

Le BARRIERE TECNICHE, ACCORDO SPS E ACCORDO TBT

1	Barriere tecniche	1
2	L'Accordo sull'applicazione delle Misure Sanitarie e Fitosanitarie	2
3	L'Accordo sulle Barriere Tecniche agli Scambi	3
4	Riepilogo su elementi in comune e differenze	4
5	Alcune considerazioni	5
5.1	Osservazioni critiche su quanto previsto negli Accordi.....	5
5.2	Barriere tecniche e Paesi in Via di Sviluppo (PVS).....	7

1 BARRIERE TECNICHE

Di particolare rilievo per il sistema agroalimentare sono le **forme di regolamentazione dei mercati**, che dal punto di vista degli scambi internazionali possono rappresentare un ostacolo agli scambi e vengono denominate **barriere tecniche**. Come abbiamo visto nella “Parte I - Dispensa 4 - Intervento pubblico per la sicurezza degli alimenti e il funzionamento dei mercati” i governi intervengono sui mercati attraverso varie forme di regolamentazione per correggere i fallimenti del mercato a tutela della salute dei consumatori (sicurezza degli alimenti), della salute di animali e piante e per assicurare il buon funzionamento del mercato (correggere l'asimmetria informativa, assicurare la differenziazione verticale dei prodotti e transazioni leali).

Gli strumenti utilizzabili sono diversi: norme tecniche (standard che possono riguardare il prodotto o i processi produttivi), forme di certificazione (verifica della conformità agli standard), dichiarazione di informazioni (etichettatura obbligatoria e regole per quella volontaria), divieto di importazione (totale o parziale).

Gli strumenti e le forme di intervento scelti da ciascun paese per regolamentare la produzione e la commercializzazione dei prodotti alimentari sono influenzate e determinate da una serie di fattori con una netta specificità a livello nazionale. Tra paesi infatti possono sussistere differenze anche significative con riferimento a:

- la valutazione degli attributi qualitativi dei prodotti;
- la valutazione e gestione del rischio;
- le condizioni locali e la regolamentazione tecnica adottata (ad esempio, l'applicazione dell'HACCP), che possono determinare una maggiore o minore esposizione al rischio;
- i sistemi legali, che possono fornire un livello diverso di incentivi alle imprese a fornire prodotti sani;
- i valori culturali e religiosi;
- il peso attribuito a considerazioni di natura etica (benessere degli animali, difesa dell'ambiente, condizioni di lavoro);
- il livello di fiducia nella scienza e nell'operato dei responsabili politici nazionali.

L'**esistenza di una differenza** tra le forme di regolamentazione adottate da singoli paesi **costituisce un ostacolo agli scambi internazionali (barriera tecnica)**, in quanto impone agli

Dispensa per il corso Sistema agroalimentare e Commercio internazionale

9cfu – (EC) - a cura di *Angela Mariani* – A.A. 2017-2018

esportatori costi addizionali per conformare il prodotto alle regole del singolo mercato e/o per sottoporsi ai sistemi di verifica e controllo.

Inoltre, è possibile ricorrere a queste forme di regolamentazione non per tutelare interessi legittimi, ma solo al fine di creare una barriera di carattere non tariffario per proteggere i produttori nazionali. Infatti, le varie forme di regolamentazione, sotto la spinta di particolari gruppi di interesse, possono essere utilizzate non per i loro scopi legittimi (correzione dei fallimenti del mercato), ma per limitare le importazioni (causando così una perdita in termini di benessere).

Le **misure emanate dalle autorità di governo** sono sottoposti ad una regolamentazione internazionale in due accordi, siglati nell'ambito dell'Uruguay Round, l'Accordo sulle **Barriere Tecniche agli Scambi (TBT)** e l'Accordo sull'applicazione delle **Misure Sanitarie e Fitosanitarie (SPS)** che **stabiliscono un insieme di criteri per evitare che possano essere utilizzate al solo scopo di ostacolare gli scambi.**

L'Accordo TBT, ha un carattere generale, **si applica** alle forme di regolamentazione e standard che hanno come obiettivo la tutela della salute, la sicurezza, l'ambiente e i consumatori (da pratiche ingannevoli).

L'Accordo SPS **si applica** invece in modo specifico un insieme di misure identificato rispetto agli obiettivi, in particolare i vari tipi di misure e di procedure di controllo che hanno l'obiettivo di proteggere: la vita e la salute di persone e animali, dal rischio legato agli alimenti; la salute delle persone, da animali o piante che possono portare malattie; la vita degli animali o delle piante, dall'introduzione di animali o insetti nocivi o portatori di malattie.

Come sarà approfondito nella parte III del programma il funzionamento dei mercati è sempre più influenzato da standard privati volontari applicati dalle imprese per conseguire principalmente tre obiettivi: garantire al consumatore le caratteristiche dei prodotti, ridurre i rischi e i costi di transazione lungo la catena. Gli standard privati, se sussistono differenze a livello internazionale, incidono sugli scambi internazionali allo stesso modo di quelli cogenti. La regolamentazione stabilita nell'ambito della Wto **non si applica agli standard definiti da soggetti privati**, che stanno assumendo un ruolo sempre più importante nel condizionare i flussi commerciali, soprattutto per i prodotti differenziati e a più alto valore aggiunto la componente più dinamica del commercio internazionale dei prodotti agroalimentari. Nella misura in cui tenderanno a prevalere sul mercato standard privati più vincolanti di quelli stabiliti dall'autorità pubblica, la regolamentazione concordata nell'ambito della WTO potrebbe risultare inefficace nel rimuovere le barriere agli scambi.

2 L'ACCORDO SULL'APPLICAZIONE DELLE MISURE SANITARIE E FITOSANITARIE

L'Accordo SPS riconosce ai paesi il diritto di applicare le misure sanitarie e fitosanitarie necessarie per garantire la protezione della salute e della vita delle persone, degli animali e delle piante e **pone come criterio di legittimità la condizione che siano basate su criteri scientifici e non siano mantenute in assenza di prove sufficienti.**

Dispensa per il corso Sistema agroalimentare e Commercio internazionale

9cfu – (EC) - a cura di *Angela Mariani* – A.A. 2017-2018

Data la natura dei rischi è possibile applicare le misure **verso singoli paesi** ed eventualmente riconoscere ad aree sub-nazionali lo status di zona indenne o a limitata diffusione di determinati parassiti o malattie.

Per giungere a un'armonizzazione delle normative i paesi si sono **impegnati a basare le proprie misure sanitarie e fitosanitarie sulle norme, le direttive e le raccomandazioni fissate dagli organismi internazionali**. In particolare:

- quelli della **Commissione del Codex Alimentarius** per i prodotti alimentari,
- quelli dell'**Ufficio internazionale delle epizootie**, per la salute e la sicurezza degli animali e dei loro prodotti,
- quelli elaborati sotto gli auspici del Segretariato FAO della **Convenzione Internazionale per la protezione delle piante**, per la salute e la protezione delle piante .

Quindi le misure stabilite da un Paese basate sulle indicazioni di detti enti internazionali si presume siano conformi all'Accordo SPS.

È espressamente previsto che **i paesi possano stabilire norme che garantiscono un livello di protezione più elevato rispetto** a quello ottenibile applicando le norme internazionali, se giustificate e supportate da prove scientifiche e da una valutazione dei rischi per la salute e per la vita. Il processo di valutazione del rischio deve essere: basato su tecniche riconosciute (quelle stabilite da enti internazionali); supportato da evidenze scientifiche; trasparente (tutte le informazioni devono essere rese disponibili ai paesi membri che lo richiedano). **Il livello di protezione scelto deve risultare proporzionato al rischio** che il paese è disposto a sostenere e coerente, nel senso che **situazioni di rischio simile debbono determinare la scelta di livelli di protezione simili**.

In ogni caso, dovranno essere **scelte le misure** di protezione sanitaria e fitosanitaria che consentono di raggiungere l'obiettivo **con i minori effetti negativi sugli scambi commerciali**.

Nel caso in cui l'evidenza scientifica non consenta un giudizio definitivo, l'Accordo prevede che si possano applicare delle **misure temporanee**, per il ragionevole periodo di tempo necessario ad approfondire l'analisi del rischio.

Infine, dato che uno stesso obiettivo può essere raggiunto attraverso l'applicazione di strumenti diversi, i paesi firmatari si sono impegnati a **riconoscere l'equivalenza delle normative** sanitarie e fitosanitarie, stabilite da altri paesi, se in grado di garantire gli stessi risultati in termini di protezione della salute e della vita, **attraverso la stipulazione di accordi di mutuo riconoscimento bilaterali o su base regionale**. Per arrivare a questi accordi è **il paese esportatore che deve dimostrare**, sulla base di prove scientifiche, **l'equivalenza delle normative vigenti sul proprio territorio rispetto a quelle in vigore nel paese importatore**.

3 L'ACCORDO SULLE BARRIERE TECNICHE AGLI SCAMBI

L'Accordo TBT riconosce che i Paesi membri sono **liberi** di fissare, al livello che considerano più appropriato, le norme necessarie per assicurare **obiettivi legittimi (tutela salute, sicurezza, ambiente, consumatori)** rispettando alcuni principi e regole.

Come regole generali, la clausola della nazione più favorita vieta di applicare qualsiasi norma in modo discriminatorio tra paesi, e la regola del trattamento nazionale, proibisce di trattare

Dispensa per il corso Sistema agroalimentare e Commercio internazionale

9cfu – (EC) - a cura di *Angela Mariani* – A.A. 2017-2018

prodotti “simili” (like product) in modo diverso a seconda della loro origine, ossia se importati o di produzione nazionale.

Come principio specifico, le norme tecniche e le procedure di conformità **non debbono** essere preparate, adottate o applicate “allo scopo di” o “con l’effetto di” **creare ostacoli non necessari** al commercio: cioè non devono imporre limiti agli scambi che non siano indispensabili per raggiungere gli obiettivi legittimi. Una barriera tecnica impone limiti eccessivi quando gli obiettivi stabiliti potrebbero essere raggiunti con misure che hanno un minore impatto sugli scambi. Inoltre, il costo di implementazione delle misure deve essere proporzionale all’obiettivo e una norma deve subito eliminata, qualora le circostanze che hanno portato alla sua introduzione non sussistano più.

Come linea generale, l’Accordo specifica che, quando è “appropriato”, le norme sui prodotti devono essere stabilite in **relazione alla performance del prodotto** e non in termini di modalità di progettazione o di caratteristiche descrittive.

L’Accordo TBT riconosce che **l’eterogeneità che si riscontra tra i paesi nelle norme**, negli standard e nelle procedure di conformità può essere legittimamente giustificata sulla base delle **differenti situazioni nazionali** determinate dai gusti dei consumatori, dal livello del reddito o da fattori geografici (quindi non richiede come l’Accordo SPS una prova scientifica)

L’Accordo TBT **incoraggia i paesi membri a utilizzare, per predisporre le normative nazionali e le procedure di conformità, gli standard stabiliti da organismi internazionali** (quali ad esempio quelli ISO), a meno che questi non siano inefficaci o inappropriati per raggiungere gli obiettivi. Ciò può essere dovuto, tra l’altro, a fattori climatici e geografici o a problemi tecnologici e infrastrutturali.

In assenza di standard internazionali i paesi accettano di **considerare equivalenti** norme tecniche differenti dalle proprie, se sono finalizzate a raggiungere gli stessi obiettivi anche se con modalità diverse. Mentre, per le **procedure di conformità (le certificazioni)**, l’Accordo sollecita i paesi ad avviare negoziati per giungere al **reciproco riconoscimento** delle rispettive procedure di conformità

4 RIEPILOGO SU ELEMENTI IN COMUNE E DIFFERENZE

Elementi in comune

- In entrambi sono stabiliti gli **obiettivi e i criteri in base ai quali i paesi possono legittimamente fissare forme di regolamentazione** ed è promossa una **progressiva armonizzazione delle normative a livello internazionale**, attraverso il riferimento a standard stabiliti da organismi internazionali e mediante l’applicazione dei principi dell’equivalenza e del mutuo riconoscimento . Il processo di armonizzazione promosso dalla WTO dovrebbe condurre alla **eliminazione delle differenze tra le normative nazionali, a meno che queste differenze non trovino una legittima giustificazione.**
- In entrambi gli Accordi sono previste **procedure per garantire la trasparenza** nel processo di formazione delle normative e l’accesso alle informazioni. I paesi si sono impegnati a notificare al Segretariato della WTO le proposte di nuove norme e procedure di conformità, in modo tale che gli altri paesi possano eventualmente rilevarne la non rispondenza con gli

Dispensa per il corso Sistema agroalimentare e Commercio internazionale

9cfu – (EC) - a cura di *Angela Mariani* – A.A. 2017-2018

impegni presi nell'Accordo. È prevista anche la possibilità che la loro applicazione venga posticipata, per dare il tempo ai paesi esportatori di adattarsi alle nuove regole. Inoltre, ciascun paese deve istituire un “**punto di informazione**” dove si possono richiedere e ottenere informazioni e documentazioni relative alle norme tecniche, agli standard e alle procedure di conformità.

Differenze

- **campo di applicazione**
- **l'elenco degli obiettivi legittimi** nell'Accordo TBT è più ampio e definito in modo meno preciso;
- l'applicazione di normative diverse rispetto a quelle stabilite da organismi internazionali deve essere giustificata, **nell'Accordo SPS sulla base di una valutazione scientifica del rischio, mentre nell'Accordo TBT possono essere presi in considerazione anche altri fattori.**

Con riferimento ai prodotti agroalimentari, per la regolamentazione dei problemi della **sicurezza degli alimenti l'Accordo SPS** è quello direttamente pertinente. Mentre **l'Accordo TBT** è destinato ad assumere crescente rilevanza in relazione alla progressiva introduzione da parte dei governi di norme di **etichettatura** e di **forme di regolamentazione dei processi produttivi** finalizzate a rispondere alle esigenze dei consumatori di maggiori **informazioni e garanzie sulle caratteristiche fiducia dei prodotti**. Inoltre è da sottolineare che, proprio la disciplina più rigorosa prevista dall'Accordo SPS rappresenta un incentivo per i paesi ad adottare misure regolamentate dall'Accordo TBT, perché hanno una minore possibilità di essere contestate.

5 ALCUNE CONSIDERAZIONI

5.1 Osservazioni critiche su quanto previsto negli Accordi

La regolamentazione stabilita dalla WTO, presentata nei precedenti paragrafi, è oggetto di forti e crescenti critiche da parte dell'opinione pubblica e a livello sia politico che accademico. Per poterne valutare i limiti è opportuno partire da una chiara specificazione degli assunti di base, che sono indispensabili per esprimere un giudizio ed, eventualmente, per predisporre meccanismi di correzione.

Alla base dell'Accordo SPS vi sono due elementi guida: **sono i produttori a chiedere protezione ai governi e le misure adottate debbono essere giustificate dalla presenza di un problema scientifico e di un rischio.**

Le critiche al sistema si basano sulla **non accettazione della validità di questi elementi guida: le istanze di protezione provengono sempre più dai consumatori** (o da associazioni di ambientalisti); **i risultati della scienza non** sempre forniscono una risposta intorno alla quale è possibile raccogliere un largo consenso da parte della stessa comunità degli scienziati e/o una ragionevole fiducia da parte dell'opinione pubblica. In particolare, basare il sistema sulla “scienza” implica assumere che: possa essere sempre raggiunto un consenso scientifico; gli scienziati siano indipendenti da influenze esterne; esistano informazioni sufficienti per valutare il rischio; l'opinione pubblica riponga fiducia nel giudizio scientifico degli esperti

Un esempio a riguardo: il caso dei prodotti geneticamente modificati

Per giustificare una regolamentazione per i prodotti GM determinata dalla necessità di proteggere la vita e la salute di persone, animali e piante, è necessario, in base all'Accordo SPS, procedere **all'analisi del rischio e fornire una giustificazione scientifica** per l'utilizzo di standard più elevati rispetto a quelli stabiliti da organismi internazionali. **Nel caso dei prodotti GM, però, sorgono quattro problemi:**

1. non c'è ancora una posizione sul problema della sicurezza dei prodotti GM che raccolga un ampio consenso scientifico e non sono stati elaborati standard armonizzati a livello internazionale;
 2. l'indipendenza della valutazione degli scienziati è messa in discussione dalla netta prevalenza della ricerca privata rispetto a quella pubblica;
 3. esiste nella comunità scientifica un certo consenso intorno alle procedure da usare per valutare la sicurezza dei prodotti nel breve periodo, mentre per i prodotti GM, così come in altri casi, il nodo da affrontare è la valutazione degli effetti nel tempo, sia per la salute che per l'ambiente;
 4. l'assenza di informazioni sufficienti, soprattutto sugli effetti di lungo periodo, che potrebbero anche essere irreversibili, configura una situazione di incertezza, che non consente di fare una valutazione del rischio sulla base di probabilità statisticamente determinabili.
-

La domanda dei consumatori di un livello più elevato di sicurezza dei prodotti alimentari non sempre è basata su effettivi riscontri scientifici, ma è determinata da un livello crescente di preoccupazione e di mancanza di fiducia sia nei confronti dei risultati della scienza, sia della capacità delle autorità pubbliche di controllare. Le valutazioni espresse dalla comunità scientifica sono “beni fiducia”, la cui accettazione è basata sul meccanismo della reputazione che, negli ultimi anni, è stata più volte messa in discussione, soprattutto nella Ue, a seguito di evidenti comprovati fallimenti.

Come rilevato in diversi studi, i consumatori percepiscono ed elaborano una valutazione del rischio che presenta una serie di sistematiche distorsioni; ad esempio, si tende a sovrastimare la probabilità di eventi con un livello basso di rischio e che hanno risonanza sui media (es. botulino), e di contro a sottostimare quelli che presentano un rischio elevato e una lenta evoluzione nel tempo (es. patologie cardiovascolari legate alla dieta); si ha una elevata fiducia nella correttezza della propria valutazione e si è restii ad accettare opinioni scientifiche che attestano qualcosa di diverso.

Più in generale, l'opinione pubblica valuta i rischi in modo diverso dagli esperti (che spesso tra loro stessi, in relazione al proprio percorso formativo, non sono neppure d'accordo) perché prende in considerazione e attribuisce rilevanza a un complesso articolato di fattori, che va oltre la misura quantitativa del rischio.

Inoltre, la percezione del rischio e la valutazione sul grado di accettabilità risultano diverse tra consumatori in funzione di paesi/aree in cui vivono e ciò si riflette nella richiesta ai governi di diverse forme e livelli di intervento.

Il non riconoscere che i consumatori possano essere una legittima fonte di pressione a favore di misure di protezione può mettere a rischio il sistema della WTO. Nell'opinione pubblica si sta sviluppando un sentimento di avversione al processo di globalizzazione che viene vissuto come una prevaricazione della libertà dei governi nazionali, eletti democraticamente per rappresentare

gli interessi e i valori della collettività, rispetto all'obiettivo di realizzare il livello desiderato di tutela e sicurezza per i cittadini.

La regola del trattamento nazionale e quanto disposto nell'Accordo TBT sono stati interpretati nel senso che **l'equivalenza dei prodotti deve essere valutata in relazione alle caratteristiche intrinseche del prodotto, impedendo in questo modo forme di discriminazione delle importazioni basate sulle modalità del processo produttivo**. I consumatori, invece, attribuiscono un'importanza crescente proprio alle caratteristiche dei processi produttivi per valutare la sicurezza dei prodotti, la loro rispondenza ai propri valori etici, morali e culturali (ad esempio, trattamento degli animali, condizioni e remunerazione del lavoro) e l'impatto ambientale.

L'etichettatura è uno strumento al quale le regolamentazioni nazionali stanno facendo ricorso, in modo crescente, per risolvere problemi di asimmetria informativa e come strumento per orientare/sostenere modelli di produzione, oppure quando risulta l'unica alternativa praticabile se non si possono imporre standard di processo per i prodotti importati.

Per l'etichettatura possono essere chiamati in causa l'Accordo SPS, se le motivazioni alla base sono la sicurezza per la salute, oppure l'Accordo TBT, se le motivazioni sono legate alla tutela del consumatore. Quest'ultimo è il caso di maggiore interesse per le questioni che apre.

Il problema è **la definizione degli obiettivi legittimi di una politica di tutela dei consumatori**. L'Accordo TBT riconosce solo la protezione da pratiche ingannevoli, limitando così il diritto del consumatore alla tutela da false informazioni sugli attributi del prodotto. Mentre un più ampio diritto a conoscere implica avere a disposizione tutte le informazioni importanti per le decisioni di acquisto, e, quindi, pone al centro dell'attenzione i processi produttivi.

5.2 Barriere tecniche e Paesi in Via di Sviluppo (PVS)

In entrambi gli accordi, è previsto un **Trattamento speciale e differenziato per i PVS**, in quanto sono espressamente riconosciute le difficoltà che possono incontrare nel conformarsi a nuove regole e nell'elaborare e applicare standard e procedure di valutazione della conformità. I Paesi sviluppati: sono invitati a tenere conto nel predisporre le misure, delle necessità particolari dei PVS, specie di quelli meno sviluppati; possono accordare un periodo di adattamento più lungo per i prodotti di loro di specifico interesse, si sono impegnati a fornire assistenza tecnica e aiuti, nei casi in cui risultino necessari consistenti investimenti per conformarsi alle norme; devono incoraggiare e a facilitare la partecipazione dei PVS alle organizzazioni internazionali di standardizzazione. I PVS possono: richiedere deroghe specifiche al rispetto degli obblighi degli accordi in base alle loro necessità finanziarie, commerciali e di sviluppo e adottare forme di regolamentazione finalizzate a preservare tecnologie tradizionali e metodi di produzione e trasformazioni compatibili con le loro necessità di sviluppo.

Nella letteratura è ampiamente documentato l'impatto negativo sui flussi di esportazione dai PVS determinato dalla presenza sempre più numerosa di forme di barriere tecniche, soprattutto misure sanitarie e fitosanitarie. Le condizioni poste dagli standard infatti possono risultare proibitive o eccessivamente costose da soddisfare soprattutto a causa della mancanza delle infrastrutture, dei capitali per i necessari investimenti e delle competenze tecnico/professionali (nelle imprese e nelle istituzioni). Inoltre stati identificati i punti critici della regolamentazione

Dispensa per il corso Sistema agroalimentare e Commercio internazionale

9cfu – (EC) - a cura di *Angela Mariani* – A.A. 2017-2018

della WTO e della sua applicazione: i PVS non sono ancora in grado di partecipare a pieno nelle istituzioni (organismi di standardizzazione internazionale) e nelle procedure (contestazione di misure); gli accordi di reciproco riconoscimento dell'equivalenza delle misure e dei sistemi di controllo sono stati negoziati quasi esclusivamente tra Paesi sviluppati. Infine, i Paesi sviluppati: non tengono conto in misura sufficiente delle esigenze dei PVS nella predisposizione di nuove misure; accordano tempi troppo ristretti tra la notifica di nuove misure SPS e la loro implementazione, non forniscono un sufficiente livello di assistenza.

Come già detto, regolamentazione stabilita nell'ambito della WTO non si applica agli **standard definiti da soggetti privati**, che stanno assumendo un ruolo sempre più importante nel condizionare i flussi commerciali, soprattutto per i prodotti differenziati e a più alto valore aggiunto la componente più dinamica del commercio internazionale dei prodotti agroalimentari. Soggetti privati, quali imprese multinazionali e catene della distribuzione, gestiscono una quota rilevante e crescente degli scambi internazionali imponendo ai fornitori requisiti di sicurezza e qualità che vanno oltre quelli richiesti dagli standard pubblici, con riferimento in particolare a processi produttivi, certificazione e rintracciabilità. In un contesto di mercato nel quale la competizione si gioca non solo sul prezzo ma sulle caratteristiche di qualità dei prodotti, imporre standard di fornitura è funzionale per le strategie di differenziazione e per minimizzare il rischio di danni per la reputazione. Per i produttori dei PVS, che non riescono a soddisfare i requisiti richiesti dagli intermediari, di fatto diventa impossibile accedere ai mercati di esportazione.