

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

**N. 80**

## DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori BUCCIERO, CARUSO Antonino, ZAPPACOSTA, BALBONI, RAGNO, MENARDI, SEMERARO, MUGNAI, TOFANI, FLORINO, MEDURI, MULAS SPECCHIA, DE CORATO, CONSOLO, BONGIORNO, GRILLOTTI, PACE, DELOGU, CURTO, MAGNALBÒ, BATTAGLIA Antonio, PEDRIZZI, KAPPLER, MORSELLI, PELLICINI, BEVILACQUA, TATÒ, ULIVI, SERVELLO, COZZOLINO e VALDITARA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 GIUGNO 2001

—————

Delega al Governo in materia di igiene e sicurezza di prodotti alimentari preconfezionati ad alto rischio di deteriorabilità

—————

ONOREVOLI SENATORI. - La scienza è di per sé neutrale: appartiene a tutti e a nessuno. La ricerca scientifica non è invece neutrale in quanto procede solo nella direzione di chi le fornisce i mezzi per procedere.

In particolare nella fase della produzione di alimenti, e in special modo nella fase della trasformazione e confezione di alimenti, la ricerca scientifica e le sue applicazioni tecnologiche hanno fatto passi da gigante specie a favore di chi le ha posto come obiettivo quello del massimo profitto e del miglior utilizzo: i produttori e trasformatori da una parte; i consumatori dall'altra, in quanto è - comunque e sempre - la richiesta di questi ultimi che forma il «mercato».

Quando l'economia era nettamente agricola e la maggioranza schiacciante della popolazione viveva nelle campagne e nei piccoli borghi che dalle campagne traevano l'esistenza, il passaggio del cibo dal coltivatore al consumatore non comportava tempi tali da compromettere la sicurezza dell'alimento poiché la sua naturale deteriorabilità era confinata in livelli fisiologici. Allora era l'igiene nella conservazione dell'alimento che lasciava a desiderare e di ciò alcune antiche e diffuse malattie ne erano l'effetto.

Da alcuni decenni il consistente fenomeno dell'urbanizzazione e il conseguente abbandono delle residenze nelle campagne ha aumentato a dismisura i tempi che intercorrono tra produzione e consumazione dell'alimento e, di conseguenza, ha creato la necessità di ostacolare il più a lungo possibile la sua deteriorabilità. La scienza e la tecnologia hanno risolto in parte il problema, ad esempio attraverso l'adozione dei «conservanti» e della tecnica del «freddo».

Il problema della conservazione del cibo è peraltro divenuto più rilevante da quando la

produzione e la distribuzione degli alimenti sono passate nelle mani delle grandi industrie e della grande distribuzione, che da una parte si riforniscono della materia prima a migliaia di chilometri dal luogo del confezionamento e, dall'altra, vendono il prodotto confezionato in luoghi altrettanto distanti.

La ricerca scientifica si è pertanto dovuta porre il problema di aumentare di molto la «durabilità» del prodotto e i produttori da parte loro hanno tentato con massicce campagne pubblicitarie con esito positivo di orientare i gusti dei consumatori verso prodotti con caratteristiche di lunga durabilità naturale.

Resta peraltro irrisolto il problema della sicurezza di alcuni prodotti alimentari, quali quelli freschi e surgelati, prodotti cioè definiti ad alto rischio di deteriorabilità. Nonostante la minuziosità delle norme europee e nazionali, anche regolamentari, i controlli sulla effettiva applicazione di detta normativa sono pericolosamente scarsi in relazione all'altissimo numero dei prodotti alimentari trasformati, confezionati, distribuiti e infine venduti al consumatore.

Ad oggi infatti non esiste la pratica possibilità di un reale controllo preventivo, se è vero che lo stesso Istituto superiore di sanità, per bocca del direttore del laboratorio di tossicologia di detto istituto, ha dichiarato che i controlli, ad esempio delle diossine, sono scarsi in quanto solo sei laboratori possono praticarli (il Centro-Sud d'Italia è, per esempio, del tutto privo di detti laboratori).

In particolare la freschezza è un requisito non sufficientemente garantito dalle indicazioni obbligatorie di legge, quali la data di scadenza o la durata massima di conservazione.

Sarebbe più utile considerare il termine minimo di conservazione, cioè il periodo entro il quale il prodotto alimentare conserva sicuramente tutte le proprietà originarie; inoltre sulla conservazione e durabilità dell'alimento incide in maniera determinante la temperatura alla quale esso viene conservato. In effetti, le formulazioni del tipo «data di scadenza» o «durata massima di conservazione» sono aleatorie e largamente insoddisfacenti, dato che non tengono conto della «storia termica» del prodotto. È difficile, infatti, misurare o prevedere la storia termica di un qualsiasi alimento. Se gli stabilimenti di produzione e i trasporti sono soggetti a normative che implicano l'impiego di sistemi di controllo e registrazione della temperatura, ciò non può dirsi per il successivo percorso del prodotto dal banco di vendita al trasporto verso casa, sino al periodo della conservazione domestica. Perde così qualsiasi efficacia la stampigliatura di una data di scadenza del prodotto, in quanto la stessa ha un senso solo se il prodotto è conservato con determinate modalità, sotto pena o di anticipata deteriorabilità o di anticipata perdita delle sue qualità. I prodotti freschi (ad esempio latte fresco, yogurt, latticini, formaggi freschi, panna, eccetera) e quelli surgelati sono prodotti alimentari ad alto rischio di deteriorabilità, se non sono conservati a determinate temperature. Ma se il prodotto, prima o dopo essere stato trasportato al freddo, rimane poi al sole per ore nel deposito del produttore, del trasportatore o del dettagliante, per poi essere nuovamente raffreddato o surgelato, riassumendo l'originario aspetto esteriore, tale circostanza non è quasi mai documentabile. Lo stesso peraltro accade anche nel corso del periodo di conservazione da parte del consumatore.

Appare allora evidente che il tentativo di controllo preventivo, con l'attuale legislazione e con i limitati strumenti di controllo e di ispezione attualmente attivi, non offre le necessarie garanzie per il consumatore.

A tal fine appare inadeguato il decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 155, di attuazione delle direttive 93/43/CEE e 96/3/CE concernenti l'igiene dei prodotti alimentari. Esso infatti sostituisce un impraticabile controllo amministrativo con una sorta di autocontrollo affidato ai produttori e ai distributori, al dettaglio o all'ingrosso, di generi alimentari.

Nel predetto decreto legislativo n. 155 del 1997, nell'allegato, al capitolo IV, in tema di trasporto, il comma 6 così recita: «Laddove necessario, i veicoli o i contenitori utilizzati per trasportare gli alimenti debbono poter mantenere questi ultimi in condizioni adeguate di temperatura e, se del caso, essere progettati in modo che la temperatura possa essere controllata».

Orbene, al di là dell'ambiguità nella formulazione dell'articolo, appare evidente la *ratio* del comma, che individua la necessità di un rigoroso controllo della temperatura degli alimenti trasportati. Ma non c'è solo il problema del trasporto; in taluni casi l'interruzione della catena del freddo infatti - in qualunque momento essa avvenga - altera in maniera determinante il valore nutrizionale del prodotto, rendendolo «altro» da quello che il consumatore crede di avere acquistato. Un esempio per tutti lo yogurt, che perde talune proprietà batteriche se subisce sbalzi di temperatura.

È evidente che benchè i prodotti così conservati non provochino immediati danni alla salute, è certo peraltro che gli stessi hanno perso le qualità strutturali, nutrizionali, organolettiche che magari realmente avevano all'atto della produzione e che erano state van-tate e pubblicizzate dal produttore.

Se non è truffa, è quantomeno frode e a nulla valgono le direttive comunitarie, le leggi nazionali e i regolamenti del Ministero della sanità e di quello delle attività produttive.

Prendendo atto dell'attuale carente sistema di controllo, il presente disegno di legge intende integrare la normativa in materia con

un provvedimento che deleghi il Governo ad imporre l'applicazione di un'etichetta al prodotto che sia in grado di monitorare la storia termica dell'alimento, indicando in modo inequivocabile e di facile lettura il superamento della corretta temperatura per un tempo prefissato.

In sostanza, il provvedimento prevede l'impiego di indicatori-integratori tempo/temperatura (TTI-*time temperature integrators*). Si tratta di piccoli dispositivi che, applicati alle confezioni, consentono il controllo della vita del prodotto sotto il profilo della sua conservazione e, quindi, qualità. E ciò è possibile se la reazione su cui si basa il segnale dell'indicatore ha le stesse caratteristiche cinetiche del più veloce ed importante meccanismo di alterazione della qualità dell'alimento.

Conoscere con certezza la durabilità di un prodotto alimentare produce vari e significativi effetti: tutela il produttore, in quanto lo stesso saprà quanto a lungo il prodotto manterrà un elevato livello qualitativo; tutela il commerciante che calcolerà agevolmente per quanto tempo potrà mantenere sugli scaffali di vendita il prodotto prima di doverlo togliere sotto pena delle previste sanzioni; permette infine di tutelare il consumatore che può così sapere con certezza se quanto acquista è in corretto stato di mantenimento, oltre che per quanto tempo può conservare un prodotto prima che esso si degradi.

Le caratteristiche qualitative dei prodotti deperibili evolvono più o meno rapidamente in funzione delle condizioni di conservazione, determinando alterazioni che rendono il prodotto inadatto al suo consumo. La durabilità di un prodotto segnala il tempo limite, in determinate condizioni di conservazione, entro il quale il progredire di eventi reattivi determina modificazioni anche impercettibili sul piano della sicurezza nell'uso. Tra i fattori che influenzano la durabilità del prodotto, la temperatura è sicuramente quello più importante, poiché dipende dai vincoli imposti dalla catena distributiva. La storia

termica di un prodotto deperibile durante la *cold chain* (catena del freddo) è peraltro assai difficile da prevedersi, poiché è stato dimostrato che gli innalzamenti di temperatura hanno effetti cumulativi sulla durabilità. Recentemente sono stati messi a punto dei sistemi assai semplici per monitorare gli innalzamenti della temperatura in funzione del tempo di esposizione.

Poter monitorare la catena del freddo in termini di rapporto tempo/temperatura è anche un modo per individuare i passaggi più critici della predetta catena. I segnalatori TTI rappresentano il tipo di tecnologia utile a monitorare la storia termica di un prodotto deperibile. Sono commercializzati sotto forma di etichette adesive, da applicare sulla confezione del prodotto, strutturati in modo da presentare una variazione cromatica in funzione dell'esposizione tempo/temperatura.

È doveroso sottolineare che ad oggi sono circa duecento i brevetti TTI e che sono molte le industrie che li producono e li distribuiscono. Negli Stati Uniti le maggiori aziende di cibi precotti usano tali indicatori, mentre in Francia gli indicatori sono adottati sia da una azienda avicola d'importanza nazionale sulle uova fresche, sia da un gruppo alimentare che ha apposto tali *marker* sugli alimenti di propria produzione. In Italia, l'assessorato alla sanità della regione Lazio impiega gli indicatori di temperatura per le sacche ematiche nei centri trasfusionali, imponendone l'uso.

Considerati tali precedenti, all'estero e nel nostro Paese, il provvedimento non è avveniristico né precorre i tempi.

La norma, se approvata, rappresenterà un significativo passo avanti a tutela del consumatore, il quale potrà controllare direttamente la buona conservazione termica del prodotto. Conseguentemente si creerà una spirale virtuosa nella catena distributiva: dalla produzione alla grande distribuzione fino al venditore al dettaglio sarà realizzato un maggiore rigore nel controllo e nella con-

servazione degli alimenti etichettati con i *marker*.

Il presente disegno di legge consta di cinque articoli.

L'articolo 1 delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi idonei a tutelare il consumatore per gli alimenti ad alto rischio di deperibilità.

L'articolo 2 fornisce la definizione relativa a deteriorabilità e durabilità dei prodotti, nonché agli indicatori di tempo e temperatura.

L'articolo 3 determina i principi e i criteri direttivi cui le norme delegate dovranno atte-

nersi, prevedendo specifiche sanzioni penali e amministrative, in quanto ciò sembra opportuno sia - in via dissuasiva - per determinare un'immediata attenzione verso le stesse, che si porranno in termini di novità assoluta, sia - a regime - in funzione del bene protetto, che è quello della salute collettiva.

L'articolo 4 affida ai Ministeri della sanità e delle attività produttive il compito di stabilire le caratteristiche minime dei dispositivi di monitoraggio e la loro applicazione.

L'articolo 5 dispone in ordine all'entrata in vigore.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1.

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi idonei a garantire la tutela del consumatore nel settore della produzione, distribuzione e vendita di alimenti con alto rischio di deteriorabilità in relazione al rapporto tra il tempo intercorso tra produzione e vendita dell'alimento al consumatore e la temperatura alla quale è stato conservato nel medesimo periodo.

## Art. 2.

1. Ai fini della presente legge si intende per:

a) deteriorabilità il processo biologico che causa la perdita delle originarie qualità del cibo all'atto della confezione;

b) durabilità (*shelf-life*) di un prodotto, in determinate condizioni di conservazione, il tempo limite entro il quale l'alimento conserva in percentuale accettabile le sue iniziali caratteristiche organolettiche, strutturali e nutrizionali, nonchè le iniziali condizioni di sicurezza igienica;

c) indicatori di tempo e temperatura (*TTI-Time temperature integrators*) i dispositivi di registrazione delle sovresposizioni termiche dell'alimento i quali, come parte integrante dell'alimento confezionato, manifestino variazioni strutturali facilmente percettibili da chiunque e proporzionali all'esposizione tempo/temperatura dell'alimento stesso;

## Art. 3.

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 1 devono attenersi ai seguenti principi e criteri direttivi:

*a)* limitare la normativa delegata a quegli alimenti, freschi o surgelati, che hanno breve durabilità, prolungata da bassa temperatura, e siano prodotti e posti in commercio in imballaggi preconfezionati;

*b)* prevedere l'obbligo di inserire all'interno o all'esterno dell'imballaggio preconfezionato dell'alimento uno o più TTI e prevedere che sulla confezione siano apposte avvertenze, facilmente percettibili dalla collettività, sull'uso e lo scopo del TTI;

*c)* imporre specifiche sanzioni penali e amministrative ai violatori, adeguandosi a quelle vigenti in tema di sicurezza degli impianti e ai principi della legge 25 giugno 1999, n. 205;

*d)* adeguare la normativa vigente, apportando le opportune modificazioni in particolare alle leggi 30 aprile 1962, n. 283, e successive modificazioni, 27 gennaio 1968, n. 32, e successive modificazioni, 25 ottobre 1978, n. 690, al decreto del Presidente della Repubblica 26 maggio 1980, n. 391, e successive modificazioni, ai decreti legislativi 27 gennaio 1992, n. 109, e successive modificazioni, 27 gennaio 1992, n. 110, 26 maggio 1997, n. 155, e successive modificazioni, e al regolamento di cui al decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato 25 settembre 1995, n. 493.

## Art 4.

1. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo ottempera all'obbligo previsto dal paragrafo 3 dell'articolo 7 della direttiva 93/43/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993, e, nel caso non sia contrario il parere espresso dalla Commissione, entro un anno dalla data di

entrata in vigore della presente legge, il Ministero della sanità di concerto con quello delle attività produttive stabiliscono i requisiti minimi e le specifiche tecniche dei TTI e della loro applicazione e taratura in relazione alla curva di durabilità indicata dal produttore per ogni singolo alimento preconfezionato e alle sue qualità, caratteristiche, durabilità o modalità di conservazione indicate dal produttore stesso.

Art. 5.

1. Gli schemi dei decreti legislativi di cui all'articolo 1 sono trasmessi alle Camere almeno novanta giorni prima della scadenza prevista per l'esercizio delle deleghe. Decorso sessanta giorni dalla data di trasmissione senza che le competenti Commissioni permanenti abbiano espresso il loro parere, i decreti possono essere adottati.