I PARTE

RACCOLTA ED ELABORAZIONE DEI DATI DEL CONTROLLO UFFICIALE

I.1 Relazione anni 1993 - 1994

La presente relazione, unitamente alla raccolta dei dati che l'accompagna, riferiti al biennio 1993-1994, viene predisposta ai fini della divulgazione dei risultati dell'attività di vigilanza e controllo sugli alimenti svolta in Italia.

La relazione ed i relativi dati vengono anche trasmessi al Parlamento a norma dell'art. 8, comma 1 della legge 7 agosto 1986, n. 462 recante "misure urgenti in materia di prevenzione e repressione delle sofisticazioni alimentari" (legge di conversione del d.l. 18 giugno 1986, n. 282).

L'art. 8 di detta legge dispone che, ai fini di una compiuta e articolata conoscenza dell'andamento del fenomeno delle frodi e delle sofisticazioni alimentari, i dati relativi al controllo ufficiale degli alimenti siano raccolti da un Centro a tale scopo istituito ed operante presso il Servizio Informativo Sanitario (S.I.S.) del Ministero della sanità, cui vengono convogliati i risultati delle analisi effettuate dai laboratori pubblici che operano sul territorio (laboratori dell'Ispettorato Centrale repressioni Frodi, dai laboratori del Servizio Sanitario Nazionale (Presidi Multizonali di Prevenzione e Istituti Zooprofilattici Sperimentali), dai laboratori chimici merceologici delle Camere di commercio e dai laboratori di seconda istanza per la revisione delle analisi).

Il Centro è tenuto, inoltre, a provvedere all'acquisizione delle risultanze delle indagini di settore effettuate dagli organi della Polizia di Stato, dai Nuclei Antisofisticazioni e Sanità dell'Arma dei carabinieri, dal Corpo Forestale dello Stato, dal Corpo di Guardia di Finanza e dagli Organi dell'Amministrazione Finanziaria operanti nei posti di confine e di dogana interna.

I lavori per la realizzazione del sistema in questione hanno incontrato diverse difficoltà e sono stati registrati notevoli ritardi rispetto al quadro temporale fissato dalla citata legge 462/86.

In attesa che il Centro di raccolta informatizzato, previsto dall'art. 8, comma 1 vada a regime, la raccolta dei dati riportati agli anni 1993-1994, così come anche per i precedenti anni, sull'attività di vigilanza e controllo degli alimenti e delle bevande è stata effettuata utilizzando appositi modelli di rilevamento al fine di standardizzare ed uniformare tali attività su tutto il territorio nazionale. I modelli sono stati appositamente predisposti dal Ministero della Sanità per consentire tale rilevazione.

Il ritardo acquisito nella presentazione di tale relazione è motivato in parte dalla scelta di poter disporre di una più ampia copertura percentuale delle risposte da parte di tutte le strutture sanitarie coinvolte (circa 1300), e di dati congruenti, affidabili e confrontabili tra loro, ma soprattutto è da attribuire alle notevoli difficoltà incontrate da dette strutture nella raccolta dei dati territoriali.

Per quanto riguarda i dati relativi al biennio 1993-1994, la raccolta si è definitivamente conclusa nel mese di Gennaio 1997.

La relazione è strutturata in cinque parti e due appendici.

Nella II parte si è ritenuto opportuno riproporre nuovamente, anche se in maniera più sintetica rispetto alla precedente relazione dell'anno 1989, gli Organismi centrali e territoriali deputati in Italia alle attività di controllo e vigilanza sui prodotti alimentari e si è ritenuto altresì, utile riportare le principali disposizioni nazionali e comunitarie in materia di controllo ufficiale dei prodotti alimentari.

La III parte è dedicata alle risultanze delle attività di vigilanza e di controllo effettuate nel biennio 1993-1994 dai diversi Organismi competenti, elaborate a livello nazionale.

La IV parte riguarda gli studi e le indagini effettuate nel biennio 1993-1994 che rivestono particolare rilevanza nel settore igienico-sanitario degli alimenti e bevande.

La parte V riporta le conclusioni ed alcuni aspetti per il futuro.

I.2 Attività preparatoria per l'avvio del S.I.S.

In questa sezione vengono riportati i principali adempimenti legislativi per l'avvio della procedura informatizzata per la raccolta dei dati sull'attività di vigilanza e controllo dei prodotti alimentari attraverso il Sistema Informativo Sanitario (S.I.S.).

In data 20 maggio 1988 fu adottato l'Atto di indirizzo e coordinamento per la trasmissione periodica dei risultati delle analisi condotte dalle Regioni e dalle U.S.L. In detto Atto, peraltro, si rinviò a successivi provvedimenti del Ministro della Sanità:

1. la classificazione e la codifica dei campioni di interesse alimentare nonché l'elenco delle determinazioni analitiche che più frequentemente vengono condotte su di essi;
2. la definizione del disciplinare tecnico per l'acquisizione in forma standardizzata dei risultati delle analisi.

Con decreto del Ministro della Sanità del 20 marzo 1989 fu istituito un apposito Comitato Scientifico per assistere il Ministero della Sanità nella definizione delle procedure informatiche sugli alimenti e le bevande.

Tra il 1989 e il 1990 il Ministero della Sanità, integrando la rete esistente, destinata alla raccolta dei dati delle acque di balneazione, provvedeva a dotare tutti i Presidi Multizonali di Prevenzione e tutti gli Istituti Zooprofilattici Sperimentali, nonché gli Uffici degli Assessorati alla sanità e ambiente delle Regioni e Province autonome di sistemi informatici che consentono il collegamento, tramite rete telematica, fra questi presidi e istituti e il Ministero della Sanità.

Le disposizioni in materia di trasmissione periodica dei risultati delle analisi dei campioni per il controllo degli alimenti e delle bevande promosse dalle Regioni e dalle Unità Sanitarie Locali, in attuazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 20 maggio 1988 sono state adottate con il decreto del Ministro della Sanità del 22 aprile 1991 (Supplemento Ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 139 del 15 giugno 1991).

Con il decreto 22 aprile 1991 sono state definite in grande dettaglio, in una serie di 8 allegati e 1490 pagine, le classificazioni e le codifiche da utilizzare:

1. per gli alimenti, le bevande e gli altri prodotti d'impiego in campo alimentare rilevanti per il controllo;
2. per i materiali a contatto con gli alimenti e le bevande;
3. per le modalità di conservazione;
4. per le determinazioni analitiche;
5. per le tecniche analitiche;
6. per i valori limite delle determinazioni analitiche espressamente previste dalle norme vigenti o, comunque, consolidate dalla pratica di laboratorio, per ciascun alimento, bevanda o matrice rilevante per il controllo;
7. per gli organismi prelevatori;
8. per il laboratori di seconda istanza, al fine del trattamento automatico delle informazioni ai sensi dell'art. 2, comma 1, del decreto del presidente del Consiglio dei Ministri 20 maggio 1988.

La disciplina tecnica per l'acquisizione in forma standardizzata, dei risultati delle analisi consiste:

1. nel conformarsi a quanto previsto nell'allegato 9 del citato decreto 22 aprile 1991;

2. nel trasmettere al centro di raccolta le informazioni di cui all'articolo 1 del decreto stesso, entro e non oltre trenta giorni dalla data di effettuazione delle analisi, utilizzando il sistema di collegamento con il S.I.S. fra le ore 8 e le ore 13.30 di tutti i giorni lavorativi.

I.3 Relazione al Parlamento Anno 1989 e Anni 1990-1991-1992

In adempimento al citato art. 8, comma 1, della legge 462 del 1986, nel mese di agosto 1992, è stata trasmessa al Parlamento la prima relazione relativa all'anno 1989.

Successivamente nel mese di Agosto 1995 è stata trasmessa al Parlamento la seconda relazione relativa al triennio 1990-1992.

Essa è stata il frutto di un intenso ed articolato lavoro svolto dalla Direzione Generale per l'Igiene degli Alimenti e la Nutrizione (D.G.I.A.N.) e da quella dei Servizi Veterinari (D.G.S.V.) in stretta collaborazione con la Commissione Interregionale permanente di coordinamento per i problemi relativi all'igiene degli alimenti e delle bevande e con tutte le altre Amministrazioni competenti in materia di tutela degli alimenti.

II PARTE

LEGISLAZIONE E ORGANISMI DEPUTATI ALLA TUTELA IGIENICO-SANITARIA DEI PRODOTTI ALIMENTARI

PAGINA BIANCA

II.1 Norme Nazionali e Comunitarie riguardanti la tutela igienico-sanitaria dei prodotti alimentari

I prodotti destinati all'alimentazione e, più in generale, le attività connesse con la loro produzione, somministrazione e distribuzione, sono sottoposti in Italia al rispetto di norme legislative di cui le più recenti derivano del recepimento di direttive dell'Unione Europea.

La legislazione di base sui prodotti alimentari ed agrari, vigente in campo nazionale, è costituita essenzialmente dalle seguenti normative:

⇒ **Legge 30 aprile 1962 n. 283.**

Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande.
(G.U. n. 739 del 4.5.1962).

⇒ **Legge 26 febbraio 1963 n. 441.**

Modifiche ed integrazioni alla legge 283/62.
(G.U. 11 aprile 1963 n. 98).

⇒ **D.P.R. 20 marzo 1980 n. 327**

Regolamento di esecuzione della legge 283/62.
(G.U. n. 193 del 16.7.80).

⇒ **Legge 7 agosto 1986, n. 462.**

Misure urgenti in materia di prevenzione e repressione delle sofisticazioni alimentari (legge di convenzione del D.L. 18 giugno 1986, n. 282).
(G.U. n. 192 del 20.8.1986).

⇒ **Decreto legislativo 3 marzo 1993, n. 123.**

Attuazione della direttiva 89/397/CEE relativa al controllo ufficiale dei prodotti alimentari.
(G.U. n. 97 del 27/4/1993).

⇒ **R.D.L. 15 ottobre 1925, n. 2033.**

Repressione delle frodi nella preparazione e nel commercio delle sostanze agrarie e dei prodotti agrari.

⇒ **R.D.L. 1 luglio 1926, n. 1361.**

Regolamento per l'attuazione del R.D.L. 15 ottobre 1925, n. 2033.

Oltre alla normativa sopra descritta sono in vigore numerosi decreti legislativi o D.P.R. di recepimento delle normative comunitarie, che riguardano tipologie di alimenti, in particolare di origine animale, per i quali sono prescritte norme più specifiche e dettagliate.

La funzione fondamentale della normativa sugli alimenti è quella di tutelare la loro qualità intesa soprattutto come igiene del prodotto alimentare e sicurezza dell'uso da parte del consumatore.

Per tale motivo la vigilanza ed il controllo ufficiale di tali prodotti, rappresentano un punto focale nell'ambito di tutta la normativa sulla materia.

Il recepimento da parte degli Stati Membri dell'Unione europea delle direttive comunitarie ha la funzione primaria di assicurare che i prodotti alimentari circolanti nell'ambito del mercato comune presentino le stesse caratteristiche di qualità.

II.1.1 Controllo ufficiale dei prodotti alimentari

Il controllo ufficiale degli alimenti e delle bevande ha la finalità di verificare e garantire la conformità dei prodotti in questione alle disposizioni dirette a prevenire i rischi per la salute pubblica, a proteggere gli interessi dei consumatori e ad assicurare la lealtà delle transazioni.

Il controllo ufficiale riguarda sia i prodotti italiani o di altra provenienza destinati ad essere commercializzati nel territorio nazionale che quelli destinati ad essere spediti in un altro Stato dell'Unione Europea oppure esportati in uno Stato terzo. Esso riguarda tutte le fasi della produzione, della trasformazione, del magazzinaggio, del trasporto, del commercio, della somministrazione e consiste in una o più delle seguenti operazioni: ispezione, prelievo dei campioni, analisi di laboratorio dei campioni prelevati, controllo dell'igiene del personale addetto, esame del materiale scritto e dei documenti di vario genere ed esame dei sistemi di verifica installati dall'impresa e dei relativi risultati.

Il controllo ufficiale riguarda:

- lo stato, le condizioni igieniche ed i relativi impieghi degli impianti, delle attrezzature, degli utensili, dei locali e delle strutture;
- le materie prime, gli ingredienti, i coadiuvanti ed ogni altro prodotto utilizzato nella produzione o preparazione per il consumo;
- i prodotti semilavorati;

- i prodotti finiti;
- i materiali e gli oggetti destinati a venire a contatto con gli alimenti;
- i procedimenti di disinfezione, di pulizia e di manutenzione;
- i processi tecnologici di produzione e trasformazione dei prodotti alimentari;
- l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari;
- i mezzi e le modalità di conservazione.

Sono molteplici, sia a livello centrale che territoriale, gli Organismi responsabili di diversi aspetti del controllo ufficiale degli alimenti e delle bevande ai sensi del Decreto legislativo 3 marzo 1993, n. 123.

Ai livelli governativi nazionali e regionali, oltre ai compiti normativi nell'ambito delle diverse competenze, sono affidate prevalentemente le funzioni di programmazione, di indirizzo e di coordinamento, mentre le funzioni di controllo sulle attività di produzione, commercio e somministrazione degli alimenti e delle bevande competono prevalentemente ai Comuni che le esercitano attraverso le Unità Sanitarie Locali.

Il Ministero della Sanità opera, a livello centrale, con la Direzione Generale per l'Igiene degli Alimenti e la Nutrizione (D.G.I.A.N.)[1] e con la Direzione Generale dei Servizi Veterinari (D.G.S.V.)[1] e, a livello territoriale, con i propri Uffici periferici consistenti negli Uffici di Sanità Marittima, Aerea e di Confine Terrestre e negli Uffici Veterinari di Confine, Porto e Aeroporto, alcuni dei quali curano anche gli adempimenti di origine comunitaria.

Con competenza su tutto il territorio nazionale e con strutture articolate anche a livello periferico, operano, principalmente nell'ambito della repressione e della prevenzione, i Nuclei Antisofisticazione e Sanità (N.A.S).

A livello centrale opera l'Istituto Superiore di Sanità (I.S.S.) sia per l'effettuazione delle analisi di revisione che per una serie di compiti tecnico-scientifici.

---

[1] Il Decreto legislativo 30 giugno 1993 n. 266 riguardante il riordinamento del Ministero della Sanita' ed il D.P.R. 2 febbraio 1994 n. 196 che ne costituisce il regolamento, hanno modificato sostanzialmente la struttura del Ministero della Sanità, con la istituzione di dipartimenti e servizi.

In base al nuovo ordinamento la Direzione Generale Igiene degli Alimenti e Nutrizione e la Direzione Generale dei servizi Veterinari sono confluite dal dicembre 1995 nel Dipartimento degli Alimenti e Nutrizione e della Sanità Pubblica Veterinaria.

Poichè i dati forniti nella presente relazione fanno riferimento al biennio 1993-1994, le strutture centrali del Ministero della Sanità competenti per gli alimenti sono ancora indicate nel testo come Direzioni Generali.

A livello territoriale operano le Regioni e le Provincie Autonome di Trento e Bolzano, i Servizi di Igiene Pubblica (S.I.P.) ed i Servizi Veterinari (S.V.) delle Unità Sanitarie Locali nonché, per gli accertamenti analitici di laboratorio, i Presidi Multizonali di Prevenzione (P.M.P.) e gli Istituti Zooprofilattici Sperimentali (I.Z.S.).

Il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali [1] opera a livello Centrale con l'Ispettorato Centrale delle Repressioni delle Frodi (I.C.R.F.) ed è preposto alla tutela economica dei prodotti agroalimentari attraverso controlli di natura prevalentemente di tipo merceologico.

L'Ispettorato Centrale Repressioni Frodi, per l'effettuazione delle analisi revisione, si avvale degli Istituti di ricerca e sperimentazione agraria individuati con il D.M. 18 luglio 1986.

Il Ministro delle Finanze opera a livello centrale, con la Direzione Generale delle dogane e delle imposte indirette e con la Guardia di Finanza ed è proposto ad attività di controllo e vigilanza sui prodotti alimentari relativamente alla prevenzione e repressione delle frodi di natura fiscale.

Nel testo che segue sono descritte in dettaglio le strutture centrali e periferiche attraverso le quali viene svolta in Italia l'attività di vigilanza e controllo sui prodotti alimentari.

II.2 Servizio Sanitario Nazionale

Il Servizio Sanitario Nazionale (S.S.N.), istituito con la legge n. 833 del 23 dicembre 1978, si avvale di numerosi Organismi sia a livello centrale che territoriale per le attività di vigilanza e controllo di alimenti e bevande.

Fra le finalità del Servizio Sanitario Nazionale, la legge 833 del 1978 prevede la tutela della salute dei cittadini contro i rischi connessi al consumo di alimenti e bevande, tutela che deve essere conseguita secondo quanto disposto dall'art. 2, tramite "l'igiene degli alimenti, delle bevande, dei prodotti e avanzi di origine animale per le implicazioni che attengono alla salute dell'uomo, nonché la prevenzione e la difesa sanitaria degli allevamenti animali ed il controllo della loro alimentazione integrata e modificata".

Per il raggiungimento di tale obiettivo la legge 833 prevede un'articolazione delle competenze tra vari livelli; a livello centrale e regionale, accanto alla potestà normativa nei rispettivi ambiti, sono affidate prevalentemente funzioni di programmazione, di indirizzo e di coordinamento, mentre complessivamente le funzioni di vigilanza e di controllo sulle attività di

[1] legge del 4 ottobre 1993 n. 491. Riordinamento delle competenze regionali e statali in materia agricola e forestale e istituzione del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali.