

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 3540

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori FUSILLO e BEDIN

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 SETTEMBRE 1998

—————

Nuove norme in materia di controllo della destinazione
alimentare non umana di latte e polveri di latte

—————

ONOREVOLI SENATORI. - La Commissione di indagine, nominata per fare luce sulla controversa vicenda delle quote latte, ha denunciato il verificarsi di molteplici episodi di attività fraudolenta posta in essere nella preparazione e commercializzazione del latte ad uso umano, attraverso il ricorso a latte e polveri di latte a destinazione alimentare zootecnica.

La gravità di tale vicenda è per tutti evidente, risultando pregiudicati gli interessi, non solo dei produttori onesti di latte, ma soprattutto dei consumatori di prodotti alimentari lattiero-caseari. È necessario, pertanto, predisporre nuove norme in materia che integrino e completino il quadro risultante dal combinato disposto delle leggi 29 novembre 1965, n. 1330, e 11 aprile 1974, n. 138, in particolare introducendo l'obbligo, per chi provvede ad importare i prodotti a base di latte destinati ad uso alimentare zootecnico, di utilizzare appositi coloranti, in grado di assicurare la facile rilevazione dell'appartenenza del prodotto alla categoria dei prodotti non utilizzabili per uso umano.

Solo imponendo detto obbligo si può, concretamente, prevedere che la pratica in questione, diffusa in maniera non ancora pienamente chiara, venga debellata, contribuendo, altresì, ad agevolare le operazioni di efficace controllo auspiccate per l'intero settore zootecnico da parte delle Autorità nazionali ed europee.

Tale essendo il quadro di riferimento ci si è interrogati in merito alle ragioni della diffusione delle frodi nel settore latteario-caseario, di proporzioni tali da far ritenere che vi sia una sostanziale inefficacia ed una costante disapplicazione delle norme citate.

Nella relazione della Commissione governativa di indagine sulle quote latte, presentata il 26 aprile 1997, viene rilevato, ad esempio, che nell'arco di soli 8 mesi i carabinieri dei NAS hanno effettuato sequestri di oltre 300 quintali di latte in polvere (anche per uso zootecnico), irregolarmente detenuto o impiegato per la trasformazione casearia. La Commissione rileva che il latte in polvere, il burro e gli altri derivati della specie vanno al consumo nel mercato nazionale e che, regolarmente fatturati, raggiungono i supermercati e le altre aziende di vendita a prezzi di assoluta concorrenza.

Di qui la constatazione dell'inefficacia delle normative vigenti, a nostro avviso, sia per la confusione applicativa ed interpretativa, conseguente alla difficoltà di individuare, di volta in volta, la norma concretamente adattabile al caso di specie, sia, soprattutto, per il tipo di sanzioni previste (amministrative), oltre che per l'impossibilità di effettuare dei controlli immediati e diretti sul latte in polvere al momento dell'importazione e, successivamente, del suo impiego.

Con riguardo alla sovrapposizione normativa, basti pensare che risulta disagiata l'individuazione dello stesso ambito applicativo riservato alle due leggi citate: la legge n. 138 del 1974, infatti, prevede espressamente l'abrogazione di tutte le disposizioni della legge n. 1330 del 1965 che risultino «incompatibili», ma non può sfuggire che l'oggetto delle due discipline è parzialmente diverso.

Il presente disegno di legge intende, allora, riportare chiarezza nella materia, individuando con esattezza i comportamenti illeciti e gli obblighi riconnessi alla vendita, all'utilizzo ed alla produzione di latte in polvere destinato ad uso zootecnico.

Ma il problema è anche sanzionatorio: le sanzioni amministrative pecuniarie, soprattutto se particolarmente esigue come quelle previste nei testi legislativi in esame, mal si prestano ad assumere un'efficacia deterrente. Nel confronto tra i costi ed i benefici che derivano dal porre in essere la condotta vietata, infatti, può risultare economicamente vantaggioso realizzare l'illecito e pagare, eventualmente, una sanzione pecuniaria.

Il disegno di legge in esame opta, nei casi più gravi, per una sanzione di tipo penale (arresto, ammenda) e ciò sulla base della considerazione che per quanto concerne la salute e la tutela dei consumatori non debba esserci alcuno spazio per soluzioni di compromesso. Che tali beni giuridici rivestano un ruolo di fondamentale importanza è dimostrato anche dal fatto che la legge 24 novembre 1981, n. 689, nel depenalizzare gli illeciti contravvenzionali, ha fatto espressamente salve le disposizioni penali della legge 30 aprile 1962, n. 283, con ciò ribadendo la gravità delle infrazioni relative alla disciplina igienica degli alimenti.

Va osservato che non sempre, però, ad una maggiore rigidità della sanzione corrisponde una sua effettiva applicazione. Alla base della concreta disapplicazione delle norme in materia di latte in polvere vi è, infatti, tra l'altro, un'insufficienza (*rectius*, impossibilità) di controlli adeguati al momento dell'importazione dei prodotti, onde prevenire la verifica successiva delle frodi.

L'impianto normativo predisposto nel disegno di legge si caratterizza per l'attenzione proprio a questo aspetto.

Ai sensi dell'articolo 1, compendiando alcune delle norme vigenti citate, vengono vietate la detenzione per uso alimentare umano e la destinazione a tale uso di latte magro in polvere destinato ad uso zootecnico. È vietato, inoltre, produrre, detenere per vendere, pone in vendita o mettere altrimenti in commercio, o cedere a qualsiasi titolo prodotti per l'alimentazione umana che contengano latte o latte magro in polvere destinato ad uso zootecnico, o che conten-

gano mangimi nei quali sia presente il latte magro in polvere.

Degna di nota appare la previsione in base alla quale sono vietate l'utilizzazione e la detenzione, la vendita o la cessione di latte o di polveri di latte con destinazione alimentare non umana, non addizionate da un prodotto colorante, individuato nell'estratto di erba medica, in grado di garantire la riconoscibilità del prodotto. L'effetto dell'immissione nelle polveri del latte di questo elemento rilevatore a base di erba medica, assolutamente innocuo per gli animali, produce un duplice effetto: agevolando i controlli al momento dell'importazione delle polveri del latte e, conseguentemente, evitando che latte rigenerato possa essere utilizzato nei caseifici alimentari, con il risultato di realizzare, tra l'altro, un surrettizio aumento della quantità di latte commercializzato.

Le previsioni dell'articolo 2 della proposta, che vanno indirettamente a sostituire l'articolo 2 della citata legge n. 138 del 1974, stabiliscono l'obbligo, per chi importa latte o polveri di latte, di comunicare, all'atto dello sdoganamento, alla dogana e all'ufficio per la repressione delle frodi del Ministero per le politiche agricole, competenti per territorio, la destinazione ad uso zootecnico del latte stesso e la quantità di prodotto da destinare a tali utilizzi. L'eventuale cambiamento della destinazione dichiarata è subordinato alla preventiva autorizzazione del predetto ufficio.

Coloro che importano latte o polveri di latte a destinazione zootecnica devono, all'atto dello sdoganamento, alla dogana, contrassegnare in modo visibile ed indelebile gli imballaggi contenenti latte e polveri di latte, indicandone la destinazione ad uso non alimentare, la quantità, il tipo ed il luogo finale di destinazione.

Il latte e le polveri di latte a destinazione zootecnica, importati, devono essere addizionati con l'erba medica entro ventiquattro ore dall'arrivo nell'azienda di trasformazione.

Questa norma mira a rendere il latte in polvere ad uso zootecnico facilmente riconoscibile durante il trasporto in azienda, prima, quindi, dell'operazione di addizionamento con l'elemento rilevatore.

Un'ulteriore forma di controllo, inoltre, viene garantita dalle previsioni dell'articolo 3, che dispone che la circolazione delle polveri di latte con destinazione alimentare non umana debba essere soggetta in tutto il territorio dello Stato a bolletta di accompagnamento da staccarsi da appositi libretti a madre e tre figlie, numerati e vidimati dal comune competente per territorio (delle tre figlie la prima e la seconda devono essere inviate rispettivamente al comune ed all'ufficio per la repressione delle frodi del Ministero per le politiche agricole, competenti per territorio). I produttori e gli importatori, inoltre, sono tenuti a tenere aggiornato un registro di carico e scarico, annotandovi tutte le introduzioni e le estrazioni effettuate.

L'articolo 4 impone che la conservazione, la lavorazione e l'impiego del latte e delle polveri di latte ad uso alimentare zootecnico avvengano in appositi locali a tale scopo predestinati ed autorizzati, previo sopralluogo, dalla competente autorità sanitaria locale.

Va sottolineata, inoltre, la norma dell'articolo 5 che vieta l'utilizzo della denominazione «mozzarella» per quei formaggi a pasta filante che non rispondano ai requisiti di produzione individuati con decreto del Ministro per le politiche agricole. Con lo stesso decreto il Ministro deve definire le caratteristiche del cosiddetto «preparato alimentare filante» o «mozzarella per pizza», al fine di evitare confusione tra i due prodotti.

Appare importante segnalare anche la previsione relativa all'obbligo di confezionamento all'origine dei formaggi freschi a pasta filata, quando anche non siano destinati al consumatore finale, e all'obbligo, per i laboratori artigiani, le pizzerie e per coloro che utilizzino nella preparazione di altri alimenti formaggi freschi a pasta filata

diversi dalla mozzarella, così come definita nel decreto ministeriale, di indicare, nell'elenco degli ingredienti, il tipo di formaggio impiegato.

Infine non si può non evidenziare come, fino ad ora, l'utilizzo di traccianti di evidenziazione nel latte in polvere sia stato ostacolato a livello comunitario.

Questo atteggiamento ostativo, come viene rilevato nella citata relazione della Commissione governativa di indagine sulle quote latte, è verosimilmente dovuto alla forza politica della Germania che rappresenta uno dei maggiori produttori nel settore e che, forte anche dell'appoggio del Giappone con il quale ha stretti rapporti commerciali di tali prodotti, non ha alcun interesse all'introduzione di elementi aggiuntivi che potrebbero creare aumenti nei costi di produzione.

Non vanno trascurate altre proposte simili attualmente all'esame della Camera dei deputati che presentano, però, ad un'attenta lettura, dei limiti applicativi. In primo luogo, tutti i testi presentati non individuano il tracciante da utilizzare, ma rimandano ad un successivo decreto la determinazione della tipologia delle sostanze in questione ed i criteri e le modalità di impiego.

Non vi è chi non veda come tale rinvio avrebbe quale unico effetto quello di aggiungere altri fattori di complicità nel sistema e di posticipare ulteriormente l'effettiva applicabilità della norma predisposta.

In tutte le proposte, inoltre, le sanzioni ipotizzate sono di tipo amministrativo, con i limiti, nella materia alimentare, che sono già stati individuati.

Da ultimo, va segnalata la mancata previsione di un qualsiasi regime relativo alla circolazione delle polveri di latte nel territorio che, invece, nella proposta di nostra competenza, è assolutamente puntuale e rigoroso, strutturato in modo da potere, in qualsiasi momento, ricostruire l'esatta posizione del latte in polvere importato o, comunque, detenuto.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. È vietato detenere per uso alimentare umano o destinare a tale uso il latte magro in polvere destinato ad uso zootecnico.

2. È vietato produrre, detenere per vendere, porre in vendita o mettere altrimenti in commercio, o cedere a qualsiasi titolo prodotti per l'alimentazione umana che contengano latte o latte magro in polvere destinato ad uso zootecnico, o che contengano mangimi nei quali sia presente il latte magro in polvere.

3. A decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 5, è fatto divieto ai produttori di alimenti per il bestiame di utilizzare latte, latte scremato in polvere e latte scremato in polvere appositamente denaturato secondo le norme di cui al regolamento (CEE) n. 986/68 del Consiglio, del 15 luglio 1968, e successive modificazioni, non addizionati con un prodotto colorante, individuato nell'estratto di erba medica, in grado di garantire la riconoscibilità del prodotto.

4. Dalla medesima data di cui al comma 3, è vietato, sul territorio nazionale, detenere, vendere, detenere per vendere, porre in vendita o mettere altrimenti in commercio, o cedere a qualsiasi titolo latte o polveri di latte con destinazione alimentare non umana privi dell'additivo colorante di cui al comma 3.

5. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge il Ministro della sanità, sentito il Consiglio superiore di sanità, determina con proprio decreto la percentuale di prodotto colorante di cui al comma 3, utilizzabile per chilogrammo di latte e polveri di latte.

Art. 2.

1. È fatto obbligo a chi importa latte o polveri di latte di comunicare, all'atto dello sdoganamento, alla dogana e, a mezzo lettera raccomandata, all'ufficio per la repressione delle frodi del Ministero per le politiche agricole, competenti per territorio, la destinazione ad uso zootecnico del latte stesso e la quantità di prodotto da destinare a tali utilizzi.

2. Il cambiamento della destinazione dichiarata è subordinato alla preventiva autorizzazione dell'ufficio di cui al comma 1.

3. I soggetti di cui al comma 1 devono, all'atto dello sdoganamento, alla dogana, contrassegnare in modo visibile ed indelebile gli imballaggi contenenti latte e polveri di latte ad uso zootecnico, indicando la destinazione ad uso non alimentare dello stesso, la quantità, il tipo ed il luogo finale di destinazione.

4. Il latte e le polveri di latte importati, a destinazione zootecnica, devono essere addizionati con l'additivo di cui all'articolo 1, entro e non oltre le ventiquattro ore successive al momento dell'arrivo nell'azienda di trasformazione.

Art. 3.

1. La circolazione del latte e delle polveri di latte con destinazione alimentare non umana è soggetta, in tutto il territorio dello Stato, a bolletta di accompagnamento da staccarsi, a cura del venditore o dello speditore, da appositi libretti a madre e tre figlie, numerati e vidimati dal comune competente per territorio.

2. Delle tre figlie, la prima e la seconda devono essere inviate, a cura del venditore o dello speditore, rispettivamente al comune ed all'ufficio per la repressione delle frodi del Ministero per le politiche agricole, competenti per territorio. L'invio di detti documenti può essere effettuato a mezzo lettera raccomandata o di recapito manuale e deve

avvenire nella stessa giornata del rilascio o, comunque, non oltre il giorno successivo, non festivo, al rilascio stesso. La terza figlia accompagna la merce e deve essere consegnata dal trasportatore a chi riceve il prodotto. La madre è trattenuta dal venditore o speditore.

3. La bolletta deve riportare i nominativi del venditore, dello speditore e di colui che effettua il trasporto, nonché il codice fiscale od il numero di partita IVA, il nominativo e l'indirizzo del destinatario, gli estremi di identificazione del mezzo di trasporto ed il suo esatto itinerario, la qualità e la quantità del prodotto e l'indicazione del periodo, nello spazio massimo di settantadue ore, in cui il trasporto stesso viene effettuato.

4. Il venditore o speditore deve accertare preventivamente l'effettiva identità del destinatario e del trasportatore, nonché gli estremi di identificazione del mezzo di trasporto.

5. I produttori, gli importatori ed i grossisti e gli utilizzatori dei prodotti di cui al comma 1 devono tenere aggiornato un registro di carico e scarico assoggettato all'imposta di bollo, con fogli progressivamente numerati e vidimati, prima dell'uso, dal comune competente per territorio ed annotarvi tutte le introduzioni e le estrazioni all'atto in cui si verificano. Tali registri devono essere conservati per un periodo non inferiore a tre anni dalla data dell'ultima registrazione ed essere esibiti ad ogni richiesta degli addetti alla vigilanza.

6. La mancata osservanza degli obblighi di cui al presente articolo comporta l'irrogazione di una sanzione amministrativa da lire 1.000.000 a lire 10.000.000.

Art. 4.

1. La conservazione, la lavorazione e l'impiego del latte e delle polveri di latte ad uso alimentare zootecnico devono avvenire in appositi locali a tale scopo predestinati ed autorizzati, previo sopralluogo, dalla competente autorità sanitaria locale.

Art. 5.

1. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge il Ministro per le politiche agricole determina, con proprio decreto, l'introduzione del formaggio fresco a pasta filata, ottenuto da latte vaccino o da latte misto, con indicazione merceologica «mozzarella», nell'elenco dei formaggi a denominazione tipica di cui alla legge 10 aprile 1954, n. 125, e ne stabilisce le modalità di preparazione, secondo usi leali e costanti.

2. Con lo stesso decreto di cui al comma 1 vengono indicate le modalità di preparazione e l'esatta indicazione merceologica del cosiddetto «preparato alimentare filante» o «preparato per pizze e focacce».

3. Dal trentesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 1, è vietato utilizzare la denominazione «mozzarella» per formaggi a pasta filata che non rispondano ai requisiti stabiliti dal decreto stesso.

4. I formaggi freschi a pasta filata, anche quando non destinati ai consumatori finali, possono essere venduti, posti in vendita o messi altrimenti in commercio, solo se appositamente confezionati all'origine, ai sensi dell'articolo 23 del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 109.

5. È fatto obbligo a laboratori artigianali, pizzerie ed a coloro che impiegano formaggi freschi a pasta filata diversi dalla mozzarella, così come definita nel decreto di cui al comma 1, nella preparazione di altri prodotti, di fare espressa menzione, nell'indicazione degli ingredienti del prodotto alimentare finito, del tipo di formaggio utilizzato.

6. Salvo che il fatto non costituisca reato, coloro che violano le disposizioni di cui ai commi 3, 4 e 5 sono soggetti alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire 2.000.000 a lire 20.000.000. In caso di recidiva è applicata la sanzione della sospensione dall'attività per un periodo non inferiore a sei mesi.

Art. 6.

1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque viola le disposizioni di cui all'articolo 1 è punito con l'arresto fino ad un anno e con l'ammenda da lire 10 milioni a lire 100 milioni.

2. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque viola le disposizioni di cui all'articolo 2, commi 1, 2 e 3, è punito con l'ammenda da lire 2.000.000 a lire 10.000.000.

3. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque viola le disposizioni di cui all'articolo 2, comma 4, è punito con la pena dell'arresto fino a sei mesi e con l'ammenda da lire 5.000.000 a lire 30.000.000.

4. Salva l'applicazione delle sanzioni previste nel comma 1 del presente articolo, qualora le infrazioni alle disposizioni di cui all'articolo 1 riguardino latte o latte in polvere che ha beneficiato dell'aiuto comunitario per essere destinato ad uso zootecnico, a colui che ha beneficiato dell'aiuto comunitario è applicata la sanzione amministrativa consistente nel pagamento dell'importo pari a 3 volte quello dell'aiuto riscosso sui quantitativi di latte e di latte in polvere oggetto della violazione contestata.

5. È altresì disposta, nella sentenza di condanna, la confisca dei prodotti oggetto della violazione, dei mezzi adoperati a tale scopo, nonchè di tutto il materiale servito alla consumazione del reato.

Art. 7.

1. Le imprese di cui all'articolo 3, quinto comma, del decreto del Ministro dell'agricoltura e delle foreste del 20 agosto 1984, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 256 del 17 settembre 1984, devono inviare all'organo di controllo territorialmente competente, con cadenza bimestrale, un resoconto delle attività effettivamente eseguite nello stabilimento negli ultimi due mesi.

Art. 8.

1. Sono abrogati:

- a)* gli articoli 2, 3, commi primo e secondo, 4, 5 e 6, primo comma, numeri 2), 3) e 4), della legge 11 aprile 1974, n. 138;
- b)* la legge 29 novembre 1965, n. 1330.

