

INTRODUZIONE

1. Generalità e struttura della relazione

La presente relazione, unitamente alla raccolta dei dati che l'accompagna, riferiti all'anno 1998, è predisposta ai fini della divulgazione dei risultati delle attività di vigilanza e di controllo ufficiale sugli alimenti svolte in Italia da tutte le amministrazioni centrali e territoriali deputate a tale attività.

La relazione ed i relativi dati vengono trasmessi al Parlamento a norma dell'art. 8, comma 5 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), e, ai sensi del comma 1 del medesimo articolo, all'Ispettorato Centrale Repressione Frodi ed a tutti gli organismi competenti.

La presente relazione, che fa seguito alla precedente, relativa all'anno 1997, è frutto di un intenso ed articolato lavoro svolto dal Ministero della Sanità attraverso il Dipartimento Alimenti, Nutrizione e Sanità Pubblica Veterinaria, in stretta collaborazione con:

- le Regioni e P.A. attraverso i Servizi d'Igiene Pubblica ed i Servizi Veterinari delle A.S.L., i Presidi Multizonali di Prevenzione, le Agenzie Regionali Protezione Ambiente e gli Istituti Zooprofilattici Sperimentali
- gli Uffici periferici del Ministero della Sanità
- il Comando Carabinieri per la Sanità
- l'Istituto Superiore di Sanità
- la Commissione Permanente di Coordinamento Interregionale per il controllo ufficiale dei prodotti alimentari
- il Ministero per le Politiche Agricole e Forestali per il tramite dell'Ispettorato Centrale Repressione Frodi e degli Istituti di Ricerca Sperimentazione Agraria
- il Ministero delle Finanze attraverso il Dipartimento delle Dogane e Imposte Indirette, i Laboratori Chimici delle Dogane e Imposte Indirette e la Guardia di Finanza.

La relazione è strutturata in cinque parti e tre appendici.

La **I parte** riguarda i principali adempimenti legislativi derivanti dalla legge 462/86 e le modalità operative che hanno consentito di assicurare su tutto il territorio nazionale una raccolta standardizzata dei dati sulle attività del controllo ufficiale dei prodotti alimentari.

Nella **II parte** viene riportata una descrizione sommaria aggiornata al 1998 dell'organizzazione e delle competenze dei diversi organismi centrali e territoriali deputati in Italia alle attività di controllo e vigilanza sui prodotti alimentari; si è ritenuto altresì utile riportare le principali disposizioni nazionali e comunitarie in materia di controllo ufficiale, aggiornate alla data della presente relazione.

La **III parte** è dedicata ai risultati delle attività di vigilanza e di controllo effettuate nell'anno 1998 dai diversi Organismi competenti, elaborati a livello nazionale.

La **IV parte** riguarda gli studi e le indagini effettuate nell'anno 1998 che rivestono particolare rilevanza nel settore igienico-sanitario e merceologico degli alimenti e bevande.

La **parte V** riporta le conclusioni relative all'andamento del fenomeno delle frodi e delle sofisticazioni in Italia nel corso dell'anno 1998.

Le **appendici** sono così strutturate:

- la **prima appendice** comprende i modelli di rilevazione predisposti dal Ministero della Sanità, utilizzati per la raccolta dei dati
- la **seconda appendice** riporta i dati di sintesi delle Regioni e Province Autonome sull'attività di vigilanza e controllo degli alimenti e bevande
- la **terza appendice** include i grafici richiamati nel testo.

2. Raccolta ed elaborazione dati

L'art. 8, comma 1, della legge 462/86 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 sono convogliati i risultati delle analisi effettuate dai **laboratori pubblici** che operano sul territorio (Presidi Multizonali di Prevenzione, Agenzie Regionali Protezione Ambiente, Istituti Zooprofilattici Sperimentali, Laboratori dell'Ispettorato Centrale Repressioni Frodi, Laboratori Chimici Merceologici delle Camere di commercio e Laboratori di seconda istanza per la revisione delle analisi).

Il Centro è tenuto, inoltre, a provvedere all'acquisizione dei risultati delle indagini di settore effettuate dagli organi della Polizia di Stato, dai Nuclei Antisofisticazione 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.

Il suddetto art. 8, comma 5, dispone, altresì, che i dati pervenuti vengano trasmessi annualmente al Parlamento. Relativamente alla raccolta dei dati da parte degli Assessorati alla sanità delle Regioni e Province Autonome, sono stati utilizzati per l'anno 1998, come per i precedenti anni, **appositi modelli di rilevazione al fine di standardizzare ed uniformare tale attività su tutto il territorio nazionale** (Appendice I). I modelli di rilevazione dei dati di sintesi sono indicati nel Decreto del Presidente della Repubblica 8 ottobre 1998 recante "Modificazioni alle appendici 2 e 3 del decreto del Presidente della Repubblica del 14 luglio 1995 contenente l'atto di indirizzo e coordinamento alle regioni e province autonome sui criteri uniformi per l'elaborazione dei programmi di controllo ufficiale degli alimenti e bevande". Tali modelli di rilevazione dei dati sono stati predisposti dal Comitato permanente dei prodotti alimentari della Commissione europea al fine di armonizzare, tra gli Stati membri, le modalità di trasmissione dei risultati statistici relativi ai programmi annuali di controllo ufficiale dei prodotti alimentari.

I PARTE

**LEGISLAZIONE E ORGANISMI DEPUTATI AL CONTROLLO UFFICIALE
DEI PRODOTTI ALIMENTARI**

1. Norme Nazionali e Comunitarie riguardanti la tutela igienico-sanitaria e la qualità 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 dal recepimento di direttive dell'Unione Europea.

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

- **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.
- **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 conversione 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).

- **D.P.R. 14 luglio 1995**

Atto d'indirizzo e coordinamento alle Regioni e Province Autonome sui criteri uniformi per l'elaborazione dei programmi di controllo ufficiale di alimenti e bevande (Suppl. Ord. G.U. n.260 del 7/11/1995).

- **Decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 155**

Attuazione delle direttive 93/43/CEE e 96/3/CE concernenti l'igiene dei prodotti alimentari (Suppl. Ord. G.U. n. 136 del 13 giugno 1997).

- **Decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 156**

Attuazione della direttiva 93/99/CEE concernente misure supplementari in merito al controllo ufficiale dei prodotti alimentari (Suppl. Ord. G.U. n. 136 del 13 giugno 1997).

- **Decreto Ministeriale 8 ottobre 1998**

Modificazioni alle appendici 2 e 3 del decreto del Presidente della Repubblica del 14 luglio 1995 contenente l'atto di indirizzo e coordinamento alle regioni e province autonome sui criteri uniformi per l'elaborazione dei programmi di controllo ufficiale degli alimenti e bevande.

- **Circolare 7 agosto 1998 n. 11**

Applicazione del decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 155, riguardante l'igiene dei prodotti alimentari.

Oltre alla normativa sopra descritta sono in vigore numerosi decreti legislativi 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 di tutelare la loro qualità intesa soprattutto come igiene del prodotto alimentare e sicurezza dell'uso da parte del consumatore.

Per questo 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 principale di assicurare che i prodotti alimentari circolanti nell'ambito del mercato comune presentino le stesse caratteristiche di qualità.

2. Controllo ufficiale dei prodotti alimentari

L'Unione Europea ha armonizzato fra i 15 Stati membri le attività relative al controllo ufficiale nei prodotti alimentari con l'emanazione della direttiva 89/397/CEE. Tale direttiva è stata recepita nell'ordinamento nazionale con il decreto legislativo n. 123 del 3 marzo 1993.

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 regole di conservazione.

Di regola il controllo ufficiale si svolge senza preavviso e si effettua sia secondo programmi prestabiliti sia nei casi in cui si sospetta che i prodotti non siano conformi alle disposizioni vigenti.

Gli Organismi responsabili del controllo ufficiale degli alimenti e delle bevande ai sensi del **Decreto legislativo 3 marzo 1993, n. 123** sono diversi.

Agli organi di controllo centrali e regionali sono affidate prevalentemente le funzioni di programmazione, d'indirizzo e di coordinamento, mentre le funzioni di controllo sulle attività di produzione, commercio e somministrazione degli alimenti e delle bevande competono prevalentemente alle **Aziende Sanitarie Locali (ASL)**.

Il Ministero della Sanità opera, a livello centrale, con il Dipartimento degli Alimenti, Nutrizione e Sanità Pubblica Veterinaria (D.A.N.S.P.V.) e, a livello territoriale, con i propri Uffici periferici consistenti negli Uffici di Sanità Aerea, Uffici di Sanità Marittima ed Aerea, Uffici di Confine Terrestre e negli Uffici Veterinari Periferici (Posti di Ispezione Frontaliera e Uffici Veterinari per gli Adempimenti Comunitari).

I Comandi dei Carabinieri per la Sanità attraverso i Nuclei Antisofisticazione e Sanità (N.A.S.), posti alle dipendenze funzionali del Ministero della sanità, operano, con competenza su tutto il territorio nazionale e con strutture articolate anche a livello periferico, principalmente nell'ambito della repressione e della prevenzione.

A livello centrale opera anche **l'Istituto Superiore di Sanità** sia per l'effettuazione delle analisi di revisione, che per una serie di compiti tecnico-scientifici in materia di controllo ufficiale dei prodotti alimentari.

A livello territoriale operano le **Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano**, i Dipartimenti di Prevenzione delle Aziende Sanitarie Locali attraverso i Servizi di Igiene degli Alimenti e della Nutrizione (S.I.A.N.) ed i Servizi Veterinari (S.V.), nonché, per gli accertamenti analitici di laboratorio, i Presidi Multizonali di Prevenzione (P.M.P.), Istituti Zooprofilattici Sperimentali (I.Z.S.) ed Agenzie Regionali Protezione Ambiente (A.R.P.A.).

Il Ministero per le Politiche Agricole e Forestali 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 Ministero delle Finanze opera a livello centrale, con la Direzione Generale delle dogane e delle imposte indirette e con la Guardia di Finanza, ed è preposto 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 è svolta in Italia l'attività di vigilanza e controllo ufficiale sui prodotti alimentari.

3. 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 sia 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.

Per il raggiungimento di tale obiettivo tale legge 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 produzione, lavorazione, distribuzione e commercio degli alimenti e bevande sono assegnate alle Aziende Sanitarie Locali.

Il ruolo del livello centrale, secondo quanto previsto dagli artt. 4 e 5 della legge 833 del 1978 è di assicurare, anche in materia di tutela igienica degli alimenti e bevande, condizioni e garanzie di salute uniformi per tutto il territorio nazionale. Le materie riservate alle competenze dello Stato dall'art. 6 della citata legge riguardano specificamente la potestà di fissare disposizioni tecniche uniformi in merito agli standard di qualità e di salubrità degli alimenti, agli additivi e coloranti ammessi ed al loro modo di impiego, alle caratteristiche igienico sanitarie dei materiali ed oggetti destinati a venire a contatto con gli alimenti, alle caratteristiche dei prodotti per l'alimentazione zootecnica, nonché l'autorizzazione ed i modi di impiego di antiparassitari e la fissazione dei relativi residui nei prodotti destinati all'alimentazione.

Sono restatesi di competenza dello Stato le funzioni amministrative concernenti i rapporti internazionali e la profilassi internazionale marittima, aerea e di frontiera, anche in materia veterinaria, così come le attività di controllo sulle importazioni di prodotti destinati all'alimentazione.

Inoltre il livello centrale ha il compito di svolgere tutti quegli interventi che, per il loro rilievo pluriregionale, nazionale o internazionale necessitano di indirizzi unitari e simultanei per l'esercizio dei quali il Ministero della Sanità si avvale dei Nuclei Antisofisticazione e Sanità dell'Arma dei Carabinieri, secondo quanto disposto dal D.M. del 25.1.1979.

La legge 833 del 1978 attribuisce alle Regioni un ampio potere legislativo nel settore sanitario, prevedendo l'adozione da parte di esse di tutte le norme indispensabili per dare piena attuazione alla riforma sanitaria.

In particolare, per quanto riguarda l'organizzazione dei servizi e dei presidi delle A.S.L. preposti alla vigilanza e al controllo del comparto alimentare, la legge regionale:

1. stabilisce norme per il riordino dei Servizi veterinari, tenendo conto tra l'altro del potenziale degli impianti di macellazione, di lavorazione e di conservazione delle carni e degli altri prodotti d'origine animale, della lotta contro le zoonosi e della vigilanza sugli stabilimenti di alimenti d'origine animale;
2. stabilisce norme per l'esercizio delle funzioni in materia di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria;
3. individua le Aziende Sanitarie Locali in cui sono istituiti i Presidi Multizonali di Prevenzione, ne definisce le caratteristiche funzionali e ne prevede le forme di coordinamento con i Servizi di igiene pubblica.

Inoltre le Regioni hanno funzioni di programmazione delle attività delle A.S.L. anche nella materia dell'igiene degli alimenti e bevande, da attuarsi tramite lo strumento del Piano Sanitario Regionale e degli specifici Piani di coordinamento dell'attività di vigilanza del settore, da predisporre secondo quanto previsto dal decreto 24.6.1987 e successivi provvedimenti emanati dal Ministero della Sanità in attuazione della legge 462 del 1986.

L'attribuzione di queste competenze alle regioni e province autonome è stata peraltro ribadita dal decreto legislativo 112 del 1998 (art. 114 e 115 comma 2).

Alle A.S.L. è affidato l'esercizio diretto delle funzioni di prevenzione, di controllo e di vigilanza dell'intero settore alimentare, dalla coltura alla raccolta dei prodotti agricoli, dagli allevamenti alla macellazione, dalla distribuzione (incluso il trasporto) ai relativi stoccaggi e immagazzinaggi, dalle trasformazioni artigianali o industriali al commercio, fino alla vendita al dettaglio con diretta immissione al consumo.

Tale attività di controllo comprende non solo la vigilanza ispettiva in senso stretto, ma anche tutte le altre attività finalizzate all'accertamento della qualità igienico-sanitarie degli alimenti (ad esempio, prelievo di campioni ed accertamenti analitici ed esame ispettivo delle carni) o alla verifica dell'idoneità dei locali, impianti, attrezzature e personale, sia in fase antecedente l'inizio delle attività lavorative (ad esempio autorizzazioni sanitarie preventive per locali e mezzi di trasporto e libretto d'idoneità sanitaria per gli addetti agli alimenti) sia durante il loro svolgimento.

4. Ministero della Sanità

Il Ministero della Sanità esercita le funzioni statali di competenza centrale; nel settore degli alimenti e delle bevande, esse riguardano:

- l'autorizzazione alla produzione, e all'immissione in commercio dei prodotti dietetici e degli alimenti per la prima infanzia;