentare in Cina non sono convinti dell'importanza del rispetto dei requisiti sanitari⁶¹. Al fine di intervenire in modo immediato ed efficace sui settori illegali il Governo centrale ha rinnovato la collaborazione tra organi ispettivi e autorità giudiziaria. Tale giro di vite ha portato a un aumento delle cause giudiziarie per i reati alimentari dopo la riforma nel 2011 del codice penale. Dal 2011 al 2014 sono stati processati circa 2000 persone per i crimini legati alle attività illegali di produzione e distribuzione di alimenti contaminati o contraffatti⁶².

Raccomandazioni

Sulla base dell'analisi e valutazione delle principali criticità che caratterizzano il sistema di controllo alimentare cinese e nell'ottica di una futura armonizzazione e cooperazione internazionale, è possibile elaborare alcune raccomandazioni specifiche di tipo normativo e organizzativo finalizzate a migliorare l'equivalenza degli *standards* cinesi con quelli internazionali, in particolare con quello dell'Unione europea. Il successo della nuova *Food Law* e dei regolamenti di esecuzione dipenderà in ultima analisi da una serie di elementi tra cui:

- miglioramento della tracciabilità per i prodotti nazionali e importati. Segnali positivi si possono trovare nella nuova piattaforma cinese per la registrazione degli importatori ed esportatori di prodotti alimentari, gestita dall'AQSIQ⁶³ e nei sistemi di tracciabilità delle carni suine implementati nelle province di Shanghai⁶⁴ e Sichuan⁶⁵.



- applicazione efficace e uniforme a livello locale delle regole e requisiti stabiliti dall'autorità centrale attraverso la partecipazione attiva con un meccanismo *bottom-up* dei quadri locali e il miglioramento della supervisione, coordinamento e flusso informativo centro-periferia.

- coinvolgimento della società civile attraverso le Ong, associazioni di consumatori, *watchdog*, particolarmente sviluppati nel sistema europeo per esercitare una maggiore pressione sulle industrie alimentari e intervenire nel processo di consultazione (sviluppo delle *policy*) sui temi ambientali e di sicurezza alimentare. Il modello di *partnership* pubblico (Governo)-privato utilizzato dai Paesi occidentali può rappresentare un'opportunità per la Cina per colmare il *gap* esistente tra pubblico e privato e migliorare i livelli di sicurezza dei prodotti alimentari.

⁶¹ Vedi nota 54.

⁶² <http://www.forbes.com/sites/johnbalzano/2014/02/05/three-things-to-watch-for-in-chinese-food-safety-regulation-in-2014/>

⁶³ <http://ire.eciq.cn/>

⁶⁴ <http://www.healthandsafetyinshanghai.com/shanghai-food.html>

⁶⁵ I sistemi di tracciabilità introdotti nelle due province per le carni di maiale e verdure comporta una combinazione di identificazione a radiofrequenza (RFID), una tecnologia in grado di identificare un prodotto e fornire le informazioni sugli allevamenti di origine degli animali, e di Cloud computing, che raccoglie e analizza i dati (<http://supplychains.com/the-chengdu-system-improving-food-traceability-in-china/>)

- promozione di programmi nazionali governativi per sensibilizzare gli operatori del settore alimentare sui temi della sicurezza alimentare e migliorare il loro accesso alla tecnologia;
- utilizzo degli organismi di certificazione di terza parte (esperienza introdotta negli USA con l'US *Food safety modernization act* nel 2010) per quanto riguarda l'importazione;
- programmi di assistenza tecnica internazionali per la sicurezza alimentare. La Cina deve continuare a investire nell'assistenza tecnica internazionale sotto forma di progetti gestiti da organismi internazionali (WHO/FAO) o direttamente da *donors* del settore privato (associazioni, ONG) e con il coinvolgimento diretto degli attori nazionali⁶⁶.

Conclusioni

La conformità della Cina agli *standards* internazionali di sicurezza alimentare è aumentata dopo l'adesione al WTO e al *Codex*. La materia dell'acquisizione e implementazione degli standard globali (standard di sicurezza dei prodotti e dei processi) oltre che dell'equivalenza del sistema di sicurezza alimentare della Cina con quello dell'Unione europea è direttamente rispetto alle opportunità per una giusta penetrazione dei prodotti agricoli cinesi nel mercato globale.

Nonostante le diversità strutturali e legali, attualmente l'Unione europea e la Cina condividono gli stessi standard di sicurezza alimentare elaborati principalmente a partire dal *Codex*. Esiste dunque la possibilità di armonizzare il sistema cinese e in ciò l'assistenza internazionale può giocare un ruolo decisivo. In Cina occorre un ulteriore sforzo per il superamento di definizioni poco chiare contenute nella legislazione alimentare, come ad esempio quelle che specificano i livelli di responsabilità (politica o giuridica?) delle autorità competenti. Si spera che la nuova FSL possa superare queste criticità.

Un maggiore coesione del sistema di governance della sicurezza alimentare in Cina può realizzarsi attraverso il passaggio dall'attuale struttura gerarchia-centralista a un sistema multi-livello equivalente a quello europeo, caratterizzato da una progressiva decentralizzazione (*delega*) dei livelli di responsabilità controbalanciata da un sistema di costante verifica attraverso le attività di audit interno. Tale processo può prevedere l'incorporazione di alcuni meccanismi adottati nell'Unione europea e in particolare l'adattamento del sistema legale cinese ai principi comunitari della sussidiarietà e proporzionalità (sanciti dal Trattato di Lisbona del 2007), come paradigma di un'azione decentrata efficace e di una buona amministrazione a livello locale.

Il Governo centrale cinese al fine di assicurare l'efficacia delle strategie future di implementazione della FLS (certificazioni e processi ispettivi) deve lavorare a più stretto contatto con le autorità provinciali attraverso programmi di *capacity building* con l'obiettivo di accrescere la conoscenza degli ispettori locali sui fattori rischio di contaminazione microbiologica e chimica e nei settori ritenuti maggiormente vulnerabili.

Con la recente istituzione del CFSA (*risk assessor*) quale unica *Authority* indipendente responsabile della valutazione del rischio e l'attribuzione delle attività di gestione del rischio al CFDA (*risk manager*), nell'ambito della riorganizzazione dei dipartimenti nei ministeri dell'agricoltura e della salute, verranno senza dubbio fornite maggiori garanzie per la sicurezza alimentare e aumentata la fiducia dei consumatori nei confronti delle attività di controllo ufficiale. Il tutto dipenderà dalla garanzia di una netta separazione tra valutazione e gestione del rischio, dal puntuale utilizzo della valutazione del rischio per la formulazione degli standard di sicurezza alimentare (a oggi diversi prodotti alimentari cinesi ne sono sprovvisti) e dall'effettiva partecipazione pubblica al processo decisionale.

Riguardo ai programmi di assistenza tecnica internazionali per la sicurezza alimentare, una parte di essi deve convergere sulla radicale rivalutazione dell'attuale quadro normativo e gestionale per la sicurezza alimentare con l'obiettivo generale del miglioramento della governance e specifico della elevazione degli standard di sicurezza sia per il mercato nazionale sia globale. Nello specifico l'assistenza alla Cina può anche prevedere il potenziamento delle attuali piattaforme di discussione per l'analisi del sistema legale, normativo e amministrativo per la sicurezza alimentare con il coinvolgimento di più soggetti (*donors*) internazionali, strutture accademiche, centri di ricerca.

Particolare risalto in questo processo deve essere attribuito all'ipotesi, applicata con successo nei Paesi occidentali, di *partnership* pubblico-privato con la crescente importanza del ruolo svolto dalle Ong e dei soggetti privati. La materia del finanziamento dei progetti di assistenza è stata più volte oggetto di incontri in Italia, di cui uno tenutosi a maggio del 2014, organizzato dalla Camera di Commercio Italo-Cinese e dalla fondazione Italia-Cina. Gli sforzi condotti dalle diverse istituzioni/organizzazioni/società e articolati in proposte di progetti devono porsi l'obiettivo di facilitare l'allineamento dei metodi ispettivi cinesi per la sicurezza alimentare con i requisiti stabiliti dall'Unione europea e il miglioramento dei profili di sicurezza dell'export cinese alimentare verso l'UE.

Nonostante le sfide difficili documentate nel presente lavoro, l'elevato livello di attenzione politica per la sicurezza alimentare sia in Cina che nei Paesi importatori indicano che la condivisione dei regimi di sicurezza alimentare è possibile e altrettanto probabile è la tendenza verso l'acquisizione di più elevati livelli di sicurezza del commercio internazionale di prodotti alimentari cinesi⁶⁷.

Parte del presente lavoro è stato redatto sulla base di informazioni e testimonianze raccolte in occasione della Conferenza internazionale "Food Safety & Quality + Expo 2014, svoltasi a Shanghai dal 4 al 5 novembre scorsi a cui l'autore ha partecipato in rappresentanza della SIMeVeP con la relazione dal titolo "Comparison of the EU and China's food safety control systems: how to improve equivalence and make Chinese food trade safer".

⁶⁶ Vedi nota 36.

⁶⁷ Drew Thompson, cit. pag.12.