



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori SICLARI e BATTISTONI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 26 FEBBRAIO 2019

Disposizioni in materia di procedure, decisioni e protocolli che consentono all'alimento di mantenere uno *standard* qualitativo elevato lungo l'intera filiera produttiva

ONOREVOLI SENATORI. - Il principio guida della politica dell'Unione europea in materia di sicurezza dei prodotti alimentari consiste nell'applicazione di un approccio integrato al controllo «dal campo alla tavola», tenendo conto di tutti i settori della catena alimentare: produzione di mangimi, aspetti fitosanitari e veterinari, benessere degli animali, produzione primaria, trasformazione, immagazzinamento e trasporto degli alimenti, vendita al dettaglio, importazione ed esportazione. Questo approccio globale e integrato, nel quale le responsabilità degli operatori del settore alimentare e delle autorità competenti sono espressamente definite, è sinonimo di una politica alimentare più coerente, efficace e dinamica.

Il primo atto normativo che ha disegnato il quadro giuridico è stato il regolamento (CE) n. 178/2002, il cosiddetto «*General Food Law*», che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa le procedure nel campo della sicurezza alimentare.

Nell'ambito del pacchetto igiene (regolamenti (CE) nn. 178/2002, 852/2004, 853/2004, 854/2004 e 882/2004), il regolamento (CE) n. 178/2002, mira ad assicurare un elevato livello di tutela per la salute umana e degli interessi dei consumatori in relazione agli alimenti, tenendo conto in particolare della diversità dell'offerta, compresi i prodotti tradizionali, garantendo al contempo l'efficace funzionamento del mercato interno. Il regolamento nei suoi primi due capi, oltre a porre una serie di definizioni, fra cui quella fondamentale di alimento, indispensabile per consentire l'uniforme applicazione in Europa della legislazione alimen-

tare, stabilisce i principi comuni e le competenze, i mezzi per assicurare un solido fondamento scientifico, procedure e meccanismi organizzativi efficienti a sostegno dell'attività decisionale nel campo della sicurezza degli alimenti e dei mangimi. Fissa alcuni obblighi per gli operatori del settore alimentare e specifica i requisiti essenziali di alimenti e mangimi. Principio cardine nel regolamento è la chiara affermazione che nella sicurezza alimentare la responsabilità primaria è a carico degli operatori del settore, tenuti a non immettere sul mercato alimenti o mangimi a rischio e a garantire il rispetto alla legislazione fondata sull'analisi del rischio e sul principio di precauzione.

La sempre maggiore diffusione del concetto di qualità strettamente associato alla sicurezza del consumatore, in applicazione delle normative vigenti sulla qualità (HACCP, ISO, eccetera) e la consapevolezza, da parte delle aziende del settore e degli enti preposti alla salute pubblica, dell'importanza dei controlli di qualità che debbono necessariamente partire dalla materia prima (pianta officinale usata tal quale o destinata a trasformazione), spinge a seguire tutta la filiera fino non solo al prodotto commerciale, ma anche agli effetti sulla salute.

È auspicabile quindi un monitoraggio stretto delle coltivazioni secondo rigidi protocolli basati sulle GAP (*Good Agronomical Practices*, o buone pratiche agricole), che consenta una riduzione delle analisi di controllo necessarie, con una contrazione delle spese da parte delle aziende, a vantaggio di acquisti di prodotti di qualità.

È ormai riconosciuto sia a livello dell'Unione europea che a livello degli Stati mem-

bri, Italia inclusa, che la valutazione integrata ambiente-salute costituisce un'importante occasione per introdurre temi, ormai maturi, legati agli aspetti psicologici e sociali della valutazione (percezione, mappaggio cognitivo, psicologia ambientale) e dei processi decisionali (*facilitors, conflict resolution, environmental mediation*).

Questa scelta innovativa, che viene incontro alle esigenze dei cittadini, ha implicazioni complesse, dal momento che la valutazione dell'impatto sulla salute (VIS) si avvale di conoscenze e tecniche epidemiologiche che necessitano della condivisione delle procedure, dell'interpretazione del dato e della diffusione e comunicazione dei risultati.

L'auspicio è che quindi possa essere approvata una nuova normativa a garanzia del cittadino per tutto quello che attiene i consumi alimentari, sia in termini di sicurezza alimentare che di qualità nutrizionale.

In definitiva, l'obiettivo del presente disegno di legge è quello di regolare le fasi principali e in particolare della produzione agroalimentare italiana, per la tutela della salute del consumatore, il contrasto delle contaminazioni ambientali, e la difesa delle produzioni nazionali e del *Made in Italy*.

Giova, inoltre, considerare che copiosa è la normativa in materia:

a) la direttiva 2002/46/CE, che armonizza le legislazioni dei diversi Paesi nel settore degli integratori che ricadono nel campo della legislazione alimentare, e il libro verde «Principi generali della legislazione in materia alimentare nell'Unione europea» (COM(97) 176);

b) il libro bianco sulla sicurezza alimentare (COM(1999) 719), il libro verde «Promuovere le diete sane e l'attività fisica: una dimensione europea nella prevenzione di sovrappeso, obesità e malattie croniche» (COM(2005) 637), sulle diete sane e l'attività fisica, il libro bianco «Una strategia europea sugli aspetti sanitari connessi all'ali-

mentazione, al sovrappeso e all'obesità» (COM(2007) 279), basato sulla piattaforma d'azione europea per l'alimentazione, l'attività fisica e la salute, che sono parte integrante della normativa in materia;

c) il regolamento (CE) n. 178/2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare. Tale regolamento definisce «alimento» «qualsiasi sostanza o prodotto trasformato, o parzialmente trasformato o non trasformato destinato ad essere ingerito, o di cui si prevede ragionevolmente che possa essere ingerito, da esseri umani». L'attuale definizione non vincola gli alimenti ad alcun ruolo ma, come stabilisce il regolamento (CE) n. 178/2002, la cosa più importante è che questi siano sani e sicuri. Aspetto importante della sicurezza alimentare è la «rintracciabilità», definita dal regolamento (CE) n. 178/2002 come «la possibilità di ricostruire e seguire il percorso di un alimento, di un mangime, di un animale destinato alla produzione alimentare o di una sostanza destinata o atta ad entrare a far parte di un alimento o di un mangime attraverso tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione»;

d) il regolamento (CE) n. 852/2004, sull'igiene dei prodotti alimentari; il regolamento (CE) n. 853/2004, che definisce le norme specifiche sull'igiene degli alimenti di origine animale; il regolamento (CE) n. 854/2004, che definisce le regole per l'attuazione dei controlli sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano; il regolamento (CE) n. 882/2004, che tratta gli aspetti legati ai controlli ufficiali circa la verifica della correttezza di applicazione delle norme sui mangimi e sugli alimenti e sulla normativa riguardante salute pubblica e benessere animale; il regolamento (CE) n. 2073/2005, che riguarda i principi microbiologici che possono essere applicati ai prodotti alimentari;

il regolamento (CE) n. 2074/2005, che definisce come devono essere attuate le procedure circa alcuni prodotti di cui al regolamento (CE) n. 853/2004 e come devono essere organizzati i controlli ufficiali a norma dei regolamenti (CE) n. 854/2004 e (CE) n. 882/2004, deroga al regolamento (CE) n. 852/2004 e modifica i regolamenti (CE) n. 853/2004 e (CE) n. 854/2004; il regolamento (CE) n. 2075/2005, che stabilisce le regole di applicabilità ai controlli ufficiali, relativi alla presenza di trichine nelle carni; il regolamento (CE) n. 2076/2005, che stabilisce le disposizioni transitorie per l'attuazione dei regolamenti (CE) n. 853/2004, (CE) n. 854/2004 e (CE) n. 882/2004 e che modifica i regolamenti (CE) n. 853/2004 e (CE) n. 854/2004; il decreto legislativo n. 193 del 2007;

e) il regolamento (UE) n. 1169/2011, « relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che modifica i regolamenti (CE) n. 1924/2006 e (CE) n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la direttiva 87/250/CEE della Commissione, la direttiva 90/496/CEE del Consiglio, la direttiva 1999/10/CE della Commissione, la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/67/CE e 2008/5/CE della Commissione e il regolamento (CE) n. 608/2004 della Commissione »; il regolamento (UE) n. 116/2010 e il regolamento (UE) n. 432/2012; il regolamento di esecuzione (UE) 2018/775, recante modalità di applicazione dell'articolo 26, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, per quanto riguarda le norme sull'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza dell'ingrediente primario di un alimento;

f) infine il regolamento (UE) n. 952/2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione.

Nel rapporto WHO/FAO « *Diet, Nutrition and the prevention of chronic diseases* » (Ginevra, 2003) è messo in evidenza l'aumento epidemico delle malattie croniche non trasmissibili legate alla dieta e al cambiamento dello stile di vita. Malattie quali l'obesità, il diabete, le malattie cardiovascolari, l'ipertensione, l'*ictus* e molti tipi di tumori sono diventate cause significative di disabilità riportata all'età e di morte prematura nella popolazione. Inoltre la caratterizzazione e quantificazione dei benefici che possono derivare dall'assunzione di un determinato alimento devono tener conto di quali siano i rischi associati alla contaminazione alimentare.

La valutazione di impatto sulla salute (VIS), definita dall'OMS come « una combinazione di procedure, metodi e strumenti con cui è possibile valutare una politica, un programma o un piano di sviluppo, circa i possibili effetti nella popolazione », si inserisce nel solco culturale e metodologico della valutazione dell'impatto ambientale (VIA) e dei suoi sviluppi. La VIS è la valutazione degli effetti di una particolare azione sulla salute di una popolazione specifica, e riconosce la necessità di ampliare l'area di interesse e di spostare l'attenzione dai fattori di rischio, dalle esposizioni, dagli agenti ambientali ai loro determinanti, alle « cause delle cause ». La VIS risponde anche all'articolo 168 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che sancisce che « nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana ». La VIS ricorre tipicamente ad una miscela di strumenti e risorse, a uno sforzo multidisciplinare, ad approcci qualitativi e quantitativi e, punto cruciale, a un modello di lavoro partecipativo orientato alla consultazione ripetuta con i portatori di interesse (*stakeholders*).

Si ricordano infine i seguenti atti di rilievo nazionale. Il « Piano strategico per

l'Innovazione e la Ricerca nel settore agricolo alimentare e forestale (2014-2020) » approvato dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, che al punto 4.d « Valorizzazione della relazione tra alimentazione e salute e della valenza nutraceutica dei prodotti agroalimentari », vede tra le « Esigenze di ricerca e sperimentazione » lo sviluppo di un sistema innovativo di monitoraggio nutrizionale, quale il processo « *Nutrient analysis of critical control point* (NACCP) », che consideri la tracciabilità del nutriente attraverso la messa a punto di nuovi metodi analitici, biomarcatori qualitativi e quantitativi e la realizzazione di una piattaforma multidisciplinare. L'Accordo ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano sul documento recante « Valutazione delle Criticità Nazionali in ambito di nutrizionale e strategie d'intervento 2016-2019 », - Accordo ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, che al Punto III, « Integrazione Am-

biente-Salute Determinanti Socio-Culturali » esplicita l'esigenza di promuovere e incoraggiare l'adozione del processo *Nutrient and hazard analysis of critical control point* (NACCP), nelle strutture di prevenzione territoriali (SIAN e VET) per favorire politiche di sicurezza alimentare e nutrizionale, l'ottimizzazione delle capacità di controllo, un univoco progresso integrato ed una comunicazione efficace nonché, all'Allegato III-3 dello Stesso documento, l'esigenza di attivare le necessarie collaborazioni con i Ministeri delle politiche agricole alimentari e forestali e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per l'avvio dell'aggiornamento della Banca dati italiana di composizione degli alimenti.

Alla luce delle norme sopra citate, si auspica l'approvazione del presente disegno di legge al fine di dare piena e completa attuazione a tutta la normativa europea di settore, nonché alle indicazioni contenute nei documenti internazionali a tutela della sicurezza alimentare.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Definizioni e ambito di applicazione)

1. La presente legge disciplina l'attuazione del processo *Nutrient and hazard Analysis of Critical Control Point* (NACCP).

2. Ai fini della presente legge si intende per processo NACCP un insieme di procedure, decisioni e protocolli che consentono all'alimento di mantenere uno *standard* qualitativo elevato lungo l'intera filiera produttiva.

3. Il processo NACCP garantisce il controllo totale della qualità (CTQ) sanitaria e nutrizionale dell'alimento, a partire dalla produzione delle materie prime fino al consumatore finale. Il processo NACCP è un approccio evoluto rispetto al sistema *Hazard Analysis and Critical Control Point* (HACCP) di cui al regolamento (CE) n. 853/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, integra i principi delle buone pratiche di produzione (*Good Manufacturing Practice - GMP*) con le buone pratiche nutrizionali, ambientali, agricole, di igiene, di preparazione e somministrazione domestica.

4. Il processo NACCP è uno strumento completo e integrato, che comprende l'igiene ambientale, l'ecologia, l'agricoltura, la chimica, la biologia, la nutrizione e la fisica della salute, utile per identificare e definire alimenti funzionali o nutraceutici, le cui proprietà salutari devono essere garantite a partire dal settore primario di produzione, agricolo o zootecnico, e mantenuto per tutta la catena di produzione e distribuzione fino al consumo.

5. Il processo NACCP introduce due diversi approcci preventivi tra loro interrelati, ovvero l'identificazione degli *Hazard Critical Control Point* (HCCP), che sono i punti a cui viene associato un rischio sanitario di contaminazione dell'alimento, e i *Nutrient Critical Control Point* (NCCP), che sono i punti a cui viene associato un rischio di perdita nutrizionale. Tale duplice approccio si estende lungo tutto il percorso a cui l'alimento è sottoposto, a partire dall'analisi predittiva di contaminazione e perdita nutrizionale, da svolgere sulla matrice ambientale naturale sul quale è prodotto, passando attraverso l'impianto di produzione, confezionamento e trasporto, fino a raggiungere l'utente finale

6. Il processo NACCP garantisce e certifica la qualità nutrizionale dei prodotti agroalimentari al 100 per cento italiani, ovvero *Made in Italy*, che hanno superato le fasi di controllo previste.

Art. 2.

(Disposizioni applicative)

1. Con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo, da adottare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, è definito il processo NACCP, che individua gli interventi prioritari per migliorare le condizioni di produzione, trasformazione, trasporto, vendita e manipolazione domestica.

2. Le disposizioni della presente legge si applicano a tutti i prodotti destinati al consumo umano, caratterizzati da un unico ingrediente principale, di origine animale e vegetale, in qualunque forma e categoria merceologica, siano essi alimenti o integratori alimentari.

3. L'applicazione del processo NACCP consente il conseguimento dell'etichettatura nutrizionale con indicazioni sulla salute, di cui al regolamento (CE) n. 1924/2006 del

Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, per tutti quei prodotti ad elevata qualità nutrizionale, attribuita alla presenza di un nutriente dosabile, conservato inalterato lungo tutta la catena produttiva, la cui capacità di prevenire un rischio di patologia e la cui dose-effetto è stata accertata con studi clinici in soggetti sani.

Art. 3.

(Fasi attuative)

1. A garanzia del consumatore possono attuare il processo NACCP e il controllo delle fasi previste soltanto le università, l'Istituto superiore di sanità, il Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria, il Consiglio nazionale di ricerca, l'Istituto zooprofilattico sperimentale, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli e gli altri enti di ricerca e certificazione pubblici o vigilati dallo Stato.

2. Gli enti attuatori:

a) stabiliscono i limiti critici che debbono essere osservati per assicurare che ogni punto critico dalla coltivazione o dall'allevamento, alla produzione, alla tavola sia sotto controllo;

b) stabiliscono dei sistemi di monitoraggio che permettano di assicurare il controllo dei punti critici;

c) stabiliscono le azioni correttive da attuare quando il monitoraggio indichi che un particolare punto non sia sotto controllo ovvero che si abbia una significativa variazione rispetto ai limiti critici;

d) identificano i marcatori quali-quantitativi specifici del prodotto agroalimentare:

e) determinano i punti critici della filiera produttiva che debbono essere tenute sotto controllo al fine di minimizzare la probabilità che si abbia una riduzione dei valori qualificanti dei parametri di qualità;

f) individuano accuratamente tutti i punti critici della filiera di produzione; definiscono, nella filiera produttiva, le tecnologie di preparazione e stoccaggio e delle relative condizioni ritenute più idonee per garantire la stabilità del prodotto e il controllo delle proprietà nutrizionali;

g) identificano e quantificano le componenti funzionali in modo tale da caratterizzare il livello di qualità del prodotto, tale che soddisfi le preferenze sensoriali, le necessità nutrizionali fisiologiche e le scelte del consumatore;

h) valutano l'impatto della qualità alimentare sulla salute dei consumatori.

Art. 4.

(Informazione al consumatore)

1. I Ministeri delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo, dello sviluppo economico, della salute e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, congiuntamente nell'ambito delle attività previste a legislazione vigente, possono definire campagne di promozione dei prodotti di qualità e di sensibilizzazione all'uso dei prodotti cui è applicato il processo NACCP.

2. Ai prodotti alimentari che, attraverso l'applicazione del processo NACCP, possono essere definiti come alimenti funzionali o nutraceutici, ovvero capaci di contribuire al mantenimento o al miglioramento dello stato di salute, è applicata un'etichettatura nutrizionale con indicazione sulla salute, ai sensi dell'articolo 2, comma 3.

3. L'applicazione del processo NACCP, al fine di promuovere il valore delle eccellenze agroalimentari, dà diritto al conferimento del Marchio di qualità NACCP.

4. Al fine di apportare un consistente valore aggiunto in termini di qualità e salvaguardia, è consentito, all'interno del processo NACCP, di predisporre *tag* elettronici-

che sulle confezioni, funzionali a garantire l'informazione trasparente e immediatamente visualizzabile dall'utente, anche attraverso sistemi quali i *QR code* interrogabili tramite *smartphone*, di tutti i dati relativi al prodotto e alla corretta esecuzione dei passaggi di produzione, confezionamento e distribuzione, in conformità con le nuove tecnologie basate su registri distribuiti.

5. I Ministeri delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo, dello sviluppo economico, della salute e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare nonché l'autorità per la sicurezza alimentare promuovono congiuntamente intese con gli organi competenti degli Stati membri dell'Unione europea e con Stati terzi per tutelare i prodotti italiani che rispettino le condizioni della presente legge.

Art. 5.

(Controlli)

1. Gli enti attuatori di cui all'articolo 3, comma 1, sono gli organi esecutivi preposti alla realizzazione del processo NACCP.

2. Le autorità nazionali competenti sulla sicurezza alimentare e l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) collaborano al fine di garantire la tutela dei prodotti agroalimentari che abbiano soddisfatto i requisiti di cui alla presente legge.

€ 1,00