



Disposizioni concernenti l'etichettatura delle farine di grano duro non raffinate o integre e dei prodotti da esse derivati e misure per la promozione della loro vendita e del loro consumo

A.C. 1932

Dossier n° 496 - Schede di lettura
4 ottobre 2016

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1932
Titolo:	Disposizioni concernenti l'etichettatura delle farine di grano duro non raffinate o integre e dei prodotti da esse derivati e misure per la promozione della loro vendita e del loro consumo
Iniziativa:	Parlamentare
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	3
Date:	
presentazione:	8 gennaio 2014
assegnazione:	18 marzo 2014
Commissione competente :	XIII Agricoltura
Sede:	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, II Giustizia (ex art. 73, co. 1-bis, del regolamento, per le disposizioni in materia di sanzioni), V Bilancio, VII Cultura, X Attività Produttive, XII Affari Sociali, XIV Politiche dell'Unione Europea e Commissione parlamentare per le questioni regionali

Contenuto

La **finalità** del provvedimento in esame viene individuata (**art. 1**) nell'incentivare la **vendita e il consumo di farine di grano duro non raffinate o integre** e dei prodotti da esse derivati e nel **tutelare il diritto alla salute**, mediante una più accurata prevenzione primaria di carattere alimentare.

Nella relazione illustrativa si legge che la finalità della differenziazione dei prodotti alimentari realizzati totalmente con farine di grano duro non raffinate, unitamente alla previsione di un'opportuna informazione del consumatore attraverso la dicitura «farine integre», muove le mosse da una realtà in cui i consumatori italiani si trovano ad accettare alimenti meno costosi, quasi sempre meno salutarì e più raffinati, ovvero prodotti industriali con innumerevoli ingredienti in etichetta, tali da renderla incomprensibile, come i prodotti integrali (pane, pasta, fette biscottate, cracker, prodotti da forno, biscotti e dolci) che, per la maggior parte, sono realizzati con farina raffinata industrialmente (la cosiddetta «00») a cui è aggiunta una crusca devitalizzata e finemente macinata, ossia un residuo della lavorazione di raffinazione.

L'**articolo 1** contiene, a tal fine, la **definizione di farina di grano duro non raffinate o integre**, intesa come *farina ottenuta senza alcun processo di raffinazione atto a separare all'origine i componenti nutrizionali della materia prima e senza ricostituzione, tramite miscelazione, degli elementi precedentemente separati* (comma 2).

Per la **definizione di semola di grano duro**, si rinvia alle caratteristiche ed ai limiti stabiliti dal regolamento di cui al [D.P.R. 187/2001](#) (comma 3).

Il [DPR n. 187/2001](#) contiene il regolamento per la revisione della **normativa sulla produzione e commercializzazione di sfarinati e paste alimentari**.

L'articolo 1 definisce cosa debba intendersi per:

- **farina di grano tenero**: prodotto ottenuto dalla macinazione e conseguente abburramento del grano tenero liberato dalle sostanze estranee e dalle impurità;
- **farina integrale di grano tenero**: il prodotto ottenuto direttamente dalla macinazione del grano tenero liberato dalle sostanze estranee e dalle impurità.

Entrambe tali farine potranno assumere le seguenti denominazioni a seconda della percentuale di umidità, della

percentuale di sostanza secca e della quantità di proteine:

1. farina di grano tenero tipo 00
2. farina di grano tenero tipo 0
3. farina di grano tenero tipo 1
4. farina di grano tenero tipo 2
5. **farina integrale di grano tenero.**

L'articolo 2 disciplina, invece, gli **sfarinati di grano duro** che assumono la denominazione di:

- **semola di grano duro:** il prodotto granulare a spigolo vivo ottenuto dalla macinazione e conseguente abburattamento del grano duro, liberato dalle sostanze estranee e dalle impurità;
- **semolato di grano duro:** il prodotto ottenuto dalla macinazione e conseguente abburattamento del grano duro liberato dalle sostanze estranee e dalle impurità, dopo l'estrazione della semola;
- **semola integrale di grano duro:** il prodotto granulare a spigolo vivo ottenuto direttamente dalla macinazione del grano duro liberato alle sostanze estranee e dalle impurità.

Con [circolare del Ministero delle attività produttive 10 novembre 2003, n. 168](#) (pubblicata nella GU n. 4 del 7 gennaio 2004), sono stati forniti chiarimenti in merito all'etichettatura di taluni prodotti alimentari. In particolare, si riporta che è sorto un problema di **interpretazione relativamente all'uso del termine "integrale" nell'etichettatura dei prodotti da forno** ottenuti attraverso la miscelazione di farina di grano tenero con crusca e/o cruschetto invece che con farina integrale.

La circolare distingue tra denominazione di vendita dell'**ingrediente** e denominazione dei **prodotti da forno**.

Nel primo caso occorre rispettare quanto previsto dal D.P.R. 187/2001; in tal caso, quindi, la farina può essere designata come "farina di frumento" o farina di frumento integrale". Tali denominazioni sono vincolanti solo per i produttori di farine e non valgono per gli altri settori industriali, ed in particolare per i prodotti da forno.

La circolare prosegue, poi, rilevando che "l'uso poi del qualificativo integrale" nella denominazione di vendita, (ad esempio: biscotti integrali) risulta coerente sia nel caso di utilizzo di farina di frumento integrale acquistata come tale da aziende molitorie, sia nel caso in cui si ottenga tale prodotto, con le medesime caratteristiche, nell'ambito dello stesso opificio, ove viene utilizzata, aggiungendo crusca e/o cruschetto alla farina di grano tenero. Il termine integrale, infatti, implica, secondo la circolare, la presenza di crusca e/o cruschetto in quantità tali da assicurare un significativo apporto di fibre nel prodotto finito.

Si valuti, al riguardo, l'opportunità di coordinare la definizione introdotta con l'articolo 1 con la normativa contenuta nel D.p.r. n. 187/2001, sopra richiamata.

L'**articolo 2** prevede, al comma 1, che costituisca **titolo preferenziale nei bandi di gara per gli appalti pubblici di servizi o di forniture di prodotti alimentari destinati alla ristorazione collettiva**, l'utilizzo prevalente di farine di grano duro non raffinate o integre e dei prodotti da esse derivati, in particolare pane e pasta (comma 1).

Quanto alla previsione di specifici criteri preferenziali da inserire negli appalti pubblici concernenti mense scolastiche ed ospedaliere, si ricorda che nell'ambito della **politica Integrata di Prodotto IPP**, la Commissione europea nel 2003 invitava gli Stati Membri ad adottare dei **Piani d'azione nazionale** (COM(2003) 302), per definire l'approccio in base al quale le Amministrazioni pubbliche avrebbero dovuto integrare i **criteri ambientali** in tutte le fasi del processo di acquisto, incoraggiando la diffusione di tecnologie ambientali e lo sviluppo di prodotti validi sotto il profilo ambientale, attraverso la ricerca e la scelta dei risultati e delle soluzioni che hanno il minore impatto possibile sull'ambiente.

L'Italia ha accolto quest'indicazione con la [Legge n. 296/2006](#) (art. 1, comma 1126) ed ha adottato, con il **D.M. 11 aprile 2008** del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, il "**Piano d'Azione per la sostenibilità dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione (PAN GPP)**". Il Piano d'azione è stato recentemente aggiornato con D.M. 10 aprile 2013, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 102 del 3 maggio 2013.

Il Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della pubblica amministrazione è lo strumento attraverso il quale è possibile massimizzare la diffusione del GPP, i cosiddetti **Acquisti Verdi**.

I "**Criteri Ambientali Minimi**" (CAM) sono stati definiti con decreto del Ministro dell'ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare 25 luglio 2011, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 220 del 21 settembre 2011), essi rappresentano il punto di riferimento a livello nazionale in materia di **acquisti pubblici verdi** e che potranno essere utilizzati dalle stazioni appaltanti.

Per quanto riguarda le specifiche tecniche di base riguardanti la **produzione di alimenti e bevande** è previsto nel decreto che "**Frutta, verdure e ortaggi, legumi, cereali, pane e prodotti da forno, pasta, riso, farina, patate, polenta, pomodori e prodotti trasformati, formaggio, latte UHT, yogurt, uova, olio extravergine** debbano provenire:

- per almeno il 40% espresso in percentuale di peso sul totale, da produzione biologica;
- per almeno il 20% espresso in percentuale di peso sul totale, da "sistemi di produzione integrata", da prodotti IGP DOP e STG – come riportato nell'Elenco delle denominazioni italiane, iscritte nel Registro delle denominazioni di origine protette, delle indicazioni geografiche protette e delle specialità tradizionali garantite e da prodotti tipici e tradizionali, compresi negli elenchi nazionali, regionali e provinciali previsti dagli articoli 2 e 3 del Decreto del Ministro per le Politiche Agricole 8 settembre 1999, n. 350. Per quanto riguarda le **uova**, la quota non proveniente da allevamenti biologici, deve provenire da allevamenti all'aperto. I **prodotti ortofrutticoli** devono essere stagionali, rispettando i "calendari di stagionalità" definiti da ogni singola stazione appaltante. Per prodotti di stagione si intendono i prodotti coltivati in pieno campo.

La **carne** deve provenire:

- per almeno il 15% in peso sul totale, da produzione biologica
- per almeno il 25% in peso sul totale, da prodotti IGP e DOP – come riportato nell'Elenco delle denominazioni

italiane, iscritte nel Registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette – e da prodotti tipici e tradizionali, compresi negli elenchi nazionali, regionali e provinciali previsti dagli articoli 2 e 3 del Decreto del Ministro per le Politiche Agricole 8 settembre 1999, n. 350.

Il **pesce** deve provenire, - per almeno il 20%, espresso in percentuale di peso sul totale, da acquacoltura biologica, o pesca sostenibile (rispettando i criteri della certificazione MSC - Marine Stewardship Council od equivalenti).

Si ricorda inoltre che in data 29 aprile 2010 è stata raggiunta in Conferenza Unificata una **Intesa sulle linee di indirizzo nazionale per la ristorazione scolastica**, ai sensi dell'[articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n.131](#) (Rep. n. 2/CU del 29 aprile 2010-SALUTE).

Si segnala, inoltre, che [l'articolo 4 del decreto-legge n. 104 del 2013 \(legge n. 128 del 2013\)](#) ha previsto, ai commi da 5 a 5-*quinquies*, relativi alla **tutela della salute nelle scuole**, che il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, al fine di favorire il consumo consapevole dei prodotti ortofrutticoli locali, stagionali e biologici nelle scuole, elabori appositi **programmi di educazione alimentare**, anche in collaborazione con associazioni e organizzazioni di acquisto solidale e nell'ambito di iniziative già avviate. Nei **bandi delle gare d'appalto** per l'affidamento e la gestione dei servizi di refezione scolastica e di fornitura di alimenti e prodotti agroalimentari agli asili nido, alle scuole dell'infanzia, alle scuole primarie, alle scuole secondarie di primo e di secondo grado e alle altre strutture pubbliche che abbiano come utenti bambini e giovani fino a diciotto anni di età, i relativi soggetti appaltanti devono prevedere che sia garantita un'adeguata **quota di prodotti agricoli, ittici e agroalimentari provenienti da sistemi di filiera corta e biologica** e comunque a ridotto impatto ambientale e di qualità, nonché l'attribuzione di un punteggio per le offerte di servizi e forniture rispondenti al modello nutrizionale denominato "**dieta mediterranea**", consistente in un'alimentazione in cui prevalgano i prodotti ricchi di fibre, in particolare cereali integrali e semintegrali, frutta fresca e secca, verdure crude e cotte e legumi, nonché pesce, olio extravergine d'oliva, uova, latte e yogurt, con una limitazione nel consumo di carni rosse e zuccheri semplici. I suddetti bandi prevedono altresì un'adeguata quota di prodotti per soddisfare le richieste di alimenti per coloro che sono affetti da celiachia. Il Ministero della salute, d'intesa con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca per quanto riguarda le attività da svolgersi nelle istituzioni scolastiche, al fine di favorire la consapevolezza dei rischi connessi ai disturbi del comportamento alimentare, elabora programmi di educazione alimentare, anche nell'ambito di iniziative già avviate.

Si ricorda infine la recente disciplina introdotta dal nuovo codice degli appalti pubblici, di cui al [D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50](#), che ha reso obbligatori i criteri minimi ambientali ed ha previsto, all'[art. 144](#) in materia di **servizi di ristorazione**, che la valutazione dell'offerta tecnica tiene conto, in particolare, degli aspetti relativi a fattori quali la **qualità** dei generi alimentari, con particolare riferimento a quella di prodotti biologici, tipici e tradizionali, di quelli a denominazione protetta, nonché di quelli provenienti da sistemi di filiera corta e da operatori dell'agricoltura sociale, il rispetto delle disposizioni ambientali in materia di green economy, dei **criteri ambientali minimi** pertinenti di cui all'articolo 34 del codice e della qualità della formazione degli operatori.

Al **comma 2** viene previsto che entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, i servizi di ristorazione scolastica e ospedaliera pubblici provvedono a integrare i rispettivi **menù** con prodotti derivanti da farine di grano duro non raffinate o integre, in particolare pane e pasta.

Il **comma 3** dispone che nei punti vendita che propongono farine di grano duro non raffinate o integre e prodotti da esse derivati, in particolare pane e pasta, vengano informati i consumatori con specifica **locandina** sui principi nutritivi e sugli effetti sulla salute derivanti dall'utilizzo di farine di grano duro non raffinate o integre e dei prodotti da esse derivati; il contenuto minimo informativo della locandina viene rimesso a un decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali (**comma 4**).

Al riguardo si segnala che la normativa relativa alle informazioni obbligatorie che devono essere indicate in etichetta è nel Dlgs n.109/1992 e nel Reg. n.1169 del 2011; al di fuori di tali previsioni, le informazioni fornite all'interno dei locali commerciali rappresentano una facoltà per l'esercente e non un obbligo.

Si osserva, inoltre, che non sono previste sanzioni in caso di inosservanza di quanto previsto dal presente articolo (a differenza di quanto invece avviene con riferimento all'inosservanza delle disposizioni dell'art. 3 della proposta di legge in esame).

*Con riferimento poi al comma 4 del medesimo art. 2, considerato che la locandina di cui sopra dovrebbe informare i consumatori sui principi nutritivi e sugli effetti (plausibilmente positivi) **sulla salute** derivanti dall'utilizzo di farine di grano duro non raffinate o integre, appare opportuno un coinvolgimento – oltre che del MIPAAF - anche del Ministero della salute, nella predisposizione del suddetto decreto.*

L'**articolo 3** impone l'obbligo di riportare in **etichetta** che il prodotto integrale è integro nel senso di

essere ottenuto per frantumazione meccanica del chicco intero e con la presenza di germe di grano.

Si tratta di un elemento aggiuntivo rispetto alle prescrizioni obbligatorie elencate nel Dlgs n.109/1992, attuativo della direttiva 89/395/CEE e 89/396/CEE, da ultimo modificate e sostituite dal Reg. n.1169 del 2011.

L'[articolo 3 del D.lgs. 109/1992](#) (Attuazione della direttiva 89/395/UEE e della direttiva 89/396/UEE concernenti l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari) riporta l'elenco delle indicazioni dei prodotti preconfezionati destinati al consumatore, da mettere in lingua italiana o anche in più lingue, che **deve** figurare sulle confezioni o sulle etichette dei prodotti alimentari nel momento in cui questi sono posti in vendita al consumatore.

In particolare, si prevede l'indicazione:

- della denominazione di vendita;
- dell'elenco degli ingredienti;
- della quantità netta o la quantità nominale;
- del termine minimo di conservazione o la data di scadenza;
- del nome, ragione sociale o marchio depositato e la sede o del fabbricante o del confezionatore o di un venditore stabilito nella Comunità economica europea;
- della sede dello stabilimento di produzione o di confezionamento;
- del titolo alcolometrico volumico effettivo per le bevande aventi un contenuto alcolico superiore a 1,2% in volume;
- di una dicitura che consenta di identificare il lotto di appartenenza del prodotto;
- delle modalità di conservazione e di utilizzazione qualora sia necessaria l'adozione di particolari accorgimenti in funzione della natura del prodotto;
- delle istruzioni per l'uso, ove necessario; del luogo di origine o di provenienza, nel caso in cui l'omissione possa indurre in errore l'acquirente circa l'origine o la provenienza del prodotto;
- la quantità di taluni ingredienti o categorie di ingredienti, come previsto [al successivo articolo 8](#) (che contempla gli ingredienti caratterizzanti evidenziati nell'etichetta).

In merito a quanto previsto da ultimo nel reg. n.1169/2011 si rinvia alla ricostruzione che segue *infra*.

In tema di **sanzioni**, il comma 2 prevede che, salvo che il fatto costituisca reato, chiunque pone in vendita o mette altrimenti in commercio farine di grano duro non raffinate o integre e i prodotti da esse derivati, non etichettati in conformità alle disposizioni del presente articolo, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 1.600 euro a 9.500 euro.

Le regioni sono chiamate a disporre i controlli sull'attuazione dell'obbligo previsto dall'articolo in esame (comma 3).

Gli obblighi previsti dall'articolo in esame inizieranno a produrre effetti trascorsi novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge; i prodotti etichettati anteriormente alla data di entrata in vigore delle disposizioni in esame e privi delle indicazioni previste possono essere venduti entro i successivi 180 giorni (*successivi ai novanta giorni dall'entrata in vigore del provvedimento*).

Si ricorda - per inciso - che, presso la XIII Commissione della Camera, al termine della discussione congiunta delle risoluzioni n. [7-00987](#) Mongiello, [7-01045](#) L'Abbate, [7-01054](#) Faenzi e [7-01068](#) Zaccagnini, sulle iniziative per la tutela del settore del grano duro, nell'ambito della quale si sono svolte, dal 14 luglio al 27 settembre 2016, una serie di audizioni informali di esperti e soggetti interessati del settore, sono state approvate, il 28 settembre 2016, le [risoluzioni conclusive 8-00201 \(a prima firma Mongiello\) e 8-00202 \(a prima firma L'Abbate\)](#).

Si rammenta altresì che, presso la medesima Commissione agricoltura, è in corso d'esame, in sede referente - dal 17 dicembre 2015 - la proposta di legge [C. 3265](#) Romanini e altri che reca "Disposizioni in materia di produzione e vendita del pane", la cui finalità, come recita l'art. 1 della stessa, è quella "di garantire il diritto all'informazione dei consumatori e di valorizzare il pane fresco".

Relazioni allegata o richieste

La proposta di legge è corredata della relazione illustrativa.

Necessità dell'intervento con legge

La normativa sulla produzione e commercializzazione di sfarinati e paste alimentari è attualmente regolata dal regolamento di cui al [decreto del Presidente della Repubblica 9 febbraio 2001, n.187](#), intervenuto delegificando la materia prima regolata dalla [legge n. 580 del 1967](#).

Le disposizioni riguardanti i criteri preferenziali per l'aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi o di forniture di prodotti alimentari sono contenuti nel **D.M. 11 aprile 2008** del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (in particolare al punto 3.6), recentemente aggiornato con D.M.

10 aprile 2013, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 102 del 3 maggio 2013.

Le disposizioni relative all'etichettatura dei prodotti alimentari sono contenute nel [decreto legislativo n. 109 del 1992](#): in particolare, l'articolo 3 contiene l'elenco delle indicazioni che devono obbligatoriamente figurare nei prodotti preconfezionati.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

L'articolo 117, terzo comma, della Costituzione individua l'**alimentazione** e la **tutela della salute** come materie di competenza concorrente, attribuendo alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato".

Compatibilità comunitaria

Il [Reg. n. 1169/2011](#) (UE) disciplina i principi e la tipologia di informazioni che gli operatori devono adottare relativamente agli alimenti commercializzati. I principi di seguito elencati si applicano non solo alle etichette, ma anche alla pubblicità ed alle tecniche di presentazione degli alimenti in generale (in particolare agli imballaggi che li contengono).

L'art. 4 stabilisce quale è la tipologia di **informazioni obbligatorie riguardanti i prodotti alimentari** da veicolare al consumatore, ovvero:

- a) informazioni sull'identità, la composizione, le proprietà o altre caratteristiche dell'alimento;
- b) informazioni sulla protezione della salute dei consumatori e sull'uso sicuro dell'alimento (in particolare eventuali effetti nocivi associati ad un consumo errato dei prodotti, durata e conservazione, impatto sulla salute);
- c) informazioni sulle caratteristiche nutrizionali che consentano al consumatore, in particolare se applica un regime alimentare particolare, di effettuare scelte consapevoli.

Sono ammesse anche altre tipologie di informazioni (**informazioni volontarie**) ma, se presenti, esse non possono occupare lo spazio disponibile per le informazioni obbligatorie (art. 37).

In particolare, il Reg. UE, all'**articolo 9**, indica l'elenco delle **indicazioni obbligatorie da fornire sui prodotti alimentari preconfezionati**.

Si tratta di:

- a) la denominazione dell'alimento;
- b) l'elenco degli ingredienti;
- c) qualsiasi ingrediente o coadiuvante tecnologico che provochi allergie o intolleranza ([D.Lgs. n. 109/92](#), art. 5, comma 2);
- d) la quantità di taluni ingredienti o categorie di ingredienti;
- e) la quantità netta dell'alimento;
- f) il termine minimo di conservazione o la data di scadenza; g) le condizioni particolari di conservazione e/o di impiego;
- h) il nome o la ragione sociale e l'indirizzo dell'operatore del settore alimentare;
- i) il paese di origine o il luogo di provenienza, ove previsto all'articolo 26 del medesimo Reg. UE;
- j) istruzioni per l'uso, per i casi in cui la loro omissione renderebbe difficile un uso adeguato dell'alimento;
- k) il titolo alcolometrico effettivo per le bevande che contengono più di 1,2% di alcol in volume;
- l) una dichiarazione nutrizionale;
- m) indicazioni obbligatorie complementari per specifiche categorie di alimenti (art. 10).

L'articolo 19 prevede che per alcuni alimenti elencati non è richiesto un elenco degli ingredienti: si tratta degli ortofrutticoli freschi, delle acque gassate, degli aceti di fermentazione, dei formaggi, del burro, del latte e degli **alimenti che comprendono un solo ingrediente a condizione che la denominazione dell'alimento sia identica alla denominazione dell'ingrediente e consenta di determinare chiaramente la natura dell'ingrediente**.