

COS'È SUCCESSO IN CINA DOPO LO SCANDALO MELAMINA?

WHAT HAPPENED IN CHINA AFTER THE MELAMIN CRISIS?

Guidi A., Castigliero L., Armani A., Tinacci L., Gianfaldoni D.

Dipartimento di Patologia Animale, Profilassi ed Igiene degli Alimenti – Università di Pisa

SUMMARY

Recently, many changes have been introduced in the food safety control organization of the People's Republic of China, pushed by important international events to be held within the Country and some big scandals, such as the "melamine milk crisis". The old "law on food hygiene" of 1995 has been replaced by the "law for food safety" in 2009, to reorganize in particular, the arrangement and responsibilities of the Institutions that operate in this field. In particular, the National Council for Food Safety has been created. It represents the highest authority in the matter, for legislation and investigation on food concerns and coordination of the aforesaid Institutions. However, notwithstanding the many steps ahead, many efforts remain to be performed especially in terms of formation of the food business operators and to solve complex problems, such as the big fragmentation of the primary production, which, at present, would need a huge extent of human and financial resources for the control system.

KEYWORDS

China, food law, food safety organization

Un rapporto tecnico commissionato dalla Banca per lo Sviluppo Asiatico (ADB) e dall'Organizzazione Mondiale per la Salute (WHO), consegnato nel gennaio del 2007 [1], riferiva come in Cina non fosse presente un'Organizzazione Governativa centralizzata capace di mettere in piedi sistemi efficienti di controllo, prevenzione e reazione nei confronti dei possibili rischi alimentari: nove tra Ministeri e Agenzie Governative deputate, con ruoli e responsabilità non sempre ben distinti, costituivano il sistema di sicurezza alimentare; tale frammentazione, soprattutto in seguito a gravi non conformità con elevato rischio per il consumatore, avrebbe comportato l'attuazione di linee politiche diverse e l'emaneazione di normative spesso tra loro contraddittorie e confusionarie.

Sempre secondo tale rapporto, almeno 300 milioni di persone ogni anno sono colpite da patologie di origine alimentare: la mancanza di un efficace sistema di controllo si traduce, infatti, in una preoccupante presenza di patogeni sia a livello di materie prime che di prodotti finiti e ha portato all'uso selvaggio di farmaci, pesticidi e anabolizzanti nelle produzioni zootecniche,

con notevoli ripercussioni di natura sanitaria nei consumatori, in particolare, per quelli di fascia protetta come gli anziani, i bambini e le donne incinte.

Tali problematiche non hanno lasciato indifferente l'opinione pubblica, nazionale ed internazionale, che ha costretto la Cina ad una presa di coscienza a partire dal 2003, anche in seguito a gravi episodi di ampia risonanza quali l'influenza aviaria e, soprattutto, sotto la spinta organizzativa di eventi che hanno comportato e comporteranno una visibilità mondiale, come i giochi olimpici del 2008 o l'Expo mondiale di Shanghai del 2010.

Nel 2008, tuttavia, sia il sistema produttivo che quello di controllo cinesi non hanno ancora maturato un livello accettabile di sicurezza, come palesemente mostrato dai casi di malattia che hanno coinvolto 300.000 bambini, sei dei quali sono in seguito deceduti, secondo i dati forniti dalla Cina, per il latte "alla melamina". Questo grave episodio ha posto il governo sotto accusa, aggravata dal fatto che la notizia, emersa il 2 agosto 2008, è stata messa a tacere sino a dopo la conclusione delle olimpiadi, delle quali, una

delle aziende incriminate, la Yili, era uno dei grandi sponsor. Inoltre, sempre secondo la vigente normativa, almeno sei delle ventidue ditte produttrici di latte “alla melamina” erano esentate dai controlli governativi, secondo quanto previsto da una normativa del 1999, oggi abolita, in quanto considerate di alta qualità. Tutto questo ha spinto il governo cinese a prendere rapidi e seri provvedimenti che hanno portato il Comitato Permanente del Congresso Nazionale del Popolo Cinese all'emanazione, il 28 Febbraio, della “legge per la sicurezza alimentare”[2] “Food Law”, entrata in vigore il primo di Giugno 2009, andando a sostituire la “legge sull'igiene degli alimenti” del 1995.

In questa dissertazione ci proponiamo di mettere in luce cosa sia cambiato dopo lo scandalo melamina in Cina, a livello dell'organizzazione deputata al controllo della sicurezza alimentare, annoverando, di seguito, le principali modifiche introdotte a livello dell'organizzazione del sistema sulla sicurezza alimentare dopo l'entrata in vigore della suddetta legge che ha portato all'abrogazione di circa duecento tra leggi e circolari.

La principale novità del “dopo scandalo” è stata l'istituzione del Consiglio di Stato sulla Sicurezza Alimentare, un organo centrale cui sono stati attribuiti pieni poteri, con funzione legislativa, di studio, di coordinamento delle Istituzioni responsabili del controllo sugli alimenti ed i cui vertici ne sono parte integrante. Questo Consiglio risponde direttamente alla necessità di creare un organo in grado di supervisionare e agire su ogni comparto della filiera produttiva, andando a sanare, quanto meno a livello direzionale, l'esistente frammentazione del sistema. Tale Consiglio assume specifica funzione di diffusione delle informazioni relativamente ai rischi sulla sicurezza alimentare e di gestione delle emergenze.

Inoltre, sempre ai fini di un migliore coordinamento degli organi di controllo e per risolvere le precedenti sovrapposizioni di competenze i Ministeri e le Amministrazioni coinvolte sono state ridotte a cinque e ne sono stati ridefiniti gli specifici compiti istituzionali.

Nello specifico, il Ministero della Salute viene ad assumere un ruolo chiave, in quanto chiamato in prima linea a favorire non solo l'applicazione, ma anche l'implementazione della nuova legge, assumendo un ruolo di coordinazione sul monitoraggio dei controlli e delle violazioni, a seguito delle quali le sanzioni sono state notevolmente aumentate, in quanto troppo esigue, sino ad oggi, per poter rappresentare un reale deterrente. Tale Ministero è inoltre incaricato di unificare gli standard per la sicurezza dei

prodotti alimentari che, a causa della precedente situazione legislativa, si presentavano confusi o addirittura contraddittori; al momento, tale documento, una bozza del quale è stata divulgata per ricevere pareri e commenti, è allo studio del comitato per la revisione degli standard. All'interno della “Food Law” viene, per la prima volta, fatta rientrare anche la produzione primaria, della quale è responsabile il Ministero dell'Agricoltura che è incaricato di prendere le misure necessarie per la sicurezza e qualità degli alimenti, allineandosi, così, al concetto “dal campo alla tavola”.

L'Amministrazione Statale per l'Industria ed il Commercio è stata incaricata di controllare ed elaborare un piano di sorveglianza a lungo termine per la distribuzione al dettaglio e all'ingrosso e di rilasciarne l'autorizzazione.

L'Amministrazione Generale per la Supervisione della Qualità, Ispezione e Quarantena si occupa del controllo sulla produzione ed è deputata al rilascio della relativa autorizzazione.

L'Amministrazione Statale per gli Alimenti ed i Farmaci, direttamente connessa con il Ministero della Salute, si occupa del controllo sulla ristorazione e del rilascio del relativo certificato. Inoltre, di concerto con la precedente amministrazione, nell'ottica di un rafforzamento sul controllo degli additivi, è incaricata di redigere una specifica normativa che regolamenti sia il loro utilizzo che la loro produzione in tutta la filiera produttiva.

CONSIDERAZIONI E CONCLUSIONI

La revisione del sistema di controllo sulla sicurezza alimentare testimonia la volontà del Governo di sanare una situazione ormai insostenibile per un paese a rapido sviluppo come la Cina; infatti, l'anarchia delle produzioni alimentari, con la conseguente ricaduta igienico-sanitaria, ha portato con sé, oltre ad una perdita di immagine a livello mondiale, anche ad una contrazione delle esportazioni nei periodi di massima crisi.

Tutto questo trova un certo parallelismo con quanto avvenuto nell'Unione Europea con l'emanazione del “Pacchetto igiene”, al quale, sicuramente, i legislatori cinesi hanno fatto riferimento; tuttavia, nonostante le numerose e rapide trasformazioni sia in ambito organizzativo che legislativo, molto lavoro deve ancora essere fatto al fine di completare l'impalcatura normativa e logistica sulla quale poter applicare una corretta gestione della sicurezza alimentare. A tutt'oggi, una delle principali difficoltà che dovranno essere risolte è la gestione delle produ-

zioni primarie, ancora estremamente frammentarie e spesso a conduzione familiare, che rendono difficoltosa non solo l'applicazione delle buone pratiche di produzione, ma anche l'organizzazione vera e propria dei controlli, i quali, allo stato dell'arte, non hanno una diffusione capillare tale da poter essere efficace.

Inoltre, se il nuovo disegno del sistema risulta chiaro a livello centrale, molte incertezze vengono ancora espresse a livello provinciale e municipale sull'applicazione dello stesso, facendo trapelare la necessità di uno specifico iter formativo che coinvolga l'intera organizzazione, aspetto che inizia ad essere timidamente preso in considerazione da parte di alcune Istituzioni, ma la cui funzione strategica non è stata ancora completamente compresa e integrata nel siste-

ma.

Infine, seppure l'attuale riorganizzazione costituisca una testimonianza della volontà della potenza asiatica di mettersi in regola con i canoni di sicurezza richiesti a livello internazionale, la persistente suddivisione degli organismi deputati alla gestione ed al controllo della sicurezza alimentare rappresenta ancora un ostacolo ad un coordinamento rapido ed efficace di eventuali emergenze sanitarie in questo settore

BIBLIOGRAFIA

1. ADB Observations and Suggestions policy note: Suggestions on Strengthening Food Safety in the PRC, 22 January 2007.
2. <http://www.lawinfochina.com>