

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori NOCI, BARSACCHI, PACINI, FRACASSI,
ROCCAMONTE, GRAZIOLI e MALAGODI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'11 FEBBRAIO 1982

Disciplina della produzione e della commercializzazione della margarina e dei grassi idrogenati

ONOREVOLI SENATORI. — La produzione e la vendita della margarina sono disciplinate dalla legge 4 novembre 1951, n. 1316 (« disciplina della produzione e del commercio della margarina e dei grassi idrogenati alimentari »), e dal successivo regolamento di esecuzione, emanato con decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1954, n. 131.

Altre norme, riguardanti aspetti specifici della detta disciplina, sono state poste in essere con la legge 23 dicembre 1956, n. 1526 (particolarmente con l'art. 8), e con la legge 16 giugno 1960, n. 623 (« disciplina fiscale della produzione e del commercio della margarina destinata ad uso alimentare »).

Questo complesso di norme, vecchio, nella sostanza, di circa 30 anni è ormai del tutto obsoleto. La situazione della produzione e della commercializzazione, nonché dell'impiego della margarina e dei grassi idrogenati alimentari, è, quindi, tale da richiedere un puntuale aggiornamento.

Per cogliere gli esatti termini della questione, occorre premettere alcune considerazioni di carattere propedeutico.

Da un punto di vista storico, la margarina, fin dall'epoca della sua scoperta av-

venuta in Francia intorno al 1870, è stata considerata come un prodotto munito di proprietà di conservazione notevolmente accentuate, di qualità buona e di costo interessante per i consumatori.

Da allora ad oggi, la margarina è andata acquisendo sempre più la fisionomia di una materia grassa a sé stante, con caratteristiche sue proprie ben delineate e precise.

In Italia, la margarina comparve negli anni '20, riuscendo a trovare un proprio spazio, anche se limitato, ma nel 1934, con regio decreto, si arrivò addirittura a vietarne l'impiego tranne che nella fabbricazione di biscotti secchi; nel 1937, nel contesto della politica autarchica imposta dal regime fascista, un nuovo decreto impediva anche quell'unico impiego, riportando l'Italia indietro di ben 17 anni rispetto agli altri paesi europei, la cui crescente industrializzazione andava, invece, manifestandosi anche nel settore delle margarine.

Solo nel 1951, come già si è detto, la produzione e la vendita della margarina e dei grassi idrogenati venivano nuovamente consentiti con la legge 4 novembre 1951, n. 136, con la quale il legislatore si pose come scopo precipuo quello di definire e

circoscrivere le caratteristiche di tali sostanze, allo scopo di evitare confusioni e di tutelare produttori e consumatori da possibili frodi.

Per avere una chiara visione dei fatti — così come attualmente si configurano — è necessario illustrare sinteticamente la situazione produttiva italiana nel settore in questione (burro e margarina).

Nel 1979 il consumo apparente di burro (124.800 tonn.) è stato coperto per 84.400 tonnellate dalla produzione nazionale e per 41.900 tonnellate da burro di importazione (le esportazioni sono state 1.500 tonnellate). Il burro importato ha rappresentato quindi il 33,6 per cento del consumo nazionale; se confrontato con la produzione nazionale, il burro importato raggiunge la percentuale del 49,6 per cento.

Questa situazione di *deficit* di burro non si è verificata solo nel 1979, ma rappresenta una costante della realtà produttiva nazionale. Prendendo in considerazione gli anni dal 1970 al 1979 si vede infatti come questo *deficit* nel settore del burro si ripete sempre; la percentuale di importazioni rispetto al consumo apparente è oscillante di anno in anno (con un minimo del 26 per cento nel 1972) e dipende da una serie molto vasta di fattori relativi alle condizioni di produzione e consumo.

Esaminando il settore della margarina, si rileva per il 1979 un consumo apparente di 73.737 tonnellate e questo consumo è coperto per 68.160 tonnellate da margarina di produzione nazionale e per 5.941 tonnellate da margarina di importazione (con un *export* di 364 tonnellate).

Viene dunque a cadere l'idea di una supposta concorrenza fra margarina e burro nazionale; la contemporanea presenza di forti importazioni di burro indica piuttosto una concorrenza fra margarina e burro d'importazione.

Rilevata la costante incapacità della produzione di burro nazionale ad adeguarsi al consumo, si può ritenere che in assenza della margarina questo mercato sarebbe stato interamente coperto da burro di importazione.

In prospettiva, poi, questo elevato livello di burro d'importazione indica che vi è un

consistente margine potenziale di aumento della produzione margariniere senza che ciò possa provocare alcun contraccolpo alla produzione nazionale di burro.

Tutto ciò porterebbe notevoli vantaggi all'economia italiana, poichè, a titolo di esempio, se nel 1979 il burro importato fosse stato sostituito con margarina, prodotta con oli vegetali d'importazione, si sarebbe realizzato (in base ai prezzi dell'epoca) un minor esborso netto di valuta di circa lire 70 miliardi e si sarebbe dato maggior lavoro alle nostre maestranze, creando valore aggiunto, anzichè importando prodotto finito.

Invece, la produzione italiana di margarina risulta ancora fortemente penalizzata dalla legislazione vigente rispetto a quella degli altri paesi comunitari.

Tra le varie discriminazioni che attualmente la legge impone, si possono citare quella che limita il tenore minimo di grassi in misura dell'84 per cento nella margarina (contro l'82 per cento previsto per il burro); mentre gli altri paesi della CEE prevedono un minimo tra l'80 per cento e l'82 per cento; oppure quella consistente nel divieto di utilizzare nella margarina « grassi derivanti dal latte » mentre negli altri paesi della CEE la presenza di grassi del latte nella margarina è consentita in proporzioni tra l'1 e il 10 per cento; oppure ancora il divieto di porre in commercio margarina per il consumo diretto in formati superiori a 200 grammi (divieto non previsto per il burro), mentre in tutti gli altri paesi della CEE è consentita la commercializzazione di formati superiori; oppure ancora le varie disposizioni che regolano il confezionamento, l'etichettatura e la pubblicità; oppure, infine, il fatto che in Italia (nonostante tecnicamente esista la possibilità) non è permesso utilizzare alcune tecnologie moderne, come il processo di frazionamento o quello di interesterificazione, che permetterebbero di produrre margarina più aderente ai moderni criteri nutrizionali.

Sia il frazionamento che l'interesterificazione sono processi da lungo tempo permessi ed attuati nei paesi esteri: il loro scopo è quello di tendere ad ottenere materie prime idonee a preparare un'ampia gamma di margarine aventi caratteristiche differenti,

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

sia da un punto di vista di spalmabilità che di utilizzazione industriali o pasticciere.

Alla luce degli argomenti sopra esposti e nell'ottica di realizzare, in questo settore, l'adeguamento tecnico-giuridico necessario, è stato messo a punto il disegno di legge che sottoponiamo al vostro esame.

Con l'articolo 1, vengono stabilite le denominazioni obbligatorie da attribuire alla margarina, agli oli e grassi alimentari di origine vegetale o animale diversi dal burro e dai grassi suini, sia allo stato naturale, sia che abbiano subito lavorazioni atte a variare in tutto o in parte i caratteri fisici, chimici, chimico-fisici del grasso olio primitivo, compresi i processi di frazionamento, interesterificazione ed idrogenazione; il burro e i grassi suini che abbiano subito le stesse lavorazioni nonchè, infine, ai grassi idrogenati.

Con l'articolo 2, vengono definiti i trattamenti di frazionamento e di interesterificazione (che nulla ha a che vedere con l'esterificazione), nonchè le modalità alle quali deve attenersi il Ministero della sanità, di concerto con il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato per quanto riguarda l'elencazione dei coadiuvanti tecnologici, il cui impiego è autorizzato ai fini dei trattamenti di fabbricazione dei prodotti di cui all'articolo 1.

Lo stesso articolo 2 prevede anche che vengano fissati, col medesimo decreto ministeriale, i residui massimi consentiti dei coadiuvanti utilizzati per la fabbricazione dei singoli prodotti finiti ai quali la legge si rivolge.

Con l'articolo 3, vengono stabilite le caratteristiche dei prodotti di cui all'articolo 1.

Con l'articolo 4, sono poste in essere le disposizioni relative alle confezioni dei prodotti disciplinati dalla legge.

Con l'articolo 5, vengono stabilite le sanzioni per i contravventori alle nuove disposizioni di legge, mentre, con l'articolo 6, vengono statuite la decorrenza delle nuove norme nonchè l'abrogazione di quelle preesistenti di carattere specifico, oppure comunque in contrasto con la legge.

Si tratta di norme contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio

1954, n. 131, nella legge 23 dicembre 1956, n. 1526, e nella legge 16 giugno 1960, n. 623. Per quanto riguarda il primo di detti provvedimenti, gli articoli 2 e 3 sulla licenza di fabbricazione e di commercio all'ingrosso, nonchè gli articoli 4, 5 e 6 sulle norme igienico-sanitarie per gli impianti e locali di lavorazione e deposito contengono prescrizioni già sostituite in via generale dalla legislazione emanata posteriormente all'emanazione di detto decreto, con la legge 30 aprile 1962, n. 283, e, recentemente, dal regolamento di esecuzione della legge stessa; circa l'articolo 7 dello stesso decreto del Presidente della Repubblica, la prescrizione in esso contenuta deve considerarsi superata dalla realtà del mercato e, comunque, un ostacolo alla razionalizzazione della distribuzione; l'articolo 9, concernente la aggiunta obbligatoria di olio di sesamo alla margarina, è stato sostituito con il decreto del Ministro delle finanze 29 agosto 1977, modificato con successivo decreto dello stesso Ministro delle finanze 4 agosto 1980, emanati ambedue in applicazione della legge 31 maggio 1977, n. 321; infine, per l'articolo 10, sempre del decreto del Presidente della Repubblica n. 131 del 1954, valgono le stesse ragioni evocate per l'abrogazione dell'articolo 7.

Per quanto riguarda la legge 23 dicembre 1956, n. 1526, deve essere abrogato l'articolo 8, sull'obbligo del registro di carico e scarico degli stabilimenti di produzione e di deposito, che costituisce ora una inutile duplicazione dei registri obbligatori in materia di IVA e di imposta di fabbricazione per gli stabilimenti che producono margarina per uso diretto.

Per quanto riguarda gli articoli da 1 a 9 della legge 16 giugno 1960, n. 623, l'abrogazione trova origine nel fatto che dette norme sono sostituite dal presente disegno di legge.

Infine, per quanto concerne l'articolo 11 della stessa legge, riguardante le sanzioni a carico dei trasgressori delle norme di carattere fiscale, l'abrogazione è necessaria perchè quelle disposizioni sono state superate dalla nuova normativa posta in essere con la citata legge 31 maggio 1977, n. 321.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.***(Denominazioni)*

La presente legge si applica a tutti i prodotti costituiti da miscele e/o emulsioni di uno o più oli e grassi alimentari di origine animale o vegetale diversi dal burro e dai grassi suini, con acqua il cui contenuto nell'emulsione sia non inferiore al 2 per cento, nonchè ai grassi idrogenati.

La denominazione di « margarina » è obbligatoriamente attribuita alle emulsioni di cui al precedente comma, che si presentano allo stato solido o plastico alla temperatura di 20° C.

Per oli o grassi alimentari di origine vegetale o animale diversi dal burro e dai grassi suini si intendono tutti gli oli ed i grassi di origine vegetale o animale diversi dal burro e dai grassi suini, sia allo stato naturale sia che abbiano subito lavorazioni atte a variare in tutto o in parte i caratteri fisici, chimici, chimico-fisici del grasso o olio primitivo, compresi i processi di frazionamento, interesterificazione ed idrogenazione; il burro ed i grassi suini che abbiano subito le stesse lavorazioni.

La denominazione di « grasso idrogenato » è obbligatoriamente attribuita a tutti gli oli o grassi alimentari che hanno subito il processo di idrogenazione.

Art. 2.*(Trattamenti - Coadiuvanti tecnologici)*

Ai fini dei trattamenti di cui all'articolo 1 si intende:

per frazionamento, la separazione della sostanza grassa in due o più fasi caratteristiche e differenti;

per interesterificazione, la modificazione della struttura gliceridica attraverso riaggancio molecolare degli acidi grassi sulla glicerina.

Con decreto del Ministro della sanità, di concerto con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sarà stabilito l'elenco dei coadiuvanti tecnologici il cui impiego è autorizzato ai fini dei trattamenti sopra indicati, nonchè di quelli di normale impiego nella fabbricazione dei prodotti di cui all'articolo 1.

Con lo stesso decreto sono fissati i residui massimi di tali coadiuvanti nei prodotti finiti.

Art. 3.

(Caratteristiche)

Le miscele ed emulsioni di cui al primo comma dell'articolo 1 non devono contenere:

meno dell'82 per cento di materia grassa;

grassi derivanti dal latte, in misura superiore all'1 per cento di materia grassa totale;

meno del 2 per cento di acqua.

Ai fini dell'attribuzione della denominazione obbligatoria di margarina, per prodotto allo stato plastico s'intende il prodotto che presenta valori di penetrazione determinati in base al metodo da approvarsi dal Ministero dell'agricoltura e delle foreste, di concerto con il Ministero delle finanze e con il Ministero della sanità.

Le miscele, le emulsioni di cui all'articolo 1 nonchè i grassi idrogenati non debbono avere acidità in misura superiore all'1 per cento espressa in acido oleico, riferita alla fase grassa.

Ai prodotti stessi possono essere direttamente aggiunte le sostanze aromatizzanti consentite dalla legge e gli additivi autorizzati con decreto del Ministro della sanità nonchè il beta-carotene e l'annatto.

Il Ministro della sanità potrà autorizzare con proprio decreto l'impiego di altri coloranti.

Art. 4.

(Confezioni)

Le miscele e le emulsioni di cui all'articolo 1 nonchè i grassi idrogenati destinati al consumo diretto debbono essere confezionati e posti in vendita in confezioni originali rispettivamente del peso di 100 grammi, 125 grammi, 200 grammi, 250 grammi, 500 grammi, chiuse in maniera da rendere visibile la eventuale manomissione.

Le miscele e le emulsioni di cui all'articolo 1 nonchè i grassi idrogenati destinati alla fabbricazione di prodotti alimentari presso stabilimenti industriali, laboratori artigiani, pasticcerie, ristoranti, comunità ed alberghi debbono essere confezionati in pezzature di peso non inferiore a 1 chilogrammo.

Sull'involucro o confezione debbono figurare con caratteri indelebili, ben visibili ed in lingua italiana:

la denominazione di vendita. Tale denominazione è costituita dalla denominazione obbligatoria « margarina » o « grasso idrogenato » per i prodotti che rientrano nelle rispettive definizioni e dalla descrizione del prodotto per le altre miscele ed emulsioni di cui all'articolo 1;

nome, cognome o ragione sociale e sede del produttore;

la sede dello stabilimento di produzione;

il peso netto espresso in grammi o chilogrammi;

il termine minimo di conservazione espresso in mese ed anno;

l'elencazione degli ingredienti in ordine decrescente di quantità presente;

l'indicazione « per usi industriali e artigianali » per i prodotti di cui all'articolo 1 destinati alla fabbricazione di prodotti alimentari presso stabilimenti industriali, laboratori artigiani, pasticcerie, ristoranti, comunità e alberghi.

Alle indicazioni di cui al precedente comma possono essere aggiunti:

l'aggettivo « non salato », quando il contenuto in cloruro di sodio nel prodotto sia inferiore a 1 grammo per chilogrammo;

l'indicazione delle eventuali condizioni particolari di conservazione e di utilizzazione.

Nel caso di impiego di miscele di oli o di grassi, l'indicazione dei singoli componenti la miscela è sostituita da quella generica di « olio » o « grasso » completata dall'aggettivo qualificativo « vegetale » o « animale » a seconda dei casi. Quando siano utilizzati oli o grassi assoggettati ai processi di idrogenazione, frazionamento, interesterificazione, l'indicazione di « olio » o « grasso » deve essere accompagnata rispettivamente dall'aggettivo « idrogenato », « frazionato », « interesterificato ».

SANZIONI

Art. 5.

Chiunque produce, importa, detiene per vendere, vende o cede a qualsiasi titolo margarina o grassi idrogenati denominati in maniera diversa da quella prescritta all'articolo 1, secondo e quarto comma, è punito con l'ammenda fino a lire 30.000.000.

Art. 6.

Chiunque produce o importa i prodotti di cui all'articolo 1 in violazione delle disposizioni del decreto previsto al secondo comma dell'articolo 2 è punito con la sanzione amministrativa da lire 200.000 a lire 2.000.000.

Art. 7.

Chiunque produce, importa, detiene per vendere, vende o cede a qualsiasi titolo i prodotti di cui all'articolo 1:

a) non rispondenti alle caratteristiche previste all'articolo 3, primo e terzo comma,

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

è punito con l'ammenda da lire 500.000 a lire 5.000.000. Nei casi più gravi si applica altresì l'arresto sino a sei mesi;

b) contenenti sostanze aromatizzanti, additivi o coloranti diversi da quelli consentiti o autorizzati ai sensi dell'articolo 3, quarto e quinto comma, è punito, salvo che il fatto non costituisca più grave reato, con l'arresto fino a sei mesi o con l'ammenda fino a lire 20.000.000;

c) confezionati e posti in vendita in confezioni di peso diverso da quello previsto all'articolo 4, primo e secondo comma, è punito con la sanzione amministrativa da lire 500.000 a lire 5.000.000.

Art. 8.

Chiunque produce, importa, detiene per vendere, vende o cede a qualsiasi titolo i prodotti di cui all'articolo 1 contravvenendo alle norme di etichettatura previste all'articolo 4, terzo comma, è punito — salvo quanto disposto al precedente articolo 5 — con la sanzione amministrativa da lire 300.000 a lire 3.000.000.

Art. 9.

Le sanzioni previste dalla presente legge non si applicano al commerciante che detiene, pone in vendita o comunque distribuisce per il consumo prodotti di cui all'articolo 1 in confezioni originali, qualora la non rispondenza alle prescrizioni della legge stessa riguardi i requisiti intrinseci o la composizione dei prodotti o le condizioni interne dei recipienti e sempre che il commerciante non sia a conoscenza della violazione ovvero non ne sia responsabile e la confezione non presenti segni di alterazione.

Art. 10.

All'applicazione delle sanzioni amministrative previste dalla presente legge provvede l'autorità regionale con le modalità di cui alla legge 24 dicembre 1975, n. 706.

In caso di più violazioni della stessa disposizione di legge eseguite nell'attuazione di un medesimo disegno si applica una unica sanzione amministrativa, ma, tenuto conto della gravità dei fatti, i massimi previsti dalla presente legge possono essere triplicati.

DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI

Art. 11.

Ai produttori ed importatori è concesso il termine di un anno dall'entrata in vigore della presente legge per lo smaltimento di prodotti non conformi alle disposizioni della legge stessa.

Art. 12.

La presente legge entra in vigore il quindicesimo giorno successivo a quello della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, salvo per quanto concerne le disposizioni di cui all'articolo 4, che entrano in vigore un anno dopo la pubblicazione.

Sono abrogati la legge 4 novembre 1951, n. 1316, il decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1954, n. 131, l'articolo 8 della legge 23 dicembre 1956, n. 1526, la legge 16 giugno 1960, n. 623, ed ogni altra norma in contrasto con la presente legge.