EURISPES

AGROMAFIE

1° Rapporto sui crimini agroalimentari in Italia

AGROMAFIE

1°Rapporto sui crimini agroalimentari in Italia

L'Eurispes esprime la propria gratitudine alla Coldiretti che ha reso possibile questo lavoro.

Un ringraziamento particolare per il prezioso contributo prestato alla realizzazione della ricerca va a: Raffaele Guariniello, Gennaro Marasca, Vincenzo Macrì, Antonio D'Amato, Giovanni Conzo.

L'Eurispes ringrazia: Ismea, Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza, Corpo Forestale dello Stato, Procura Nazionale Antimafia, Agenzia delle Dogane.

E inoltre: i Posti di ispezione transfontaliera, gli Uffici di Sanità marittima, aerea e di frontiera, gli Uvac, le Asl (attività ispettiva), l'Arpa, gli Istituti zooprofilattici sperimentali, l'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari, l'Olaf.

Indice

AGROMAFIE

1° RAPPORTO SUI CRIMINI AGROALIMENTARI IN ITALIA

"Le cose di Cosa loro": storia delle Agromafie in Italia 13

Tanto per cominciare… Alcune storie italiane 31

Capitolo I

Le categorie del falso Made in Italy 51

Commercio agroalimentare dell'Italia 52

Numeri del falso *Made in Italy*: l'Italian sounding 69

Contraffazione alimentare: oltre *l'Italian sounding*, i barattoli vuoti dell'industria agroalimentare 73

Le importazioni di prodotti da agricoltura biologica provenienti da Paesi Terzi 90

Criticità dei dati sul commercio estero: diritto alla riservatezza *vs* diritto alla sicurezza alimentare 93

Ogni anno sottratti al vero *Made in Italy* 51 miliardi di euro 95

12,5 miliardi di euro, il volume d'affari dell'Agromafia 101

Conseguenze dell'affermazione del falso Made in Italy sul territorio e per la società 107

La grande distribuzione organizzata come luogo di riciclaggio del falso Made in Italy 118

Falsi e frodi alimentari: orientamenti ed indirizzi della giurisprudenza e formazione dei giudici 128

Reati agroalimentari: attività di vigilanza e responsabilità amministrativa 143

Capitolo II

Territorio ed imprese verso la filiera corta 159

Agricoltura "multifunzionale" 159

Distintività in agricoltura come forza del territorio 161

Una filiera italiana e firmata 163

Lentezza nel riconoscimento dei progetti di filiera corta 164

Capitolo III

Strumenti a difesa del vero "Made in" territoriale 169

Dal protezionismo doganale al protezionismo culturale 169

Costituzione di parte civile: ruolo di Coldiretti 170

Azioni collettive a difesa dei consumatori: ruolo di Campagna amica 172

Sicurezza e volontariato: le "Ronde gialle" 178

Capitolo IV

Attività della criminalità organizzata nel settore agroalimentare 181

Strumenti e tecniche di controllo utilizzati dalla criminalità organizzata 181

Il Racket del mercato e dei prezzi 185

Le frodi sui fondi comunitari e nazionali 186

Tipologie di reato connesse con il fenomeno dell'agromafia lette attraverso alcuni recenti casi giudiziari 196

Capitolo V

La rete dei controlli a tutela della sicurezza agroambientale ed agroalimentare 201

L'attività della Guardia di Finanza 201

L'attività dell'Arma dei Carabinieri 213

Il Comando dei Carabinieri per la Tutela della Salute 213

Il Comando dei Carabinieri per le Politiche Agricole e Alimentari 217

Il Comando dei Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente 220

L'attività del Corpo Forestale dello Stato 225

I Posti di ispezione transfrontaliera (Pif) 232

Gli Uffici di Sanità Marittima, Aerea e di Frontiera (Usmaf) 239

Gli Uffici veterinari per gli adempimenti degli obblighi comunitari (Uvac) 243

L'attività ispettiva delle Asl 247

L'attività analitica delle Agenzie regionali per la protezione ambientale e degli Istituti zooprofilattici sperimentali (Izs) 255

Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari 264

Il necessario coordinamento degli organismi di controllo della filiera agroalimentare 269

Terra amara 273

“Le cose di Cosa loro”:
storia delle Agromafie in Italia

“Le cose di Cosa loro”

Tutte le associazioni segrete che – quale ne sia il fine – usano il crimine come mezzo, si somigliano non solo nella struttura organizzativa e gerarchica, ma anche nella ricerca ed espansione, intorno a sé, di un contesto silenzioso, omertoso e di protezione.
L. Sciascia

Con il termine “agromafie” intendiamo indicare la presenza e gli interessi delle associazioni criminali mafiose nelle attività economiche del comparto agricolo.

Se vogliamo produrre un’analisi seria e compiuta del costituirsi di questo preoccupante fenomeno, dobbiamo innanzitutto ricostruire la sua genesi e descrivere i passaggi più significativi della sua evoluzione nella nostra società. Le origini di questo fenomeno vanno ricercate nel difficile e delicato processo di costituzione dello Stato unitario. Infatti, la parola “mafia”, comincia ad entrare in uso accompagnata da una forte carica di ambiguità simbolica: nella Sicilia post-risorgimentale, «di mafiosi si parla per la prima volta nel 1862-63, in una commedia popolare di grande successo intitolata *I mafiusi di la Vicaria*, e ambientata nel 1854 tra i camorristi detenuti del carcere palermitano»[1].

In questo periodo e contesto storico, i due termini, mafia e camorra, convivono inseparatamente uniti, senza accenti di differenziazione né di carattere regionale né per differenziazione culturale e linguistica. «La parola camorra indica maggiormente sistemi di illegittimo controllo dei mercati, delle aste, degli appalti, del voto, e talvolta le fonti la riferiscono ad ambienti urbani lasciando alla “mafia” quelli rurali»[2].

Il rapporto con il mondo agricolo risulta connaturato all’eziologia e alle dinamiche genetiche dell’associazionismo mafioso. Pertanto, durante il corso degli avvenimenti che segnano la delicata transizione dello Stato unitario, si viene determinando nella società meridionale un patto di protezione-rassicurazione tra i proprietari terrieri, minacciati nell’integrità dei loro possedimenti, e

1 Salvatore Lupo, *Storia della mafia*, Roma, Donzelli, 1993.
2 S. Lupo, *Storia della mafia*, cit. p. 14.

un nuovo gruppo sociale, quello dei gabellotti e dei campieri, che hanno il compito di garantire la sicurezza e la proprietà.

«Il gabellotto svolge una funzione d'ordine e di controllo sociale che va al di là degli ambiti della grande azienda a coltura estensiva: il suo apparato di campieri e sovrastanti sostituisce le milizie feudali settecentesche, si affianca a quelle comunali ottocentesche, copre gli spazi lasciati vuoti dal controllo dello Stato borbonico prima e liberale poi»[3].

D'altra parte, è interessante notare come, nel corso di tutto l'Ottocento, il reato più diffuso nelle campagne del Mezzogiorno sia il furto di bestiame: l'abigeato costituisce la questione centrale nel dibattito sull'ordine sociale, poiché l'allevamento rappresentava la principale attività imprenditoriale del gabelloto, la mandria era il capitale patrimoniale più remunerativo ma anche più facilmente esposto al rischio di furto e di illecita sottrazione.

In sostanza, lo sviluppo delle associazioni mafiose, si intreccia costitutivamente con i precari equilibri economici e i secolari conflitti sociali del Mezzogiorno segnalando anzitempo uno dei più difficili problemi ereditati dalla questione meridionale. La mafia nasce come un'impresa di protezione-rassicurazione al punto che i proprietari fondiari le affidavano la conduzione e la gestione dell'azienda agraria, rendendo possibile operare un avvicinamento tra la campagna e la città, tra il mondo della produzione agricola e il mercato urbano.

Così si favoriva lo sviluppo di interessi di intermediazione commerciale e di appetiti monopolistici che ingenerano le prime forme di cultura imprenditoriale illecita nel tessuto dell'economia legale.

L'agire criminale è in grado di operare un vasto e radicato controllo del territorio, senza avere alcun timore della giustizia, continuando ad offrire sicurezza e protezione, così come nel nostro tempo, l'imprenditore agricolo, in alcune circostanze, è costretto ad operare in accordo con le associazioni mafiose, per garantire la libertà della propria iniziativa.

Così, S. Lupo, delinea la formazione dei primi nuclei malavitosi e delinquenziali in Sicilia: «(...) Il rapporto tra facinorosi e grande possidenza palermitana è l'elemento decisivo nel caratterizzare storicamente le origini della mafia, nel localizzare quest'ultima nella

---

3 S. Lupo, *Storia della mafia*, cit. p. 55.

sezione occidentale dell'isola»[4]. Allo stesso modo, la relazione Bonfaldini[5], redatta in seguito all'inchiesta voluta dalla Commissione parlamentare sulle *condizioni sociali ed economiche* della Sicilia, parla della mafia come forma di «solidarietà istintiva, brutale, interessata, che unisce a danno dello Stato, della legge e degli organismi regolari tutti quegli individui e quegli strati sociali che preferiscono trarre l'esistenza e gli agi, anziché dal lavoro, dalla violenza».

Il ricorso a molteplici forme di intimidazione, oggi come ieri, concorre a delineare uno dei tratti caratteristici dell'agire malavitoso; l'estorsione è una pratica sempre in uso nel costume mafioso: rimuoverla è come «negare il sole», la mafia possedeva e continua ad avere «(…) la consistenza durevole delle cose che si vedono, si sentono, si toccano (…). Il reato non è che una transazione continua, si fa il biglietto di ricatto e si dice: potrei bruciare le vostre messi, le vostre vigne, non le brucio, ma datemi un tanto che corrisponde alle vostre sostanze (…); (...) vi garantisco – inoltre – che furti non ne avverranno, ma datemi un tanto per cento dei vostri raccolti»[6].

Le agromafie agivano così nel passato e continuano a reiterare i loro comportamenti anche nel nostro tempo, modificandoli negli interessi e nelle richieste: da mafia agricola si trasforma e consolida in impresa moderna. Nel suo ultimo rapporto di ricerca, Legambiente sottolinea come la mafia che prospera nelle campagne sia un'associazione criminale «dal volto antico e moderno», in grado di incidere in profondità «nei beni e nella libertà delle persone», anche perché a differenza dei centri urbani, le attività agricole si svolgono in un territorio in cui le imprese operano in condizioni di particolare isolamento[7].

Pertanto, l'agrocrimine, continua ad essere considerato un fenomeno mafioso di carattere "secondario e marginale", privo di una sua particolare rilevanza e significatività, paradossalmente non in grado di generare allarme e pericolosità sociale. Al contrario, le associazioni dei produttori agricoli denunciano la sempre più frequente segnalazione «di adulterazioni e sofisticazioni alimentari di illeciti e di contraffazioni»[8] realizzate con il coinvolgimento delle organizzazioni criminali.

---

4 S. Lupo, *Storia della mafia*, cit. p. 73.
5 Cfr. L'inchiesta Bonfaldini, parzialmente pubblicata nel 1968.
6 Cfr. L'analisi storico-sociale elaborata da S. Lupo nell' opera citata.
7 Cfr. Il rapporto di Legambiente cit. p. 347.
8 In questo senso vedi le iniziative di informazione e di comunicazione della Coldiretti.

La Direzione Investigativa Antimafia, in una delle sue ultime relazioni[9] mostra come le associazioni mafiose in generale tendano ad approfondire maggiormente la loro azione di infiltrazione e di penetrazione nel mondo imprenditoriale e nell'economia legale: in particolare, l'analisi investigativa evidenzia gli interessi criminali «nel settore agroalimentare e nella correlativa logistica dei trasporti, nelle energie rinnovabili», dimostrando quella capacità di modernizzazione e di visione dello sviluppo tecnologico e delle trasformazioni economiche. La relazione citata pone, inoltre, in evidenza come le mafie stiano ramificando le loro proiezioni criminali in contesti regionali diversi aumentando conseguentemente il livello di pericolosità sociale all'intero territorio nazionale.

In agricoltura, i principali reati che vengono attribuiti alle associazioni mafiose vanno dai comuni furti di attrezzature e mezzi agricoli all'abigeato, dalle macellazioni clandestine al danneggiamento delle colture, dall'usura al racket estorsivo, dall'abusivismo edilizio al saccheggio del patrimonio boschivo, per finire al caporalato e alle truffe, consumate, a danno dell'Unione europea.

Come possiamo notare, il fenomeno delle agromafie, presenta subito i caratteri peculiari dell'agire malavitoso innestando la moderna cultura deviante nelle radici storiche della memoria di mafia: "le cose di cosa loro". Occorre riportare, dunque, la nostra osservazione a quanto è stato scritto e indicato nel corso del tempo nella vasta letteratura dedicata al tema delle culture criminali presenti nella società meridionale.

Il mafioso, come ha indicato Henner Hess[10], non ha la consapevolezza di essere mafioso, egli vive "nella mafia" come nella "propria pelle", pertanto consiste dentro una cosa che c'è, un principio di realtà e di materialità durevole. Una cultura che alimenta ancor più la sua capacità propulsiva proprio nell'attuale momento di crisi economica, di marginalità territoriale e di difficile coesione sociale.

Mentre il singolo individuo tende ad isolarsi nel buio spesso accecante delle sue preoccupazioni quotidiane, le organizzazioni criminali riempiono quel vuoto ricercando i loro illeciti interessi. Come scriveva Sciascia, la mafia «è un'associazione per delinquere, con fini di illecito arricchimento per i propri associati, che si pone come

---

9 DIA – Direzione Investigativa Antimafia, Relazione semestrale al Ministero dell'Interno, 2009.
10 Cfr. H. Hess, *La Mafia e la struttura*, Bari, Laterza 1993; Mariano Longo, *Sacra Corona Unita*, Storia Struttura Rituali, Lecce, Edizioni Pensa Multimedia, 1997.

intermediazione parassitaria e imposta con mezzi di violenza, tra la proprietà e il lavoro, tra la produzione e il consumo, tra il cittadino e lo Stato»[11].

Le agromafie insistono nei territori meridionali a produrre le loro attività illecite, ricercando un forte alimento nelle difficoltà in cui si trovano le imprese agricole sempre più esposte agli effetti devastanti della scarsa disponibilità di soddisfacenti risorse finanziarie. Così accade che le possibilità di investimento nelle campagne decrescono miseramente e nello stesso tempo l'accesso al credito bancario risulta essere difficoltoso anche per il costo molto elevato del denaro. Il bisogno di credito immediato spinge inevitabilmente gli imprenditori agricoli a trovare nuove forme di finanziamento: l'usura e il racket sono, come è noto, le attività illecite da sempre controllate dalle cosche mafiose.

Inoltre, come denunciato dalla Coldiretti[12], le associazioni criminali, attraverso le suddette pratiche estorsive, finiscono per determinare l'aumento dei prezzi dei beni al consumo. Così la mafia riconsolida il proprio ruolo di industria della protezione-estorsione che aveva, fin dalle origini, assumendo di fatto il controllo politico ed economico dell'impresa e dell'imprenditore.

Non solo, ma intervenendo nel meccanismo di formazione dei prezzi, si pone come soggetto autorevole di intermediazione tra i luoghi della produzione e il consumo, assumendo l'identità di un centro autonomo di potere. L'azienda "Mafia" attraverso il sistema di imprese affiliate o collegate è in grado, come indicato dalla relazione della Direzione Investigativa Antimafia, di condizionare e di controllare l'intera filiera agroalimentare, «(…) dalla produzione agricola all'arrivo della merce nei porti, dai mercati all'ingrosso alla Grande Distribuzione, dal confezionamento alla commercializzazione».

Il fenomeno criminale mafioso che stiamo presentando assume i connotati sempre più evidenti di minaccia e di sfida ai valori civili e alle regole di libero mercato: di fatto, la progressiva diffusione delle agromafie si traduce in una perdita di sicurezza sociale del cittadino e di un impoverimento dell'economia dei territori. È inutile nascondere che il problema centrale della questione meridionale era

11 Leonardo Sciascia, *A Futura Memoria*, Milano, Bompiani, 1989.
12 Cfr. le riflessioni contenute nel documento della Coldiretti, Il diffondersi delle agromafie e l'aggressione all'economia dei territori.

e rimane la asfissiante presenza delle organizzazioni criminali in ogni àmbito della vita civile e sociale.

La mafia può essere considerata «un potere nel potere»: le più recenti strategie di riposizionamento nei territori[13] di appartenenza, pur nei precari equilibri del sistema sociale complessivo, le hanno consentito di raggiungere una sorta di "invisibilità sommersa", un vero e proprio occultamento della propria visibilità. «Oggi si parla spesso di Cosa Nostra come "mafia invisibile" o "mafia sommersa", (…) con questi termini, infatti, non si vuole alludere a una mafia ormai inoffensiva, o addirittura definitivamente sconvolta. Tutt'altro (…) La mafia (…) non è oggi invisibile perche sconfitta: la sua invisibilità è il frutto di una strategia ben precisa, oculata e insidiosa»[14].

La mafia, essendo stata duramente colpita dalle recenti inchieste che hanno prodotto arresti eccellenti, sceglie un comportamento di tregua che possa, fra l'altro, far scendere su di sé un cono d'ombra, per poter rendere meno individuabile la sua organizzazione: scompare nel territorio, «potenzia e rafforza le strutture organizzative sul modello dei "compartimenti stagni" affinché ciascun affiliato conosca soltanto i mafiosi a lui più vicini e i suoi capi diretti, e non l'intero organigramma del sodalizio criminale»[15].

La mafia sommersa, come stiamo vedendo a proposito dell'agro-crimine, mostra proprio nella sua apparente invisibilità la piena visibilità dei reati contro la sicurezza dei cittadini. In tempi di globalizzazione economica e di speculazioni finanziarie, le mafie hanno profondamente mutato le strategie economico-finanziarie di penetrazione e di arricchimento illecito: attraverso i processi di integrazione monetaria e gli strumenti forniti dall'innovazione tecnologica hanno reso più difficilmente ricostruibili i flussi finanziari di conversione del denaro illecito, utilizzando anche la "moneta telematica" insieme ai tradizionali luoghi del riciclaggio.

Le agromafie investono i loro ricchi proventi in larga parte in attività agricole, nel settore commerciale e nella grande distribuzione. Come indicato dalle analisi della Dia, nel territorio campano, i clan camorristici investono i capitali illeciti acquistando aziende agrarie, vasti appezzamenti di terreno e diversi caseifici. La

---

13 DIA- Direzione Investigativa Antimafia, relazione semestrale 2009 cit.
14 Gaetano Mosca, *Che cos'è la mafia*, Bari, Laterza, 2002, cfr. in particolare, l'introduzione curata da Giancarlo Caselli e Antonio Ingroia.
15 Si rimanda all'introduzione già citata di G. Caselli e A. Ingroia.

Camorra riafferma la sua forte identità criminale, radicata nelle zone di origine, una subcultura deviante, alimentata dai fenomeni di disgregazione sociale e si sviluppa secondo modelli comportamentali che tendono ad aggredire il tessuto sano della società, l'economia legale. In Campania, il fenomeno delle agromafie s'intreccia con altre tipologie di reato proprie dei clan camorristici[16]: lo smaltimento illegale dei rifiuti e il conseguente inquinamento dei terreni e delle falde acquifere.

L'azione criminale contro gli agricoltori si esercita attraverso i continui incendi dolosi, i furti di attrezzature agricole e di bestiame, le intimidazioni e le minacce. Inoltre, la Camorra detiene in esclusiva il monopolio sul controllo della manodopera extracomunitaria, impiegata prevalentemente nella raccolta del pomodoro. Il Rapporto investigativo già citato della Dia segnala, in particolare, il coinvolgimento delle cosche mafiose nella gestione degli affari del mercato ortofrutticolo di Fondi in provincia di Latina, il cui potenziale commerciale è tra i primi in Europa. Inoltre, indagini più recenti confermano penetrazioni dell'agrocrimine camorrista in altre regioni italiane, come ad esempio l'Umbria, dove interessi mafiosi si manifestano nel settore agricolo[17].

In Sicilia una importante e delicata inchiesta è stata avviata ad analizzare le infiltrazioni di Cosa Nostra nel grande mercato ortofrutticolo di Vittoria, in provincia di Ragusa: sembrerebbe che il filo nero delle agromafie governi le principali direttrici del commercio dell'ortofrutta, attraverso i poli di Vittoria e Fondi, fino a raggiungere la potente area commerciale milanese. La mafia, inoltre si garantirebbe l'esclusiva di decidere il prezzo di vendita delle merci, sostituendosi arbitrariamente alle imprese produttrici che vedono gradualmente immiserirsi i propri ricavi.

Un altro filone in cui l'agrocrimine si manifesta è quello della contraffazione dei marchi e degli imballaggi di vendita dei prodotti agricoli. Dal Rapporto di ricerca di Legambiente si può leggere: «(…) Dalle organizzazioni criminali viene contraffatto il marchio sulle cassette, che risultano contenenti prodotti italiani, mentre frutta e verdura, spacciate come Made in Italy, provengono dall'estero, in particolare dal Nord Africa»[18].

---

16 Su questi temi e più in generale per un'analisi compiuta delle cosche camorriste vedi Roberto Saviano, *Gomorra*, Milano, Mondadori, 2006

17 Relazione semestrale 2009 della Direzione Investigativa Antimafia, cit.

18 Rapporto ECO 2010, cit. p. 357.

Su questo tema delicato delle falsificazioni è opportuno citare una nota della Coldiretti: «(…) La diffusività e l'entità del fenomeno del falso Made in Italy ed il volume di affari connesso a condotte illegali o a pratiche commerciali improprie nel settore agroalimentare sono, ormai, di tale rilievo da poter a ragione parlare dello sviluppo di vere e proprie Agromafie, la cui crescita ed espansione appaiono supportate dall'inadeguatezza del sistema dei controlli e della comunicazione dei dati e dalle informazioni, sia con riferimento alla fase dell'importazione dei prodotti agroalimentari, sia con riferimento alle successive operazioni di trasformazione, distribuzione e vendita»[19].

La mafia siciliana sperimenta nella sua veste invisibile vecchie e collaudate pratiche criminali insieme alla ricerca di nuovi filoni criminali da esplorare e su cui poter compiutamente investire. Che cosa si può fare? Come affermava il giudice Falcone, possiamo sempre fare qualcosa: «(…) anche con il nostro arsenale legislativo complesso e spesso contraddittorio si può impostare una vera e propria azione repressiva in presenza di delitti senza autore, e di indagini senza prove (…) per evitare di rifugiarsi nei facili luoghi comuni, per cui la mafia, essendo in prima istanza un fenomeno socio-economico – il che è vero – non può venire efficacemente repressa senza un radicale mutamento della società, della mentalità, delle condizioni di sviluppo»[20].

Il giudice Falcone si era persuaso che senza un serio intervento repressivo non si sarebbero mai ricostruite le condizioni culturali utili per favorire un ordinato sviluppo dei territori meridionali. «(…) Occorre sbarazzarsi una volta per tutte delle equivoche teorie della mafia figlia del sottosviluppo, quando in realtà essa rappresenta la sintesi di tutte le forme di illecito sfruttamento delle ricchezze (…) Certo dovremo ancora per lungo tempo confrontarci con la criminalità organizzata di stampo mafioso (…) per lungo tempo, non per l'eternità (…)»[21].

Il Mezzogiorno da questo punto di vista si presenta come una metafora dell'arcaico intreccio tra presenza criminale mafiosa e atavico ritardo nello sviluppo economico e sociale: un territorio, come stiamo vedendo dall'analisi delle agromafie, oppresso dalla

---

19 Coldiretti, Il diffondersi delle agromafie e l'aggressione all'economia dei territori cit.
20 Giovanni Falcone in collaborazione con Marcelle Padovani, *Cose di Cosa Nostra*, Milano, Rizzoli, 1991.
21 Falcone cit. p. 154.

prepotenza mafiosa, uno scenario inquietante che si estende a luoghi e realtà storicamente meno toccate dal fenomeno.

È il caso piuttosto indicativo della Basilicata, regione ritenuta fino a qualche anno fa al riparo da gravi fenomeni criminali ed ora considerata al centro di episodi violenti che colpiscono «non solo i beni degli agricoltori ma la loro stessa incolumità»[22]. Risultano, infatti, molteplici le aggressioni fisiche patite nelle campagne lucane e pugliesi dagli imprenditori agricoli e dai lavoratori salariati: «(…) I furti di mezzi e prodotti agricoli, l'abigeato e in genere il racket sull'intera filiera sono i principali reati»[23].

La moderna questione meridionale va reimpostata muovendo dall'assunto più enunciato per rovesciarlo: il rapporto sottosviluppo-mafia non può essere più ritenuto una relazione di causa-effetto; ma, al contrario, la presenza criminale nel Sud favorisce condizioni di progressivo impoverimento delle risorse culturali e naturali, l'intero patrimonio della civiltà mediterranea si espone al rischio di una apocalisse culturale, alla "morte del sole e del mare", al declino dell'autentico.

La problematica del falso introduce nella natura dello scambio economico e sociale il sintomo di una grave malattia che danneggia l'identità dei luoghi, le tradizioni popolari, la memoria della civiltà contadina così meravigliosamente espresse nelle indimenticabili pagine di Carlo Levi[24].

La mafia agricola non si allontana dalla terra di origine e ne controlla ogni sua parte, ogni singolo accadimento viene sentito, intercettato e fatto proprio. La 'Ndrangheta, pur manifestando la continua volontà di espansione sull'intero territorio nazionale, non abbandona mai il controllo sociale e economico del territorio calabrese, in particolare rivendica il proprio dominio sulle attività agricole e sulla pastorizia.

In Calabria, come sostengono le osservazioni semestrali della Dia[25], la 'Ndrangheta mostra una vigorosa crescita e un forte consolidamento nel tessuto socio-economico: nelle campagne dove sono presenti le colture più ricche e fiorenti il controllo della mafia impone agli imprenditori agricoli il pagamento di «una tassa su ogni transazione di un certo livello»[26].

---

22 Cfr. Rapporto di Legambiente cit. p. 356.
23 Dal Rapporto sulle Ecomafie cit.
24 Carlo Levi, *Cristo si è fermato ad Eboli*, Torino, Einaudi, 2010, (prima stesura 1945).
25 DIA – Direzione Investigativa Antimafia, relazione cit.
26 Rapporto ECO 2010 cit. p. 355.

Sono altresì note le truffe consumate ai danni della Comunità Europea: come denunciato dalle associazioni degli agricoltori, nell'area produttiva compresa tra Rosarno e Gioia Tauro, il distretto delle arance offre all'agromafia l'opportunità di realizzare importanti traffici illeciti. La frode funziona così: «(...) il contadino porta le arance ad una cooperativa che poi le conferisce a sua volta a un'associazione. Quest'ultima vende gli agrumi alle grandi aziende alimentari e prende i soldi della Ue. Durante questi passaggi capita, spesso, che le arance si moltiplichino. Una crescita numerica solo sulle fatture, per gonfiare i rimborsi. Stiamo parlando del fenomeno delle cosiddette "arance di carta", una vera e propria frode ai danni dell'Europa»[27].

Nonostante la evidente pericolosità sociale del fenomeno e la vastità dei territori interessati, la questione posta dalle agromafie non assurge a tema principale di investigazione e di analisi da parte degli organi di informazione soprattutto locali.

Per certi aspetti, l'indifferenza dei mezzi di comunicazione di massa, evidenzia, da un lato la capacità di condizionamento dell'informazione da parte del potere mafioso, dall'altra, la tendenza, soprattutto nella stampa locale, a minimizzare il fenomeno criminale o ad occultarne gli effetti di distorsione e di devianza dalle norme e di rifiuto della legalità istituzionale.

In generale la mafia, come abbiamo visto, si pone originariamente come "industria della protezione-rassicurazione"; il potere di controllo diffuso e capillare del territorio è una costante operativa del modello criminale mafioso tendente ad offrire dinamiche di sicurezza-intimidazione, di rassicurazione-paura nei confronti della vita sociale. Le tecniche del controllo mafioso agiscono sia sul corpo della persona, ma anche sul suo modo o maniera di pensare, di formulare pensieri e riflessioni. Costituiscono una forma pesante di regolazione della vita sociale, di sottrazione degli spazi di libertà personale, producono adattamenti e assoggettamenti di natura psicologica generalizzata. Sono in grado di evocare timori diffusi: uno stato di insicurezza nella popolazione che non riesce più a vivere in una dimensione di normalità.

Pertanto l'umano, troppo umano, bisogno di socialità e di cittadinanza non soddisfatto, come direbbe Bauman, finisce per «spogliare le relazioni umane di ogni significanza morale, –

27 Rapporto ECO 2010 cit. idem.

esentandole – dalla valutazione etica e – rendendole – moralmente irrilevanti»[28]. Quando nella società prevale il sentire dell'individuo isolato e le "cose ingiuste" predominano, il costume mafioso ritrova rinvigorita la sua capacità attrattiva e dispensatrice di valori e significati negativi; quando la legalità e il rispetto deontologico del *nòmos* si allontano dalle istituzioni, le mafie recuperano spazio e dominio.

Nella società meridionale l'allontanamento e la distanza del cittadino dallo Stato costituiscono uno degli elementi culturali meno favorevoli alla crescita della vita sociale nel territorio, determinando una grande incertezza nei rapporti tra individuo e Amministrazione pubblica.

Spesso, questo distacco favorisce nell'individuo un sentimento di anomia, di assenza di punti di riferimento, un vuoto di certezze che si traduce in forme di delegittimazione e sfiducia nei confronti delle istituzioni.

In pari tempo cresce uno scarso rispetto per le regole di comune convivenza, una propensione verso condotte di vita e modelli di comportamento non istituzionali improntati al rischio e alla perdita di sé. Lo stato di non appartenenza, di non-riconoscimento delle istituzioni statali, si appoggia al perdurare di forme di dipendenza economica e assistenzialista. Questo generale senso di difficoltà e di distanza espone il cittadino a privilegiare le relazioni informali, le forme di amicizia strumentale per regolare i propri interessi, il diritto di cittadinanza e di riconoscimento istituzionale, si sostituisce con espressioni di intermediazione alternativa e a volte illegale.

Come notava, anzitempo, Carlo Levi, durante il suo viaggio in Sicilia: «(…) Mafia e banditi non sono, come parrebbe, una stranezza, un fenomeno senza radici, una malattia improvvisa e casuale, né derivata da singolari caratteri di razza, ma essi stanno, per così dire, in un crepaccio, in una frattura di una terra senza continuità (…) Stanno acquattati in una piega della storia, che molte, troppe bandiere cercano di nascondere (...)»[29].

Queste terre del Sud furono sempre territori di invasione e conquista e tutti i popoli invasori rimasero, nei suoi confronti, stranieri: tutta questa terra rimase come abbandonata a se stessa.

---

28 Zygmunt Bauman, *La società dell'incertezza*, Bologna, Il Mulino, 1999.
29 Carlo Levi, *Le parole sono pietre*, Torino, Einaudi, 2010, (prima edizione 1955).

«Così nasce il gabellotto, e il campiere, il sovrastante che non soltanto garantisce a proprio vantaggio l'esazione dei beni ma si sostituisce allo Stato assente in tutte le funzioni di ordine e di giustizia, (…) pone il suo codice d'onore al posto della legge estranea e impotente, e diventa, a mano a mano, un potere assoluto e unico, fondato sul prestigio e sull'assenza»[30].

In questa piega della storia, dentro questa secolare frattura sta l'origine della mafia: finché le istituzioni dello Stato rimangono straniere e si mantengono tali, lo spirito conservativo dei mafiosi si pone come necessario per il mantenimento del sistema.

Pertanto il ruolo delle agromafie si viene a rinvigorire di nuova energia nei periodi di maggiore crisi economica, di declino delle principali attività industriali, quando è purtroppo assente, da lungo tempo, un serio progetto di riordino e di modernizzazione dell'intero Mezzogiorno.

Quando le attenzioni e gli interventi dello Stato si mantengono distanti e al contempo crescono le paure individuali e collettive, sorge quella che Cacciari chiama «la moltitudine di solitudini cosmopolite»; «(…) agli effetti di spiazzamento e inquietudine prodotti dalla globalizzazione – il singolo individuo viene spinto – a chiudersi a esaltare il proprio "particolare" considerato invariabilmente come il solo vero universale»[31]. Al contrario, le associazioni mafiose per la loro sopravvivenza hanno bisogno di garantire al loro interno forti legami di familiare socialità e di «appoggiarsi a particolarismi locali e culture arcaiche, che (...) garantiscano una sufficiente impermeabilità nei riguardi del mondo esterno, e di creare modelli universalmente validi (…)»[32].

Le agromafie, in questo periodo di fragili certezze e di insicurezza sociale diffusa, ristabiliscono il loro ruolo di mediazione economica e sociale, l'identità di "industria della protezione-estorsione", dispensatrice malevola di sicurezza-rassicurazione per il libero esercizio dell'impresa agricola. Il pensiero criminale della mafia, come abbiamo visto, non si cura della bellezza dei luoghi, della promozione del prodotto agricolo dei territori; il suo agire non ha come fine l'interesse della comunità, ma, al contrario, attraverso le oscure manovre di sofisticazione e di contraffazione dei beni alimentari, minaccia il

30 C. Levi, *Le parole sono pietre*, cit. pp. 111-112.
31 Massimo Cacciari, *Duemilauno*, Milano, Feltrinelli, 2001.
32 G. Falcone, *Cose di Cosa Nostra*, cit. p. 111.

benessere sociale e la stessa sicurezza alimentare del singolo consumatore.

Fatto sta che la criminalità organizzata non solo continua a radicarsi nelle regioni meridionali danneggiandone l'economia già debole per altri aspetti, ma segna una massiccia espansione anche nel Nord della Penisola e, in specie, nelle grandi aree metropolitane dove gruppi facenti capo a mafia, 'ndrangheta, e camorra, penetrano negli apparati degli Enti locali per controllare le procedure di affidamento di appalti e opere pubbliche.

Inoltre, in considerazione del fatto che la parte più cospicua dell'industria di trasformazione alimentare per volume di produzione e fatturato risulta localizzata nelle stesse regioni del Centro-Nord, non ci si può nascondere che la serie innumerevole di frodi commesse a danno dei consumatori attraverso quello che potremo definire il "furto" delle identità materiali e immateriali dell'autentico *Made in Italy* abbia luogo là dove più forte si levano le invocazioni alla libera concorrenza del mercato e le censure alla disfunzione del sistema istituzionale dell'altro capo del Paese.

In questo senso, una delle figure più controverse è quella dei cosiddetti "colletti bianchi" che operano nel settore agroalimentare e che stanno acquisendo un ruolo strategico per le organizzazioni criminali inserite nel business delle agromafie e interessate soprattutto a spostare l'asse dell'illegalità verso una zona neutra, di confine, nella quale diviene sempre più difficile rintracciare il reato.

Può accadere così che piccoli e grandi produttori di prodotti alimentari a marchio Made in Italy, venduti sul nostro come in altri mercati, acquistino le materie prime per la lavorazione dei prodotti stessi all'estero, spesso in paesi in cui la qualità e le garanzie a tutela della salute del consumatore sono decisamente inferiori a quelle stabilite nel nostro. In molti casi si tratta di realtà imprenditoriali che hanno acquisito – grazie alla loro dislocazione in territori votati alla produzione di una specifica varietà di alimenti ma anche grazie alla forte "identità italiana" espressa da un brand consolidato e riconosciuto – una credibilità presso il pubblico tale da non destare alcun sospetto.

E nei diversi passaggi che compongono questa tipologia di contraffazione, che si potrebbe definire sia di prodotto sia di immagine, si annidano, anche quando in modo marginale, interessi e attività collegati o gestiti dal crimine organizzato.

Come espresso efficacemente in una nota della Coldiretti, considerando la complessità e la difficoltà dell'attuale sistema di mercato e dei molteplici interessi economici che lo condizionano, si stanno registrando ripetuti e «preoccupanti episodi di frodi e di

illeciti»[33]; è necessario, dunque, per garantire la difesa e la tutela della salute dei consumatori, «prevedere alcuni strumenti normativi che, in aggiunta alle disposizioni sanzionatorie amministrative e penali già esistenti, rappresentino un sostanziale deterrente per gli imprenditori del settore».

In conclusione, le agromafie rappresentano un danno molto serio all'economia agricola dei territori, mettono in crisi qualunque idea di sviluppo possibile, indeboliscono il valore imprenditoriale della competizione leale e dell'agire socialmente utile. La criminalità organizzata pone se stessa come unico centro di guadagno e di arricchimento utilizzando il diffuso bisogno di lavoro per riprodurre vecchie e nuove servitù.

È il caso assai noto dello sfruttamento del mercato di manodopera clandestino e extracomunitario: «(…) Nei tre comuni limitrofi di Gioia Tauro, San Ferdinando e Rosarno (…) risultano iscritti come braccianti agricoli 2.517 italiani e 72 immigrati. Sui campi, però, ci vanno solo gli africani. Il meccanismo è ben noto: basta trovare un coltivatore compiacente (…) Pagare i contributi per 51, 101, o 151 giornate (dipende dalle condizioni climatiche dell'annata) e riscuotere il sussidio di disoccupazione per tutto l'anno. Un business, inutile dirlo, gestito dalla 'Ndrangheta»[34]. A Rosarno, dopo gli episodi di "caccia al negro" di inizio dello scorso anno, i lavoratori neri, non sapendo dove andare, sono ritornati negli stessi luoghi delle persecuzioni.

Quanto dovranno durare ancora queste lunghe notti di mafia? Certo, il venir meno di una piena condivisione profonda, dei valori che uniscono la società meridionale allo Stato è senz'altro il problema più importante nelle attività di prevenzione e contrasto delle organizzazioni criminali: «(…) credo nello Stato, e ritengo che sia proprio la mancanza di senso dello Stato come valore interiorizzato, a generare quelle distorsioni presenti nell'animo (…) il dualismo tra società e Stato, il ripiegamento sulla famiglia, sul gruppo, sul clan; la ricerca di un alibi che permetta a ciascuno di vivere e lavorare in perfetta anomia, senza alcun riferimento a regole di vita collettiva»[35].

Quando l'individuo isolato finisce per esaltare soltanto la propria libertà e il suo personale interesse «(...) si è moltitudine, accomunati dal processo e si è insieme solitudine, individualità irriducibile e inconsolabile»[36].

La tensione individuale deve diventare bisogno di socialità, deve individuare il bene della comunità come mèta da raggiungere, deve farsi

---

33 Cfr il documento della Coldiretti cit. Il diffondersi delle agromafie e l'aggressione all'economia dei territori.
34 Rapporto Eco 2010, cit.
35 G. Falcone, *Cose di Cosa Nostra*, cit.
36 M. Cacciari, *Duemilauno*, cit.

io-moltitudine, altrimenti perde la presenza e favorisce il dominio della mafia. «Che cosa – infatti – se non un miscuglio di anomia e di violenza primitiva è all'origine della mafia? Quella mafia che essenzialmente, a pensarci bene, non è altro che espressione di un bisogno di ordine e quindi di Stato»[37].

Pertanto le direttrici di sviluppo e di mutamento della questione meridionale vanno indirizzate verso la promozione e la valorizzazione di un *nòmos* che unisca le radici culturali della società con i valori istituzionali fondamentali dello Stato. Per non alimentare un nuovo meridionalismo, è indispensabile generare "missioni di sviluppo", capaci di trasferire strumenti conoscitivi e di servizio alle risorse locali, che vogliono intraprendere iniziative imprenditoriali ed economiche anche in ambiente agricolo.

È opportuno che questa nuova forza, questo desiderio di intraprendere non si diriga solo all'utile individuale, ma ricerchi il bene di una comunità. In questa dimensione culturale, possono avviarsi tutti coloro che concepiscono l'impresa economica come separazione dalle antiche certezze, come allontanamento dalla terra che trattiene: i "nati per non avere pace" come Tucidide chiamava gli Ateniesi, coloro che non intendono subire nessuna forma di costrizione dall'esterno, coloro che sono animati dalla ricerca di ciò che non è stato mai raggiunto, dall'inquietudine di andare oltre se stessi, per rinnovarsi.

E proprio nel Made in Italy si riuniscono gli elementi dell'interesse personale – nella possibilità di beneficiare di un marchio molto noto – e dell'interesse collettivo – nel condividere un marchio comune che non è privativa di alcuno, ma bene comune dei produttori che operano rispettando i disciplinari – e della tradizione culturale popolare, che si esprime anche attraverso prodotti e piatti tipici locali e nazionali; dunque attraverso la tutela della veridicità del marchio Made in Italy, ovvero del suo effettivo collegamento col territorio italiano, e con il contrasto al falso Made in Italy, non si tutela un marchio commerciale qualsiasi, ma piuttosto si garantisce l'esistenza di un marchio collettivo, al cui successo possono collaborare interessi molteplici, in misure ed in modi diversi, ma comunque convergenti ad un obiettivo comune unificante.

37 G. Falcone, *Cose di Cosa Nostra*, cit.

Tanto per cominciare…
Alcune storie italiane

Il caso Simest: lo Stato “contraffattore”?

La questione che si è imposta recentemente all’attenzione della stampa e dell’opinione pubblica circa il finto *Made in Italy* incentivato e partecipato dalla Simest S.p.A. rappresenta, in maniera eccellente, le contraddizioni che, oggi, affliggono la nostra visione delle politiche economiche sia a livello europeo sia a livello internazionale.

Da un lato assistiamo ad una politica economica caratterizzata da interventi volti a sfruttare le opportunità offerte dalla globalizzazione dei mercati incentrati sulla libera circolazione dei capitali e sulla delocalizzazione delle attività produttive, consentendo alle imprese italiane la possibilità di poter varcare i confini nazionali ed usufruire delle opportunità presenti nei mercati, anche dei paesi extra Ue.

Dall’altro, si intensificano le iniziative e le proposte di legge volte a tutelare i prodotti italiani e la credibilità del marchi e dei prodotti *Made in Italy*. Interventi normativi orientati sia alla difesa delle aziende italiane sia alla tutela dei diritti dei consumatori, i quali sono sempre più spesso ingannati da cibi che richiamano i nostri prodotti, ma che nella realtà sono scadenti per qualità della lavorazione e per materie prime utilizzate. Si determina così, oltre ad un accertato danno per la nostra economia, anche un danno d’immagine difficile da arginare.

La Corte Europea, ad esempio, ha vietato la commercializzazione del Danish Grana di produzione danese, scadente imitazione del Grana Padano o ha vietato ad una ditta austriaca di chiamare il suo prodotto “Cambozola” perché poteva trarre in inganno eventuali consumatori circa l’utilizzo del più noto gorgonzola. Il vero problema è che i “falsi marchi” e le contraffazioni sono numerosissimi proprio per il valore commerciale insito nell’ingannevole richiamo ad un prodotto italiano noto, acclarato e considerato di qualità. Il fiorire di questo che potremmo definire un sotto mercato del prodotto di qualità, e che ne veicola bizzarre imitazioni, è evidentemente incontrollato sia per la vastità sia per la mancanza di un sistema normativo di riferimento adeguato. Accade così che solo i casi più eclatanti trovino emersione e contrasto – effettuato tra l’altro con strumenti non del tutto idonei –,

mentre continuano a proliferare realtà imprenditoriali estere che sfruttano l'immagine del prodotto italiano a danno dei consumatori e, non da ultimo, della nostra economia.

In questo senso, il caso della Simest ha fatto emergere un'ulteriore deriva di questo stesso problema: per quanto paradossale, può accadere che lo stesso Stato italiano si ponga – anche se indirettamente attraverso società partecipate – in una condizione tale da agevolare, quando non incentivare, la produzione, da parte di altri paesi, di prodotti tipici della nostra tradizione ottenuti con materie prime locali e lavorazioni differenti, ma che riportano nel packaging o nel nome un forte, ed ingannevole, richiamo all'Italia.

La Simest S.p.A., acronimo di Società italiana per le imprese miste all'estero, è una società per azioni istituita con la legge 24 aprile 1990 n.100, successivamente modificata dall'art. 20 del d.lgs. 143/98.

Il capitale sociale è detenuto a maggioranza dal governo italiano con il 76%, la restante parte è partecipata da una serie di soggetti privati: banche, imprese, e associazioni imprenditoriali fra cui San Paolo IMI S.p.A., Unicredit S.p.A. ed Eni S.p.A. (fonte www.simest.it).

La Simest è nata con l'obiettivo di fornire assistenza e consulenza agli imprenditori sia sugli aspetti relativi all'internazionalizzazione delle loro attività, sia sulla costituzione o acquisizione di quote di minoranza in imprese al di fuori dell'Unione europea.

Occorre evidenziare che, oggi, l'internazionalizzazione di un'impresa non è solo il tratto distintivo della crescita e dell'affermazione della stessa su un mercato più ampio, bensì rappresenta una scelta obbligata per la sopravvivenza dell'impresa e, pertanto, l'assistenza che lo Stato offre alle società che percorrono questa strada rappresenta una scelta lungimirante.

Tornando al caso in questione, come ha denunciato la Coldiretti in occasione della protesta dei pastori sardi svoltasi lo scorso anno davanti Montecitorio, la Lactitalia Srl, che produce in Romania vicino a Timisoara, vende formaggi ottenuti con latte ungherese e romeno con marchi che richiamano al *Made in Italy*, come *Dolce Vita*, *Toscanella* e *Pecorino* ma anche mascarpone, ricotta, mozzarella, caciotta (cfr. www.lactitalia.ro). «Per voi abbiamo intrecciato il latte rumeno alla tradizione e alla tecnologia italiana»,

si può leggere nella pagina di presentazione dei prodotti della Lactitalia sul sito Internet dell'azienda.

La Coldiretti ha fatto altresì notare come l'espansione di questi falsi *Made in Italy* rappresentano certamente uno dei fattori che stanno alla base della "crisi di mercato" del pecorino italiano spesso sostituito da prodotti, immessi per la maggior parte sul mercato americano, che si fregiano di questo nome ma che non sono prodotti né con latte italiano né in Italia.

Il paradosso o il "caso" nasce nel momento in cui viene posto in evidenza che la Lactitalia è gestita, in Romania, dalla Roinvest S.r.l. che fa capo alla Famiglia Pinna, proprietaria di un'importante azienda in Sardegna di prodotti tipici italiani ed è partecipata, per una quota minoritaria del 12%, dalla Simest S.p.A.

È evidente, pertanto, il paradosso per cui lo Stato italiano, da un lato, si faceva portavoce delle esigenze delle aziende italiane – un esempio in questo senso è certamente la presentazione dello schema di decreto ministeriale recante "Norme in materia di etichettatura del latte sterilizzato a lunga conservazione, del latte UHT, del latte pastorizzato microfiltrato e del latte pastorizzato ad elevata temperatura, nonché dei prodotti lattiero-caseari", cosiddetto "decreto Zaia" dal nome dell'ex Ministro delle Politiche agricole, con il quale si intendeva introdurre l'indicazione obbligatoria in etichetta dell'origine dei prodotti alimentari. Dall'altra parte, lo stesso Stato italiano, tramite la Simest S.p.A., ha incentivato e partecipato alla produzione ed all'immissione sul mercato di pecorino prodotto in Romania, con latte rumeno sotto il marchio, alquanto cinematografico, *Dolce Vita* e simili.

Nonostante le rettifiche e le smentite fornite dalla Simest, questa vicenda oltre a mettere in evidenza le contraddizioni delle nostre strategie economiche pone un importante interrogativo: come difendere, nel caso specifico, le nostre aziende casearie dall'invasione di falsi prodotti e di conseguenza tutelare gli ignari consumatori?

Provare ad inquadrare gli interrogativi che emergono tenendo conto solo dell'impianto normativo italiano, risulta essere sterile considerando che i falsi alimentari erodono, in maniera impressionante, la fetta di mercato Ue e quella internazionale destinata ai prodotti *Made in Italy*.

In relazione al mercato internazionale va rilevato inoltre come sia necessario impegnarsi per ottenere nuovi accordi commerciali che

tutelino le aziende dai falsi e dalle contraffazioni di prodotto, posto che esiste un vero e proprio vuoto normativo all'interno degli accordi commerciali siglati in seno al WTO.

Anche se la legislazione comunitaria presta maggiore attenzione alla tutela dei cittadini e delle imprese, soprattutto con riguardo alla sicurezza alimentare ed alla repressione del falso, ancora non è prevista alcuna norma specifica che imponga l'indicazione di origine per il latte e per i suoi derivati.

Con riferimento invece al nostro ordinamento va rilevato come lo stesso abbia recepito le norme europee in tema di concorrenza, marchio, tracciabilità e rintracciabilità dei prodotti, ma in molti casi, come quello Simest-Lactitalia, non v'è alcuna tutela direttamente applicabile in quanto il decreto Zaia che, appunto, si proponeva l'obbligatorietà dell'indicazione d'origine del latte e dei suoi derivati, è stato respinto dalla Comunità Europea.

Pertanto, con un paradosso burocratico e normativo è stato sancito che il latte a lunga conservazione e i prodotti caseari non debbano avere la stessa tutela della carne bovina, dell'ortofrutta fresca, delle uova, del miele, del latte fresco, del pollo, della passata di pomodoro o dell'olio extravergine di oliva, considerato che l'Unione europea e di conseguenza l'Italia, prevedono l'obbligo di inserire l'indicazione di origine sull'etichettatura su queste tipologie di prodotti.

Commissionari e commercianti

Il Comparto Ortofrutticolo di Vittoria (RG) è una tra le più importanti strutture di vendita del Sud-Italia[1]. Attualmente tale comparto sta attraversando una profonda crisi inerente la commercializzazione dei prodotti agricoli, con gravi conseguenze finanziarie in capo ai produttori diretti, a causa dei debiti contratti per l'acquisto di materie prime e, più in generale, per coprire i costi di produzione.

Alla crisi concorrono diversi fattori, individuati dall'unità periferica nei seguenti:

- *turbative del mercato* nel settore dei trasporti su gomma ad opera di soggetti economici contigui alla criminalità organizzata che, attraverso la costituzione di agenzie di intermediazione dei trasporti e mediante una impropria determinazione del corrispettivo, al di sotto dei prezzi di mercato, avrebbero monopolizzato il settore assicurandosi rapidamente il controllo della quasi totalità dei trasporti su gomma dei prodotti ortofrutticoli;
- *la commercializzazione* di prodotti alimentari con falsa o fallace indicazione di provenienza ad opera di soggetti contigui alla criminalità organizzata e nello specifico ad un locale clan mafioso. Tali personaggi, in particolare, avrebbero acquistato vaste estensioni di terreno in Tunisia, nella provincia di Kairouan, ed in Marocco, nella zona di Settat, adibite alla coltivazione di prodotti ortofrutticoli. Questi, verrebbero successivamente introdotti in Italia per essere commercializzati, dopo apposita lavorazione[2], come prodotto coltivato a Vittoria o zone limitrofe, nei mercati del Nord Italia ed in altri paesi della Ue, a prezzi inferiori rispetto al prezzo di mercato dei prodotti agricoli locali. In particolare, tali personaggi gestirebbero in prima persona

1 Ha una superficie complessiva di 246.000 mq. e una superficie coperta di 18.600 mq., con 74 box. Il 70% dei prodotti commercializzati viene destinato al mercato interno, l'altro 30% viene destinato ai grandi mercati europei di: Germania, Inghilterra, Francia, Austria, Spagna e Paesi dell'Est Europa.

2 Sistemazione in cassette riportanti stampigliato il logo di aziende agricole con sede nel comprensorio di Vittoria (RG), oppure confezionate in piccoli contenitori di plastica ove vengono apposte etichette adesive riportanti sempre il logo di aziende agricole con sede nel comprensorio di Vittoria.

alcuni magazzini in Polonia adibiti alla lavorazione di tali prodotti ed alla loro successiva commercializzazione;

- *lo svolgimento* della doppia attività di commissionario e commerciante da parte dei titolari dei box ubicati all'interno del mercato, in particolare:
  - i commercianti grossisti, in ragione di un contratto collegato ad una concessione con il Comune, possono acquisire direttamente dal produttore e vendere a chiunque, come normale transazione economica, applicando ovviamente un ricarico alla vendita del prodotto, senza percepire, quindi, alcuna commissione percentuale;
  - il commissionario vende la merce a clienti vari emettendo proprie fatture di vendita. Successivamente, emette nei confronti del produttore agricolo un "conto vendita" ove viene descritta la merce venduta per conto dello stesso produttore. Quest'ultimo, in base al conto-vendita ricevuto, emette fattura di vendita nei confronti del commissionario, indicando su di essa il totale della merce al netto della provvigione spettante al commissionario[3].

La quasi totalità dei gestori dei box presenti all'interno del mercato ortofrutticolo sarebbe in possesso soltanto dell'autorizzazione a svolgere l'attività di commissionario; tuttavia, la maggior parte di costoro svolgerebbe illecitamente anche l'attività di commerciante, parallelamente anche alle attività di produzione, di lavorazione e confezionamento dei prodotti ortofrutticoli, nonché talvolta anche di trasformazione e conservazione degli stessi, *monopolizzando di fatto l'intera filiera agroalimentare* a discapito dei produttori agricoli che affidano la propria merce ai commissionari.

I titolari dei box, inoltre, gestiscono, di fatto, altre imprese (magazzini di lavorazione di prodotti ortofrutticoli, industria di trasformazione del pomodoro, ecc.), per le quali acquisterebbero i prodotti ovviamente ad un prezzo basso, per poi rivenderli al reale

3 L'art. 45 del Regolamento Comunale la fissa nel massimo al 10%, che è la percentuale uniformemente applicata. Esempio: totale merce euro 10.000,00 – totale provvigione del 10% pari a euro 1.000,00 = netto fattura euro 9.000,00 a cui si applica l'IVA.

prezzo di mercato, ottenendo, in tal modo, un doppio vantaggio economico a danno del produttore[4].

In sostanza, attraverso tale gestione a proprio favore di buona parte delle attività facenti parte dell'indotto agroalimentare, i titolari dei box condizionerebbero, in forme più o meno velate di monopolio, prezzi, forniture e, più in generale, il regolare funzionamento. Tale modus operandi sarebbe, inoltre, facilitato, da una mancata attenzione da parte della *Commissione Mercati* nell'esaminare e riscontrare la documentazione prevista per le concessioni e/o rinnovi delle prescritte autorizzazioni amministrative.

Il competente Comando Compagnia della Guardia di Finanza, su delega della locale A.G., ha avviato specifiche investigazioni che, affiancate da attività ispettiva di natura amministrativo-contabile, hanno consentito di:

- denunciare all'A.G. tre soggetti per i reati previsti e puniti dagli articoli 515[5], 517[6] e 517bis[7] del C.p.;
- individuare alcune strutture commerciali che favorivano l'immissione nel mercato di alimenti di provenienza tunisina indicanti in maniera mendace l'origine italiana degli stessi, mediante l'utilizzo di documentazione di trasporto e fatture falsificate;
- accertare, per l'anno 2009, l'immissione in consumo di pomodori, con falsa indicazione di origine per complessivi kg 18.352.

4 La provvigione del 10% sul prezzo di vendita che il commissionario dichiara di aver pattuito a nome e per conto del produttore e il ricarico ottenuto dalla vendita del suddetto prodotto effettuata dall'impresa collegata di fatto al commissionario.
5 Frode nell'esercizio del commercio.
6 Vendita dei prodotti con segni mendaci.
7 Aggravante per i fatti che abbiano ad oggetto alimenti o bevande.

Il caso dei pomodorini

Nel settembre dello scorso anno le Fiamme Gialle di Ragusa hanno scoperto un'imponente operazione di contraffazione di decine tonnellate di pomodorini provenienti dalla Tunisia e poi venduti come prodotti italiani.

L'indagine è partita dalla scoperta, da parte della polizia valutaria, di un flusso sospetto di denaro contante, senza apparente motivazione, tra soggetti residenti a Vittoria ed altri residenti in Tunisia, veicolato attraverso il circuito dei *money transfer*. La Guardia di Finanza ha appurato che le persone coinvolte risultavano essere dipendenti di un'azienda agroalimentare con attività a Vittoria e che effettuavano le transazioni economiche per conto della ditta. La merce importata, inoltre, seguiva una serie di passaggi poco comprensibili prima di arrivare a destinazione.

In seguito all'intensificazione ed all'approfondimento dei controlli, protratti per un lungo periodo, i finanzieri hanno scoperto che solo nel corso del 2009 più di 22 tonnellate di pomodori provenienti dalla Tunisia sono stati venduti ad aziende italiane e straniere come pomodorini siciliani. Responsabili della truffa due ditte di Vittoria – legate tra loro non solo da rapporti commerciali ma anche da vincoli di parentela tra i loro rappresentanti legali – impegnate abitualmente ad operare scambi commerciali con aziende tunisine.

In alcuni casi la merce veniva venduta con diciture ingannevoli ("merce di origine italiana - siciliana"), in altri senza alcuna indicazione relativa alla provenienza.

In seguito a quanto emerso dalle indagini, tre persone, rappresentanti di tre aziende ortofrutticole della provincia di Ragusa, sono state denunciate per frode nell'esercizio del commercio e contraffazione di indicazioni geografiche dei prodotti agroalimentari.

La Guardia di Finanza ha proseguito comunque le indagini per identificare eventuali altri casi analoghi di agropirateria.

La riuscita di questa operazione dimostra infine che per tutelare ad un tempo la sicurezza dei consumatori e la salute del settore agroalimentare è indispensabile la connessione dei poteri di Polizia Giudiziaria e Tributaria.

La bufala della mozzarella

Come è noto, la provincia di Caserta ed in particolare l'Agro Aversano composto da 19 comuni che gravitano sulla città di Aversa – di fatto costituenti un unico agglomerato urbano (Villa Literno, Casal di Principe, San Cipriano d'Aversa, Casapesenna, Parete, Lusciano, Trentola-Ducenta, San Marcellino, Villa di Briano, Frignano, Casaluce, Teverola, Aversa, Carinaro, Gricignano di Aversa, Cesa, Succivo, Sant'Arpino, Orta di Atella) – vanno a costituire una delle zone rurali storicamente adibite all'allevamento intensivo della "Bufala Mediterranea Italiana" (animale considerato patrimonio zootecnico nazionale). Il suo latte costituisce una preziosissima risorsa economica per tutto il tessuto socio-economico dell'intera regione Campania, poiché occorrente in larghissima quantità per la produzione di uno dei prodotti gastronomici che tutto il mondo invidia all'Italia ed in qualche modo simbolo della tradizione italiana: *La Mozzarella di Bufala Campana* detta anche *"Oro Bianco*".

Detto prodotto, esportato in tutto il mondo con volumi di affari vertiginosi, negli anni passati è più volte saltato all'onore della cronaca poiché indagini giudiziarie, avviate principalmente dalla Direzione Distrettuale Antimafia di Napoli, hanno dimostrato come la criminalità organizzata afferente al clan dei "Casalesi" – il quale per anni ha avuto il totale controllo socio-economico dell'Agro Aversano – ha da sempre considerato il business della mozzarella uno dei principali affari da seguire, mantenendo fede alle riconosciute mire imprenditoriali dell'organizzazione criminale, nell'ottica di un più ampio riciclaggio diversificato dei proventi illeciti derivanti da attività criminali "tipiche" come le estorsioni o il traffico di droga ed armi.

Il reinvestimento dei proventi illeciti in allevamenti e caseifici (non di rado utilizzati anche quali nascondigli per latitanti o ancora quali basi logistiche del clan) al fine di produrre *"Oro Bianco"* da esportare in tutto il mondo in tempi rapidi e con richieste che aumentavano in maniera esponenziale, è stato uno degli obiettivi del cosiddetto "clan dei Casalesi", in modo particolare da quando il prodotto "nostrano" ha ricevuto dal Ministero delle Politiche Agricole il marchio D.O.P. (Denominazione di Origine Protetta) che

ne ha fatto impennare il prezzo di vendita proprio a garanzia di assoluta sicurezza sotto il profilo della genuinità e dei metodi di produzione.

Le indagini condotte dai Carabinieri del Nucleo Antisofisticazioni e Sanità di Napoli – coordinate appunto dalla Direzione Distrettuale Antimafia di Napoli nell'ultimo quinquienno – hanno dimostrato che, per produrre quantità maggiori di latte e quindi quantità maggiori di mozzarella, molti animali venivano sottoposti a vere e proprie "torture farmacologiche" principalmente a base di "Somatotropina" importata illegalmente da paesi quali l'Albania e la Corea.

La Somatotropina – ricombinante bovina (RBST) – è una copia geneticamente modificata dell'ormone bovino della crescita naturalmente prodotto dalle bufale. Uno degli utilizzi dell'RBST è quello di aumentare la produzione lattea (10-20%) delle bovine in lattazione agendo su numerosi processi biologici dell'animale.

Questa sostanza, la cui commercializzazione e somministrazione sono vietate in zootecnia nell'ambito dell'Unione europea, unitamente ad altrettante specialità veterinarie legali ma talvolta somministrate scelleratamente alle bufale in mancanza di qualsivoglia necessità terapeutica e senza il rispetto dei tempi di sospensione, veniva somministrata in elevate quantità alle bufale andando, di fatto, in alcuni casi, ad "inquinare" il latte, aumentandone la produzione, che, in quantità nettamente maggiore alle medie per animale, finiva sulle tavole del consumatore sotto forma di mozzarella.

Gli alimenti consumati, frutto di vere e proprie "bombe" di princìpi farmacologicamente attivi ed ormoni somministrati alle bufale al fine di aumentarne la produzione, potevano – in particolar modo in soggetti predisposti già affetti da altre patologie – avere a lungo termine conseguenze nefaste per l'organismo umano con grave rischio per la salute pubblica.

Già nell'anno 2006 e negli anni a seguire, importanti collaboratori di giustizia fuoriusciti dal clan dei "Casalesi" dichiaravano di essere a conoscenza che i vertici del clan e loro affiliati gestivano in proprio o comunque davano in gestione a prestanomi alcuni allevamenti di bufale, praticando agli animali allevati trattamenti farmacologici che andavano ad aumentare in modo considerevole la produzione di latte.

Le indagini effettuate dal NAS dei Carabinieri hanno poi dimostrato che i trattamenti somministrati non erano altro che flaconi di Somatotropina denominata "BOSTIN-S" (proveniente dalla Corea) la quale, già dagli anni 2002-2003 era diventata "il farmaco miracoloso" utilizzato per la produzione di quantità smisurate di latte.

Inoltre, il traffico delle predette sostanze vietate, acquistate anche da allevatori non direttamente coinvolti negli affari del clan ma abbagliati da rese maggiori, è risultato essere comunque gestito da persone vicine ad esponenti di spicco dell'organizzazione che davano il doveroso benestare – previo versamento di provvigioni al clan – alla attività illecita agevolando la distribuzione, in regime di monopolio, della somatotropina ad allevamenti della provincia di Caserta.

In occasione dell'indagine giudiziaria, oltre all'esecuzione di molteplici ordini di cattura, venivano sequestrati 47 allevamenti, ove in totale erano stati stanziati 11.891 capi bufalini e 20.000 confezioni di medicinali leciti ed illeciti.

Le indagini svolte sullo specifico settore hanno inoltre permesso di appurare l'omissione di accertamenti di profilassi contro malattie zoonotiche importanti e pericolose per l'uomo quali la brucellosi, in guisa da permettere all'allevamento di ricevere la qualifica sanitaria di "ufficialmente indenne", fondamentale per poter conferire il latte alle industrie di trasformazione lattiero-casearie, in particolare a quelle del circuito D.O.P.

Da sottolineare che gli accertamenti si sono concentrati sull'individuazione del genotipo tramite estrazione del Dna che hanno appunto confermato che in svariate provette era presente il sangue del medesimo animale, mentre in realtà risultava testata l'intera mandria.

“Vacche sacre”, conserve e trasporti

L’interesse della criminalità organizzata di tipo mafioso verso il settore economico-agricolo si manifesta sotto molteplici forme, più o meno appariscenti, ma tutte connotate da un comune denominatore: la mortificazione della libertà di iniziativa economica privata tutelata dall’art. 41 Cost., con conseguente inquinamento del settore, che, per l’effetto dissuasivo verso le altre imprese, si trova ad essere gestito in situazione di monopolio dalle imprese illegali.

Se, anche nel campo dell’agricoltura, usura ed estorsione rappresentano le attività parassitarie delle mafie, è pur vero che tali tradizionali attività si atteggiano come semplici incursioni in territori dominati e gestiti dai soggetti economici principali: gli imprenditori. Si pensi al pizzo imposto ai coltivatori diretti, sotto la minaccia della distruzione dei campi arati e pronti a dare i frutti. L’esperienza giudiziaria ha dimostrato, ad esempio, come nei territori della piana di Gioia Tauro (in particolare nei comuni di Taurianova, Cittanova, San Giorgio Morgeto, Oppido Mamertina ed altri) la ‘Ndrangheta si avvaleva delle cosiddette “*vacche sacre*”, bovini allo stato brado e apparentemente non appartenenti a nessuno, che venivano “mandati” a invadere i terreni di quei contadini non acquiescenti al ricatto estorsivo, in tal modo pregiudicando la stagione della raccolta.

L’attività giudiziaria ha, inoltre, dimostrato come le organizzazioni mafiose, soprattutto allorquando hanno raggiunto un elevato grado di stabilità, non si limitano alle semplici “incursioni” nel settore dell’agricoltura, bensì cercano e, sovente, raggiungono l’obiettivo di infiltrarsi in un tessuto economico sano per riciclare il denaro di provenienza delittuosa, alterando le regole del mercato. In tale contesto si collocano quelle estorsioni realizzate sotto forma di pagamento del corrispettivo per il servizio di guardianìa affidato a mafiosi imprenditori o a imprenditori mafiosi, ovvero sotto forma di pagamento del corrispettivo per il servizio (fittizio) della mediazione nella vendita o del trasporto dei prodotti agricoli, ovvero ancora sotto forma di pagamento della fornitura di acqua destinata alla irrigazione dei campi.

Appare emblematico il riferimento ad una organizzazione camorristica con “sede” nel territorio di Sant’Antonio Abate (provincia di Napoli), la cui concreta operatività si era estesa all’agro nocerino-sarnese, con propaggini nel porto di Salerno.

Ampio era il ventaglio di attività di tale gruppo di mafia. Infatti, i camorristi allo stesso affiliati erano dediti:

- non solo alla sistematica richiesta di somme di denaro agli industriali conservieri, nonché agli imprenditori che si occupavano del trasporto dei prodotti conservieri ed a quelli che si occupavano della produzione e della commercializzazione di barattolame vuoto;
- ma anche ad acquisire il monopolio delle attività di mediazione nel settore dei trasporti e della commercializzazione dei prodotti conservieri, attraverso comportamenti tipicamente camorristici tendenti a scoraggiare la concorrenza degli altri imprenditori.

Al fine di conseguire tale secondo obiettivo, il gruppo camorristico, anzitutto, ricorreva alle classiche azioni intimidatorie dalle modalità appariscenti: omicidi, attentati incendiari in danno di beni strumentali delle aziende che svolgevano il servizio di trasporto del pomodoro fresco o di quello lavorato e pronto per la consegna agli acquirenti.

Tuttavia, al fine di acquisire il monopolio delle attività economiche connesse ai prodotti conservieri, il gruppo mafioso aveva costituito una società a responsabilità limitata (che è la forma di impresa collettiva prediletta dalle organizzazioni mafiose), avente come oggetto sociale "ufficiale" proprio il servizio di trasporto e di mediazione nel settore dei trasporti e della commercializzazione dei prodotti conservieri. Tale società aveva, peraltro, fissato la propria sede operativa nel porto di Salerno, uno dei porti commerciali più sviluppati nell'Italia meridionale dopo quello di Gioia Tauro.

La società di servizi era stata affidata al fratello del capo clan, che nessuna esperienza nel settore poteva vantare, avendo gestito, fino al giorno prima dell'inizio dell'attività, un salone da barbiere. Ciononondimeno tale società stava acquisendo la maggior parte delle commesse legate alla mediazione nel servizio di trasporto dello "scatolame vuoto" e dei prodotti conservieri e di commercializzazione di questi ultimi. Nel corso del processo celebrato davanti alla Corte d'Assise di Napoli, gli imprenditori (sentiti come testimoni) interpellati sul motivo per il quale si erano decisi ad avvalersi dei servizi dell'agenzia "mafiosa", ebbero a dichiarare di essere consapevoli che a reggere le fila della stessa vi era una persona di poca esperienza: ma ciononostante l'avevano scelta poiché le prospettive, le aspettative di guadagno andavano

valutate non solo da un punto di vista tecnico. E quale poteva essere il motivo dell'affidamento riposto nella società "mafiosa"? Posto che non vi poteva essere un affidamento sulle capacità tecniche della impresa, certamente le aspettative di guadagno erano state riposte nella carica di intimidazione derivante dal vincolo associativo e dalla fama di violenza acquisita dal gruppo camorrista: un grimaldello molto efficace per infiltrarsi nel mercato agro-alimentare ed imporre i propri servizi.

L'infiltrazione nel settore dei trasporti dei prodotti conservieri stava producendo ulteriori, significativi effetti, sotto il profilo dell'inquinamento del mercato e del riciclaggio del denaro di provenienza illecita. Infatti, il fratello del capo cosca, titolare dell'agenzia di mediazione, era riuscito a farsi nominare all'unanimità Vice-presidente della Federazione Autotrasportatori Italiani (FAI) a livello locale.

Da questa posizione privilegiata il metodo mafioso consisteva, anzitutto, nell'imporre lo sciopero come strumento di pressione per ottenere l'aumento del prezzo dei trasporti nei confronti degli acquirenti e nell'esercitare notevoli pressioni sugli autotrasportatori, che non erano decisi a partecipare agli scioperi indetti dalla federazione. In questo caso, infatti, il capo-cosca dava mandato ai propri affiliati di danneggiare, mediante incendio, i camion degli autotrasportatori riottosi.

Tuttavia, l'organizzazione criminale stava per compiere un ulteriore salto di qualità, poiché stava cercando di mettere le mani sul segmento di trasporto dei prodotti conservieri dalle industrie di trasformazione del pomodoro al porto di Salerno, cercando di far cambiare la cosiddetta clausola franco-stabilimento. Nella prassi italiana, infatti, i contratti commerciali prevedono la regola che le spese di trasporto sono a carico della società acquirente (franco stabilimento). Viceversa, il gruppo mafioso, attraverso un proprio rappresentante in seno all'organismo rappresentativo di categoria (FAI) stava per imporre una clausola di natura diversa, cioè quella che le spese di trasporto fossero a carico della ditta conserviera. Tale cambiamento avrebbe avuto l'effetto di imporre i servizi della impresa mafiosa su quel segmento di trasporto da Sant'Antonio Abate al porto di Salerno, perché più facile, ovviamente, sarebbe stato il controllo sulle imprese conserviere di quel territorio sottoposto al dominio mafioso di quella organizzazione camorrista.

Capitolo I

Le categorie del falso *Made In Italy*

Il falso alimentare

Falso è quel prodotto alimentare *non autentico* vale a dire oggetto di contraffazione o usurpazione della vera identità.

Sostanzialmente sono tre gli elementi che concorrono a realizzare i falsi del *Made in Italy* alimentare: la facilità attraverso cui tecnicamente si realizzano le operazioni; la convenienza economica rispetto al mercato; il livello di rischio che l'iniziativa comporta.

È chiaro comprendere quali siano le ragioni per cui sempre più frequenti e diffusi siano i falsi. Nell'imitazione di alimenti e bevande entrano in gioco valenze simboliche, di prestigio, di accreditamento e di fiducia che i consumatori ripongono per i prodotti della nostra tradizione.

Il prodotto *Made in Italy* è normalmente il frutto di processi e di professionalità estremamente evoluti: oltre alla garanzia di qualità e di sicurezza alimentare, tale prodotto incorpora conoscenze ed informazioni inerenti alla tradizione, mescolandole con le caratteristiche proprie ed irripetibili di un *habitat* non riproducibile altrove.

Non va dimenticato che, ogni volta che un prodotto italiano arriva sulla tavola di un giapponese, di un tedesco o di uno statunitense, vi giunge *carico* delle valenze culturali complessive del territorio in cui ha trovato origine.

Tali peculiarità rappresentano la causa preminente dei fenomeni di contraffazione, imitazione e concorrenza sleale, che risultano in continuo aumento e che, sui mercati internazionali e, in presenza di crescenti flussi di merci provenienti dall'estero, anche sul mercato interno, determinano considerevoli penalizzazioni, in termini di mancati redditi per le imprese agricole, compromettendo la fiducia dei consumatori nei prodotti che quotidianamente acquistano.

Emerge con evidenza l'importanza di un'adeguata azione di contrasto agli illeciti, che costituisce un presupposto essenziale per l'efficacia della politica di valorizzazione della qualità e dell'identità delle produzioni nazionali. Soprattutto, occorre rimuovere le distorsioni delle filiere sanzionando l'utilizzo ingannevole di qualsiasi riferimento (colori, nomi, paesaggi) ai territori che appartengono alle *vere* imprese.

Ancora però è necessaria una approfondita analisi dei dati inerenti, oltre che al fenomeno ormai conosciuto e stimato dell'*Italian sounding*, a quello operato dai *colletti bianchi* dell'industria agroalimentare nazionale.

COMMERCIO AGROALIMENTARE DELL'ITALIA

Il deficit della bilancia commerciale

Per un corretto dimensionamento del problema del falso Made in Italy nel settore agroalimentare ed una altrettanto corretta valutazione delle conseguenze socio-economiche ad esso riconducibili (su sicurezza alimentare e ambientale, occupazione, tessuto imprenditoriale, processi produttivi), è necessaria un'approfondita analisi dei flussi commerciali agroalimentari dell'Italia da/verso il resto del Mondo.

Il confronto tra le importazioni e le esportazioni italiane di prodotti agroalimentari, rileva, anzitutto, il costante deficit registrato dalla bilancia commerciale negli ultimi quindici anni, sia in termini di valore economico sia in termini di quantità.

In particolare, tra il 1995 e il 2009, l'Italia ha importato dal resto del Mondo 384,9 milioni di tonnellate di prodotti agroalimentari, con un controvalore economico di 333,7 miliardi di euro, mentre ha esportato 235,7 milioni di tonnellate di prodotti agroalimentari, con un controvalore economico di 265,6 miliardi di euro.

Il deficit della bilancia commerciale è stato, quindi, superiore a 149 milioni di tonnellate di merci in termini di quantità e a 69 miliardi di euro in termini economici.

La dinamica evolutiva del deficit del settore agroalimentare italiano negli ultimi 15 anni, mostra, tuttavia, una netta differenziazione tra il dato economico e quello quantitativo:

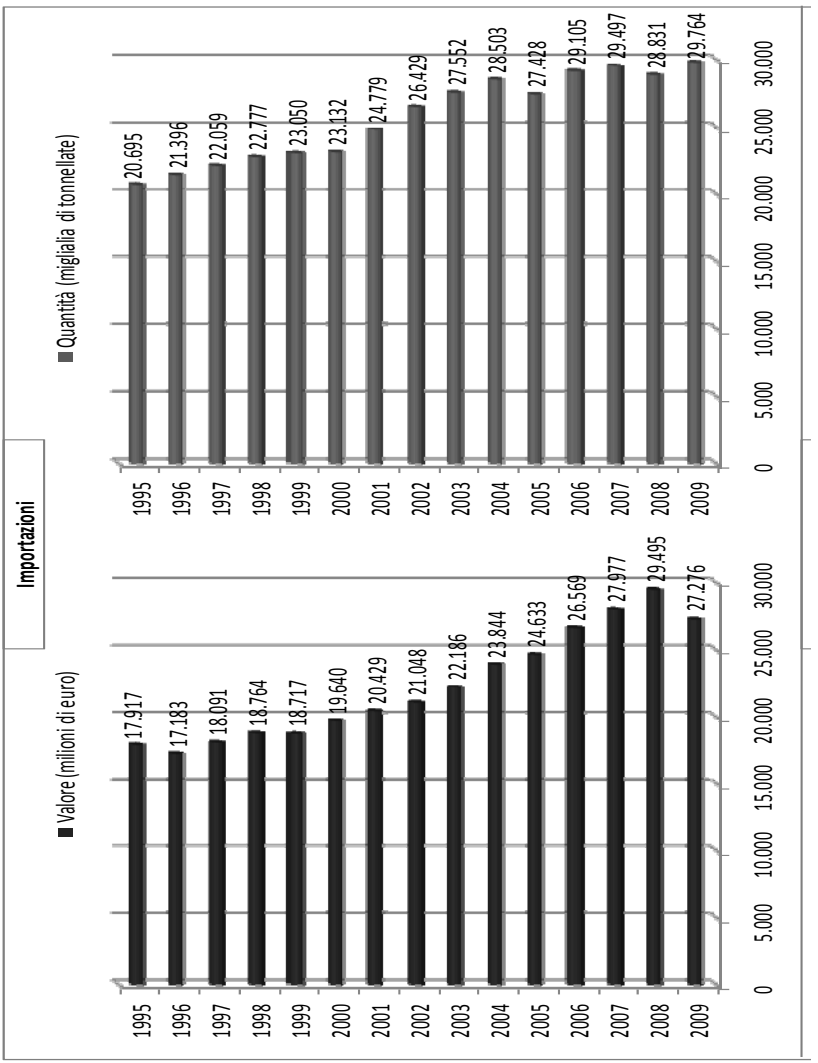
- in termini economici, il deficit commerciale ha registrato una tendenziale diminuzione, passando da 5,2 miliardi di euro nel 1995, a 3,9 miliardi di euro nel 2009 (-33,2%). Le

esportazioni di prodotti agroalimentari sono, infatti, aumentate costantemente tra il 1995 e il 2008, ad un tasso medio annuo del 5,3% (complessivamente +97%), per poi ridursi del 6,6% tra il 2008 e il 2009. Il valore delle importazioni, sebbene anch'esso in crescita, è aumentato in misura inferiore rispetto al valore delle esportazioni (complessivamente +64,6% tra il 1995 e il 2008, +3,9% su base annua), mentre nel 2009 ha registrato una maggiore flessione rispetto alle esportazioni (-7,5%);

- al contrario, il deficit commerciale è tendenzialmente peggiorato in termini quantitativi, passando da 7,2 a 12,8 milioni di tonnellate di merci tra il 1995 e il 2009 (+77,6%), con un incremento del 43,8% delle importazioni (da 20,6 a 29,7 milioni di tonnellate di merci) e del 25,6% delle esportazioni (da 13,4 a 16,8 milioni di tonnellate di merci).

GRAFICO 1

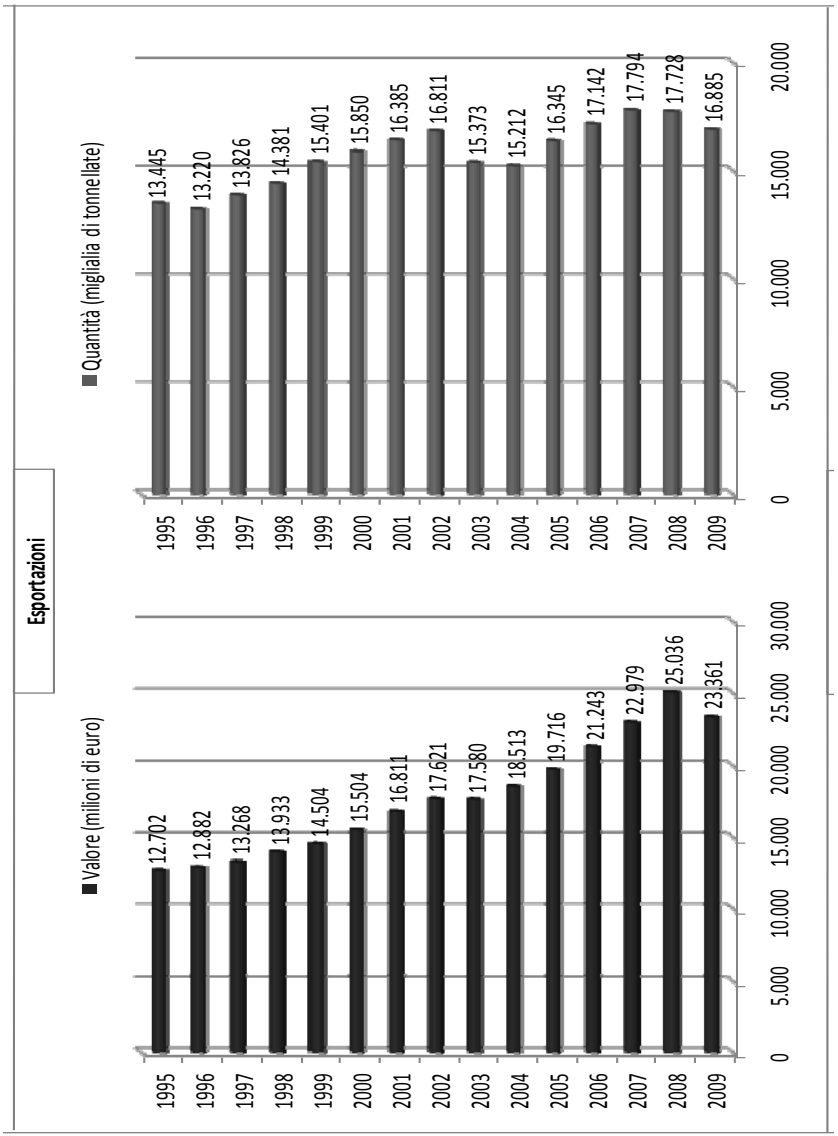
Commercio estero agroalimentare dell'Italia: importazioni
Anni 1995-2009
Valori assoluti



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat, Agenzia delle Dogane.

GRAFICO 1A

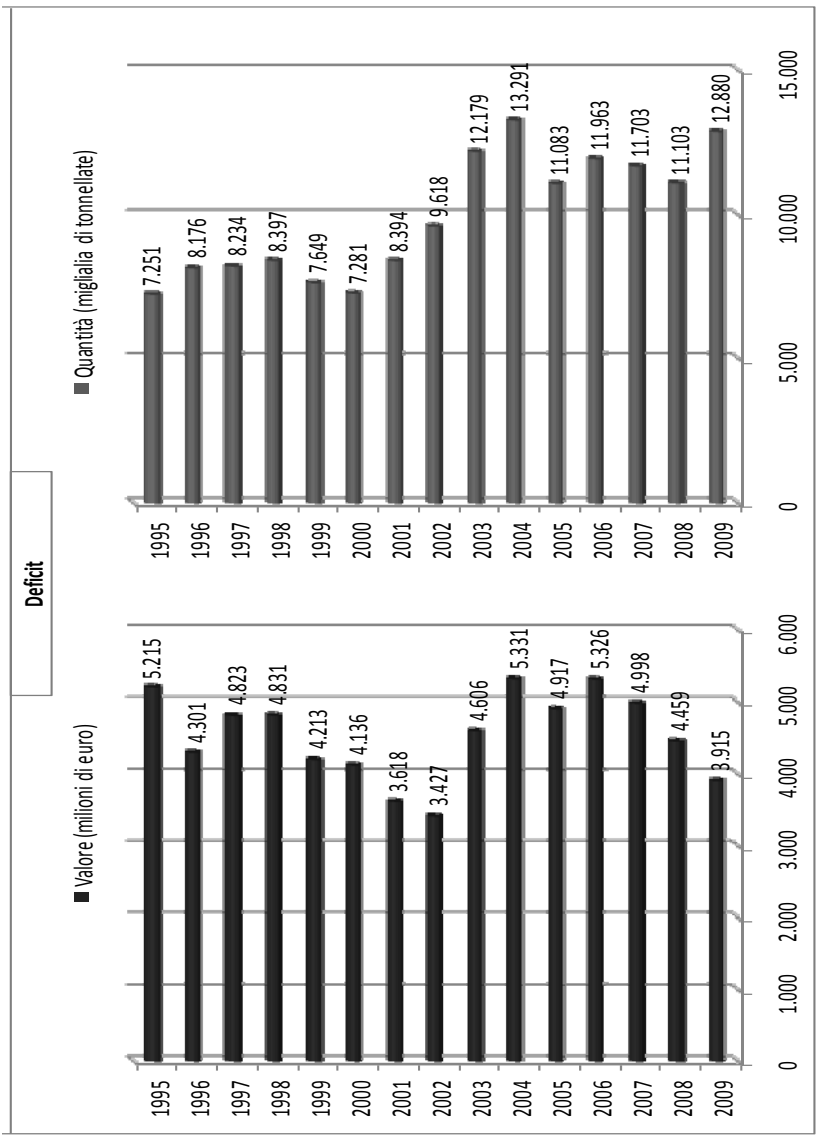
Commercio estero agroalimentare dell'Italia: esportazioni
Anni 1995-2009
Valori assoluti



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat, Agenzia delle Dogane.

GRAFICO 1B

Commercio estero agroalimentare dell'Italia: deficit
Anni 1995-2009
Valori assoluti



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat, Agenzia delle Dogane.

La significativa differenza tra deficit della bilancia commerciale in valore economico e in quantità è riconducibile, anzitutto, alla diversa composizione merceologica delle importazioni e delle esportazioni del settore agroalimentare italiano.

L'Italia, infatti, esporta prevalentemente prodotti delle industrie alimentari (preparazioni di carni e di pesci; zuccheri e prodotti a base di zuccheri; preparazioni a base di cereali, farine, amidi, latte; prodotti della pasticceria; preparazioni di ortaggi, legumi, frutta; altre preparazioni alimentari) e bevande (prevalentemente vini ed acque minerali).

In termini economici, il valore delle esportazioni di prodotti delle industrie alimentari e bevande (13,4 miliardi di euro nel 2009, con un incremento del 34,2% rispetto al 2002 e del 102% rispetto al 1995) incide per oltre il 50% sul valore complessivo delle esportazioni dell'Italia nel Mondo (57,5% nel 2009), mentre l'incidenza dei prodotti agroalimentari non lavorati è notevolmente inferiore:

- il valore delle esportazioni di prodotti del regno vegetale (tra cui i prodotti della macinazione, frutta, ortaggi, legumi, cereali, caffè) è stato pari a 5,1 miliardi di euro nel 2009 (+43,2% rispetto al 1995), con un'incidenza del 22% sul valore complessivo delle esportazioni (28,2% nel 1995);
- nello stesso anno, il valore delle esportazioni di animali vivi e dei prodotti del regno animale (tra cui carni e frattaglie, pesci e crostacei, latte e derivati del latte, uova) è stato pari a 3,4 miliardi di euro, con un'incidenza del 14,7% sul valore complessivo delle esportazioni (12,8% nel 1995).

Il primato dei prodotti delle industrie alimentari e delle bevande rispetto agli altri prodotti agroalimentari non lavorati è rilevabile non solo in termini economici, ma anche in termini di quantità esportate, con un'incidenza del 57,6% sul totale delle esportazioni nel 2009 (9,7 milioni di tonnellate di merci), contro il 31,9% dei prodotti del regno vegetale e il 6,6% degli animali vivi e dei prodotti del regno animale (rispettivamente 5,3 e 1,1 milione di tonnellate di merci).

Al contrario, i flussi commerciali relativi alle importazioni italiane di prodotti agroalimentari, rilevano un più elevato contributo, in termini economici ma soprattutto quantitativi, di materie prime non lavorate rispetto a prodotti dell'industria alimentare.

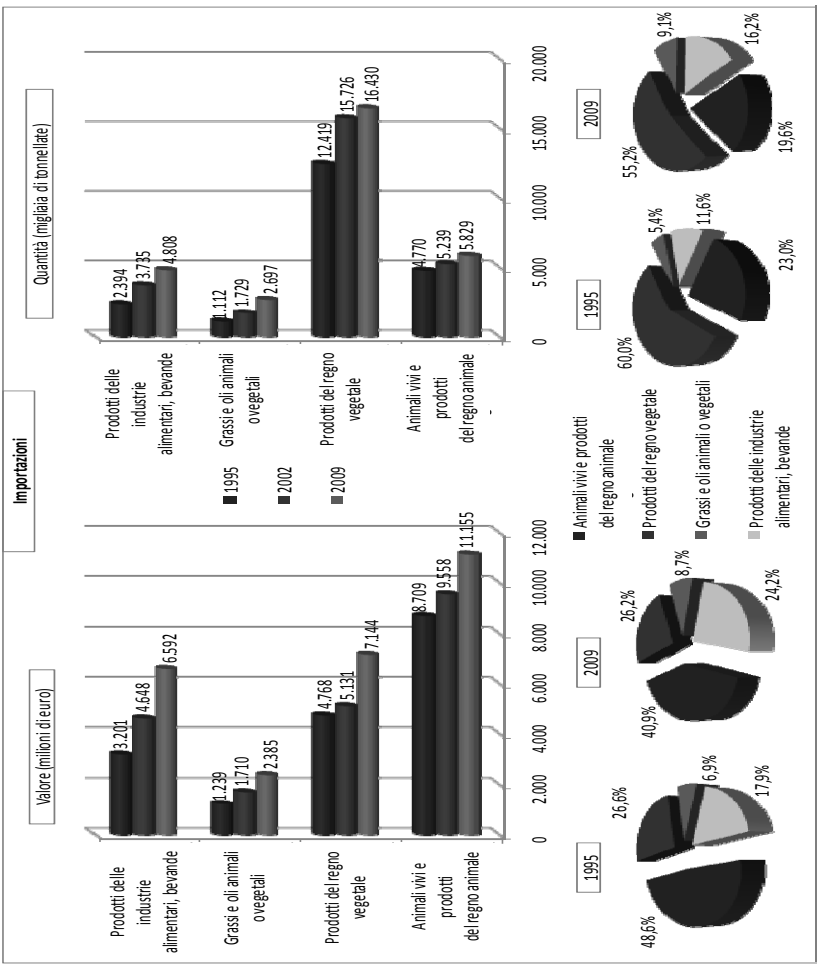
Il valore delle importazioni di animali vivi e prodotti del regno animale è stato, infatti, pari a 11,1 miliardi di euro nel 2009 (40,9% del totale), con un corrispettivo di 5,8 milioni di tonnellate di merci (19,6% del totale), mentre il valore delle importazioni di prodotti del regno vegetale è stato pari a 7,1 miliardi di euro (26,2% del totale), con un corrispettivo di 16,4 milioni di tonnellate di merci (55,2% del totale).

Sebbene in crescita, il contributo delle importazioni di prodotti delle industrie alimentari rimane inferiore rispetto a quello degli altri prodotti merceologici sopra descritti, sia in valore (6,5 miliardi di euro nel 2009, 24,2% del totale), sia in quantità (4,8 milioni di tonnellate di merci, 16,2% del totale).

La combinazione tra esportazioni incentrate prevalentemente sul commercio di prodotti delle industrie alimentari ed importazioni incentrate prevalentemente sul commercio di materie prime non lavorate (tra cui i prodotti del regno vegetale), unitariamente al più alto valore economico delle preparazioni di prodotto rispetto alle materie prime (mediamente 1,37 euro contro 0,70 euro al kg), contribuisce in maniera significativa al sopra descritto divario tra deficit commerciale in valore e deficit commerciale in quantità del settore agroalimentare italiano.

GRAFICO 2

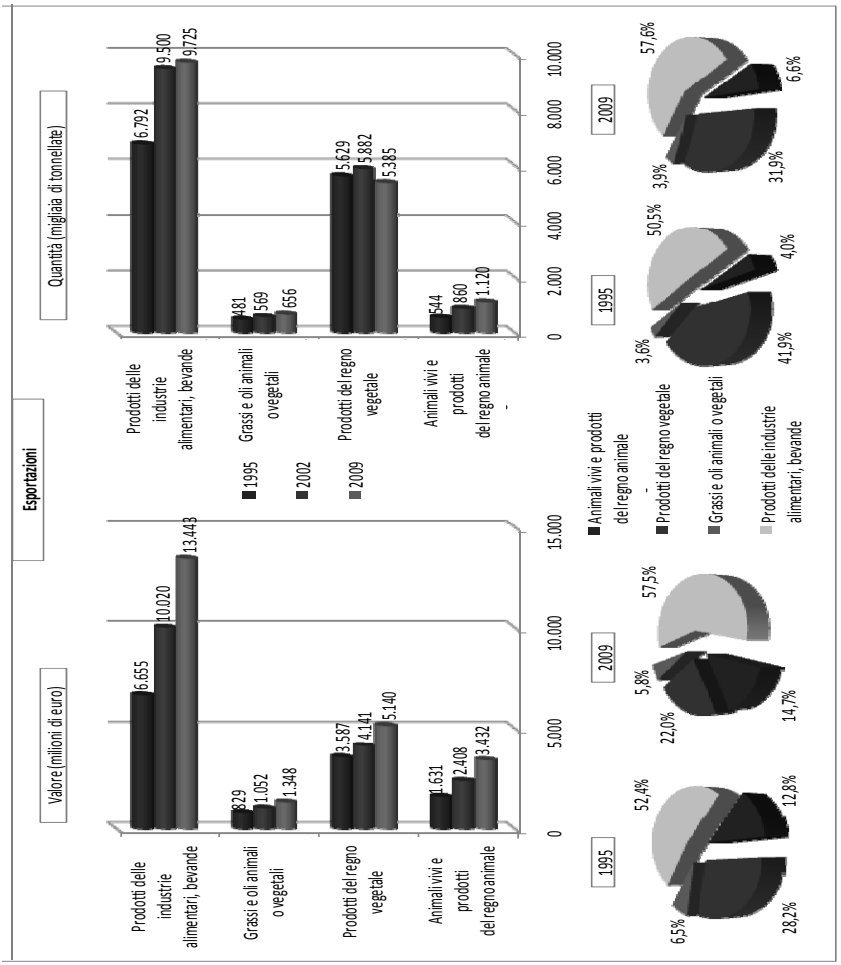
Commercio estero agroalimentare dell'Italia: importazioni per settore merceologico
Anni 1995-2009
Valori assoluti e percentuali



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat, Agenzia delle Dogane.

GRAFICO 2A

Commercio estero agroalimentare dell'Italia: esportazioni per settore merceologico
Anni 1995-2009
Valori assoluti e percentuali



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat, Agenzia delle Dogane.

La tendenziale diminuzione del valore del deficit commerciale di prodotti agroalimentari registrata nell'arco temporale che va dal 1995 al 2009 ed il contestuale aumento del deficit commerciale in

termini quantitativi, sono, invece, il risultato della compensazione tra le dinamiche evolutive dei diversi comparti merceologici.

TABELLA 1

Bilancia commerciale (differenza tra importazioni ed esportazioni) del commercio estero agroalimentare dell'Italia
Anni 1995-2009
Valori assoluti

Deficit/surplus in milioni di euro					
Anno	**Animali vivi e prodotti del regno animale**	**Prodotti del regno vegetale**	**Grassi e oli animali o vegetali**	**Prodotti delle industrie alimentari, bevande**	**Totale**
2009	7.723	2.005	1.038	-6.850	3.915
2002	7.151	990	658	-5.372	3.427
1995	7.078	1.181	410	-3.454	5.215
Deficit/surplus in migliaia di tonnellate					
Anno	**Animali vivi e prodotti del regno animale**	**Prodotti del regno vegetale**	**Grassi e oli animali o vegetali**	**Prodotti delle industrie alimentari, bevande**	**Totale**
2009	4.709	11.045	2.042	-4.917	12.880
2002	4.379	9.844	1.160	-5.765	9.618
1995	4.227	6.791	631	-4.397	7.251

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat, Agenzia delle Dogane.

Come mostrano i dati riportati nella tabella 1:

- in termini di valore, il surplus del commercio estero di prodotti delle industrie alimentari e bevande è cresciuto, tra il 1995 e il 2009, da 3,4 a 6,8 miliardi di euro (+98%), compensando l'aumento del deficit commerciale registrato dagli altri comparti merceologici e, in particolare, dai prodotti del regno vegetale (da 1,1 a 2 miliardi di euro, +70%) e dagli animali vivi e dai prodotti del regno animale (da 7 a 7,7 miliardi di euro, +9,1%);
- in termini di quantità, il più alto tasso di crescita è stato, viceversa, registrato dal deficit della bilancia commerciale dei prodotti del regno vegetale, che nel 2009 è stato di 11 milioni di tonnellate (+62,7% rispetto ai 6,7 milioni di tonnellate del 1995), dai grassi e oli animali e vegetali e dagli animali vivi e dai prodotti del regno animale (da 4,2 a 4,7 milioni di tonnellate di merci, +11,4%). L'aumento del deficit per questi tre comparti merceologici è stato solo in parte compensato dal miglioramento del surplus dei prodotti

delle industrie alimentari e bevande (da 4,3 a 4,9 milioni di tonnellate di merci), determinando il peggioramento significativo del deficit commerciale dell'intero settore agroalimentare.

Principali prodotti agroalimentari del commercio estero

Per essere completa ed esaustiva, l'analisi dei flussi commerciali agroalimentari dell'Italia, aggregati in base all'origine e alla destinazione dei singoli prodotti di consumo, deve consentire di individuare non solo, secondo la tradizionale analisi economica, i trend della bilancia commerciale, ma anche i fenomeni più rilevanti che caratterizzano la composizione merceologica delle filiere.

Una più approfondita analisi dell'import/export italiano di prodotti agroalimentari, rileva, anzitutto, come il saldo della bilancia commerciale si differenzi notevolmente a seconda della macro-categoria merceologica di riferimento. In particolare, nel 2009:

- la categoria che ha un saldo negativo maggiore è quella relativa a "Carni e frattaglie commestibili", con un valore delle esportazioni di circa 1,4 miliardi di euro, a fronte di importazioni per circa 4,1 miliardi di euro (deficit di 2,7 miliardi di euro). Altre categorie che contribuiscono in maniera significativa al saldo negativo della bilancia commerciale dell'intero comparto agroalimentare sono: "Pesci e crostacei", con un deficit di 2,4 miliardi di euro; "Animali vivi", con un valore delle esportazioni e delle importazioni, rispettivamente, di 42 milioni e 1,3 miliardi di euro; "Latte e derivati del latte", con un valore delle esportazioni di circa 1,6 miliardi di euro, a fronte di importazioni per 2,8 miliardi di euro (deficit di 1,2 miliardi di euro); "Cereali" e "Grassi e oli animali e vegetali", con un deficit, rispettivamente, di 1,2 e 1 miliardo di euro;
- all'estremo opposto, le categorie agroalimentari che si caratterizzano per un maggiore surplus nella bilancia commerciale sono: "Bevande, liquidi alcolici ed aceti" (surplus di 3,5 miliardi di euro); "Preparazioni a base di cereali, di farine, di amidi, di fecole e latte", con un valore delle esportazioni e delle importazioni, rispettivamente, di 3,1 miliardi di euro e 900 milioni di euro (surplus di circa 2,1 miliardi di euro); "Preparazioni di ortaggi o di legumi, di frutta", con un surplus di circa 1,5 miliardi di euro.

TABELLA 2

Principali categorie di importortazione ed esportazione di prodotti agroalimentari
Anno 2009
Valori assoluti (milioni di euro)

Prodotti	Esportazioni	Importazioni	Saldo
Carni e frattaglie commestibili	1.401	4.136	-2.736
Pesci e crostacei, molluschi e altri invertebrati acquatici	353	2.766	-2.413
Animali vivi	42	1.360	-1.318
Latte e derivati del latte; uova di volatili; miele naturale	1.636	2.893	-1.257
Cereali	634	1.865	-1.231
Grassi e oli animali o vegetali	1.348	2.385	-1.038
Semi e frutti oleosi; semi, sementi e frutti diversi	215	873	-657
Zuccheri e prodotti a base di zuccheri	220	817	-597
Preparazioni di carni, di pesci o di crostacei	615	1.142	-527
Caffè, tè, mate e spezie	683	995	-311
Ortaggi o legumi, piante, radici e tuberi	1.025	1.223	-199
Prodotti della macinazione; malto; amidi	203	180	23
Cacao e sue preparazioni	894	689	204
Frutti commestibili; scorze di agrumi	2.380	2.009	371
Preparazioni alimentari diverse	1.222	739	482
Preparazioni di ortaggi o di legumi, di frutta	2.463	918	1.545
Preparazioni a base di cereali, di farine, di amidi, di fecole e latte	3.143	984	2.159
Bevande, liquidi alcolici ed aceti	4.887	1.303	3.583

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat, Agenzia delle Dogane.

L'evidente differenziazione merceologica del saldo della bilancia commerciale del settore agroalimentare, trova conferma anche se si utilizza come unità di misura dell'import/export le quantità (peso netto in Kg) piuttosto che il valore economico delle stesse (tabella 3).

TABELLA 3

Principali categorie di importortazione ed esportazione di prodotti agroalimentari
Anno 2009
Valori assoluti (peso netto in migliaia di Kg)

Prodotti	Esportazioni	Importazioni	Saldo
Animali vivi	15.807	499.074	-483.267
Carni e frattaglie commestibili	486.195	1.456.354	-970.158
Pesci e crostacei, molluschi e altri invertebrati acquatici	108.037	693.093	-585.056
Latte e derivati del latte; uova di volatili; miele naturale	509.655	3.180.586	-2.670.931
Ortaggi o legumi, piante, radici e tuberi	914.608	1.807.153	-892.545
Frutti commestibili; scorze di agrumi	2.684.377	2.047.435	636.941
09-Caffè, tè, mate e spezie	122.832	489.028	-366.196
Cereali	1.025.471	9.640.017	-8.614.546
Prodotti della macinazione; malto; amidi	471.625	347.050	124.575
Semi e frutti oleosi; semi, sementi e frutti diversi	165.855	2.099.307	-1.933.452
Grassi e oli animali o vegetali	655.524	2.697.422	-2.041.898

Preparazioni di carni, di pesci o di crostacei	118.915	287.757	-168.842
Zuccheri e prodotti a base di zuccheri	302.735	1.398.921	-1.096.186
Cacao e sue preparazioni	193.835	241.737	-47.902
Preparazioni a base di cereali, di farine, di amidi, di fecole e latte	2.213.920	421.388	1.792.532
Preparazioni di ortaggi o di legumi, di frutta	2.674.303	855.518	1.818.785
Preparazioni alimentari diverse	460.422	234.022	226.400
Bevande, liquidi alcolici ed aceti	3.760.560	1.368.460	2.392.100

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat, Agenzia delle Dogane.

Si conferma, quindi, quanto già rilevato nel paragrafo precedente in merito alla peculiarità del commercio agroalimentare italiano, caratterizzato da una significativa specializzazione delle importazioni relativamente alle materie prime, e delle esportazioni relativamente ai prodotti dell'industria alimentare.

Principali partner commerciali

L'Europa è il principale partner commerciale dell'Italia per quel che attiene i flussi commerciali di prodotti agroalimentari:

- nel 2009, l'Italia ha importato dall'Europa 21,7 milioni di tonnellate di merci, con un controvalore economico di 20,9 miliardi di euro, mentre ha esportato 13,9 milioni di tonnellate di merci, con un controvalore economico di 18,4 miliardi di euro;
- rispetto al 1995, l'incremento del valore delle esportazioni verso l'Europa è stato più che proporzionale rispetto all'incremento del valore delle importazioni (rispettivamente +78,4% e +46,8%), determinando un miglioramento del deficit commerciale (da 3,9 a 2,4 miliardi di euro). La quantità di prodotti agroalimentari importati è cresciuta di oltre 6,4 milioni di tonnellate di merci (+42%), più del doppio rispetto all'incremento della quantità di prodotti esportati (3,1 milioni di tonnellate di merci), determinando un peggioramento del deficit commerciale (da 4,5 a 7,8 milioni di tonnellate di merci.

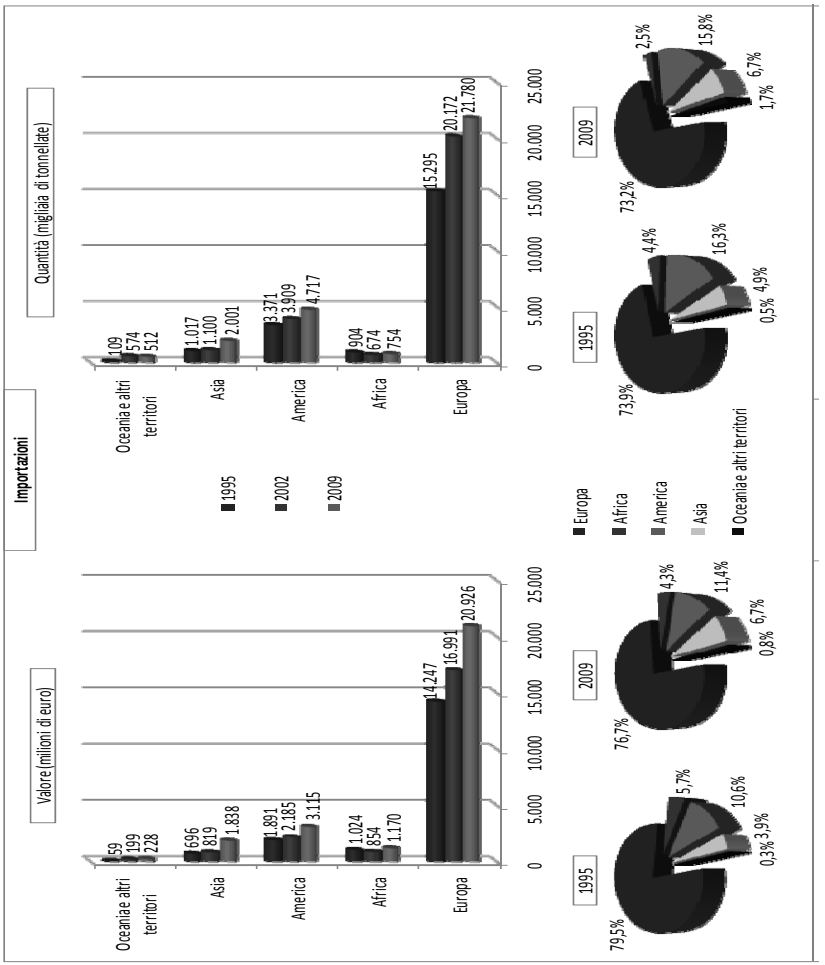
Nonostante il contributo dell'Europa sui flussi commerciali italiani di prodotti agroalimentari sia superiore al 70%, in valore (76,7% delle importazioni, 78,9% delle esportazioni) e in quantità (73,2% delle importazioni, 82,5% delle esportazioni), la dinamica evolutiva degli ultimi 15 anni rileva un significativo aumento dei volumi di import/export verso le altre aree geografiche, in particolare l'America e l'Asia.

Le importazioni dai paesi asiatici sono, infatti, aumentate del 164% in valore (da 690 milioni a 1,8 miliardi di euro) e del 96% in quantità (da 1,1 a 2 milioni di tonnellate di merci), pari, in entrambi i casi, al 6,7% del totale (nel 1995 era, rispettivamente, del 3,9% e del 4,9%).

L'incremento è stato tale da controbilanciare l'aumento del valore delle esportazioni di prodotti agroalimentari verso l'Asia (da 500 a 1,3 miliardi di euro), determinando un peggioramento del deficit commerciale (da 170 a 500 milioni di euro), ancora più evidente in termini di quantità (da 200.000 tonnellate a 1,2 milioni di tonnellate di merci).

GRAFICO 3

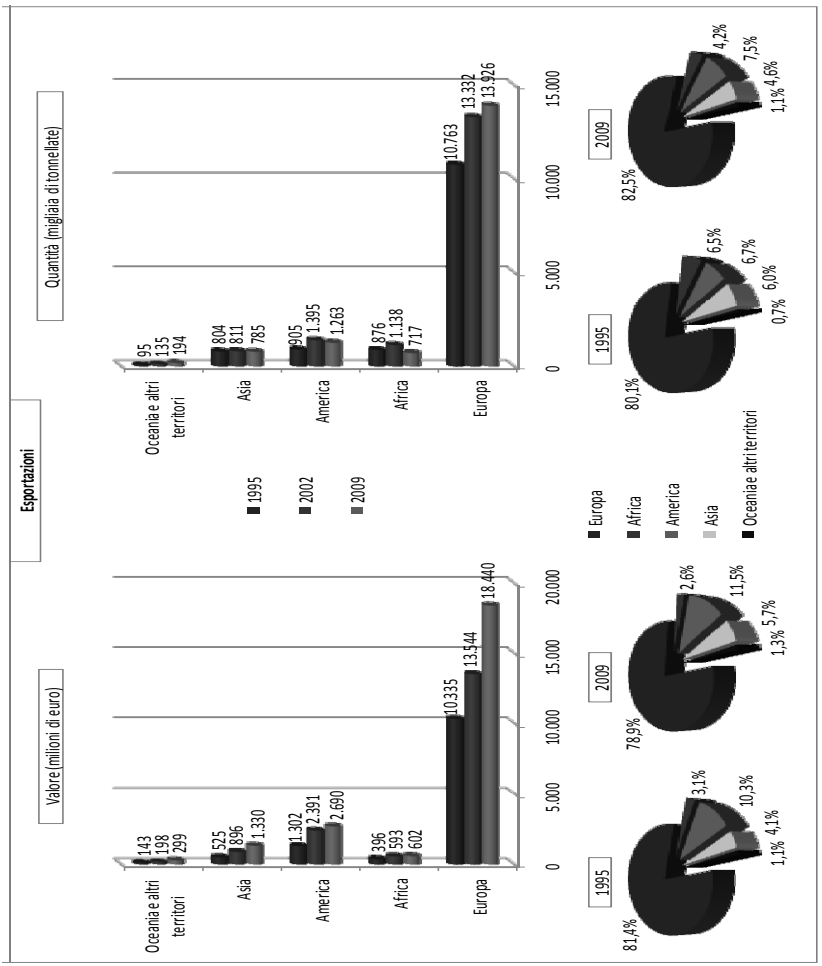
Commercio estero agroalimentare dell'Italia: importazioni per area geografica
Anni 1995-2009
Valori assoluti e percentuali



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat, Agenzia delle Dogane.

GRAFICO 3A

Commercio estero agroalimentare dell'Italia: esportazioni per area geografica
Anni 1995-2009
Valori assoluti e percentuali



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat, Agenzia delle Dogane.

I principali partner commerciali dell'Italia per quel che attiene le importazioni 2009 di prodotti agroalimentari (espressi in valore) sono stati la Francia (4,6 miliardi di euro, 16,9% del totale), la Germania (4,2 miliardi di euro, 15,6% del totale), la Spagna (2,8 miliardi di euro, 10,4% del totale) e i Paesi Bassi (2,1 miliardi di euro, 7,8% del totale).

Il ruolo di Germania e Francia quali principali partner dell'Italia, trova conferma nel dato relativo al valore delle esportazioni 2009 di prodotti agroalimentari verso i due paesi, pari, rispettivamente, a 4,7 e 2,8 miliardi di euro (cumulativamente 32,5% del totale), contro 2,2 miliardi di euro di esportazioni verso il Regno Unito e 1,9 miliardi di euro di esportazioni verso gli Stati Uniti (rispettivamente 9,6% e 8,5% del totale).

TABELLA 4

Principali paesi di importortazione ed esportazione di prodotti agroalimentari
Anno 2009
Valori assoluti (milioni di euro)

Paese	Importazioni		Paese	Esportazioni	
	V.A.	% su totale		V.A.	% su totale
Francia	4.612	16,9	Germania	4.758	20,4
Germania	4.265	15,6	Francia	2.827	12,1
Spagna	2.836	10,4	Regno Unito	2.243	9,6
Paesi Bassi	2.132	7,8	Stati Uniti	1.988	8,5
Austria	950	3,5	Svizzera	1.032	4,4
Belgio	914	3,4	Spagna	982	4,2
Brasile	775	2,8	Austria	819	3,5
Danimarca	659	2,4	Paesi Bassi	730	3,1
Grecia	606	2,2	Belgio	664	2,8
Regno Unito	559	2,0	Grecia	613	2,6
Stati Uniti	520	1,9	Giappone	499	2,1
Polonia	511	1,9	Canada	453	1,9
Ungheria	497	1,8	Danimarca	375	1,6
Indonesia	447	1,6	Svezia	360	1,5
Argentina	372	1,4	Polonia	359	1,5
Irlanda	359	1,3	Russia	309	1,3
Ecuador	345	1,3	Australia	259	1,1
Turchia	341	1,2	Ceca, Repubblica	258	1,1
Canada	293	1,1	Slovenia	256	1,1
Svizzera	267	1,0	Romania	208	0,9

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat, Agenzia delle Dogane.

Dal punto di vista della bilancia commerciale (differenza tra importazioni ed esportazioni di prodotti agroalimentari), è, infine, possibile rilevare come dei 242 paesi oggetto di rilevazione del commercio estero:

- il 36,4% registra un surplus (88 paesi, con un valore massimale di 1,6 miliardi di euro relativo al Regno Unito);
- il 30,6% registra un deficit (74 paesi, con un valore massimale di 1,8 miliardi di euro relativo alla Spagna);
- il 33% registra un sostanziale pareggio della bilancia commerciale o valore nullo di esportazione e importazione di prodotti agroalimentari.

L'*Italian sounding* rappresenta la forma più diffusa e nota di contraffazione e falso Made in Italy nel settore agroalimentare.

Sempre più spesso, la pirateria agroalimentare internazionale utilizza, infatti, denominazioni geografiche, marchi, parole, immagini, slogan e ricette che si richiamano all'Italia per pubblicizzare e commercializzare prodotti che non hanno nulla a che fare con la realtà nazionale.

Gli esempi sono innumerevoli e si differenziano sia per natura merceologica, sia per paese di origine: se il *Parmesan* è la punta dell'iceberg diffuso in tutto il mondo, c'è anche il *Romano* prodotto nell'Illinois con latte di mucca anziché di pecora, il *Parma* venduto in Spagna senza alcun rispetto delle regole del disciplinare del Parmigiano Reggiano o la *Fontina* danese e svedese molto diverse da quella della Val d'Aosta, l'*Asiago* e il *Gorgonzola* statunitensi o il *Cambozola* tedesco, imitazione grossolana del formaggio con la goccia.

La lista è lunga anche per i salumi, con la presenza sulle tavole del mercato globale di pancetta, coppa, prosciutto Busseto *Made in California*, ma anche di falsi salami Toscano, Milano e addirittura di *soppressata calabrese* tutelata dall'Unione europea come prodotto a denominazione di origine.

E non mancano casi di imitazione tra i prodotti simbolo della dieta mediterranea come il *Pompeian olive oil* che non ha nulla a che fare con i famosi scavi, ma è prodotto nel Maryland, o quello *Romulo* prodotto dalla Spagna con la raffigurazione in etichetta di una lupa che allatta Romolo e Remo. Spaghetti, pasta milanesa, tagliatelle e capellini milaneza prodotti in Portogallo, linguine *Ronzoni*, risotto *tuscan* e polenta dagli Usa e penne e fusilli tricolore *Di Peppino* prodotti in Austria sono alcuni esempi di primi piatti taroccati; mentre tra i condimenti risaltano i San Marzano: pomodori pelati *grown domestically in the Usa* o i *pomodorini di collina cinesi* e la *salsa bolognese* dall'Australia.

Tra le curiosità da ricordare l'*Amaretto Venezia* prodotto in Germania in una bottiglia la cui forma imita quella dell'Amaretto di Saronno, il caffè *Trieste italian toast* espresso prodotto in California con confezione tricolore come i *biscotti Stella d'oro* prodotti nello Stato di New York (Usa).

Il comun denominatore dei sopra citati esempi di imitazione e contraffazione di prodotti agroalimentari italiani, è la spinta motivazionale da cui tali comportamenti traggono origine e si diffondono a livello globale.

Tale spinta motivazionale consiste nell'opportunità, per un'azienda estera, di ottenere sul proprio mercato di riferimento un vantaggio competitivo rispetto alla concorrenza, associando indebitamente ai propri prodotti valori riconosciuti ed apprezzati dai consumatori stranieri, il vero Made in Italy agroalimentare, in primis la qualità:

- i prodotti italiani riconosciuti a livello europeo come DOP (Denominazione d'origine protetta) e IGP (Indicazione geografica protetta) sono attualmente 217 (63% DOP, 37% IGP), a fronte di soli 57 prodotti riconosciuti nel 1996;
- l'Italia è il primo paese per numero di prodotti riconosciuti DOP e IGP a livello europeo (23,3% del totale), seguito dalla Francia, dalla Spagna e dal Portogallo (rispettivamente 19%, 14,7% e 12,5%);
- il fatturato delle vendite all'estero di prodotti a denominazione d'origine Made in Italy, ha raggiunto i 2 miliardi di euro nel solo 2009 (il 20% del fatturato complessivo).

TABELLA 5

Prodotti registrati DOP e IGP in Italia e in Europa
Anno 2010
Valori assoluti e percentuali

Paese	DOP		IGP		Totale	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Italia	137	27,6	80	18,4	217	23,3
Francia	82	16,5	95	21,9	177	19,0
Spagna	74	14,9	63	14,5	137	14,7
Portogallo	58	11,7	58	13,4	116	12,5
Grecia	64	12,9	23	5,3	87	9,3
Germania	30	6,0	41	9,4	71	7,6
Regno Unito	16	3,2	18	4,1	34	3,7
Repubblica ceca	6	1,2	18	4,1	24	2,6
Austria	8	1,6	5	1,2	13	1,4
Polonia	4	0,8	7	1,6	11	1,2
Belgio	3	0,6	5	1,2	8	0,9
Ungheria	3	0,6	3	0,7	6	0,6
Paesi Bassi	5	1,0	1	0,2	6	0,6
Slovacchia	0	0,0	4	0,9	4	0,4
Irlanda	1	0,2	3	0,7	4	0,4
Lussemburgo	2	0,4	2	0,5	4	0,4

Finlandia	2	0,4	1	0,2	3	0,3
Danimarca	0	0,0	3	0,7	3	0,3
Svezia	0	0,0	2	0,5	2	0,2
Colombia	0	0,0	1	0,2	1	0,1
Cipro	0	0,0	1	0,2	1	0,1
Slovenia	0	0,0	0	0,0	1	0,1
Totale complessivo	496	100,0	434	100,0	930	100,00

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Commissione Europea.

Le aziende che utilizzano impropriamente segni distintivi del Made in Italy agroalimentare, adottano, quindi, strategie di marketing che inducono il consumatore ad attribuire ai prodotti commercializzati caratteristiche d'eccellenza, di cui in realtà sono privi se confrontati con i veri prodotti italiani (in termini di qualità, sicurezza, freschezza, etc.).

Siamo di fronte a un inganno globale per i consumatori che causa enormi danni economici e di immagine alla produzione e all'esportazione italiana di prodotti agroalimentari.

A livello mondiale, si stima che il giro d'affari dell'*Italian sounding* superi i 60 miliardi di euro l'anno (164 milioni di euro al giorno), cifra 2,6 volte superiore rispetto all'attuale valore delle esportazioni italiane di prodotti agroalimentari (23,3 miliardi di euro nel 2009).

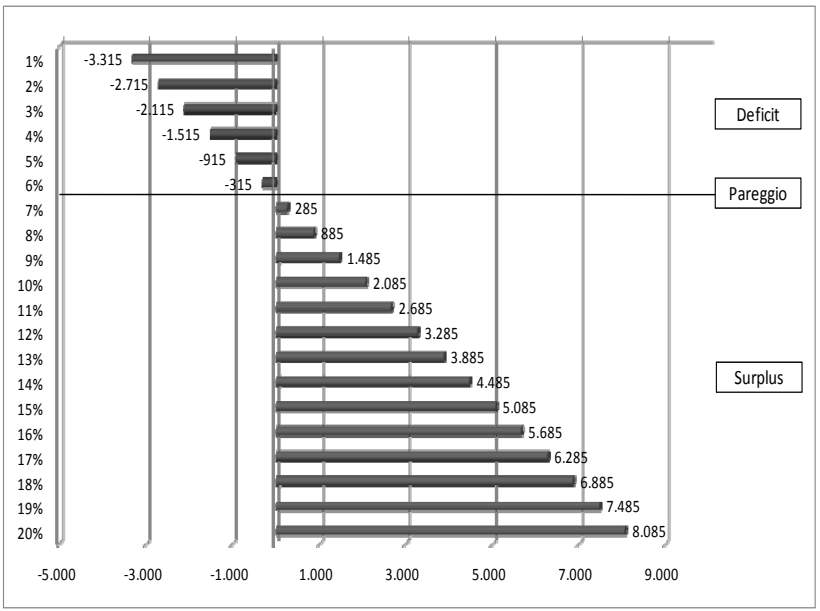
Gli effetti economici diretti dell'*Italian sounding* sulle esportazioni di prodotti agroalimentari realmente Made in Italy, si traducono, inevitabilmente, in effetti indiretti sulla bilancia commerciale, che abbiamo visto essere in costante deficit nell'ultimo decennio (3,9 miliardi di euro nel 2009).

Come mostra il grafico sottostante, per giungere ad un pareggio della bilancia commerciale del settore agroalimentare italiano, ad importazioni invariate, sarebbe sufficiente recuperare quote di mercato estero per un controvalore economico pari al 6,5% dell'attuale volume d'affari dell'*Italian sounding*.

Il recupero di quote di mercato per un controvalore economico superiore al 6,5%, avrebbe, viceversa, assicurato un surplus della bilancia commerciale, con effetti positivi sul Pil del comparto agroalimentare e dell'intero Sistema paese.

GRAFICO 4

Recupero di quote di mercato dell'*Italian sounding* e corrispondente valore della bilancia commerciale
Anno 2009
Valori assoluti e percentuali



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat, Agenzia delle Dogane, Coldiretti.

Ancora più preoccupante del dato globale, è il volume d'affari dell'*Italian sounding* in taluni specifici settori merceologici e mercati di riferimento dei prodotti agroalimentari Made in Italy.

In particolare, negli Stati Uniti e Canada la commercializzazione di prodotti contraffatti ha generato nel solo 2009 un fatturato di 24 miliardi di euro (40% del totale), a fronte di esportazioni per 2,6 miliardi di euro (falso un prodotto su 9).

I settori e i prodotti merceologici più colpiti nel Nord America sono, tra gli altri: mozzarelle e provoloni (97% di prodotti falsi); sughi per la pasta (97% di prodotti falsi); parmigiano reggiano grattugiato e ricotte (rispettivamente 96% e 95% di prodotti falsi); salumi (86% di prodotti falsi tra prosciutto crudo, prosciutto cotto, salami e mortadella); fontina e Asiago (rispettivamente 81%, 68% e

di prodotti contraffatti); paste fresche e gorgonzola (rispettivamente 73% e 54% di prodotti contraffatti).

Anche il mercato europeo contribuisce in maniera significativa alla diffusione dell'*Italian sounding*, con un fatturato 2009 superiore al Nord America (26 miliardi di euro, 43,3% del totale), ma inferiore al dato americano se rapportato al valore delle esportazioni (fonte: Federalimentare).

Marginale, infine, il dato relativo alla commercializzazione di prodotti *Italian sounding* nel resto del Mondo, anche se desta particolare preoccupazione il caso di Paesi emergenti come la Cina, dove il falso Made in Italy è arrivato prima di quello originale e rischia di comprometterne la crescita.

Data la diffusione a livello globale e considerate le notevoli implicazioni economiche, in particolare sul commercio italiano di prodotti agroalimentari in specifici mercati di sbocco (in primis Nord America ed Europa) e settori merceologici, diviene quanto mai necessario adottare una politica di forte contrasto al fenomeno dell'*Italian sounding*, promuovendo campagne informative presso i consumatori esteri, intensificando i controlli, aumentando i livelli di efficacia delle iniziative giudiziarie, cercando un accordo sul commercio internazionale nel Wto ed estendendo a tutti i prodotti l'obbligo di indicare in etichetta l'origine dei prodotti alimentari.

CONTRAFFAZIONE ALIMENTARE: OLTRE L'*ITALIAN SOUNDING*, I BARATTOLI VUOTI DELL'INDUSTRIA AGROALIMENTARE

Sono sempre più frequenti i casi in cui si utilizzano denominazioni universalmente riconosciute (tipo *parmesan*) per nascondere prodotti che nulla hanno a che fare con le aspettative dei consumatori, un'azione sistematica e capillare di banalizzazione che rischia di incrinare il rapporto di fiducia tra produzione e commercializzazione.

Bisogna, però, distinguere due situazioni assai diverse. La prima riguarda le operazioni di falsificazione che servono a conferire una identità *nazionale* diversa da quella che il prodotto possiede sui mercati internazionali commettendo atti di vera e propria *agropirateria* e che sembrano soprattutto realizzate nel campo dell'abbigliamento o della moda sfruttando marchi celebri.

La seconda riguarda, diversamente, quelle operazioni che servono ad attribuire l'idoneità al consumo sul mercato interno a prodotti privi delle qualità riconducibili alla effettiva origine geografica.

L'elenco dei prodotti dell'agricoltura e dell'industria agroalimentare per i quali non è obbligatoria l'indicazione d'origine, rendendone di fatto impossibile la tracciabilità, è consistente e comprende, tra gli altri: pasta; formaggi; latte a lunga conservazione; carne di maiale, di coniglio e ovicaprine; derivati del pomodoro; frutta e verdura trasformate; derivati dei cereali.

La conseguente asimmetria informativa dovuta alla mancata indicazione d'origine di tali prodotti di largo consumo (170 milioni di kg l'anno quello della mozzarella), si traduce inevitabilmente in:

- un'opportunità, per tutte quelle imprese dell'industria alimentare che, spinti dall'esigenza di abbattere i costi di produzione, decidono di modificare le proprie strategie di approvvigionamento di materie prime, rivolgendosi prevalentemente o esclusivamente ai mercati esteri piuttosto che a quello interno. In assenza di etichettatura d'origine, la scelta di importare dall'estero materie prime piuttosto che acquistarle in Italia è una strategia "a rischio zero" dal punto di vista dell'appetibilità e del successo del prodotto immesso sul mercato, essendo i consumatori del tutto ignari che dietro marchi, colori e slogan pubblicitari che evocano l'italianità, ci siano prodotti che di italiano hanno poco o nulla;
- un rischio per l'intera filiera agricola italiana, in termini sia economici (riduzione della produzione agricola, dei prezzi all'origine e della possibilità di accesso alla rete della grande distribuzione), sia occupazionali (chiusura delle aziende, cassa integrazione, disoccupazione);
- un inganno per i consumatori, che non sono in grado di distinguere tra un prodotto di filiera agricola tutta italiana (vero Made in Italy) e un prodotto importato dall'estero e finiscono per operare scelte di consumo basandosi esclusivamente sul prezzo.

Alcune indicazioni in merito alle dimensioni del problema dei falsi dei colletti bianchi e ai rischi di contraffazione legati a questo secondo fenomeno di falso Made in Italy, difficilmente quantificabili data l'impossibilità di acquisire dati puntuali in merito alle singole aziende che importano prodotti alimentari dall'estero, sono desumibili dall'analisi delle importazioni di singoli prodotti agroalimentari, suddivisi per tipologia, paese di provenienza e provincia di destinazione.

Ai fini di una corretta interpretazione dei dati, sono opportune alcune precisazioni in merito alla definizione di:

- provincia di destinazione delle merci importate. Corrisponde alla sede legale delle società che hanno effettuato operazioni di importazione;
- importazioni temporanee. Merci provenienti da uno Stato estero introdotte, temporaneamente, nel territorio nazionale a scopo di perfezionamento (lavorazione, trasformazione o riparazione);
- reimportazione. Merci italiane reintrodotte nel territorio nazionale a seguito di una temporanea spedizione in un altro Stato a scopo di perfezionamento (lavorazione, trasformazione o riparazione).

Grano duro

Il grano duro rappresenta ormai da anni uno dei principali prodotti merceologici di importazione italiana dell'agricoltura, sia dal punto di vista quantitativo (1,8 milioni di tonnellate nel 2010), sia dal punto di vista economico (387 milioni di euro).

I principali partner commerciali sono il Canada (789.396 tonnellate di grano duro, 43,3% del totale, controvalore economico 161 milioni di euro), gli Stati Uniti (312.664 tonnellate, 17,1% del totale, controvalore economico 85,6 milioni di euro) e il Messico (268.000 tonnellate, 14,7% del totale, controvalore economico 51,6 milioni di euro).

Complessivamente, dai tre paesi dell'America è stato importato nel 2010 il 75,1% del grano duro (77% in valore), contro un residuo 24,9% proveniente dal resto del Mondo (23,1% in valore).

L'elevata concentrazione geografica delle importazioni di grano duro è una caratteristica rilevabile anche per quel che attiene le province di destinazione finale delle merci:

- circa un milione di tonnellate di grano duro (56,5% del totale) sono state destinate alla sola provincia di Bari. Significativo, sempre dal punto di vista delle quantità di grano duro importate, anche il dato relativo alle merci destinate alle province di Foggia, Parma, Chieti e Ravenna (importazioni comprese tra 118.247 e 158.075 tonnellate nel 2010);
- Bari conferma il proprio primato rispetto alle altre province italiane anche per quel che attiene il controvalore economico delle importazioni di grano duro, che nel 2010 è stato di 209,7 milioni di euro (54,1% del totale).

TABELLA 6

Importazioni di grano duro
Anno 2010
Valori assoluti e percentuali

Tipologia	Quantità		Valore statistico	
	Kg	%	Euro	%
Definitiva	1.823.906.015	100,0%	387.836.039	100,0%
Totale	1.823.906.015	100,0%	387.836.039	100,0%

Paese di provenienza	Quantità		Valore statistico	
	Kg	%	Euro	%
Canada	789.396.403	43,3	161.147.667	41,6
Stati Uniti	312.664.335	17,1	85.638.255	22,1
Messico	268.412.822	14,7	51.657.638	13,3
Turchia	225.522.406	12,4	36.774.516	9,5
Australia	150.221.917	8,2	36.719.034	9,5
Altri	77.688.133	4,3	15.898.929	4,1
Totale	1.823.906.015	100,0	387.836.039	100,0

Provincia di destinazione	Quantità		Valore statistico	
	Kg	%	Euro	%
Bari	1.029.826.925	56,5	209.698.782	54,1
Foggia	158.075.314	8,7	30.725.862	7,9
Parma	142.115.771	7,8	31.349.044	8,1
Chieti	136.381.450	7,5	36.907.487	9,5
Ravenna	118.247.150	6,5	25.112.233	6,5
Altre	239.259.405	13,1	54.042.632	13,9
Totale	1.823.906.015	100,0	387.836.039	100,0

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Agenzia delle Dogane.

Pomodori

L'analisi delle importazioni italiane di pomodori dall'estero è stata suddivisa in due sezioni, a seconda che la merce importata sia la materia prima (pomodori freschi o refrigerati) o il prodotto dell'industria alimentare (pomodori preparati o conservati).

In merito ai primi, si rileva come nel solo 2010 l'Italia abbia importato dall'estero circa 10.004 tonnellate di pomodori freschi o refrigerati, il cui controvalore economico supera i 12 milioni di euro (esclusivamente importazioni definitive). La merce importata proviene prevalentemente da Israele (7.319 tonnellate, 73,2% del totale), e Marocco (1.935 tonnellate, 19,3% del totale). Complessivamente, il controvalore economico delle importazioni di pomodori freschi e refrigerati dai due Paesi è pari a circa 11 milioni di euro (92,7% del totale). Significativo è, altresì, il dato relativo alle province di destinazione dei prodotti importati, con il primato di Savona (7.319

tonnellate, valore 9,3 milioni di euro) e Torino (1.914 tonnellate, valore 1,7 milioni di euro).

TABELLA 7

Importazioni di pomodori freschi e refrigerati
Anno 2010
Valori assoluti e percentuali

Tipologia	Quantità		Valore statistico	
	Kg	%	Euro	%
Definitiva	10.004.642	100,0	12.034.314	100,0
Totale	10.004.642	100,0	12.034.314	100,0

Paese di provenienza	Quantità		Valore statistico	
	Kg	%	Euro	%
Israele	7.319.056	73,2	9.362.825	77,8
Marocco	1.935.421	19,3	1.794.570	14,9
Tunisia	295.109	2,9	393.126	3,3
Spagna	226.673	2,3	260.275	2,2
Turchia	127.990	1,3	126.687	1,1
Altri	100.394	1,0	96.831	0,8
Totale	10.004.642	100,0	12.034.314	100,0

Provincia di destinazione	Quantità		Valore statistico	
	Kg	%	Euro	%
Savona	7.319.056	73,2	9.362.825	77,8
Torino	1.914.106	19,1	1.778.063	14,8
Ragusa	253.500	2,5	355.766	3,0
Milano	226.908	2,3	261.066	2,2
Bologna	52.820	0,5	48.949	0,4
Altre	238.253	2,4	227.646	1,9
Totale	10.004.642	100,0	12.034.314	100,0

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Agenzia delle Dogane.

Nello stesso anno, le importazioni di pomodori preparati o conservati (prodotti dell'industria alimentare) ha raggiunto le 153.358 tonnellate (valore 89,5 milioni di euro). La ripartizione delle importazioni complessive di pomodori preparati o conservati per tipologia, paese di provenienza e provincia di destinazione rileva, inoltre, che:

- le importazioni temporanee rappresentano il 70,8% del totale in termini quantitativi (108.509 tonnellate) e il 73,8% in termini di controvalore economico (66 milioni di euro). Questo significa che la maggioranza assoluta dei pomodori preparati o conservati che vengono importati dall'estero sono oggetto di lavorazione e trasformazione in Italia e, successivamente, vengono esportati;

- il principale paese di importazione è la Cina, dalla quale sono arrivati in Italia 120.892 tonnellate di pomodori preparati e conservati nel solo 2010 (il 78,8% del totale, valore 65,3 milioni di euro), seguita dagli Stati Uniti, con 30.327 tonnellate di merci importate (19,8% del totale) il cui valore supera i 22 milioni di euro;
- la provincia di Salerno è destinataria del 97,3% dei pomodori preparati o conservati importati dall'estero (97,4% in termini di controvalore economico). La percentuale di prodotti importati destinati alle altre province italiane è inferiore all'1%.

TABELLA 8

Importazioni di pomodori preparati e conservati
Anno 2010
Valori assoluti e percentuali

Tipologia	Quantità		Valore statistico	
	Kg	%	Euro	%
Definitiva	44.848.946	29,2	23.405.872	26,2
Temporanea	108.509.214	70,8	66.095.273	73,8
Totale	153.358.160	100,0	89.501.145	100,0

Paese di provenienza	Quantità		Valore statistico	
	Kg	%	Euro	%
Cina	120.892.272	78,8	65.338.986	73,0
Stati uniti	30.327.228	19,8	22.595.814	25,2
Egitto	1.299.575	0,8	804.159	0,9
Giappone	261.056	0,2	271.417	0,3
Tunisia	148.932	0,1	58.444	0,1
Altri	429.096	0,3	432.325	0,5
Totale	153.358.160	100,0	89.501.145	100,0

Provincia di destinazione	Quantità		Valore statistico	
	Kg	%	Euro	%
Salerno	149.270.200	97,3	87.184.423	97,4
Napoli	2.005.032	1,3	1.004.748	1,1
Parma	1.220.541	0,8	684.676	0,8
Foggia	515.926	0,3	271.045	0,3
Cremona	172.601	0,1	147.276	0,2
Altre	173.861	0,1	208.977	0,2
Totale	153.358.160	100,0	89.501.145	100,0

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Agenzia delle Dogane.

Uve e prodotti vinicoli

Il comparto merceologico è stato ripartito in due sezioni, a seconda che le merci importate siano le materie prime (uva fresca o secca) o vini di uve fresche (compresi i vini arricchiti d'alcole):

- nel 2010, l'Italia ha importato dall'estero 32.219 tonnellate di uva fresca o secca (valore 53,9 milioni di euro). I paesi da cui proviene la maggiore quantità di uva sono la Turchia, il Cile e l'Egitto (rispettivamente 53,3%, 16,4% e 8,5% del totale), con un controvalore economico delle importazioni che supera i 41 milioni di euro (77,6% del totale);
- nello stesso anno, il nostro Paese ha importato dall'estero circa 62.375 tonnellate di vini di uve fresche, per la quasi totalità provenienti dagli Stati Uniti e solo marginalmente da Cile, Argentina e altri paesi. Mentre per le uve fresche e secche le importazioni sono esclusivamente definitive, nel caso dei vini di uve fresche si registrano casi, seppur marginali, di reimportazioni e importazioni temporanee (rispettivamente 4,9 tonnellate e 300 kg nel 2010);
- relativamente alla provincia di destinazione dei prodotti importati, i due segmenti merceologici si differenziano notevolmente, in quanto per i vini di uve fresche si registra una significativa concentrazione delle importazioni (in termini quantitativi il 96,3% delle merci è destinato alla provincia di Cuneo, l'89,1% in termini di controvalore economico), mentre per le uve fresche e secche sussiste una maggiore omogeneità territoriale (ad eccezione della provincia di Genova, cui sono destinate il 25,2% delle importazioni).

TABELLA 9

Importazioni di uve fresche e secche
Anno 2010
Valori assoluti e percentuali

Tipologia	Quantità		Valore statistico	
	Kg	%	Euro	%
Definitiva	32.219.209	100,0	53.920.819	100,0
Totale	32.219.209	100,0	53.920.819	100,0

Paese di provenienza	Quantità		Valore statistico	
	Kg	%	Euro	%
Turchia	17.163.630	53,3	26.472.926	49,1

Cile	5.278.360	16,4	9.466.736	17,6
Egitto	2.752.401	8,5	5.858.045	10,9
Rep. Sudafricana	1.797.297	5,6	3.172.377	5,9
Iran	1.167.785	3,6	1.423.295	2,6
Altri	4.059.736	12,6	7.527.440	14,0
Totale	32.219.209	100,0	53.920.819	100,0

Provincia di destinazione	Quantità		Valore statistico	
	Kg	%	Euro	%
Genova	8.104.427	25,2	12.391.963	23,0
Napoli	3.634.330	11,3	6.274.697	11,6
Milano	3.302.754	10,3	5.759.960	10,7
Pistoia	2.685.079	8,3	4.596.089	8,5
Treviso	2.661.500	8,3	4.170.087	7,7
Altre	11.831.119	36,7	20.728.024	38,4
Totale	32.219.209	100,0	53.920.819	100,0

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Agenzia delle Dogane.

TABELLA 10

Importazioni di vini di uve fresche
Anno 2010
Valori assoluti e percentuali

Tipologia	Quantità		Valore statistico	
	Kg	%	Euro	%
Definitiva	62.369.811	100,0	54.457.675	100,0
Reimportazione	4.986	0,0	24.441	0,0
Temporanea	300	0,0	1.611	0,0
Totale	62.375.097	100,0	54.483.728	100,0

Paese di provenienza	Quantità		Valore statistico	
	Kg	%	Euro	%
Stati Uniti	59.964.383	96,1	48.921.249	89,8
Cile	737.572	1,2	1.295.899	2,4
Argentina	591.054	0,9	1.020.436	1,9
Rep. Sudafricana	331.339	0,5	474.037	0,9
Croazia	136.717	0,2	181.947	0,3
Altri	614.032	1,0	2.590.159	4,8
Totale	62.375.097	100,0	54.483.728	100,0

Provincia di destinazione	Quantità		Valore statistico	
	Kg	%	Euro	%
Cuneo	60.071.442	96,3	48.528.727	89,1
Verona	472.774	0,8	663.690	1,2
Milano	320.998	0,5	893.733	1,6
Cremona	296.073	0,5	761.589	1,4
Bolzano	194.965	0,3	98.614	0,2
Altre	1.018.845	1,6	3.537.373	6,5
Totale	62.375.097	100,0	54.483.728	100,0

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Agenzia delle Dogane.

Carni

Un altro comparto merceologico che registra significativi volumi di importazione italiane dall'estero è quello delle carni, con 62.241 tonnellate di merci importate nel 2010 e un controvalore economico superiore a 328,4 milioni di euro.

Le carni di animali della specie bovina sono la principale merce di importazione italiana (41.987 tonnellate nel 2010, valore 261,3 milioni di euro), seguita dalla specie ovina o caprina (5.708 tonnellate, valore 29 milioni di euro) e dai volatili (3.909 tonnellate, valore 9 milioni di euro). Complessivamente, le carni di animali riconducibili a queste prime tre categorie merceologiche rappresentano l'83% della quantità complessiva di carni importate (51.605 tonnellate) e il 91,3% del controvalore economico delle stesse (299 milioni di euro).

TABELLA 11

Importazioni di carni per specie
Anno 2010
Valori assoluti e percentuali

Specie	Quantità		Valore statistico	
	Kg	%	Euro	Kg
Bovina	41.987.186	67,5	261.297.089	79,6
Ovina o caprina	5.708.073	9,2	29.076.776	8,9
Volatili	3.909.931	6,3	9.073.932	2,8
Suina	2.920.331	4,7	6.166.939	1,9
Equina	2.771.311	4,5	9.988.766	3,0
Altro	4.945.008	7,9	12.811.191	3,9
Totale	62.241.841	100,0	328.414.693	100,0

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Agenzia delle Dogane.

Come nel caso del latte e dei derivati del latte, le importazioni di carni sono prevalentemente definitive e solo marginalmente temporanee (rispettivamente 98,4% e 1,6% del totale).

Quest'ultime sono, inoltre, riconducibili esclusivamente alle carni di animali della specie bovina (918 tonnellate, valore 5,1 milioni di euro), della specie suina (23 tonnellate, valore 136.000 euro) e, marginalmente, ad altre carni e frattaglie commestibili.

TABELLA 12

Importazioni di carni per tipologia e specie
Anno 2010
Valori assoluti e percentuali

Tipologia	Quantità		Valore statistico	
	Kg	%	Euro	Kg
Definitiva	61.220.738	98,4	322.501.453	98,2
Temporanea	999.797	1,6	5.902.587	1,8
Reimportazione	21.306	0,0	10.653	0,0
Totale	62.241.841	100,0	328.414.693	100,0

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Agenzia delle Dogane.

La provenienza geografica delle importazioni di carni denota una significativa concentrazione in pochi paesi d'origine:

- l'80,5% della carne bovina (33.808 tonnellate) proviene da Brasile, Argentina e Uruguay (valore superiore a 213 milioni di euro), contro un residuo 19,5% proveniente dal resto del mondo;
- il 68,7% della carne ovina o caprina (3.922 tonnellate, valore 19 milioni di euro) proviene dalla Nuova Zelanda, cui si aggiunge un ulteriore 24,9% di carne proveniente dalla Macedonia (1.421 tonnellate, valore 8,1 milioni di euro;
- il 68,3% della carne di volatili viene dal Brasile (2.672 tonnellate, 5,6 milioni di euro), il 14% da Israele (547 tonnellate, 1,5 milioni di euro) e il 12,4% dal Cile (483 tonnellate, 1,4 milioni di euro). Complessivamente da questi tre paesi proviene il 94,7% delle importazioni di suini.

TABELLA 13

Importazioni di carni per specie e paese di provenienza
Anno 2010
Valori assoluti e percentuali

Bovina	Quantità		Valore statistico	
	Kg	%	Euro	Kg
Brasile	17.890.373	42,6	103.627.096	39,7
Argentina	9.469.768	22,6	77.700.268	29,7
Uruguay	6.448.056	15,4	32.528.350	12,4
Australia	2.022.944	4,8	12.674.493	4,9
Nuova Zelanda	1.685.781	4,0	7.425.402	2,8
Stati Uniti	1.381.638	3,3	9.978.322	3,8
Altri	3.088.627	7,4	17.363.158	6,6
Totale	41.987.186	100,0	261.297.089	100,0

Ovina o caprina	Quantità		Valore statistico	
	Kg	%	Euro	Kg
Nuova Zelanda	3.922.020	68,7	19.010.250	65,4
Macedonia	1.421.459	24,9	8.147.661	28,0
Uruguay	195.989	3,4	1.150.182	4,0
Argentina	111.766	2,0	425.025	1,5
Islanda	36.869	0,6	129.042	0,4
Altri	19.970	0,3	214.617	0,7
Totale	5.708.073	100,0	29.076.776	100,0

Volatili	Quantità		Valore statistico	
	Kg	%	Euro	Kg
Brasile	2.672.388	68,3	5.659.562	62,4
Israele	547.127	14,0	1.531.213	16,9
Cile	483.501	12,4	1.424.253	15,7
Argentina	88.894	2,3	196.225	2,2
Stati Uniti	49.991	1,3	137.813	1,5
Altri	68.031	1,7	124.867	1,4
Totale	3.909.931	100,0	9.073.932	100,0

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Agenzia delle Dogane.

Relativamente alla destinazione delle carni importate, si rileva, infine, il primato delle province del Nord Italia:

- il 62,9% delle quantità di carni bovine importate (26.388 tonnellate) arriva nelle province di Modena, Verbania, Milano e Reggio Emilia (23,9% nella sola provincia di Modena), mentre la stessa percentuale, riferita al controvalore economico delle merci importate, è pari al 64,3% del totale (168 milioni di euro);
- il 50% delle quantità di carne ovina o caprina importata dall'Italia è destinata alle province di Piacenza, Reggio Emilia, Milano e Varese (2.800 tonnellate, valore 14 milioni di euro);
- il 65,9% della carne di volatili arriva nelle province di Verbania, Piacenza e Genova, contro un residuo 34,1% destinato alle altre province italiane. Il controvalore economico delle importazioni di carne di volatili destinate alle province di Verbania, Piacenza e Genova è pari al 67,1% del totale (circa 6 milioni di euro).

TABELLA 14

Importazioni di carni per specie e provincia di destinazione
Anno 2010
Valori assoluti e percentuali

Bovina	Quantità		Valore statistico	
	Kg	%	Euro	Kg
Modena	10.019.386	23,9	66.002.515	25,3
Verbania	6.454.179	15,4	34.887.045	13,4
Milano	5.628.089	13,4	37.911.629	14,5
Reggio Emilia	4.286.938	10,2	29.232.188	11,2
Pescara	2.476.422	5,9	13.336.353	5,1
Varese	1.710.009	4,1	16.099.315	6,2
Piacenza	1.185.213	2,8	8.606.560	3,3
Altre	10.226.951	24,4	55.221.483	21,1
Totale	41.987.186	100,0	261.297.089	100,0

Ovina o caprina	Quantità		Valore statistico	
	Kg	%	Euro	Kg
Piacenza	808.182	14,2	4.020.860	13,8
Reggio Emilia	727.249	12,7	3.236.337	11,1
Milano	659.904	11,6	4.078.478	14,0
Varese	605.046	10,6	2.721.808	9,4
Bari	585.096	10,3	3.356.889	11,5
Altre	2.322.597	40,7	11.662.404	40,1
Totale	5.708.073	100,0	29.076.776	100,0

Volatili	Quantità		Valore statistico	
	Kg	%	Euro	Kg
Verbania	1.163.953	29,8	2.795.631	30,8
Piacenza	970.211	24,8	2.006.215	22,1
Genova	441.791	11,3	1.282.757	14,1
Milano	425.642	10,9	1.225.616	13,5
Cremona	405.253	10,4	840.713	9,3
Altre	503.081	12,9	923.001	10,2
Totale	3.909.931	100,0	9.073.932	100,0

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Agenzia delle Dogane.

Olio vergine ed extra-vergine d'oliva

Ciò che rende particolarmente significativo e, nel contempo, preoccupante il caso delle importazioni italiane di olio vergine ed extra-vergine d'oliva, è la prevalenza assoluta delle importazioni temporanee rispetto a quelle definitive.

Nel solo 2010 l'Italia ha importato dall'estero 42.956 tonnellate di olio vergine ed extra-vergine d'oliva (controvalore economico 94,6 milioni di euro), di cui:

- 32.623 tonnellate (75,9% del totale) di olio vergine ed extra-vergine di oliva importato, oggetto di lavorazione e trasformazione e successivamente riesportato all'estero (importazioni temporanee), con un controvalore economico di 71,4 milioni di euro (75,5% del totale);
- 10.332 tonnellate (24,1% del totale) di olio importato definitivamente, con un controvalore economico di 23,1 milioni di euro (24,5% del totale).

Come per molti altri prodotti merceologici già analizzati, i flussi di importazione di olio vergine ed extra-vergine d'oliva sono concentrati su specifiche tratte commerciali. In particolare nel 2010:

- il 93,1% dell'olio è stato importato dalla Tunisia (39.978 tonnellate) con un controvalore economico di 87,5 milioni di euro (92,5% del totale). Decisamente inferiore il dato relativo agli altri paesi di provenienza, tra cui Australia, Cile e Marocco;
- la provincia di Pavia è destinataria del 33,3% della quantità di olio vergine ed extra-vergine d'oliva (14.310 tonnellate, controvalore economico 32,2 milioni di euro), contro il 19,6% di olio destinato alla provincia di Lucca (8.437 tonnellate, controvalore economico 18,5 milioni di euro) e il 10,1% destinato alla provincia di Genova (4.318 tonnellate, controvalore economico 9,5 milioni di euro).

TABELLA 15

Importazioni di olio vergine ed extra-vergine d'oliva
Anno 2010
Valori assoluti e percentuali

Tipologia	Quantità		Valore statistico	
	Kg	%	Euro	%
Temporanea	32.623.178	75,9	71.449.972	75,5
Definitiva	10.332.327	24,1	23.161.861	24,5
Reimportazione	1.107	0,0	10.923	0,0
Totale	42.956.612	100,0	94.622.756	100,0

Paese di provenienza	Quantità		Valore statistico	
	Kg	%	Euro	%
Tunisia	39.978.617	93,1	87.527.085	92,5
Australia	1.498.862	3,5	3.290.159	3,5
Cile	839.584	2,0	1.907.586	2,0
Marocco	275.720	0,6	626.107	0,7
Stati Uniti	114.730	0,3	476.841	0,5
Altri	249.100	0,6	794.977	0,8
Totale	42.956.612	100,0	94.622.756	100,0

Provincia di destinazione	Quantità		Valore statistico	
	Kg	%	Euro	%
Pavia	14.310.490	33,3	32.201.055	34,0
Lucca	8.437.270	19,6	18.576.159	19,6
Genova	4.318.314	10,1	9.502.050	10,0
Perugia	4.242.937	9,9	8.963.467	9,5
Roma	3.653.661	8,5	7.830.681	8,3
Firenze	3.612.912	8,4	7.832.758	8,3
Altre	4.381.029	10,2	9.716.586	10,3
Totale	42.956.612	100,0	94.622.756	100,0

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Agenzia delle Dogane.

Latte e derivati del latte

Nel corso del 2010, l'Italia ha importato dall'estero circa 16.214 tonnellate di latte e prodotti derivati dal latte, con un controvalore statistico di circa 83 milioni di euro.

Le importazioni definitive rappresentano il 91,5% del totale in termini quantitativi (14.845 tonnellate di merci) e il 94% del totale in termini economici (78,4 milioni di euro), mentre la quantità di latte e prodotti derivati dal latte importati temporaneamente è stata di 1.368 tonnellate, con un controvalore statistico di circa 4,8 milioni di euro.

La principale categoria merceologica di importazione è quella dei formaggi e latticini (88,1% del totale in termini quantitativi), per i quali risultano:

- 14.292 tonnellate di merci (valore 77,3 milioni di euro), per la quasi totalità importate definitivamente;
- una significativa concentrazione geografica relativamente al paese di provenienza, dal momento che la quasi totalità dei formaggi e dei latticini sono importati dalla Svizzera (14.212 tonnellate, 99,4% del totale);
- un'altrettanto significativa concentrazione geografica relativamente alle province di destinazione, con il primato di Milano (circa 10.000 tonnellate di merci, 70,3% del totale), Venezia (806 tonnellate di merci, 5,6% del totale), Varese (725 tonnellate di merci, 5% del totale). Complessivamente, in queste prime tre province arriva l'81% delle importazioni italiane di formaggi e latticini (l'84,8% in termini di valore).

TABELLA 16

Importazioni di formaggi e latticini
Anno 2010
Valori assoluti e percentuali

Tipologia	Quantità		Valore statistico	
	Kg	%	Euro	%
Definitiva	14.256.339	99,8	77.015.321	99,6
Temporanea	34.984	0,2	285.370	0,4
Reimportazione	637	0,0	13.253	0,0
Totale	14.291.960	100,0	77.313.944	100,0

Paese di provenienza	Quantità		Valore statistico	
	Kg	%	Euro	%
Svizzera	14.212.586	99,4	76.746.007	99,3
Altri	79.373	0,6	567.938	0,7
Totale	14.291.960	100,0	77.313.944	100,0

Provincia di destinazione	Quantità		Valore statistico	
	Kg	%	Euro	%
Milano	10.042.878	70,3	57.034.650	73,8
Venezia	805.771	5,6	4.448.474	5,8
Varese	725.683	5,1	3.979.917	5,2
Verona	535.267	3,8	2.923.304	3,8
Como	423.458	3,0	2.126.952	2,8
Altre	1.758.902	12,3	6.800.647	8,8
Totale	14.291.960	100,0	77.313.944	100,0

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Agenzia delle Dogane.

La seconda categoria merceologica comprende il latte e la crema di latte non concentrati, con 1.346 tonnellate di merci importate nel 2010 e un controvalore economico di circa 4,6 milioni di euro.

Le importazioni temporanee rappresentano la quasi totalità delle importazioni di latte e crema di latte non concentrati (99% della quantità e 99,5% del controvalore economico), con importazioni temporanee attestatesi, nel 2010, a 1.334 tonnellate (valore 4,5 milioni di euro):

- la Svizzera è il principale paese di provenienza di latte e crema di latte non concentrati (99,6% del totale in quantità e 99,9% del totale in valore);
- in termini di quantità, Ancona detiene il primato per provincia di destinazione delle importazioni di latte e crema di latte non concentrati (1.340 tonnellate, 99,5% della quantità totale e 99,9% del valore totale).

TABELLA 17

Importazioni di latte e crema di latte non concentrati
Anno 2010
Valori assoluti e percentuali

Tipologia	Quantità		Valore statistico	
	Kg	%	Euro	%
Temporanea	1.333.786	99,1	4.559.837	99,5
Definitiva	12,280	0,9	23.677	0,5
Totale	1.346.066	100,0	4.583.514	100,0

Paese di provenienza	Quantità		Valore statistico	
	Kg	%	Euro	%
Svizzera	1.340.377	99,6	4.579.344	99,9
Altri	5.689	0,4	4.170	0,1
Totale	1.346.066	100,0	4.583.514	100,0

Provincia di destinazione	Quantità		Valore statistico	
	Kg	%	Euro	%
Ancona	1.340.377	99,5	4.579.344	100,0
Sondrio	2.208	0,2	1.189	0,0
Milano	2.028	0,2	1.471	0,0
Altre	1.453	0,1	1.510	0,0
Totale	1.346.066	100,00	4.583.514	100,0

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Agenzia delle Dogane.

Tra gli altri prodotti merceologici di maggiore importazione nel comparto del latte e dei prodotti derivati dal latte, assumono particolare rilevanza il siero di latte, il burro, il latticello e lo yogurt:

- nel 2010, l'Italia ha importato dall'estero circa 308 tonnellate di siero di latte, destinato interamente al mercato nazionale, non essendo state registrate importazioni temporanee. Israele e Nuova Zelanda sono i principali paesi di provenienza del siero di latte (rispettivamente 54% e 28% delle quantità, 62% e 37,6% del controvalore economico), mentre le province italiane con il maggior volume di importazione sono Lecco e La Spezia;
- le importazioni di latticello, latte e crema coagulati, yogurt hanno superato, nel 2010, le 246 tonnellate (anche in questo secondo caso non vi sono importazioni temporanee), provenienti prevalentemente da Croazia (circa 188 tonnellate, 76,2% del totale) e Stati Uniti (circa 58 tonnellate, 23,7% del totale) e destinate per la quasi totalità alle province di Verona, Roma e Bologna (rispettivamente 76,2%, 15,8% e 7,9% del totale). Nel 2010, il controvalore

economico delle importazioni di latticello, latte e crema coagulati, yogurt è pari a circa 254mila euro;

- le importazioni di burro ed altre materie grasse provenienti dal latte sono marginali rispetto alle altre macrocategorie, in termini sia quantitativi che economici. In questo caso il Marocco è il principale paese di provenienza delle merci importate e Salerno la principale provincia di destinazione.

TABELLA 18

Importazioni di siero di latte
Anno 2010
Valori assoluti e percentuali

Tipologia	Quantità		Valore statistico	
	Kg	%	Euro	%
Definitiva	307.788	100,0	961.964	100,0
Totale	307.788	100,0	961.964	100,0

Paese di provenienza	Quantità		Valore statistico	
	Kg	%	Euro	%
Israele	166.000	53,9	595.329	61,9
Nuova Zelanda	87.025	28,3	361.587	37,6
Sao Tomé e Principe	54.000	17,5	4.320	0,5
Altri	763	0,3	728	0,1
Totale	307.788	100,0	961.964	100,0

Provincia di destinazione	Quantità		Valore statistico	
	Kg	%	Euro	%
Lecco	166.000	53,9	595.329	61,9
La Spezia	87.025	28,3	361.587	37,6
Caserta	54.000	17,5	4.320	0,5
Altre	763	0,3	728	0,1
Totale	307.788	100,0	961.964	100,0

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Agenzia delle Dogane.

TABELLA 19

Importazioni di latticello, latte e crema coagulati, yogurt
Anno 2010
Valori assoluti e percentuali

Tipologia	Quantità		Valore statistico	
	Kg	%	Euro	%
Definitiva	246.765	100,0	254.384	100,0
Totale	246.765	100,0	254.384	100,0

Paese di provenienza	Quantità		Valore statistico	
	Kg	%	Euro	%
Croazia	188.077	76,2	212.325	83,5
Stati uniti	58.577	23,7	40.806	16,0
Altri	111	0,1	1.253	0,5
Totale	246.765	100,00	254.384	100,00

Provincia di destinazione	Quantità		Valore statistico	
	Kg	%	Euro	%
Verona	188.068	76,2	212.094	83,4
Roma	39.008	15,8	26.228	10,3
Bologna	19.545	7,9	13.975	5,5
Altre	143	0,1	2.086	0,8
Totale	246.765	100,00	254.384	100,00

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Agenzia delle Dogane.

TABELLA 20

Importazioni di burro e altre materie grasse provenienti dal latte
Anno 2010
Valori assoluti e percentuali

Tipologia	Quantità		Valore statistico	
	Kg	%	Euro	%
Definitiva	20.523	100,0	72.466	100,0
Totale	20.523	100,0	72.466	100,0

Paese di provenienza	Quantità		Valore statistico	
	Kg	%	Euro	%
Marocco	20.000	97,5	69.550	96,0
Altri	523	2,5	2.916	4,0
Totale	20.523	100,00	72.466	100,00

Provincia di destinazione	Quantità		Valore statistico	
	Kg	%	Euro	%
Salerno	20.000	97,5	69.550	96,0
Altre	523	2,5	2.916	4,0
Totale	20.523	100,00	72.466	100,00

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Agenzia delle Dogane.

LE IMPORTAZIONI DI PRODOTTI DA AGRICOLTURA BIOLOGICA PROVENIENTI DA PAESI TERZI

I prodotti da agricoltura biologica, ricercati da molti consumatori a garanzia di sicurezza alimentare e, spesso, associati ad un'idea di filiera corta e di "Km 0", possono, in realtà, provenire anche da paesi esteri, sia comunitari sia Terzi.

Questi prodotti possono essere importati da paesi non comunitari qualora lo Stato esportatore abbia un sistema di produzione e di controllo equivalente alle disposizioni comunitarie, e possa quindi essere inserito nell'elenco previsto dal Regolamento (Ce) n. 1235/2008. In alternativa, è possibile che il Ministero per le Politiche Agricole, Alimentari e Forestali di uno Stato membro della comunità, dopo le dovute verifiche, rilasci una specifica autorizzazione all'importazione di questa tipologia di prodotti alle singole ditte importatrici.

L'analisi dei dati, relativi agli anni 2006-2008, mostra come ci sia stata una crescita esponenziale delle importazioni complessive, passate da 31.252,05 tonnellate nel 2006 a 89.859,12 nel 2008 (+187,5%), e, in particolare, dei cereali, che arrivano a costituire quasi il 50% del mercato.

Per quanto concerne i cereali, nel 2008, più della metà delle importazioni (26.718,63 tonnellate su 44.378,02 totali) proviene dall'Asia e il 35,6% (15.828,38 t) dall'Europa non comunitaria. I cereali maggiormente importati sono il grano tenero (25.847,28 t) e il grano duro (12.395,21 t), mentre le acquisizioni di riso si sono quasi dimezzate tra il 2006 (2.043,57 t) e il 2008 (1.284,6 t).

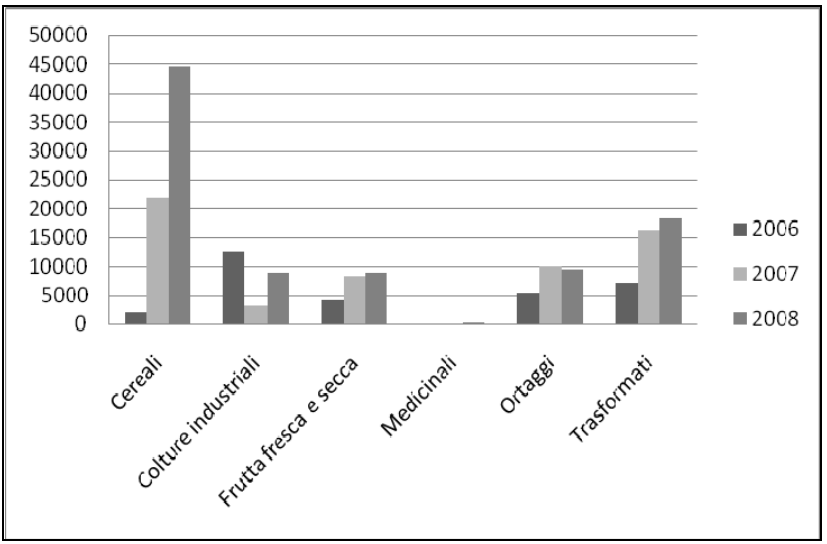
La seconda categoria merceologica per quantitativo importato è quella dei trasformati (18.179,34 tonnellate nel 2008), provenienti, però, in gran parte dall'America Centrale (7.561,64 t) e dall'America del Sud (5.335,35 t). Il prodotto che costituisce la quota più consistente di questa categoria è il cacao (7.431,89 tonnellate), seguito dallo zucchero di canna (85.907,90 t). È importante segnalare, tuttavia, la crescita esponenziale delle importazioni di olio extravergine d'oliva (+146,2% tra 2006 e 2008).

Tra le colture industriali, invece, sono la colza (6.288,82 t) e il lino (2.434,62 t) a costituire la tipologia di merce maggiormente importata. Tra gli ortaggi e la frutta sono, rispettivamente, le patate (6.650,99 tonnellate, +152% rispetto al 2006) e le banane (6.390,95 t) ad essere maggiormente introdotte sul mercato nazionale.

Tra i prodotti medicinali, aromatici e da condimento, infine, la cui importazione ha fatto registrare una crescita esponenziale tra il 2006 e il 2008 (+236%), sono maggiormente richiesti il sesamo (62,6 t), l'olio di sesamo (60,08 t) e l'olio di cocco (57,52 t).

GRAFICO 5

Le importazioni di prodotti biologici da Paesi Terzi per categoria di prodotto
Anno 2006-2008



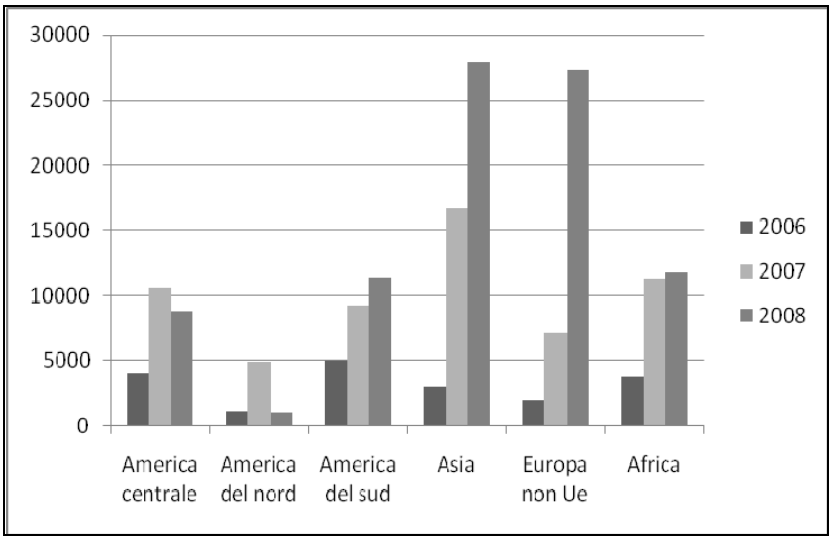
Fonte: Elaborazione Euripes su dati Sinab.

L'analisi dei dati per area geografica di provenienza dei prodotti biologici evidenzia il dominio incontrastato dei mercati asiatici ed europei non comunitari, che tra il 2006 e il 2008 hanno visto crescere esponenzialmente le rispettive quote di esportazioni in Italia, passando, rispettivamente, da 3.015,9 tonnellate a 27.948,64 t (+826%) e da 1.992,19 t a 27.323,46 t (+1.271%).

La crescita delle importazioni da Paesi Terzi ha, ad ogni modo, riguardato anche gli altri continenti, tutti, tranne l'America del Nord che, dopo una crescita nel 2007, ha visto calare nuovamente le esportazioni l'anno successivo (-78%).

GRAFICO 6

Le importazioni di prodotti biologici per area geografica di provenienza
Anni 2006-2008



Fonte: Elaborazione Euripes su dati Sinab.

CRITICITÀ DEI DATI SUL COMMERCIO ESTERO: DIRITTO ALLA RISERVATEZZA *VS* DIRITTO ALLA SICUREZZA ALIMENTARE

L'acquisizione, attraverso le fonti statistiche ufficiali, dei dati economico-quantitativi relativi al commercio estero, ha consentito la rilevazione delle principali dinamiche di import/export di prodotti agroalimentari dell'Italia, con specifico riferimento a singole categorie e sottocategorie merceologiche e ai singoli paesi di provenienza e destinazione delle merci.

Tuttavia, il perfezionamento dell'analisi dei flussi del commercio estero di prodotti agroalimentari, attraverso l'acquisizione di dati statistici non aggregati ma puntuali (riferiti, in primis, alle singole società di import ed export o a specifici contesti territoriali), è fortemente vincolato dalle attuali procedure per il trattamento e la diffusione dei dati.

In particolare, i dati identificativi di ciascun operatore del commercio estero (nel caso specifico di prodotti agroalimentari), pur

essendo rilevati in sede di indagine, sono sistematicamente esclusi nelle successive fasi di elaborazione e nelle eventuali azioni di diffusione delle statistiche sui flussi commerciali da e verso l'estero.

In questo modo, l'individuazione inequivocabile di un singolo operatore economico e dei flussi di commercio con l'estero ad esso riconducibili (in valore e quantità, suddivisi per prodotto merceologico e paese di provenienza/destinazione delle merci) è sostanzialmente preclusa e può avvenire esclusivamente in maniera indiretta o del tutto accidentale – in particolare qualora «(…) la riclassificazione dei valori e delle quantità importate ed esportate, compiuta a partire dai dati elementari ed in funzione di caratteri statisticamente rilevanti per le merci, non consente di aggregare le informazioni riferite ad un singolo operatore con quelle riferite ad altri operatori (…)»[1].

Le attuali procedure ed i vincoli previsti per il trattamento e la diffusione delle statistiche sul commercio estero sono, quindi, inspirati anzitutto dall'esigenza di tutelare il diritto alla riservatezza dei dati personali, minimizzando i rischi di identificazione di quest'ultimi da parte di soggetti terzi.

Nel caso specifico del comparto agroalimentare, tale diritto alla riservatezza di dati statistici, che trova un suo generale riconoscimento a livello comunitario (regolamenti del Consiglio Europeo n. 1588 del giugno 1990, n. 322 del febbraio 1997, n. 831 del maggio 2002) e nazionale (decreti legislativi n. 322 del settembre 1989, n.196 del giugno 2003, Codice di deontologia e di buona condotta per i trattamenti di dati personali per scopi statistici e scientifici), deve, tuttavia, essere soppesato con il diritto alla salute, alla sicurezza alimentare e ad una corretta informazione dei consumatori, anch'esso giuridicamente tutelato.

In particolare, il decreto legislativo n. 260/2005 (Codice del Consumo), riconosce come fondamentali i diritti «(…) alla tutela della salute; alla sicurezza e alla qualità dei prodotti e dei servizi; ad una adeguata informazione e ad una corretta pubblicità; all'esercizio delle pratiche commerciali secondo princìpi di buona fede, correttezza e lealtà; all'educazione al consumo; alla correttezza, trasparenza ed equità nei rapporti contrattuali; alla promozione e allo sviluppo dell'associazionismo libero, volontario e democratico tra i

1 "Procedure per il trattamento dei dati personali nella diffusione delle statistiche del commercio estero", Istat, giugno 2001.

consumatori e gli utenti; all'erogazione di servizi pubblici secondo standard di qualità e di efficienza (…)».

Ci si trova, quindi, dinnanzi all'esigenza di confrontare e bilanciare due diritti che, pur essendo entrambi garantiti a livello nazionale e comunitario, risultano difficilmente conciliabili tra loro: la tutela della privacy e della riservatezza di informazioni inerenti l'attività di imprese e operatori di import/export (nel nostro caso appartenenti al settore agroalimentare); la tutela del diritto dei consumatori alla salute, ad una corretta informazione e alla sicurezza e qualità dei prodotti.

Allo stato attuale, i limiti imposti alla diffusione delle statistiche ufficiali in materia di commercio estero da un lato e l'assenza di adeguate informazioni nell'etichettatura dei prodotti agroalimentari dall'altro (in particolare la mancata indicazione della provenienza geografica delle materie prime impiegate), comportano un eccessivo squilibrio tra garanzia, tra diritto alla riservatezza e diritto alla salute e sicurezza alimentare, a forte discapito di quest'ultimo, rispetto al quale è quanto mai opportuno instaurare un dialogo e un confronto costruttivo tra operatori del settore, agricoltori, soggetti istituzionali e non.

OGNI ANNO SOTTRATTI AL VERO *MADE IN ITALY* 51 MILIARDI DI EURO

Nell'anno 2009 il settore dell'industria alimentare italiana ha registrato un fatturato complessivo di 120 miliardi di euro (fonte: Federalimentari), mentre il settore agroalimentare propriamente detto, escluso il settore della silvicoltura, ha registrato un fatturato di 34 miliardi di euro (fonte: Ismea). Il giro d'affari complessivo si aggira, quindi, su circa 154 miliardi di euro; in sostanza un giro d'affari che nel 2009 è stato pari a circa il 10% del Pil italiano 2009.

Nel nostro Paese sono state importate nel 2009 circa 27 miliardi di euro in materie prime (grafico sottostante), che sono state alternativamente:

- vendute direttamente nel nostro Paese, quindi con un marchio "Made in (paese di provenienza)";
- trasformate tramite almeno un processo dall'industria alimentare, e che, secondo la normativa attuale, possono fregiarsi del marchio Made in Italy; infatti la normativa

attuale, Regolamento CEE del 23/04/2008, n.450/2008, stabilisce all'articolo 36 che: «Le merci alla cui produzione hanno contribuito due o più paesi o territori sono considerate originarie del paese o territorio in cui hanno subìto l'ultima trasformazione sostanziale».

Dal grafico e dalla tabella sottostanti si evince chiaramente come le importazioni di materie prime nel nostro Paese sono aumentate considerevolmente nell'arco temporale che va dal 1995 al 2009; importazioni che hanno sicuramente influito sul mercato interno dei prodotti agricoli.

TABELLA 21

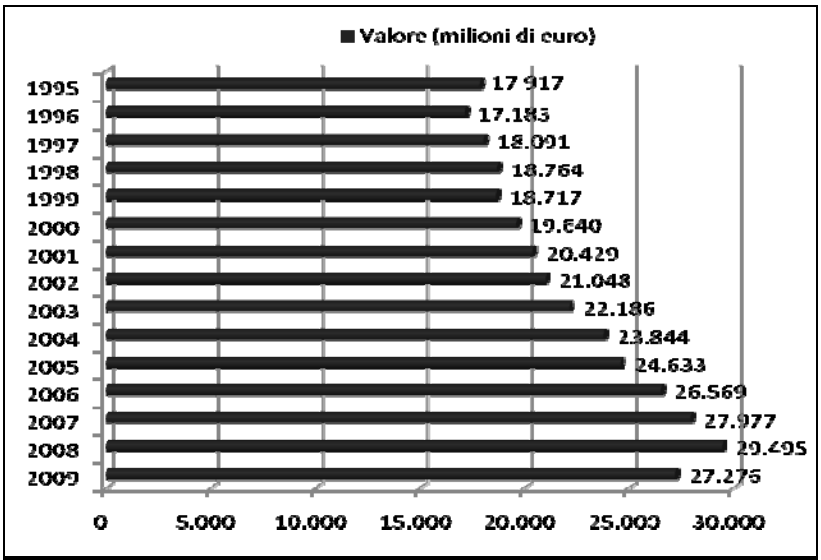
Continente di provenienza delle importazioni di materie prime in Italia
Anni 1995-2009
Valori assoluti in milioni di euro

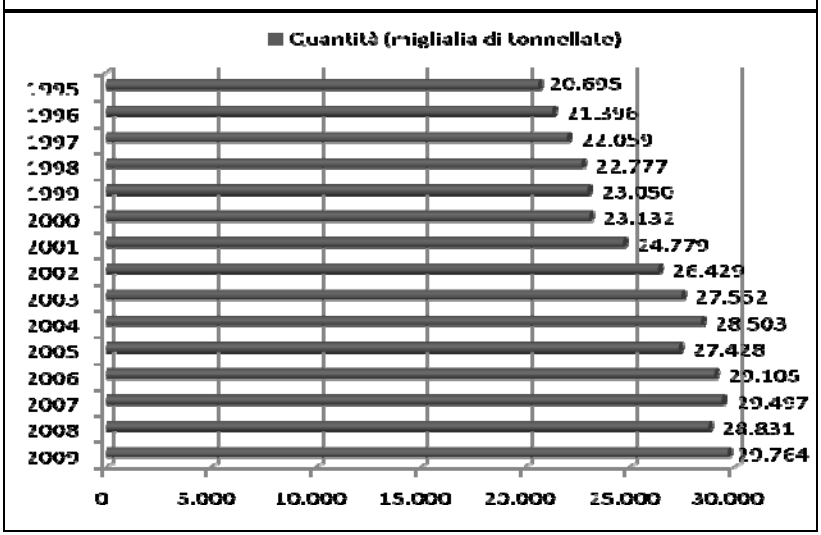
Continente di provenienza delle materie prime importate					
Anno	**Europa**	**Africa**	**America**	**Asia**	**Oceania e altri territori**
2009	20.926	1.170	3.115	1.838	228
2002	16.991	854	2.185	819	199
1995	14.247	1.024	1.891	696	59

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat, Agenzia delle Dogane.

GRAFICO 7

Commercio estero agroalimentare dell'Italia: valore delle importazioni
Anni 1995-2009
Valori assoluti in milioni di euro





Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat, Agenzia delle Dogane.

Occorre ricordare che, di tutte le materie prime importate, parte sono classificate come importazioni temporanee.

Per *importazioni temporanee* si intendono quelle importazioni di prodotti che vengono poi rivenduti sul mercato estero dopo una qualche trasformazione che avviene in Italia ovvero importazioni di merci provenienti da uno Stato estero introdotte temporaneamente nel territorio nazionale a scopo di perfezionamento (lavorazione, trasformazione). Queste merci, pur contenendo prodotti agricoli non italiani, data l'attuale normativa, possono essere rivendute all'estero con il marchio Made in Italy; ciò significa che su 27 miliardi di euro di importazioni, una parte di queste materie prime importate sono state senz'altro riesportate come Made in Italy.

Ma valutare l'entità del fenomeno solo sulle importazioni temporanee tende a sottostimarlo per due sostanziali motivi:

- da un lato, sono le imprese a poter decidere di dichiarare alle dogane se le loro importazioni sono temporanee o definitive; se le dichiarano come temporanee ottengono dei vantaggi fiscali che possono non valere il rischio di essere "smascherate" dai consumatori come aziende i cui prodotti non sono al 100% Made in Italy;
- dall'altro lato, le importazioni possono essere dichiarate temporanee solo se i prodotti vengono poi riesportati; di conseguenza, valutando l'entità del fenomeno solo su di esse, non si terrebbe conto di tutti quei prodotti importati dall'estero, trasformati in Italia e venduti sul nostro territorio nazionale che, data l'attuale normativa, possono fregiarsi del marchio Made in Italy.

Si stima che almeno un prodotto su 3 del settore agroalimentare importato in Italia sia trasformato nel nostro Paese e poi venduto sul nostro mercato interno e all'estero con il marchio Made in Italy.

Sulla bilancia dei pagamenti questo significa che almeno 9 miliardi di euro, nel solo 2009, sono stati spesi per importare dei prodotti alimentari esteri che sono poi rivenduti come prodotti nati in Italia.

Ma il dato impressionante da questo punto di vista emerge applicando questa proporzione al fatturato complessivo di 154 miliardi di euro: circa il 33% della produzione complessiva dei prodotti agroalimentari venduti in Italia ed esportati, pari a *51 miliardi di euro di fatturato*, derivano da materie prime importate, trasformate e vendute con il marchio Made in Italy, in quanto la

legislazione lo consente, nonostante in realtà esse possano provenire da qualsiasi parte del pianeta.

Inoltre, se si pensa in termini occupazionali, i prodotti italiani DOP e IGP sono una fonte importante di reddito per almeno 250.000 persone; se si considerano, oltre a queste, anche gli addetti alla produzione dei 4.528[2] prodotti agroalimentari tradizionali italiani (prodotti i cui metodi di lavorazione risultano essere omogenei nel territorio di produzione, e consolidati da almeno 25 anni), dal fatturato del Made in Italy dipende una porzione non trascurabile degli addetti del settore agroalimentare, che si stima aver occupato 1,2 milioni[3] di persone nell'anno 2009.

Al fine di tutelare gli addetti e le imprese che investono nel "vero Made in Italy", negli ultimi anni si sono susseguite diverse iniziative per innovare la legislazione inerente l'etichettatura dei prodotti alimentari, nate dall'esigenza di dividere il Made in Italy 100% dal Made in Italy:

- "100% italiano", l. 20 novembre 2009, n.166, articolo 16 (che si concentra nella lotta all'Italian Sounding);
- indicazione del luogo di origine o di provenienza, l.3 febbraio 2011, n.4 art.4.

Quest'ultima legge è diretta a rafforzare la tutela dei prodotti Made in Italy, garantendo una maggiore informazione e sicurezza per i cittadini, sia a introdurre nuovi ostacoli all'espansione delle attività agromafiose, consolidate nella immissione sul mercato di prodotti contraffatti o, comunque, usurpativi della vera identità nazionale.

Con il termine "agromafie" si intende indicare la presenza e gli interessi delle associazioni criminali mafiose nelle attività economiche del comparto agricolo, come segnalato dalla Direzione Investigativa Antimafia (DIA) nella propria relazione semestrale al Ministero dell'Interno (anno 2009).

Nelle attività agromafiose assume una forte rilevanza il riciclaggio dei proventi delle attività criminali più note, che viene effettuato anche penetrando nel tessuto imprenditoriale sano attraverso l'assunzione di posizioni chiave nei mercati al fine di influenzarne e distorcerne le dinamiche a danno delle imprese che operano nella legalità e dei consumatori. In particolare, l'ultima proposta di legge che introduce l'obbligo di indicare nell'etichetta

2 Gazzetta Ufficiale, nr. 154 del 5 luglio 2010.
3 Stima Eurispes su dati Istat e Federalimentare.

dei prodotti alimentari trasformati anche il «luogo di coltivazione e allevamento della materia prima agricola prevalentemente utilizzata nella preparazione o nella produzione dei prodotti» contribuisce a restringere il campo delle attività che, pur essendo di per sé lecite, possono attrarre più facilmente altri interessi criminali.

Infatti, il semplice fatto di non poter più importare legalmente prodotti alimentari da qualsiasi paese, senza indicare successivamente in etichetta la loro provenienza o l'origine, rende relativamente più rischioso (anche per effetto della potenziale applicabilità dell'art. 517-quater[4] del Codice penale) importare prodotti alimentari meno costosi, ad esempio da paesi esteri ove i controlli sulla salubrità del prodotto siano meno rigorosi che in Italia o in Europa, eventualmente al fine di mescolarle con prodotti locali ad elevato valore aggiunto, come ad esempio i prodotti Made in Italy, o anche solo per riciclare proventi illeciti.

Il maggior rischio deriva semplicemente dall'essere costretti a dichiarare una falsa provenienza, lì dove non era necessario dichiarare alcunché, esponendosi ad un ulteriore livello di controllo. La possibilità di attrarre l'attenzione delle Forze dell'ordine o di organismi di controllo, forse più che la sanzione pecuniaria, agisce come disincentivo perché rende meno semplice o più rischioso confondersi con attività lecite e mascherare le attività di riciclaggio, obiettivo forse più importante per la criminalità che non l'ottenimento di un maggior profitto grazie a minori costi delle materie prime.

Peraltro si osserva che l'attività di importazione di prodotti alimentari agricoli da paesi esteri ha raggiunto volumi molto considerevoli, potenzialmente in grado di giustificare movimenti di denaro non trascurabili, in cui è relativamente più facile confondere trasferimenti di fondi illeciti senza destare troppi sospetti.

Basti osservare, ad esempio, che nel 2009 sono state importate in Italia 161.215 tonnellate di pomodori preparati o conservati (per un controvalore di 123 milioni di euro), di cui: il 52,9% proviene dalla Cina. Il 98,6% del totale è destinato alla sola provincia di

---

4 Art. 517-quater. - "Contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari". – «Chiunque contraffà o comunque altera indicazioni geografiche o denominazioni di origine di prodotti agroalimentari è punito con la reclusione fino a due anni e con la multa fino a euro 20.000. Alla stessa pena soggiace chi, al fine di trarne profitto, introduce nel territorio dello Stato, detiene per la vendita, pone in vendita con offerta diretta ai consumatori o mette comunque in circolazione i medesimi prodotti con le indicazioni o denominazioni contraffatte».

Salerno; il 74,7% è importato a scopo di perfezionamento (lavorazione, trasformazione o riparazione) e successiva riesportazione.

Un secondo comparto merceologico che registra significativi volumi di importazione dall'estero è quello delle carni, con 67.666 tonnellate di merci importate nel 2009 e un controvalore economico superiore a 311,3 milioni di euro. In questo comparto merceologico possiamo citare, a titolo esemplificativo, il caso della carne suina (4.983 tonnellate importate), proveniente per il 91% dal Cile e destinato per l'87,4% alle sole province di Milano e Modena (dove, come è noto, si confezionano degli ottimi prosciutti).

Un ulteriore comparto merceologico che risulta avere dei grossi volumi di importazione dall'estero è quello delle uve fresche o secche e dei vini di uve fresche; se si dividono le due categorie a seconda che le merci importate siano le materie prime (uva fresca o secca) o vini di uve fresche (compresi i vini arricchiti d'alcole), si ha che nel 2009 l'Italia ha importato dall'estero 29.906 tonnellate di uva fresca o secca per un valore di 42 milioni di euro; di cui: la maggiore quantità di uva proviene da Turchia, Cile ed Egitto (rispettivamente 54,4%, 19% e 9,7% del totale). Nello stesso anno, il nostro Paese ha importato dall'estero circa 70.500 tonnellate di vini di uve fresche, per la quasi totalità provenienti dagli Stati Uniti e solo marginalmente dalla Rep. Sudafricana, Cile e altri paesi. Le province di destinazione dei prodotti importati si differenziano notevolmente per i due segmenti merceologici, in quanto per i vini di uve fresche si registra una significativa concentrazione delle importazioni (in termini quantitativi il 94,8% delle merci è destinato alla provincia di Cuneo), mentre per le uve fresche e secche sussiste una maggiore omogeneità territoriale (ad eccezione della provincia di Genova, cui sono destinate il 25,9% delle importazioni).

In conclusione, le innovazioni normative dovrebbero essere rivolte non solo a tutelare alcune produzioni di pregio dalla concorrenza sleale di falsi ed imitazioni, ma anche per contrastare l'attività criminale agromafiosa e salvaguardare il futuro della produzione agroalimentare italiana e dei suoi addetti, rafforzando una porzione ancor oggi significativa (10% del Pil 2009) dell'economia italiana.

12,5 MILIARDI DI EURO, IL VOLUME D'AFFARI DELL'AGROMAFIA

L'Eurispes ha più volte analizzato il fenomeno della criminalità organizzata, descrivendone dettagliatamente l'evoluzione storica, le notevoli implicazioni socio-economiche per il Paese e per l'intera collettività, l'eterogeneità delle attività criminose (traffico di droga e

di esseri umani, racket, usura, riciclaggio di denaro, etc.) e il giro d'affari.

In merito a quest'ultimo aspetto, è opinione diffusa che, nel corso dei decenni, la criminalità organizzata sia riuscita a consolidare e, in taluni casi, rafforzare il proprio status di grande holding finanziaria, in grado di operare, seppur in misura differente, sull'intero territorio nazionale e nella quasi totalità dei settori economici e finanziari del Sistema Paese, con un giro d'affari complessivo stimato dall'Eurispes in circa 220 miliardi di euro l'anno (l'11% del Prodotto interno lordo nazionale).

Contestualmente alle attività criminose, la holding finanziaria Mafia SpA ha, infatti, sviluppato una crescente capacità di infiltrazione nel tessuto imprenditoriale italiano, avvalendosi di quest'ultimo quale luogo privilegiato di riciclaggio del denaro proveniente dalle attività illecite.

Si consideri, a titolo esemplificativo, l'esito dell'operazione "CIAN LIU" che ha portato all'arresto, nel giugno 2010, di 24 persone (di nazionalità cinese e italiana) per associazione di stampo mafioso, con il contestuale sequestro di 780.000 articoli (prodotti in violazione delle norme a tutela del Made in Italy), di 73 aziende, 181 immobili, 300 conti correnti.

L'organizzazione criminale scoperta dalla Guardia di Finanza aveva ottenuto un considerevole "successo", avendo riciclato in soli quattro anni oltre 2,7 miliardi di euro provenienti da attività illecite, ottenuti adottando i princìpi propri delle attività imprenditoriali (quali il contenimento dei costi), ma non nel rispetto delle regole di mercato (schiavitù di fatto della manodopera, falsificazione dei prodotti, evasione fiscale).

Tale vocazione "imprenditoriale", che trova terreno ancora più fertile nell'attuale quadro congiunturale di grave e generalizzata crisi economica (in ragione delle ingenti risorse finanziarie di cui dispone), si manifesta seguendo i principî e le regole proprie della finanza, in primis quello della diversificazione del rischio e del portafoglio degli investimenti.

Prefigurandosi quale obiettivo prioritario la massimizzazione dei profitti (ovvero del ritorno economico degli investimenti), la holding finanziaria Mafia SpA tende, inoltre, a privilegiare i settori e comparti economici in grado di generare un più alto valore aggiunto (tabella 1), quali: le attività immobiliari, il commercio (all'ingrosso e al dettaglio); i trasporti, il magazzinaggio e le comunicazioni; le costruzioni; la sanità e l'assistenza sociale.

TABELLA 22

Valore aggiunto prodotto dall'Italia per settore economico
Anni 2005-2009
Valori assoluti (milioni di euro) e percentuali

Settore economico	Media su base annua	%
Attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca e servizi alle imprese	303.766	22,4
Commercio all'ingrosso, al dettaglio e riparazioni	153.041	11,3
Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni	100.362	7,4
Servizi generali della pubblica amministrazione e assicurazione sociale obbligatoria	88.662	6,5
Costruzioni	82.940	6,1
Sanità e assistenza sociale	79.057	5,8
Intermediazione monetaria e finanziaria	69.112	5,1
Istruzione	65.502	4,8
Alberghi e ristoranti	51.978	3,8
Metallurgia e fabbricazione di prodotti in metallo	42.769	3,2
Altri servizi pubblici, sociali e personali	39.472	2,9
Fabbricazione di macchine ed apparecchi meccanici	34.629	2,6
Produzione e distribuzione di energia elettrica, gas e acqua	29.083	2,1
Agricoltura, caccia e silvicoltura	26.215	1,9
Fabbricazione di macchine elettriche e di apparecchiature elettriche, elettroniche ed ottiche	25.025	1,8
Industrie alimentari, delle bevande e del tabacco	24.591	1,8
Industrie tessili e dell'abbigliamento	19.584	1,4
Fabbricazione di prodotti chimici e di fibre sintetiche e artificiali	16.778	1,2
Fabbricazione della carta e dei prodotti di carta; stampa ed editoria	14.479	1,1
Attività svolte da famiglie e convivenze	13.569	1,0
Fabbricazione di mezzi di trasporto	13.434	1,0
Fabbricazione di prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi	13.241	1,0
Altre industrie manifatturiere	12.740	0,9
Fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche	9.607	0,7
Industrie conciarie, prodotti in cuoio, pelle e similari	7.283	0,5
Industria del legno e dei prodotti in legno	5.799	0,4
Fabbricazione di coke, raffinerie di petrolio, trattamento dei combustibili nucleari	4.695	0,3
Estrazione di minerali energetici	2.748	0,2
Estrazione di minerali non energetici	2.193	0,2
Pesca, piscicoltura e servizi connessi	1.435	0,1
Totale	1.353.793	100,0

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Eurostat.

Esiste, tuttavia, un terzo aspetto che assume particolare rilevanza ai fini della composizione del portafoglio della holding Mafia SpA, in grado di generare un effetto moltiplicatore sulla propensione all'investimento (in specifici contesti territoriali e comparti economici) fondata sulle sole esigenze di diversificazione e massimizzazione dei profitti.

In particolare, la possibilità che le risorse di cui dispone la criminalità organizzata subentrino a quelle provenienti dai canali ufficiali (in primis istituzioni pubbliche e sistema bancario) e, conseguentemente, il livello di penetrazione mafiosa in uno specifico settore economico cresce al manifestarsi di circostanze quali: una grave crisi economica (calo del fatturato, degli ordinativi, dell'occupazione e degli investimenti); un eccessivo squilibrio tra domanda e offerta di finanziamenti; un tessuto imprenditoriale caratterizzato dalla prevalenza di piccole e medie imprese (più esposte al rischio di usura, racket ed estorsioni a causa delle maggiori difficoltà di accesso al sistema creditizio); una maggiore diffusione dell'economia sommersa.

In tali circostanze, o con l'aggravarsi delle stesse, il sopra menzionato effetto moltiplicatore aumenta d'intensità, portando la holding Mafia SpA a ridefinire il proprio portafoglio di investimenti e ad indirizzarlo maggiormente verso taluni comparti economici (anche a scenari di valore aggiunto invariati).

I tre diversi aspetti (diversificazione del rischio, massimizzazione del profitto, effetto moltiplicatore) influenzano le scelte di investimento della criminalità organizzata in maniera profondamente diversa, integrandosi o compensandosi tra loro a seconda del contesto (economico e territoriale) in cui la Mafia SpA si trova ad operare.

Nel caso specifico del settore agroalimentare italiano:

- il valore aggiunto complessivo (in media 52,2 miliardi di euro su base annua nel quinquennio 2005-2009) rappresenta per la holding Mafia SpA un primo importante incentivo, sul piano della massimizzazione del profitto, all'investimento dei proventi delle attività illecite nei comparti dell'agricoltura, caccia e silvicoltura (valore aggiunto medio 26,2 miliardi di euro, 1,9% del Sistema Paese), dell'industria alimentare, delle bevande e del tabacco (valore aggiunto medio 24,6 miliardi di euro, 1,8% del Sistema Paese), della pesca, piscicoltura e servizi

connessi (valore aggiunto medio 1,4 miliardi di euro, 0,1% del Sistema Paese);

- la minore appetibilità, in termini di profittabilità degli investimenti, del settore agroalimentare rispetto ad altri settori a più alto valore aggiunto (attività immobiliari, costruzioni, trasporti, sanità e assistenza sociale) è compensata dalla persistenza e, in taluni casi, dall'aggravarsi, di molteplici fattori di criticità (effetto moltiplicatore), quali: un calo del 15,9% del numero di occupati e del 35,8% del reddito reale agricolo per occupato tra il 2000 e il 2009; il crollo significativo e generalizzato dei prezzi alla produzione; l'assoluta prevalenza di imprese individuali (87,2% delle attive) rispetto a società di persone e di capitali (rispettivamente 8,9% e 2,4% delle attive); l'elevata diffusione di piccole e medie imprese, spesso a conduzione familiare, e del fenomeno del sommerso.

Sulla base del giro d'affari complessivo della criminalità organizzata (stimato dall'Eurispes in 220 miliardi di euro), della crescente propensione della holding Mafia SpA a reinvestire in attività lecite parte dei proventi delle attività criminali sulla base dei sopra menzionati criteri di definizione e riformulazione del portafoglio di investimenti (in funzione della profittabilità del settore e degli effetti moltiplicatori), si stima che il volume d'affari complessivo dell'agromafia sia quantificabile in 12,5 miliardi di euro (5,6% del totale), di cui: 3,7 miliardi di euro da reinvestimenti in attività lecite (30% del totale) e 8,8 miliardi di euro da attività illecite (70% del totale).

Il reinvestimento dei proventi illeciti anche in tale settore, ha come corollario il condizionamento della libera iniziativa economica attraverso attività fraudolente (quale, ad esempio, l'indebita percezione dei finanziamenti nazionali e comunitari – si pensi che nel solo 2009 la Guardia di Finanza ha accertato l'indebita percezione di oltre 92 milioni di euro di finanziamenti per aiuti all'agricoltura), ovvero mediante l'attuazione di pratiche estorsive, imponendo l'assunzione di forza lavoro e, in taluni casi, costringendo gli operatori del settore ad approvvigionarsi dei mezzi di produzione da soggetti vicini alle organizzazioni criminali, influenzando poi i prezzi di vendita (attraverso la gestione delle fasi di distribuzione all'ingrosso e del trasporto dei prodotti agricoli).

L'analisi dei risultati conseguiti dalle Forze di Polizia evidenzia, infine, come l'intero comparto agroalimentare sia caratterizzato da fenomeni criminali legati al contrabbando, alla contraffazione ed alla sofisticazione di prodotti alimentari ed agricoli e dei relativi marchi garantiti, ma anche dal fenomeno del "caporalato", che comporta lo sfruttamento dei braccianti agricoli irregolari, con conseguente evasione fiscale e contributiva.

I danni al sistema sociale ed economico sono pertanto molteplici, dal pericolo per la salute dei consumatori finali, all'alterazione del regolare andamento del mercato agroalimentare.

CONSEGUENZE DELL'AFFERMAZIONE DEL FALSO *MADE IN ITALY* SUL TERRITORIO E PER LA SOCIETÀ

I falsi alimentari sono destinati a rendere disponibili prodotti naturalmente privi delle obiettive caratteristiche nutrizionali e dei vanti prestazionali dei prodotti "originali" per essere collocati in un'area di maggiore gradimento e desiderabilità per i consumatori. E spesso si tratta di falsi realizzati, per così dire, *in economia*, capaci di insidiare la salute del consumatore.

L'affermazione del falso modello del *Made in Italy* alimentare oltre a provocare – come si è accennato – danni alle imprese agricole e prezzi anomali, indebolisce la responsabilità degli Enti locali nella programmazione degli interventi sul territorio (infrastrutture, ambiente, sicurezza) e dei cittadini nei processi di crescita e coesione.

Il prodotto falso oltre che ingannevole, capace di alterare la concorrenza e pregiudicare i rapporti economici, diventa anche insidioso, minacciando la salute e la sicurezza alimentare.

La diffusione del falso Made in Italy nel settore agroalimentare, nelle sue molteplici forme e manifestazioni, si riflette quindi, inevitabilmente, sul territorio e sulla società, determinando:

- perdita della qualità ambientale dei prodotti agroalimentari e delle opportunità occupazionali nel settore, entrambe legate al processo di delocalizzazione produttiva;
- omologazione dei consumi;
- diffidenza dei consumatori.

Delocalizzazione e perdita della qualità ambientale

La concorrenza sleale da parte di prodotti *italian sounding*, come pure dei falsi prodotti *Made in Italy*, può generare una diminuzione della domanda per i prodotti realizzati sul suolo nazionale. Il che, oltre a riflessi negativi occupazionali, disincentiva ulteriormente gli investimenti nel mantenimento del territorio. Infatti, per quale motivo si dovrebbe investire nel mantenimento di un luogo, quando ci si aspetta di ottenere risparmi o altri vantaggi, semplicemente potendolo abbandonare dopo averlo sfruttato?

Purtroppo gli italiani, come molti altri popoli occidentali, hanno progressivamente perso coscienza di quanto sia necessario ed utile

investire nella conservazione del territorio nazionale: la progressiva urbanizzazione della popolazione, il sempre minore impiego in attività agricole, hanno contribuito al crescere della disattenzione nei confronti del territorio ed alla perdita di conoscenze prima relativamente diffuse.

Occorrono, infatti, tragedie quali la disastrosa frana di San Fratello nel Messinese, affinché si ricominci a discutere (almeno per qualche tempo) del dissesto idrogeologico del territorio italiano, che tuttavia è solo uno dei modi con cui si manifesta l'incuria generale nei confronti del territorio.

Dunque pochi italiani sanno che l'agricoltura può giocare un ruolo chiave attraverso azioni di adeguamento alle mutate condizioni ambientali e di prevenzione.

Infatti, secondo recenti stime ISPRA, l'80% del suolo italiano è povero di carbonio organico (sostanza organica) a causa di uno sfruttamento intensivo dello stesso e della scarsa restituzione di prodotti organici (principalmente vegetali) al terreno; ciò comporta una riduzione della sua fertilità (quindi della sua produttività) nonché l'accelerazione del suo degrado.

Allo sfruttamento eccessivo causato dall'agricoltura intensiva tradizionale, si sommano altri fenomeni noti agli agronomi, come la compattazione del terreno, la contaminazione da parte di inquinanti, l'erosione per effetto degli agenti atmosferici (principalmente pioggia e vento), la tendenza alla desertificazione di alcune aree.

L'azione combinata di questi fenomeni contribuisce a rendere ancor più necessario un cambiamento di prospettiva: dalla mera agricoltura intensiva, all'agricoltura conservativa.

Non deve essere trascurata, ad esempio la grande importanza di una razionale gestione agricola, per i benefici effetti che ne derivano nelle aree sottostanti, determinati dal consolidamento delle pendici, dalla riduzione del trasporto solido e dei deflussi idrici, e dalla conservazione delle risorse naturali contro il degrado ambientale e paesaggistico.

Sopra tutto, però, ci troviamo di fronte alla necessità di contrastare i fenomeni erosivi e di dissesto idrogeologico attraverso:

- la realizzazione di nuovi schemi sistematori dei terreni e l'adeguamento di quelli esistenti;
- il ripristino e la manutenzione di opere di elevata efficacia idraulica oltre che di valore paesaggistico come per esempi i

terrazzamenti e le residue vecchie sistemazioni idraulico-agrarie.

Diviene prioritaria anche la messa a punto di opportuni strumenti di monitoraggio e di controllo a supporto delle decisioni, sia a livello aziendale che a livello di pianificazione territoriale. In questo senso, la disponibilità di una adeguata modellistica agrometeorologica può rappresentare il presupposto essenziale per gestire il cambiamento climatico.

In questo contesto l'impresa agroforestale può assumere un ruolo da protagonista anche assicurando la fornitura di servizi ecosistemici.

A tale scopo, devono essere previsti specifici interventi che valorizzino il ruolo multifunzionale dell'impresa agricola, rendendo effettive, al contempo, le norme già in vigore. È infatti evidente che l'agricoltore che tutela il territorio guarda non solo il suo interesse, ma anche quello della collettività e dunque la sua attività deve essere remunerata dagli Enti locali attraverso la stipulazione di *accordi di manutenzione* (d.l. n.228 del maggio 2001).

D'altronde, che il suolo sia un capitale da conservare è un fatto ben noto agli agricoltori, come pure la nozione che le opere di conservazione, quali la rotazione delle colture, letteralmente producono buoni frutti. Dunque uno sviluppo verso la conservazione delle qualità desiderabili del suolo dovrebbe trovare facilmente consenso tra gli agricoltori.

Tuttavia, in Italia come nel mondo, la transizione all'agricoltura conservativa può essere ostacolata dal prevalere di logiche mercantilistiche che, in contrapposizione ad un approccio più attento alla conservazione del valore del capitale-suolo, orientano i mercati verso lo sfruttamento eccessivo dello stesso.

Sembra possibile, infatti, che anche i mercati agricoli si orientino:

- in parte verso modelli di produzione *just-in-time*, oggi in competizione con tutte le zone agricole del pianeta, in cui il tempo è un fattore essenziale ed irrinunciabile, potenzialmente incompatibile con opere di conservazione di medio-lungo periodo;
- in parte verso il soddisfacimento di grandi domande aggregate di prodotti standardizzati, per quantitativi considerevoli di prodotto, in cui il tempo è un fattore meno rilevante del costo.

Nel primo caso, l'incentivo allo sfruttamento rapido del suolo è dato dal dover produrre rapidamente, il che rende più difficile programmare pause di riposo per il terreno, e più probabile trovarsi costretti ad interromperle per soddisfare una domanda emergente.

Nel secondo caso, l'incentivo allo sfruttamento eccessivo nasce dalla necessità di contenere il costo medio unitario, aumentando la quantità prodotta (talora a scapito della qualità) oppure trascurando le opere di conservazione del terreno per non sostenere i relativi costi.

Peraltro, il fatto che si possano ordinare e ricevere in poche settimane considerevoli quantità di derrate alimentari da qualsiasi punto del globo favorisce entrambi gli esiti.

Quindi a chi sceglie di investire nella conservazione del capitale-suolo, non resta che cercare un margine di competitività nella qualità del prodotto, ma il fenomeno delle imitazioni dei prodotti *Made in Italy* rende ancor meno interessante l'investimento in conservazione e qualità: infatti, perché investire in qualità, se chiunque può pregiarsene appropriandosi della dizione *Made in Italy*?

Tanto vale – alcuni coltivatori potrebbero pensare – investire in qualcosa di apparentemente meno soggetto a falsificazioni ed imitazioni, un prodotto standard comunque vendibile e che riduca al minimo la fastidiosa necessità di riadattare il proprio modello produttivo. Un investimento, ad esempio, in coltivazioni di Organismi Geneticamente Modificati (OGM).

Tuttavia, un recente report[5] dell'International Food Policy Research Institute mette in evidenza come, allo stato attuale, gli OGM non siano in grado di produrre in ogni luogo e tempo dei risultati economici soddisfacenti o anche solo sufficienti a rendere finanziariamente sostenibile un'attività. Peraltro, l'evidenza disponibile è ancora troppo limitata e concentrata solo su un tipo di coltivazione OGM relativamente diffusa (cotone), per cui i risultati ottenuti con uno specifico OGM non rendono automaticamente vantaggioso l'utilizzo di qualsiasi tipo di OGM su qualsiasi terreno, in qualsiasi tempo e con qualsiasi condizione metereologica.

In breve, il recente report conferma quanto più volte ribadito da Coldiretti: le coltivazioni OGM non solo non portano gli enormi benefici così ampiamente propagandati dai loro sostenitori, ma talora

5 "Measuring the Economic Impacts of Transgenic Crops in Developing Agriculture during the First Decade", IFPRI, 2009.

non riescono neanche a garantire la sostenibilità economica della loro coltivazione.

Delocalizzazione e perdita di occupazione

Ormai da anni, la crescente concorrenza sleale dei prodotti *italian sounding* riduce la domanda rivolta ai produttori operanti in Italia, diminuendo il numero potenziale di occupati nei settori che investono nel *Made in Italy* ed operanti sul territorio nazionale. Nel seguito cercheremo di chiarire come il persistere di questo fenomeno, nonché la sua possibile espansione presso i nuovi mercati esteri, costituisca un grave rischio per lo sviluppo dei settori coinvolti nelle produzioni *Made in Italy*, dall'agricoltura sino alla produzione di beni di alta moda.

È probabile che gli acquirenti dei prodotti *italian sounding*, il più delle volte, siano acquirenti in buona fede che credono di comperare un prodotto concepito e realizzato in Italia*;* in realtà, acquistare prodotti *italian sounding* implica finanziare operazioni di imitazione i cui proventi non raggiungono quelle imprese che hanno investito o desiderino investire nel *Made in Italy*.

È utile ricordare, infatti, che un prodotto di imitazione, come appunto un prodotto *italian sounding*, non è affatto l'equivalente di una copia "pirata" di un film, in cui il contenuto copiato è molto spesso identico all'originale.

Infatti il processo di imitazione di molti beni non digitali (un olio extravergine, un abito di alta moda, ecc.) spesso ha inizio da questa premessa: non è indispensabile ottenere una copia perfetta dell'originale (*clone*), come appunto accade nella "pirateria digitale"; è sufficiente realizzare un'imitazione difficilmente distinguibile dall'originale, la cui produzione, tuttavia, comporti spese minori.

Queste minori spese sono ottenute a danno dei produttori originali e dei cittadini, sia in veste di consumatori che di lavoratori, in quanto:

- i produttori del bene originale devono investire nella promozione del prodotto, mentre gli imitatori possono permettersi il lusso di non investire altrettanto (o di non investire affatto), perché non compulsati, come il produttore originale, dalla necessità di recuperare i costi di ricerca e sviluppo ormai sostenuti;

- i produttori del bene originale vedono il loro prodotto essere in parte "spiazzato" dall'imitazione, poiché quest'ultima può essere venduta ad un prezzo inferiore rispetto al prezzo dell'originale. Per alcuni produttori, quindi, aumenta il rischio dell'investire in innovazioni di processo, tra cui anche quelle che consentono di diminuire il prezzo di vendita del prodotto originale, per renderlo accessibile ad un maggior numero di consumatori. Ciò può accadere perché i potenziali segmenti di mercato più sensibili al prezzo sono già "occupati" dagli imitatori;
- i consumatori di imitazioni ricevono un prodotto concepito per competere principalmente sul prezzo, non sulla qualità. Se così non fosse, l'imitatore cercherebbe di distinguere in tutti i modi il proprio prodotto dagli altri, senza cercare di confondersi tra i prodotti *Made in Italy*, promuovendo piuttosto le caratteristiche del proprio prodotto. Dunque l'imitatore ha un incentivo minore, rispetto al produttore *Made in Italy*, ad utilizzare le migliori materie prime ed i migliori e più innovativi metodi di produzione, in quanto ottenere la qualità non è un suo obiettivo principale.

Infine l'imitatore tende a puntare alla realizzazione del profitto attraverso minori spese, ma non investe e non rischia nella promozione, nella ricerca e sviluppo di nuovi prodotti e di nuovi metodi di produzione. L'imitatore si comporta, piuttosto, come un *free rider*: beneficia in parte degli investimenti in promozione e ricerca effettuati da chi investe nel *Made in Italy*, senza sostenerne i costi.

Dato che l'imitatore non deve aderire, qualora sia previsto, ad alcun disciplinare di produzione, nulla gli vieta di ottenere minori spese anche utilizzando materie prime non previste dal disciplinare, o materie prime le cui caratteristiche non soddisfino eventuali requisiti minimi previsti dal disciplinare.

In alcuni casi la sollecitazione a contenere le spese (o aumentare i profitti) può essere tale da indurre alcuni produttori, completamente privi di scrupoli, ad utilizzare materie prime nocive per la salute umana: si pensi al caso del latte alla melamina prodotto da alcune aziende cinesi nell'anno 2008. Sembra che non siano bastati né l'ergastolo comminato al presidente di una delle ditte produttrici né la pena di morte, comminata a due allevatori, a dissuadere gli speculatori: infatti nell'agosto 2010 si è avuta notizia (fonte: Ansa,

21 agosto) di un nuovo sequestro in Cina di 100 tonnellate di latte in polvere adulterato con melamina, con 6 arresti e 41 fermi giudiziari.

È praticamente certo che non sia stata una contaminazione accidentale: secondo l'Organizzazione Mondiale della Sanità, la melamina veniva mescolata al latte annacquato, al fine di mascherarne la diluizione. Il fine suggerisce che l'incentivo per il produttore era di natura economico-finanziaria: aumentare la quantità venduta senza sostenere i relativi maggiori costi di allevamento.

Si tratta di casi in cui si va ben oltre la pur grave concorrenza sleale dei prodotti *italian sounding*, casi che mettono in evidenza l'utilità insita nel perfezionare ed investire nei sistemi di tracciamento dei prodotti e delle materie prime utilizzate, in modo da bloccare falsi, imitazioni e prodotti pericolosi.

Infatti, sistemi quali il Rapid Alert System for Food and Feed, il Rapex, il Sistema doganale italiano, il sistema di autocontrollo dell'industria alimentare europea ed italiana, nonché l'attività ispettiva dei Nuclei Anti Sofisticazione (NAS) dei Carabinieri, costituiscono un forte disincentivo economico alle frodi ed un metodo per arginare gli effetti delle contaminazioni accidentali.

Inoltre, si consideri che l'attività dei produttori *italian sounding* e dei falsificatori non colpisce i prodotti *Made in Italy* esclusivamente nei paesi in cui sono già affermati, ma pone una seria ipoteca sullo sviluppo degli stessi nei mercati emergenti, soprattutto in quei mercati che non hanno espresso completamente la loro domanda potenziale. Si tratta di mercati, come ad esempio quello cinese, costituiti da centinaia di milioni di persone la cui capacità d'acquisto tenderà a crescere nel tempo.

In particolare, per quanto concerne il mercato cinese, la tradizionale propensione al risparmio della popolazione e la sempre più necessaria ed urgente rivalutazione della valuta cinese nei confronti delle divise straniere potranno, seppur gradualmente, aumentare il numero di potenziali clienti interessati al *Made in Italy*, attraverso un generale incremento della propensione al consumo di prodotti importati, al momento ricercati prevalentemente dai cosiddetti "nuovi ricchi" cinesi.

Ottenere il consenso di anche pochi punti percentuali di queste ampie popolazioni potrebbe incrementare considerevolmente la domanda di prodotti *Made in Italy*, generando decine di migliaia di posti di lavoro, milioni di ore di lavoro nei prossimi anni.

Occorre, inoltre, considerare che, se la creazione di un considerevole numero di nuovi posti di lavoro per effetto dell'espansione dei prodotti *Made in Italy* nei "mercati emergenti", ad

oggi, è al più un'ipotesi ragionevole, ma non ancora attuale, è invece attuale l'insidia posta dalla concorrenza sleale dei prodotti *italian sounding* e delle falsificazioni.

Si consideri, infatti, che secondo l'ultima rilevazione censuaria Istat, al 31 dicembre 2009 sono 194[6] i prodotti italiani DOP e IGP (ed un singolo prodotto STG, la mozzarella), di cui 180 (92% del totale) risultano essere effettivamente attivi. Sono prodotti realizzati da 82.120 operatori, per la maggior parte produttori (94% del totale) nei settori del formaggio (34.249 operatori), degli olii extravergine di oliva (19.598 operatori) e dell'ortofrutticolo e cereali (16.123 operatori), per un fatturato all'origine complessivo, di tutti gli operatori Dop ed Igp, stimato in 5,3 miliardi di euro per l'anno 2009.

Si consideri, inoltre, che la maggior parte delle aziende agricole italiane sono a conduzione familiare, in cui il conduttore contribuisce, insieme al coniuge ed ai familiari, alla maggior parte del lavoro necessario all'attività di produzione; ipotizzando che ad ogni operatore corrisponda una singola azienda, sembra possibile stimare conservativamente in almeno 250.000 il numero di persone fisiche il cui reddito dipende più direttamente dalle vendite di prodotti Dop e Igp.

Considerando, inoltre, che esistono 4.528[7] prodotti agroalimentari tradizionali italiani (prodotti i cui metodi di lavorazione risultano essere omogenei, nel territorio di produzione, e consolidati da almeno 25 anni), ne consegue che il numero di persone il cui reddito attuale e futuro dipende dal successo del *Made Italy* aumenta considerevolmente, potenzialmente abbracciando una porzione comunque non trascurabile del settore agroalimentare, che si stima aver occupato 1,2 milioni di addetti[8] nell'anno 2009.

Occorre, quindi, riflettere su questi dati ed osservare che la tutela dei prodotti *Made in Italy* non è una attività che beneficia solo pochi marchi e produzioni pregiate; si tratta, piuttosto, di un'attività i cui effetti interessano un considerevole numero di imprese e di lavoratori che, direttamente o indirettamente, traggono parte del loro sostentamento dal successo di quei prodotti.

Quindi sembra del tutto evidente che il persistere della concorrenza sleale delle produzioni *italian sounding* e dei prodotti falsificati non grava solo sugli sviluppi potenziali dei settori che producono beni *Made in Italy*; il rischio che imitazioni e falsi danneggino ulteriormente il *Made in Italy* è immanente e considerevole. Infatti, è del tutto improbabile che il persistere delle attività di falsificazione ed imitazione, e la loro eventuale espansione, non siano in grado di produrre conseguenze negative sugli occupati dei vari settori coinvolti, già

6 211 al 3 settembre 2010, fonte: Ministero dell'Agricoltura.
7 Gazzetta Ufficiale, n.154 del 5 luglio 2010.
8 Stima Eurispes su dati Istat e Federalimentari.

provati dalla recente crisi finanziaria e da eventi economici di natura probabilmente speculativa; se già fin da oggi risulta essere relativamente più rischioso investire nella qualità e nel *Made in Italy*, perché mai le aziende non dovrebbero prendere in considerazione di optare per altre soluzioni, tra cui anche la chiusura dell'attività o la sua delocalizzazione in altri paesi, così da poter continuare i tradizionali modelli di produzione in un contesto relativamente più favorevole?

Omologazione dei consumi

Un forte legame tra i prodotti ed il territorio rappresenta un reale impulso alle economie locali ed offre alle imprese l'opportunità di rivolgersi al mercato con un notevole vantaggio competitivo.

Comunicare e sapere che un prodotto proviene da un luogo, anziché da un altro, è importante tanto per il consumatore quanto per il produttore.

- per il consumatore, la conoscenza dell'effettiva provenienza geografica dei prodotti agroalimentari, a prescindere che si tratti di materie prime non lavorate o di prodotti dell'industria alimentare, è un presupposto indispensabile per un consumo che possa definirsi pienamente e realmente consapevole;
- per le imprese, risulta strategica la garanzia di emersione dell'identità dei produttori e dei prodotti, impedendo, in tal modo, nelle transazioni commerciali, l'anonimato dei primi e l'omogeneità dei secondi.

Allo stato attuale, l'emersione dell'identità dei produttori e dei prodotti, e, conseguentemente, la consapevolezza dei consumatori in merito alla provenienza geografica di quest'ultimi, non è, tuttavia, adeguatamente garantita.

In particolare, l'omessa indicazione, in sede di commercializzazione di prodotti dell'industria alimentare, della provenienza geografica delle materie prime impiegate nelle fasi di lavorazione e trasformazione, determina una grave asimmetria informativa tra produttore-distributore e consumatore.

In base alla sola etichettatura, quest'ultimo non è, il più delle volte, in grado di distinguere un prodotto agroalimentare realmente *Made in Italy*, risultato di tradizioni, culture e saperi locali e di processi di lavorazione e trasformazione di materie prime di origine

italiana, da prodotti che di italiano non hanno nulla se non il luogo di lavorazione e trasformazione di materie prime importate dall'estero.

Dall'asimmetria informativa tra produttore-distributore e consumatore all'omologazione dei consumi agroalimentari il passo è breve:

- la commercializzazione dei prodotti locali sconta notevoli difficoltà di accesso ai canali della grande distribuzione, tanto da auspicare provvedimenti che impongano alle GDO di riservare spazi commerciali ai prodotti tipici locali;
- superate le difficoltà di accesso ai canali della grande distribuzione, le produzioni locali si trovano a dover fronteggiare la concorrenza dei prodotti del falso Made in Italy, da cui differiscono per reale appartenenza al territorio locale, freschezza, stagionalità, tipicità dei processi di trasformazione e produzione ed altre caratteristiche che ne rappresentano il valore aggiunto;
- data l'asimmetria informativa sopra descritta, il consumatore difficilmente è in grado di distinguere tra vero e falso Made in Italy, tra prodotti realmente locali e non, per cui le scelte di consumo finiscono per essere fondate esclusivamente sul prezzo, favorendo i prodotti di imprese di grandi dimensioni che operano su mercati globali;
- il risultato ultimo di tale processo è la standardizzazione delle produzioni e dei prodotti agroalimentari, il graduale venir meno della bio-diversità e della differenziazione produttiva che caratterizza da sempre l'agricoltura italiana, la scomparsa di produzioni agricole locali e delle tradizioni, della cultura e delle conoscenze tecniche e di lavorazione ad esse associate. Si tratta, in estrema sintesi, di un fenomeno sempre più allarmante di omologazione dei consumi di prodotti agroalimentari.

La strategia attraverso cui pervenire ad una concreta e duratura riaffermazione del vero *Made in Italy* nel settore agroalimentare, perderebbe, quindi, efficacia qualora, contestualmente alla promozione delle produzioni tipiche locali e della "filiera corta", non si affrontasse adeguatamente il grave problema dell'asimmetria informativa tra produttore-distributore e consumatore, in particolare in merito alla provenienza geografica delle materie prime utilizzate nei processi produttivi.

Diffidenza dei consumatori

Un consumatore che non è messo nelle condizioni di poter distinguere chiaramente tra prodotti realmente *Made in Italy* e prodotti falsi, finisce per operare scelte di consumo fondate esclusivamente o quasi sul prezzo dei prodotti o sulla notorietà dei loro marchi.

Il marchio *Made in Italy* viene automaticamente interpretato, nell'immaginario collettivo, come garanzia assoluta della presenza, in quel determinato prodotto, delle caratteristiche universalmente riconosciute all'agricoltura italiana (qualità, freschezza, genuinità e sicurezza) e della realizzazione in Italia delle diverse fasi del ciclo di produzione (dalla coltivazione delle materie prime alla loro successiva lavorazione e trasformazione in prodotti dell'industria alimentare).

La carenza e l'asimmetria informativa, l'errata percezione di un prodotto come *Made in Italy* anche nel caso in cui si tratti, in realtà, di prodotti ottenuti lavorando materie prime importate dall'estero, si trasformano in diffidenza rispetto alla garanzia che il marchio stesso dovrebbe offrire, in due circostanze:

- nel momento in cui il singolo consumatore abbia il tempo e le conoscenze tecnico-scientifiche necessarie per riuscire a raccogliere autonomamente informazioni certe sull'origine di materie prime e prodotti finali, così come sulla localizzazione geografica delle diverse fasi del ciclo di produzione. L'eventuale scoperta di un falso *Made in Italy*, comporta non solo il venir meno del consumo di quello specifico prodotto, ma, cosa ancor più grave, una generalizzata diffidenza da parte del singolo consumatore rispetto a tutto ciò che viene pubblicizzato come *Made in Italy*. L'impatto economico è limitato, trattandosi di una diffidenza circostanziata alle scelte di consumo del singolo individuo;
- nel momento in cui prodotti dell'industria alimentare commercializzati come *Made in Italy* ma ottenuti tramite la trasformazione e lavorazione di materie prime provenienti dall'estero, divengono oggetto di cronaca su media e quotidiani. Il caso più recente è quello delle "mozzarelle blu", importate dalla Germania, vendute come *Made in Italy*

con marchio Land, Malga Paradiso, Lovilio, Fattorie Torresina e Monteverdi e che, al contatto con l'aria, diventano blu perché contaminate da un batterio (lo pseudonomas fluorescens). Dinanzi a fatti di cronaca di questo genere, la diffidenza rispetto a tutto ciò che viene pubblicizzato come *Made in Italy* si trasforma da atteggiamento circoscritto al singolo consumatore a fenomeno di massa e può sfociare in vera e propria psicosi, con gravi ripercussioni economiche e di immagine. Secondo Coldiretti, il caso delle "mozzarelle blu" ha causato in pochi giorni un crollo del 20% delle vendite di mozzarella (circa mezzo milione di euro al giorno per effetto della riduzione degli acquisti familiari), che ha riguardato indistintamente i prodotti con latte o cagliate importate dall'estero e quelle con latte italiano.

LA GRANDE DISTRIBUZIONE ORGANIZZATA COME LUOGO DI RICICLAGGIO DEL FALSO *MADE IN ITALY*

La grande distribuzione (GDO) è oggi luogo dell'*indistinto* e, cioè, dell'assortimento di prodotti alimentari destagionalizzati e delocalizzati. I prodotti delle insegne commerciali o *private label* segnalano solo nei messaggi della pubblicità il riferimento al territorio ma le imprese sono delocalizzate ed i prodotti importati.

L'analisi della caduta vertiginosa dei redditi agli agricoltori deve partire da questa considerazione.

L'organizzazione degli acquisti di prodotti agroalimentari costituita dalla GDO attraverso imprese comuni solleva notevoli perplessità sul piano dell'indice di concentrazione e sulla conseguente valutazione dell'impatto concorrenziale.

Gli operatori della GDO sono infatti nelle condizioni di spiegare un rilevante condizionamento nelle trattative con i fornitori, dal momento che questi rappresentano (singolarmente) una quota modesta del totale degli acquirenti, mentre la stessa GDO rappresenta una percentuale non trascurabile del relativo fatturato.

Tutti i fornitori sono, inoltre, tenuti a pagare un costo di ingresso nei canali di vendita della GDO che si presenta come una vera e propria clausola vessatoria.

Tanto più gli acquisti si concentrano quanto più la competizione si sposta sulle condizioni contrattuali e sugli sconti praticati dai fornitori, *strozzando* i produttori agricoli.

In alcune aree del Paese i sistemi organizzativi della distribuzione detengono, poi, quote di mercato elevate e sono interlocutori necessari per qualsiasi fornitore che intenda commercializzare i propri prodotti.

I rapporti di forza sono, così, sbilanciati senza che si producano effetti positivi per i consumatori in termini di diminuzione dei prezzi finali perché i margini positivi ottenuti nelle migliori trattative di acquisto vengono di solito utilizzati per un ulteriore sviluppo della rete.

Non sembra quindi, un caso che per ogni euro speso dai consumatori per l'acquisto di alimenti oltre la metà (il 60 per cento) vada alla distribuzione commerciale, il 23 per cento all'industria di trasformazione e solo il 17 per cento per remunerare il prodotto agricolo.

L'integrazione della GDO produce, ancora, la formazione di assortimenti standardizzati riducendo le possibilità di scelta per i consumatori e, ciò, a svantaggio, altresì, dei prodotti locali.

Né va sottaciuto che la forma cooperativa della GDO usufruisce di vantaggi fiscali e della possibilità di ricorrere al prestito sociale che determina una notevole disponibilità finanziaria con evidente condizionamento in termini di maggiore forza contrattuale.

In altri termini, l'accentramento della contrattazione delle condizioni di acquisto da parte dalla GDO è destinata a pregiudicare la concorrenza nei settori rilevanti del mercato agroalimentare con effetti negativi sui prezzi e sulle caratteristiche dell'offerta.

Non sembra, infatti, che sia possibile escludere con certezza che le intese restrittive della concorrenza, poste in essere tra il 2006 e 2007 da numerose aziende italiane produttrici di pasta e sanzionate dall'AGCM (provvedimento 19562 del 25/02/2009) con multe per un importo complessivo di 12,5 milioni di euro, non siano state realizzate tenendo anche conto dei rapporti con la GDO.

Infatti, in genere, l'aumento concertato del prezzo di vendita di una tipologia di prodotti (pasta secca e di semola nel caso in esame) consente alle aziende che fanno parte dell'intesa di presentarsi ai distributori, di fatto, quasi come un "fronte unico": viene eliminato o ridotto un potenziale margine di negoziazione per i distributori, che non possono trarre vantaggi da differenziali di prezzo negoziando con alcuni produttori invece che altri, poiché hanno applicato tutti un aumento concertato.

Pratiche commerciali scorrette: i falsi italiani nei supermercati

L'avvento dei supermercati, che ha segnato il passaggio dalle forme di vendita diretta (dal produttore, al consumatore), nonché dalle piccole botteghe alimentari (nelle quali gli stessi bottegai consigliavano e

consegnavano al consumatore la marce da questi richiesta) ai grandi magazzini (nei quali diversi prodotti, della stessa tipologia, vengono proposti su grandi scaffali direttamente agli acquirenti, senza alcuna intermediazione), ha posto il consumatore moderno a diretto contatto con un'ampia gamma di sughi, vini e prodotti di ogni tipo, tra i quali egli si ritrova oggi a scegliere, in assoluta autonomia, e in breve tempo, il prodotto che maggiormente lo soddisfa, senza nemmeno conoscerne le caratteristiche e la provenienza, in funzione degli unici elementi che apparentemente lo distinguono dagli altri: il prezzo e il *packaging*.

In questo contesto, etichette, nomi dei prodotti e *brand* assumono un valore determinante nella scelta d'acquisto, dando sfogo a svariate pratiche commerciali, messe in atto dalle aziende produttrici, per indurre i consumatori a scegliere in pochi secondi un prodotto, a prescindere dalle sue reali caratteristiche e della sua qualità. Una di queste è il ricorso a strategie pubblicitarie persuasive e d'effetto capaci di attirare l'attenzione dei consumatori attraverso l'uso di nomi che, con assonanze varie, rievocano prodotti già di successo, o si legano all'immagine di determinati paesi produttori, sinonimo di qualità, con appellativi e attributi che fanno riferimento ai più classici stereotipi nazionali.

Il danno per la nostra agricoltura arrecato da tali pratiche commerciali è enorme, e non viene solo da paesi lontani ma anche dalle ambiguità generate sugli scaffali dei nostri supermercati.

Qui spesso è finito infatti anche olio italiano solo di nome ("Mamma mia", "Vesuvio", "Bella Firenze"), ottenuto da olive raccolte in Nord Africa, Turchia, Grecia, Spagna, e spesso anche di qualità tutta da verificare, imposto sugli scaffali a prezzi bassissimi; nonché prosciutti venduti come italiani che arrivavano da animali allevati all'estero; latte a lunga conservazione straniero senza alcuna indicazione in etichetta; pasta ottenuta da grano non italiano. Tra le curiosità sono da ricordare l'*Amaretto Venezia* prodotto in Germania in una bottiglia la cui forma imita quella dell'Amaretto di Saronno, il caffè *Trieste italian toast* espresso prodotto in California con confezione tricolore come i *biscotti Stella d'oro* prodotti nello Stato di New York (Usa). Tutta una lunga lista di falsi *Made in Italy*, dunque, scoperti e sanzionati[9] negli ultimi anni all'interno dei supermercati italiani, che sintetizziamo nella seguente tabella.

9 A tutela del *Made in Italy* interviene il cosiddetto decreto Ronchi che prevede sanzioni amministrative pecuniarie per chi fa utilizzo di fallaci indicazioni dell'uso del marchio tali da indurre il consumatore a ritenere che il prodotto o la merce sia di origine italiana, ai sensi della normativa europea sull'origine, senza che gli stessi siano accompagnati da indicazioni precise ed evidenti sull'origine o provenienza estera o comunque sufficienti ad evitare qualsiasi fraintendimento del consumatore sull'effettiva origine del prodotto, ovvero senza essere accompagnati da attestazione, resa da parte del titolare o del licenziatario del marchio.

TABELLA 23

I falsi italiani nei supermercati nazionali

Prodotto apparentemente italiano	Altra provenienza
Pomodoro	Cina
Tartufi	Africa Albania Cina
Arance e limoni	Sud America Sud Africa
Aglio	Cina
Funghi porcini	Europa dell'Est
Miele	Argentina Ungheria Cina
Olio	Nord Africa, Turchia, Grecia, Spagna

Fonte: Centro documentazione dell'Eurispes.

La vendita di tali prodotti, idonea a falsare il comportamento del consumatore, ovvero ad alterare la capacità dello stesso di scegliere consapevolmente, inducendolo a prendere una decisione che non avrebbe altrimenti preso, rientra tra le pratiche commerciali[10] cosi dette *scorrette*[11], come disciplinate dal *Codice del Consumo,* distinguendo tra pratiche commerciali *aggressive* ed *ingannevoli*[12].

L'oscurità e l'ambiguità del messaggio informativo, rappresentano, quindi, alcune delle modalità attraverso le quali può esprimersi una pratica commerciale scorretta, che nella fattispecie assume la forma di *pubblicità ingannevole.*

Pubblicità ingannevole

Se la scelta dei consumatori dipende, essenzialmente, dagli strumenti persuasivi, dalle modalità di presentazione e dalle tecniche di informazione, l'elemento che si colloca a monte del processo

10 È definita pratica commerciale qualsiasi «azione, omissione, condotta o dichiarazione, comunicazione commerciale (compresa la pubblicità e la commercializzazione del prodotto), posta in essere da un professionista in relazione alla promozione, vendita o fornitura di un bene o servizio ai consumatori».

11 Vengono definite dall'art.20 del d.lgs. 206/2005 (come modificato dal d.lgs.146/07).

12 È considerata ingannevole ogni pratica commerciale che: contiene informazioni non rispondenti al vero o, seppur di fatto corretta, induce o è idonea ad indurre in errore il consumatore medio riguardo a elementi quali l'esistenza o la natura del prodotto, le caratteristiche principali del prodotto, il prezzo, i diritti del consumatore (*azioni ingannevoli,* art .21 Codice del Consumo); omette informazioni rilevanti di cui il consumatore medio ha bisogno per prendere una decisione consapevole di natura commerciale (*omissioni ingannevoli,* art.22 Codice del Consumo).

d'acquisto è indubbiamente la pubblicità, quella forma di comunicazione che le imprese e altre organizzazioni utilizzano per creare consenso intorno alla propria immagine, ai propri prodotti, generando particolari stimoli attrattivi nei consumatori.

Qualsiasi di questi stimoli pubblicitari segue un itinerario che, partendo dalla semplice esposizione di un messaggio, elaborato con approcci creativi razionali (argomentativi o comparativi) o emozionali (dramma, humor, musica, ansia, irritazione…) a seconda dei casi, stimola nel consumatore un processo di elaborazione che si esplica creando in esso opinioni o strutturando sentimenti, convinzioni, atteggiamenti, e desideri, e lo spinge infine all'acquisto.

Il messaggio pubblicitario può, dunque, esercitare tutta la sua influenza sui comportamenti dei consumatori ed incidere sulle vendite di singole marche attraverso il collegamento a particolari contenuti e riferimenti sociali e all'amplificazione della loro desiderabilità.

Se, tuttavia, il coinvolgimento emotivo avviene con tecniche persuasive che, facendo uso di particolari codici linguistici o figurativi, incidono in maniera fraudolenta sulla fase della comprensione o della conoscenza del consumatore, modificando i suoi atteggiamenti d'acquisto, sorge il problema dell'*ingannevolezza*.

Proprio riguardo al settore dei prodotti alimentari non è difficile scoprire un sistema di segni ed un linguaggio destinato a modificare la predisposizione del consumatore, inducendolo in errore, attraverso meccanismi di ambiguità, che fanno leva su particolari attributi quali: naturalità del marchio, leggerezza e bontà, spesso pubblicizzati come elementi caratterizzanti e distintivi di prodotti, frutto di un processo industrializzato di produzione, totalmente privi di tali caratteristiche.

Un'analisi dei principali messaggi pubblicitari sanzionati per ingannevolezza del messaggio dall'Autorità garante del mercato[13], delinea infatti uno scenario in cui la pubblicità dà credito alle promesse di territorialità, salute e naturalità, esclusivamente nell'ottica di un ritorno commerciale da parte dei produttori, a scapito dei consumatori.

In questa prospettiva sono state considerate comunicazioni pubblicitarie ingannevoli quelle apposte su confezioni di uova e carne provenienti da allevamenti condotti nell'ambito di capannoni

13 L'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) vigila sull'osservanza e il rispetto delle norme giuridiche che sono poste a tutela della concorrenza sui mercati economici.

industriali descritti come "allevamento a terra" che, accompagnandosi a disegni che evocano un paesaggio agreste, suggerivano la provenienza dei prodotti da sistemi di agricoltura biologica[14], nonché confezioni di latte "fresco", suscettibile di indurre i consumatori a ritenere che il prodotto fosse pastorizzato a basse temperature, contrariamente al vero, o ancora messaggi di "pasta artigianale", che pur in presenza di produzione industriale evoca il ricorso a tecniche produttive tradizionali.

Numerosi esempi di messaggi pubblicitari sono risultati inoltre ingannevoli in quanto volti a suggerire il convincimento che nei prodotti reclamizzati fossero presenti ingredienti particolarmente naturali e/o genuini, che poi si rivelavano assenti o presenti in misura minore di quanto indicato nel *claim*[15].

L'inganno pubblicitario non si riscontra esclusivamente nella confezione o nel messaggio pubblicitario veicolato in talune campagne pubblicitarie, ma può annidarsi anche all'interno di talune proposizioni riportate o omesse in etichetta, che in taluni casi può significare prospettare nell'etichetta l'esistenza di una denominazione di origine protetta, in realtà inesistente[16], o apporre indicazioni geografiche tipiche idonee a far credere, contrariamente al vero, che i prodotti siano stati realizzati con materie prime di particolari località italiane[17].

Le false indicazioni riportate in etichetta quali: provenienza, luoghi di confezionamento, mancanza di indicazioni geografiche risultano infatti una delle principali forme di pubblicità ingannevole attuate nel settore alimentare a danno dei consumatori più attenti, i quali, indotti a farsi un'idea errata del prodotto dal complesso dei segni grafici e delle espressioni verbali riportate in etichetta, decidono di acquistare quel prodotto invece del suo concorrente,

---

14 (cfr., ad esempio il caso PI3429 (…) e PI2664 - (…), in www.agcm.it).

15 In questo senso è stato considerato ad esempio ingannevole il messaggio relativo ad una pietanza a base di pesce che induceva a ritenere che la quantità di pesce presente nella confezione fosse ben più abbondante di quella reale (cfr., AGCM PI1584 - (…), in www.agcm.it).

16 Un caso del genere è stato valutato dall'AGCM che ha considerato ingannevole la dicitura "Basilico Ligure Dop" riportata nella confezione di un preparato per il condimento di pasta, in quanto appunto, l'ingrediente menzionato nel messaggio non risultava protetto da alcuna DOP (AGCM, PI4087) (…).

17 È stata indicata come ingannevole l'indicazione geografica "Spoleto-Umbria", riportata nell'etichetta di un olio d'oliva, in quanto ritenuta idonea a far credere, contrariamente al vero, che il prodotto fosse stato realizzato con materia prima umbra. Irrilevante è parsa al riguardo la circostanza, che nella città di Spoleto fosse ubicato lo stabilimento di produzione del prodotto (cfr AGCM, PI1519 (…), in www.agcm.it).

nella convinzione di trovarvi delle caratteristiche riconducibili all'origine territoriale che, in realtà, non possiede.

Inganni in etichetta: la mancata indicazione dell'origine geografica

Una delle principali forme di pubblicità ingannevole riscontrabili nel settore alimentare, così come accennato nel paragrafo precedente, è quella che si manifesta nell'etichetta del prodotto stesso.

Le etichette riportate sulle confezioni dei prodotti agroalimentari infatti non sono semplici componenti di natura grafica o decorativa e informativa – così come lo sono quelle di numerosi prodotti di altri settori merceologici – ma contribuiscono alla definizione di un'identità del prodotto in grado di rappresentare un significativo strumento concorrenziale, capace di condizionare la scelta del consumatore al momento dell'acquisto, attraverso informazioni riguardanti le caratteristiche e la natura del prodotto stesso. Facendo riferimento a particolari luoghi di produzione, in un contesto di mercato altamente variegato in cui la globalizzazione ha permesso ai consumatori di confrontarsi con realtà e prodotti assai diversi da quelli della propria terra di origine, il legame di un prodotto ad un particolare paese indicato in etichetta, consente ai consumatori di ricavare nell'immediato caratteristiche generali del prodotto, stimolandolo a talune valutazioni sulla sua qualità intrinseca.

Nel settore agricolo ed alimentare vi sono infatti prodotti rispetto ai quali la provenienza da un determinato territorio ne condiziona realmente i caratteri, e garantisce «l'invariabile presenza di alcune qualità».

Tale collegamento tra caratteristiche tipiche e luogo di produzione ha portato all'elaborazione di specifiche regole in àmbito europeo per l'utilizzo delle locuzioni atte a indicare le caratteristiche che tipizzano tali produzioni.

In questo senso, è stata approvata la nuova legge circa l'indicazione dell'origine degli alimenti, che deve ora essere inserita obbligatoriamente in etichetta, come già si è avuta occasione di osservare. Tale indicazione non può essere ammessa anche nella comunicazione commerciale, per non ingannare il consumatore.

Il provvedimento è stato accolto con favore da Coldiretti: «Niente più pubblicità al succo di arancia con le immagini della

Sicilia se viene utilizzato quello proveniente dal Brasile, o ancora, niente pubblicità alle mozzarelle con le immagini del Golfo di Napoli se provengono dalla Germania, come è successo per quelle diventate blu».

Inoltre, il provvedimento prevede l'obbligo di menzionare la provenienza geografica di tutti gli ingredienti di cui viene indicato in etichetta il nome o l'immagine e l'obbligo di costruire la tracciabilità, in etichetta, dell'eventuale impiego di organismi geneticamente modificati in qualunque fase della catena alimentare.

Cessione di marchi ad imprese delocalizzate

Il marchio è lo strumento principale di comunicazione verso i consumatori e un mezzo indispensabile per promuovere i prodotti o i servizi dell'impresa.

Il prevalente carattere multinazionale assunto dalle filiere agroalimentari ed il processo di progressivo allontanamento dal contesto territoriale delle produzioni agricole ha determinato, negli ultimi anni, con sempre maggiore frequenza, lo spostamento delle aree di approvvigionamento di materie prime e dei fattori produttivi verso località in cui l'offerta si presenta a condizioni di prezzo più convenienti.

La modifica dell'asse della competizione in funzione dell'efficienza produttiva e di espansione dell'area di vendita dei prodotti nonché l'accreditamento riconosciuto, spesso in via esclusiva, al segno distintivo di un determinato organismo aziendale, anche a prescindere dall'espressa garanzia di qualità materiali, rafforza l'esigenza di assicurare che le scelte di acquisto siano realmente connesse alla conoscenza dell'origine. In mancanza di un sistema di comunicazione adeguato, tuttavia, il consumatore, come già si è detto nelle pagine precedenti, può essere facilmente indotto in errore dall'uniformità esteriore del genere di prodotto acquistato. Questo è il caso di prodotti contrassegnati da segni distintivi che evocano il riferimento all'origine nazionale, mentre le imprese che ne sono titolari risultano delocalizzate.

Nel sistema agroalimentare, si avverte con particolare disagio l'atteggiamento delle grandi imprese di marca, che, attraverso una rete di punti di vendita distribuiti sul territorio, valorizzano i risultati tecnologici solo in termini di *standard* di qualità e di igiene delle

materie prime mentre omettono di dare rilievo al luogo di effettiva origine delle stesse.

Dalla evidenziata *asimmetria* informativa dipende essenzialmente la carenza di funzionamento del mercato, che porta singole strutture delocalizzate ad accrescere artificialmente la propria posizione, introducendo nel prodotto alimentare quelle caratteristiche di origine per le quali il consumatore è disposto a scegliere ed a pagare un prezzo più alto, realizzando, per questa via, un vero e proprio *furto di clientela* ai danni delle strutture che dalla effettiva localizzazione nell'area geografica derivano il potenziale competitivo.

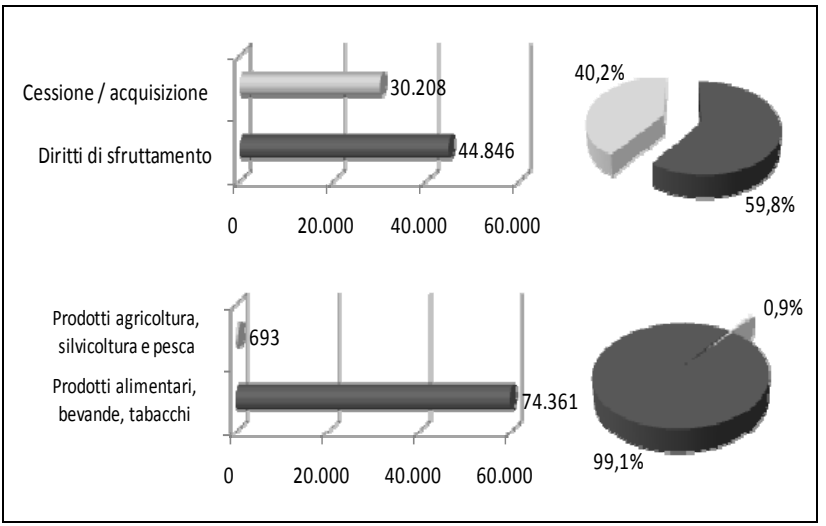
Sul piano della contabilità economica nazionale, la cessione di marchi ad imprese estere rientra nel più ampio panorama delle transazioni commerciali di tecnologia non incorporata in beni fisici, nella forma di diritti di proprietà industriale e intellettuale, come brevetti, licenze, marchi di fabbrica, know-how e assistenza tecnica.

In particolare, l'analisi degli incassi (ovvero delle vendite all'estero di beni e tecnologie immateriali) relativi alle sole imprese produttive del settore agroalimentare, ha evidenziato:

- un valore degli incassi per diritti di sfruttamento di marchi di fabbrica, modelli e disegni di 44,8 milioni di euro in nove anni (2001-2009), cui vanno sommati ulteriori 30,2 milioni di euro provenienti dalla loro cessione ad imprese estere (rispettivamente 59,8% e 40,2% del totale);
- un'incidenza del 3,8% degli incassi per diritti di sfruttamento di marchi di fabbrica, modelli e disegni delle imprese produttive del settore agroalimentare sul totale nazionale (1,1 miliardi di euro) e del 7,2% degli incassi per la loro cessione ad imprese estere (417 milioni di euro);
- la prevalenza assoluta di transizioni commerciali di marchi, modelli e disegni nel settore alimentare, bevande e prodotti a base di tabacco (99,1% degli incassi complessivi, 99,5% degli incassi per diritti di sfruttamento, 98,5% per cessione) rispetto ai prodotti dell'agricoltura, silvicoltura e pesca.

GRAFICO 8

Bilancia tecnologica dei pagamenti; incassi nel settore agroalimentare relativi a marchi di fabbbrica, modelli e disegni
Anni 2001-2009
Valori assoluti (migliaia di euro) e percentuali



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Banca d'Italia.

Le varie tipologie del falso alimentare

Con sempre maggiore frequenza le cronache danno grande risalto al verificarsi di gravi e ripetuti episodi di cosiddetti *falsi alimentari,* che da tempo la Coldiretti regolarmente ha denunciato portando così all'attenzione dell'opinione pubblica la grave situazione del mercato agroalimentare italiano.

Nei paragrafi precedenti è stata correttamente rappresentata la reale e grave entità del fenomeno ed i danni, economici e di immagine, che provoca il falso *Made in Italy* in materia agroalimentare.

Ed ecco che nei supermercati statunitensi ed europei vengono posti in vendita prodotti che evocano specialità italiane – noti sono i casi del *Parmesan* e del *Cambonzola* tedesco, ma ve ne sono numerosi altri – che sono prodotti all'estero con materie prime non italiane, non rispettosi dei disciplinari di produzione.

Non di rado tali prodotti sono anche di scarsa qualità, cosicché oltre ad occupare quote di mercato destinate ai veri prodotti Made in Italy, arrecano anche un danno alla immagine dei prodotti italiani sui mercati internazionali.

Ma anche un altro tipo di *falso alimentare* è molto diffuso.

Polpo surgelato di origine vietnamita posto in vendita nelle pescherie italiane senza la indicazione di provenienza, e di falso filetto di cernia, che in realtà è pangasio tailandese; un milione e seicentomila quintali di latte e cagliate – congelate – che dall'Europa dell'Est e dalla Germania giungono in oltre cinquanta aziende lattiero-casearie pugliesi; tonnellate di grano importate e quintali di olio (pari alla produzione regionale pugliese) importati, che sulle nostre tavole giungono come prodotti apparentemente italiani, ma che del nostro Paese non hanno assolutamente nulla[18]. Questi esempi rappresentano sono solo alcune delle illegalità del mercato agroalimentare emerse recentemente.

---

18 Cfr. *la Repubblica,* cronaca di Bari, del 3 agosto 2010, "Controlli, ora tocca al pesce taroccato" e "Agricoltura, cresce il mercato nero; latte e grano arrivano dall'estero".

Da ultimo – vedi su *la Repubblica* del 3 settembre 2010 l'articolo "Pasta, sugo e mozzarella, 60 miliardi 'mangiati' dal finto made in Italy" –, a seguito di attività di controllo operate anche da rappresentanti della Coldiretti in zone di confine, è emerso che numerose aziende italiane, che godono di notevole prestigio commerciale, importino da paesi esteri in Italia materie prime (latte, cagliate, grano, prosciutti, ecc.), che poi vengono *nazionalizzati* e venduti come prodotti italiani.

La frode in danno dei consumatori è, quindi, del tutto evidente.

Assai diffuso è, inoltre, anche il fenomeno per cui importanti aziende italiane fanno lavorare i loro prodotti all'estero, con materie prime presumibilmente non italiane, per poi rivenderli anche in Italia come *Made in Italy* soltanto perché l'ultima fase della lavorazione (ad esempio l'impacchettamento) avviene in uno stabilimento sito in territorio italiano. Così come emerge dai numerosi controlli della Guardia di Finanza.

Come contenere il fenomeno

Per controllare e reprimere un fenomeno così diffuso e vario, che produce danni assai rilevanti ai produttori italiani di materie prime – agricoltori – ed ai consumatori, che spesso acquistano prodotti non solo non genuini, ma anche di scarsa qualità e talvolta anche pericolosi e dannosi per la salute, è necessario fare ricorso a diversi strumenti di intervento.

È evidente che per contenere il fenomeno dei falsi e delle truffe alimentari – si pensi, oltre ai casi del *Parmesan* e del *Cambozola* tedesco già citati, al *Parma* venduto in Spagna, alla *Fontina* danese e/o svedese, che nulla hanno a che vedere con quella della Val d'Aosta, al *Pompeian olive oil* prodotto nel Maryland e addirittura alle penne ed ai fusilli tricolore *Di Peppino* prodotti in Austria – è necessario intervenire a livello internazionale con molta forza politica e determinazione per nuovi accordi commerciali nell'ambito del WTO.

In particolare, è necessario pretendere un maggiore rigore nella applicazione delle norme che tutelano i marchi ed i segni distintivi dei vari prodotti punendo nei singoli Stati ogni ingannevole imitazione ed ogni indicazione suggestiva che possa confondere i

prodotti *Made in Italy* con similari alimenti prodotti in altre parti del mondo.

Soltanto in tal modo è possibile valorizzare la tipicità dei singoli prodotti, tutelare da inganni i consumatori e porre i presupposti per una leale, e, quindi, salutare, concorrenza commerciale.

Anche a livello di Unione europea è necessario intervenire nella stessa direzione estendendo in particolare a tutti i prodotti alimentari l'obbligo di indicare l'origine geografica di tutti i componenti dei prodotti stessi.

Va detto che l'Ue ha predisposto una complessa normativa, poi recepita anche dallo Stato italiano, sulla *tracciabilità* e *rintracciabilità* dei prodotti agroalimentari.

È quasi superfluo ricordare che la *tracciabilità* è il processo attraverso il quale si può seguire un prodotto da monte a valle della filiera registrando informazioni in ogni fase della sua lavorazione, mentre la *rintracciabilità* è il processo inverso, cioè quello che riprende e collega tutte le informazioni precedentemente archiviate in modo tale da potere risalire alla storia del prodotto ed alle relative responsabilità nelle diverse fasi della lavorazione.

Il limite di tale legislazione, che, comunque, contiene spunti molto interessanti, è costituito dal fatto che ai fini della tracciabilità non è fondamentale individuare l'origine geografica o il luogo di trasformazione e/o confezionamento del prodotto, ma il nome delle aziende che hanno partecipato alla produzione e che ne sono, quindi, direttamente responsabili.

Si tratta, pertanto, di una legislazione incentrata sull'autoresponsabilizzazione delle aziende produttrici, anche nei confronti dei consumatori.

La garanzia per questi ultimi però non potrà considerarsi adeguata fino a quando non sarà normativamente stabilito l'obbligo, per tutti i prodotti alimentari, della indicazione della loro origine geografica.

Questo perché la qualità del prodotto alimentare è ciò che deriva dalla attività umana che combina fattori naturali (caratteristiche pedologiche e climatiche, orografia, sorgenti, fiumi, laghi, costa, biodiversità vegetale ed animale) e fattori umani (usi, costumi e tradizioni, esperienza, capacità professionale, uso oculato e lungimirante delle risorse, rapporto fra uomo ed ambiente nella storia).

Pur non volendo analizzare in modo puntuale la complessa normativa in discussione, sarà sufficiente ricordare che è il regolamento 178/2002/CE che ha fissato i princìpi ed i requisiti generali della legislazione alimentare, ha istituito l'Autorità europea per la sicurezza alimentare – AESE – ed ha stabilito procedure nel campo della sicurezza alimentare e della rintracciabilità.

Il regolamento, entrato in vigore il primo gennaio del 2005, ha introdotto il principio generale del diritto dei cittadini ad una informazione chiara e precisa.

Uno dei limiti della normativa in esame è costituito dal fatto che il decreto legislativo n.190 del 5 aprile 2006 prevede per la violazione delle disposizioni in materia di rintracciabilità e delle altre disposizioni – articoli 18, 19 e 20 del regolamento n.178/2002/CE – sanzioni amministrative pecuniarie non elevate se si considera che destinatari degli obblighi sono spesso imprese multinazionali particolarmente solide dal punto di vista economico.

Si tratta, quindi, di un bene, che a differenza di tanti altri, meriterebbe una tutela penale adeguata o, comunque, un sistema sanzionatorio più efficace, che preveda, oltre a sanzioni pecuniarie più elevate che possano costituire deterrente anche per produttori economicamente forti, anche sanzioni accessorie, quali ad esempio la chiusura temporanea di stabilimenti che non rispettino in modo puntuale le disposizioni del decreto 178/2002. In questo caso un ruolo determinante può essere ricoperto dal sistema della comunicazione che avrebbe il dovere di informare i consumatori sui "trucchi" e i "sotterfugi" messi in atto dai grandi produttori.

La tutela penale e la depenalizzazione

Non vi è dubbio che vi sia una sottovalutazione del problema se è vero, come è vero, che manca la previsione di specifici reati nella normativa di settore e che per garantire una tutela penale adeguata è necessario fare ricorso a reati del Codice penale che tutelano in via prioritaria beni del tutto diversi, quali la fede pubblica – violazione dell'articolo 474 C.p. posto a tutela dei marchi e segni distintivi – e l'ordine economico – violazione degli articoli 515, 516 e 517 C.p.

Ed, invece, come si è già rilevato, il diritto dei cittadini ad una sana e corretta alimentazione costituisce niente altro che un aspetto del più generale diritto alla salute, che è costituzionalmente garantito.

Cosicché una tutela penale specifica nella materia in discussione sarebbe certamente da prevedere. Infatti non si può combattere e vincere con armi spuntate una battaglia per il diritto alla salute, per la valorizzazione delle biodiversità e, quindi, per la tutela ambientale, per la difesa della tipicità dei prodotti, per la tutela degli agricoltori italiani e per impedire un rilevante danno economico.

A dispetto delle considerazioni fatte, il Legislatore ha progressivamente provveduto a depenalizzare la maggior parte degli illeciti riguardanti l'igiene e la sicurezza degli alimenti[19].

Ciò presumibilmente è avvenuto per un duplice ordine di ragioni: l'urgenza di alleggerire in maniera significativa un sistema penale sull'orlo del collasso e cercare di garantire tempi ragionevoli di definizione dei processi.

Tuttavia, sembra che per il settore degli illeciti agroalimentari, come si è già rilevato, siano prevalenti le esigenze di una tutela giuridica più efficace e che abbia una maggiore capacità deterrente, tenuto conto della importanza dei beni da tutelare, dei rilevanti danni al *Made in Italy* ed alla economia nazionale e dell'indubbio incremento dei crimini agroalimentari.

Sembra che negli ultimi anni il Legislatore abbia acquisito consapevolezza di tali problemi ed abbia attuato una inversione di tendenza, prevedendo delle ipotesi di reato più specifiche ed introducendo nel sistema sanzioni penali accessorie, che potrebbero risultare di indubbia efficacia.

La tutela della salute pubblica: articoli 439, 440, 442, 444 e 452 C.p.

Passando ad un rapido esame delle norme penali di maggiore rilievo e significatività utili per una strategia di contrasto alle sofisticazioni alimentari ed al così detto *falso alimentare*, vanno in primo luogo considerate quelle poste direttamente a tutela della salute e disciplinate dal titolo VI – delitti contro l'incolumità pubblica – capo II – dei delitti di comune pericolo mediante frode.

L'interesse tutelato dagli articoli 439 (avvelenamento di acque o di sostanze alimentari), 440 (adulterazione e contraffazione di

19 Ed, infatti, prima con la legge n.689 del 1981 e poi con il decreto legislativo n.507 del 1999, in attuazione della legge n.205 del 1999, la maggior parte dei reati previsti nel settore specifico – fatte salve alcune violazioni (artt. 5, 6 e 12) della legge 283 del 1962 – sono stati ridotti al rango di illeciti amministrativi.

sostanze alimentari), 442 (commercio di sostanze alimentari contraffatte o adulterate), 444 (commercio di sostanze alimentari nocive) e 452 (delitti colposi contro la salute pubblica) del Codice penale, è la salute pubblica.

L'articolo 439 C.p — Con riferimento al delitto di cui all'articolo 439 C.p. si tratta di una tutela penale per così dire anticipata, nel senso che non solo non è necessario che un evento di danno alle persone si sia verificato, ma non è nemmeno necessario che si crei un pericolo effettivo per le persone, perché, essendo la minaccia per l'interesse collettivo tutelato assai grave, il pericolo è presunto dal Legislatore. Cosicché è punito chiunque avveleni acque o sostanze destinate alla alimentazione, prima che siano attinte o distribuite per il consumo purché un pericolo sia comunque ravvisabile per la quantità e qualità di sostanze inquinanti immesse (vedi Cass., Sez. IV, 13 febbraio – 17 aprile 2007, n.15216). In ogni caso l'avvelenamento non deve necessariamente avere potenzialità letale, essendo sufficiente che abbia idoneità a nuocere alla salute (così Cass., Sez. I, 26 settembre – 23 ottobre 2006, n.35456).

L'articolo 440 C.p. — L'articolo 440 C.p. – adulterazione e contraffazione di sostanze alimentari – punisce chiunque corrompe (immissione negli alimenti di sostanze che ne alterino la presenza rendendoli pericolosi per la salute), adultera (alterazione della natura genuina di una sostanza con l'aggiunta di elementi nocivi alla salute) o contraffà (formazione ex novo di sostanze alimentari pericolose) sostanze alimentari. Per tale ipotesi di reato il pericolo deve essere concreto nel senso che il giudice deve accertare con scrupolo ed in base a precise cognizioni scientifiche la effettiva pericolosità della sostanza adulterata o contraffatta per la salute umana, non essendo, però, necessario che un evento di danno si verifichi.

Gli articoli 442 e 444 C.p. — L'articolo 442 C.p. punisce chiunque ponga in commercio sostanze alimentari avvelenate, corrotte, adulterate o contraffatte in modo pericoloso alla salute pubblica, mentre l'articolo 444 C.p. punisce chiunque ponga in commercio sostanze destinate alla alimentazione non contraffatte e non adulterate, ma comunque pericolose e nocive per la salute (si pensi agli integratori alimentari (Cass., Sez. III, 7 maggio – 2 luglio 2008, n. 26518) ed alla detenzione per la vendita di carne avariata (Cass.,

11 gennaio 1990, Conti). Anche in siffatte ipotesi il pericolo deve essere concreto, nel senso che la pericolosità della sostanza posta in vendita deve essere accertata specificamente a mezzo di adeguati strumenti probatori, che normalmente consistono in indagini peritali, anche se la pericolosità può essere desunta da qualsiasi idoneo elemento di prova (Cass., Sez. I, 23 settembre – 20 ottobre 2004, n. 41106).

L'articolo 452 C.p. — L'articolo 452 C.p. – delitti colposi contro la salute pubblica – punisce chiunque commetta per colpa e, quindi, per imprudenza, negligenza, imperizia o violazione di norme e regolamenti, uno dei fatti di cui agli articoli dinanzi esaminati. Bisogna, infatti, ricordare che la normativa comunitaria – regolamento n. 852 del 2004 – assegna precise responsabilità all'operatore circa la sicurezza alimentare, che deve essere garantita in tutte le fasi anche mediante l'applicazione di adeguate procedure basate sul sistema di autocontrollo. Si tratta di una ipotesi di colpa per violazione di una regola cautelare comunitaria.

Il delitto di falso di cui all'articolo 474 C.p.

Interessante e certamente utile nella strategia di contrasto alle falsificazioni del *Made in Italy* è il delitto previsto dall'articolo 474 C.p. – introduzione nello Stato e commercio di prodotti con segni falsi –, che tutela in via prioritaria la fede pubblica, ovvero l'affidamento dei cittadini nei marchi o segni distintivi, che individuano le opere dell'ingegno ed i prodotti industriali e ne garantiscono la circolazione.

La norma, che è applicabile anche per i prodotti alimentari ottenuti a seguito di trasformazione delle materie prime e venduti con un marchio o un segno distintivo registrato, nel tutelare la fede pubblica finisce con l'apprestare uno strumento particolarmente utile per la difesa dei produttori, enormemente danneggiati dalle imitazioni e dalle falsificazioni; proprio per tale ragione si è parlato di plurioffensività del reato, essendo gli interessi tutelati quelli della fede pubblica e del patrimonio.

I reati contro l'ordine economico

Centrali per la tutela del *Made in Italy* sono i reati previsti dagli articoli 515, 516 e 517 C.p., che, pur non essendo specificamente diretti alla repressione delle frodi alimentari, dal momento che l'interesse tutelato è quello dell'ordine economico e, quindi, della lealtà ed onesta nelle pratiche commerciali, possono essere utilmente adoperati per il contrasto alle frodi alimentari, come non ha mancato di rilevare il Legislatore, che – con la legge 23 luglio 2009 n.99 – ha arricchito il quadro normativo aggiungendo gli articoli 517 *bis,* 517 *ter,* 517 *quater* e 517 *quinquies* C.p., oltre che gli articoli 474 *bis,* 474 *ter* e 474 *quater* C.p. diretti a rafforzare la risposta punitiva nella materia in discussione.

L'articolo 515 C.p. — L'articolo 515 C.p. punisce l'esercente di una attività commerciale che consegni all'acquirente una cosa mobile per un'altra, un aliud pro alio, come insegna un antico brocardo, ovvero una cosa che per origine, provenienza, qualità o quantità sia diversa da quella dichiarata o pattuita. A differenza di quanto previsto negli articoli indicati precedentemente non vi è bisogno, con riferimento agli artt. 515, 516 e 517 C.p., che si ponga in pericolo la salute ed il benessere dei consumatori in quanto il Legislatore ha ritenuto che tali pratiche fossero penalmente rilevanti perché facevano venire meno la lealtà e la correttezza che deve contraddistinguere gli scambi commerciali. La norma ha trovato vasta applicazione ed è impossibile riportarne tutti i casi; sarà sufficiente, a titolo di esempio, ricordare che il reato è stato ritenuto sussistente nella ipotesi di vendita di carne congelata per carne fresca, di vendita di pesce scongelato senza specificare tale qualità, nella consegna di *emmenthal bavarese* in luogo dell'*emmenthal svizzero*, nella consegna di prosciutto crudo non di Parma a chi aveva richiesto *prosciutto di Parma*, la cui denominazione di origine è riservata dall'articolo 1 della legge n.26 del 1990 esclusivamente a prodotti che abbiano determinate caratteristiche e prerogative (così Cass., Sez. III, 17 maggio - 7 giugno 2001, n.23008), reato ritenuto sussistente anche dopo la trasformazione in illecito amministrativo delle sanzioni previste dalla citata legge n.26 del 1990, proprio perché i delitti di cui agli articoli 515 e 517 C.p. hanno ad oggetto la tutela del leale esercizio del commercio, nella consegna di mozzarella, qualificata come di *bufala campana dop*, che era stata

prodotta in parte con latte bufalino surgelato anziché fresco in contrasto con l'articolo 3 del disciplinare di produzione approvato con Dpcm 10 maggio 1993 (così Cass., Sez. III, 17 giugno - 25 agosto 2004, n.34936).

L'articolo 516 C.p. — L'articolo 516 C.p. – vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine – punisce chiunque ponga in vendita (…) come genuine sostanze alimentari non genuine. Tale norma, in considerazione della importanza dell'oggetto della transazione commerciale (le sostanze alimentari), appresta per queste ultime una tutela anticipata rispetto alla frode in commercio di cui all'articolo 515 C.p. perché non punisce la consegna, ma la semplice *messa in commercio*. A differenza dei reati di cui agli articoli 439 e seguenti C.p. non è richiesta la nocività dell'alimento posto in commercio, ma è sufficiente la non genuinità dello stesso, che è ravvisabile sia nel caso della modificazione dell'alimento con la commistione dello stesso con sostanze estranee alla sua composizione naturale (adulterazione o contraffazione) sia nel caso di prodotto che contenga sostanze diverse da quelle che la legge prescrive per la sua composizione.

136 *L'articolo 517 C.p.* — Di grande rilievo è l'articolo 517 C.p. – vendita di prodotti industriali con segni mendaci – che punisce chiunque ponga in vendita (…) prodotti industriali, con nomi, marchi o segni distintivi nazionali o esteri, atti ad indurre in inganno il compratore sulla origine, provenienza o qualità (…) del prodotto. A differenza dell'articolo 474 C.p.p. non si richiede che il marchio o il segno distintivo sia registrato o riconosciuto internazionalmente, né è necessario che sia contraffatto o alterato, essendo sufficiente una semplice *imitazione* del segno distintivo, a condizione però che l'imitazione sia idonea a trarre in inganno un consumatore di media diligenza, come ha chiarito la Suprema Corte. Molto si è discusso del momento in cui si poteva ritenere realizzata la *messa in vendita* e mentre alcune pronunce ritenevano che la presentazione alla Dogana non consentisse di ritenere consumato il reato, altre pronunce ritenevano esattamente il contrario. Proprio per risolvere il contrasto interpretativo esistente in ordine al momento consumativo del reato di vendita di prodotti con segni mendaci di cui all'articolo 517 C.p., il Legislatore ha introdotto, secondo la Corte Suprema, il reato di cui all'articolo 4, comma quarantanove, della legge 24 dicembre 2003,

n.350 chiarendo che esso si perfeziona nel momento della presentazione dei prodotti e delle merci alla dogana (Cass., Sez. III, 21 ottobre 2004 - 2 febbraio 2005, n.3352). Sembra, inoltre, da condividersi l'orientamento secondo il quale l'articolo 4 della legge citata abbia una estensione più ampia dell'articolo 517 C.p., sia sotto il profilo dell'oggetto materiale del reato, che in relazione alla condotta, in quanto punisce la commercializzazione di prodotti industriali, agricoli o alimentari, i quali abbiano una indicazione di origine o di provenienza falsa, ossia non corrispondente alla realtà, ovvero fallace, ossia atta a trarre in inganno. La legge 350 del 2003 ha anche stabilito con l'articolo 4, comma sessantunesimo, l'importante principio che il marchio *Made in Italy* possa essere utilizzato soltanto a merci prodotte interamente in Italia o assimilate ai sensi della normativa europea in materia di origine, secondo la quale il marchio suddetto può essere utilizzato anche quando una lavorazione o trasformazione sostanziale realizzata in territorio italiano abbia realizzato un prodotto nuovo o abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione. Altro problema di particolare interesse è quello concernente la interpretazione, gravida di conseguenze pratiche, del termine *provenienza* di cui all'articolo 517 C.p. Secondo un indirizzo tradizionale con l'espressione *provenienza* ed *origine* del prodotto usata dall'articolo 517 C.p. il Legislatore ha inteso fare riferimento alla provenienza del prodotto da un determinato produttore e non da un determinato luogo, posto che l'origine e la provenienza sono funzionali al terzo requisito costituito dalla qualità dell'opera o del prodotto garantita appunto da un imprenditore che ha la responsabilità giuridica, economica e tecnica del processo di produzione (cfr. Cass., Sez. III, 10 febbraio 2010, n.15374). Cosicché non vi sarebbe alcun obbligo per l'imprenditore di indicare il luogo di fabbricazione; è altresì evidente che se però una tale indicazione venga volontariamente apposta, la falsità della stessa è idonea di per sé sola a trarre in inganno sull'origine del prodotto. L'orientamento indicato sarebbe, secondo la Corte di Cassazione, in linea con la normativa europea in tema di libera circolazione dei beni e servizi. La interpretazione restrittiva dell'articolo 517 C.p. è stata giustamente criticata da parte della dottrina perché effettivamente la Suprema Corte non sembra tenere in considerazione il fatto che l'apposizione sul prodotto del marchio della ditta italiana può ingenerare l'equivoco che la fabbricazione dello stesso sia avvenuta nel nostro Paese, cosicché non si può

negare che in molte situazioni la comunicazione del marchio e la relativa pubblicità possono essere idonee a trarre in inganno il consumatore sul luogo di provenienza del prodotto. La citata sentenza ha però riaffermato un principio di grande importanza; essa ha, infatti, ritenuto l'indicazione di provenienza geografica necessaria per i prodotti agricoli o alimentari perché la loro qualità essenzialmente dipende dall'ambiente naturale e umano in cui sono coltivati, trasformati e prodotti; cosicché per tali prodotti per origine del prodotto deve intendersi propriamente la sua origine geografica o territoriale; ciò dovrebbe valere, contrariamente a quanto affermato dalla Corte di Cassazione alcuni anni fa (Cass., Sez. III, 15 marzo - 12 luglio 2007, n.27250) per tutti i prodotti agroalimentari e, quindi, non solo per i prodotti recanti il marchio DOP o IGP, ma anche per quelli così detti generici.

L'articolo 517 bis C.p. — Con l'articolo 5 del decreto legislativo n.507 del 30 dicembre 1999 il Legislatore, resosi probabilmente conto dell'indebolimento complessivo del sistema repressivo in materia di illeciti nel settore alimentare per effetto della vasta depenalizzazione dei reati previsti per tale settore attuata proprio con la citata legge, ha disposto, con la introduzione dell'articolo 517 bis C.p., l'aumento – fino ad un terzo per effetto dell'articolo 64 C.p. – delle pene previste dagli articoli 515, 516 e 517 C.p. quando i fatti da essi previsti hanno ad oggetto alimenti o bevande la cui denominazione di origine o geografica e le cui specificità sono protette dalle leggi vigenti. Si tratta, però, di norma del tutto insufficiente ed inefficace, posto che il minacciato aumento di pena può essere facilmente annullato attraverso il giudizio di comparazione di cui all'art. 69 C.p. tra l'aggravante e le attenuanti riconosciute. Tuttavia con il secondo comma del citato articolo 517 *bis* C.p. il Legislatore ha introdotto due pene accessorie facoltative, la cui applicazione è, quindi, demandata alla discrezionalità del giudice, di particolare efficacia per *i fatti di particolare gravità ed in caso di recidiva specifica* e precisamente la *chiusura temporanea dello stabilimento o dell'esercizio ovvero la revoca della licenza* di commercio. Analoghe pene accessorie facoltative – *chiusura definitiva dello stabilimento o dell'esercizio e revoca della licenza* – sono state previste dallo stesso decreto legislativo con l'art. 6 in caso di condanna per i reati previsti dagli articoli 5, 6 e 12 della legge 30 aprile 1962 n.283 sulla igiene della produzione e della vendita di

alimenti e bevande *se il fatto è di particolare gravità e da esso è derivato pericolo per la salute*, nonché in caso di recidiva specifica. A differenza della ipotesi prevista per la violazione degli artt. 515, 516 e 517 C.p. nel caso in esame è necessario che l'adulterazione degli alimenti e bevande abbia creato un pericolo concreto per la salute; inoltre le due condizioni – *particolare gravità e pericolo per la salute* – debbono sussistere congiuntamente.

L'articolo 517 quater C.p. — La legge 23 luglio 2009 n.99 ha previsto l'inserimento nel Codice penale dell'articolo 517 quater – contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari – che punisce chiunque contraffa o comunque altera indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari e chiunque introduca nel territorio dello Stato o detenga per la vendita (…) tali prodotti. È il caso di sottolineare che è la prima volta che nell'ordinamento penale italiano è stato introdotto il reato specifico di contraffazione di prodotti agroalimentari con specifico riferimento ai prodotti con marchio DOP o IGP, che costituiscono il *Made in Italy* agroalimentare. Si tratta di un delitto e non di una semplice contravvenzione o di un illecito amministrativo, il che significa che è stata apprestata una tutela più rispettosa degli importanti valori in gioco e che ha tenuto conto degli enormi danni causati alla economia nazionale ed ai consumatori dalle contraffazioni in questo delicato settore. Di particolare interesse è il terzo comma dell'articolo 517 *bis* C.p. perché tale disposizione stabilisce, analogamente a quanto disposto dalla stessa legge 99/2009 per le condanne per i reati di cui agli artt. 473 e 474 C.p. (contraffazione e uso di marchi e segni distintivi contraffatti e/o alterati), che in caso di condanna per la violazione dell'articolo 517 *quater* C.p. il giudice *deve ordinare la confisca* delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato o che ne sono l'oggetto, il prodotto, il prezzo o il profitto, con un richiamo esplicito alle disposizioni dell'art. 240 C.p., che disciplinano in via generale l'istituto della confisca. Ove mai non fosse possibile la confisca dei beni indicati il giudice ordinerà la confisca dei beni del condannato per un valore corrispondente al profitto – così detto sequestro per equivalente di cui all'art. 322 *ter* C.p. Risulta interessante l'efficacia di un tale provvedimento, che può essere adottato anche nella fase iniziale del procedimento e non dopo i tempi lunghi necessari per pervenire ad una condanna

definitiva dell'imputato. Di particolare rilievo è anche la circostanza aggravante introdotta dal terzo comma dell'art. 517 *quater* C.p., che ha richiamato l'analoga disposizione prevista dall'art. 474 *ter* C.p., inserito dall'art. 15 della stessa legge 99/2009; secondo tale disposizione è punito più gravemente chi *in modo sistematico ovvero attraverso l'allestimento di mezzi ed attività organizzate* commetta i reati di cui al primo e secondo comma dell'art. 517 *quater* C.p. Infine, al fine di rendere più incisive e veloci le indagini per i reati di cui agli articoli 473, 474 e 517 *quater* C.p. è stata introdotta una speciale attenuante per chi aiuti concretamente l'Autorità procedente a ricostruire i fatti, a catturare i concorrenti nei reati ed a recuperare i profitti illeciti conseguiti. Anche in questo caso si tratta di uno strumento che opportunamente sperimentato per la repressione di altri gravi delitti potrebbe rivelarsi molto utile nella strategia di contrasto ai crimini agroalimentari.

Alcune conclusioni

Trarre delle indicazioni conclusive in una materia di tale complessità e dove gli interessi economici sono così forti non è davvero facile.

Resta il problema della necessità di indicare in etichetta la provenienza delle materie prime perché certamente i cittadini hanno il diritto di sapere, al fine di compiere le scelte ritenute opportune, quale sia la provenienza di alcuni componenti dei prodotti acquistati; ciò che si sottovaluta, infatti, è proprio il diritto del cittadino-consumatore, che non si vede per quale ragione debba essere all'oscuro dell'origine dei prodotti, posto che i luoghi di coltivazione e la competenza e tradizione dei coltivatori incidono in modo rilevante sulla qualità del prodotto.

Ciò detto, non vi è dubbio che si debba agire a livello comunitario ed a livello del Legislatore nazionale per estendere l'obbligo di indicazione in etichetta del luogo di provenienza e di origine a tutti i prodotti agroalimentari, essendo questo il metodo per assicurare la necessaria trasparenza in un mercato per molti aspetti ancora oscuro ai consumatori.

L'altra azione a livello internazionale da compiere con la dovuta forza è quella nei confronti del WTO per cercare di porre un argine alle numerose illegali imitazioni di famosi marchi italiani utilizzati nel mercato internazionale, fatto che sottrae fette consistenti di tale mercato ai prodotti italiani, ai quali, peraltro, sovente il ritorno negativo in termini di pubblicità è dato dalla scarsa qualità dei prodotti commerciati.

Un altro interrogativo riguarda la reale adeguatezza del sistema repressivo a grandi linee descritto.

Ora non vi è dubbio che molte norme possano essere migliorate e rese più incisive – come non si è mancato di notare e come hanno rilevato molti operatori che hanno richiesto una precisazione ed una estensione della portata dell'articolo 517 C.p. – con più specifico riferimento ai prodotti agroalimentari ed alla necessità che venga indicato con precisione il luogo di *provenienza e/o di origine dei singoli prodotti.*

È pur vero, però, che la strada imboccata di recente dal Legislatore con la introduzione dell'articolo 517 *quater* C.p. e con la previsione di incisive pene accessorie appare corretta.

Il vero problema è allora, al di là delle modifiche legislative che possano apparire utili, è capire perché l'attuale sistema repressivo, che sarà non del tutto sufficiente, ma che pure è molto articolato, non dà i frutti sperati. Il problema è, infatti, sempre quello di fare funzionare al massimo il sistema esistente prima di modificarlo.

Sono numerosi gli organi che si occupano del fenomeno, e molti di essi anche assai qualificati, ma spesso difetta un coordinamento tra di essi con inevitabili conseguenze sulla qualità dei risultati dei controlli; si dovrà, pertanto, lavorare alacremente alla risoluzione di questa problematica.

L'organizzazione giudiziaria e la formazione dei giudici

Altro fronte importante nella strategia di contrasto ai *falsi alimentari* dovrebbe essere quello giudiziario. Ebbene, pur volendo prescindere dalla cronica lentezza delle indagini e dei processi, che caratterizza tutto il sistema penale italiano, va detto che in questa materia vi è qualche elemento in più da considerare.

Per antica tradizione quelli di cui si è discusso, fatta eccezione per i reati di cui agli articoli 439 e seguenti del Codice penale – quelli contro la pubblica incolumità –, sono sempre stati considerati reati minori demandati inizialmente alla cura dei pretori. Successivamente, dopo l'abolizione dei pretori e la unificazione degli uffici di procura, i reati di cui agli artt. 515, 516 e 517 C.p. non hanno avuto migliore fortuna perché è del tutto evidente che in un ufficio, che deve occuparsi di gravi crimini, i reati in discussione vengano considerati minori e, comunque, facili preda della prescrizione. Tutto ciò ha determinato, fatta eccezione per poche *isole felici* della Penisola, l'assenza di consolidate metodiche

di intervento e la mancanza di raccordi stabili tra gli organi deputati al controllo e le Autorità giudiziarie inquirenti.

Eppure proprio in un settore come questo una strategia comune di intervento tra tutti gli uffici di Procura ed uno *standard* comune di indagini dovrebbe essere assicurato. Qualcuno ha osservato che, tenuto conto della entità del fenomeno, del livello internazionale dello stesso e della necessità di garantire iniziative giudiziarie tendenzialmente uniformi su tutto il territorio nazionale, sarebbe necessaria una struttura di coordinamento e di impulso di livello nazionale articolata sul modello della Procura Nazionale Antimafia. Probabilmente se si vuole davvero invertire la tendenza in questo delicato settore e fornire una risposta alle crescenti richieste dei cittadini-consumatori si deve operare in tale direzione.

Resta poi il capitolo della necessaria formazione professionale dei pubblici ministeri e dei giudici. In materia non vi è una adeguata preparazione universitaria e bisogna dire che, scorrendo l'elenco degli incontri di studio predisposti dal Consiglio Superiore della Magistratura, scarsi sono i momenti di approfondimento della materia in discussione, che, invece, richiede nella applicazione delle norme esistenti la soluzione di problemi giuridici spesso complessi per il continuo intersecarsi e sovrapporsi di norme nazionali, generali e specifiche, e comunitarie, di differente efficacia nel nostro ordinamento.

Ebbene bisogna agire, sia a livello nazionale presso il Consiglio Superiore della Magistratura che a livello locale presso gli organi di formazione decentrata, per rendere più frequenti i momenti di riflessione nel settore considerato, coinvolgendo non solo, oltre ovviamente ai magistrati, esperti professori universitari, ma anche rappresentanti degli organi di controllo – che spesso possono vantare nella materia considerata un livello di professionalità assai elevato ed una notevole esperienza – e delle organizzazioni di categoria, che hanno compiuto accurati approfondimenti delle diverse questioni sul tappeto. Del resto, è evidente che soltanto una continua riflessione comune di tutti coloro che operano nel settore ed un continuo confronto potranno consentire di individuare le strategie più opportune ed efficaci per un reale contrasto del fenomeno del *falso in tavola.*

REATI AGROALIMENTARI: ATTIVITÀ DI VIGILANZA E RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA

Premessa

Nel nostro Paese, le norme a tutela del settore agroalimentare possono (e anzi debbono) essere ulteriormente migliorate. Sin d'ora, peraltro, forniscono strumenti potenzialmente preziosi agli operatori.

Tuttavia, le norme anche più rigorose non assolvono alla loro funzione, se rimangono scritte sulla carta. Ed è purtroppo la larga disapplicazione delle norme vigenti uno dei fenomeni che più caratterizzano l'Italia.

Una causa della mancata applicazione della normativa, non l'unica, ma determinante, è ravvisabile nella carenza dei controlli. Una carenza che contraddistingue, anzitutto, i controlli interni alle imprese. Ma una carenza che insidia anche i controlli esterni, quelli affidati sia agli organi di vigilanza sia alla magistratura.

Le carenze nei controlli degli organi di vigilanza

Numerosi sono gli organi della Pubblica amministrazione chiamati a vigilare sull'osservanza delle norme a tutela del settore agroalimentare. Eppure, i controlli espletati da questi organi si rivelano spesso insufficienti, come ancora ultimamente è emerso in occasione della vicenda delle cosiddette "mozzarelle blu".

Avremmo bisogno di una Pubblica amministrazione rigenerata: una P.A. efficiente, preparata, non condizionata da interessi esterni; una P.A. che sappia rendere inutile il continuo ricorso alla magistratura, che sappia sfruttare quelle cospicue energie presenti al suo interno che restano in larga misura inutilizzate, quando non addirittura mortificate.

In questo senso, alcune specifiche indicazioni sono suggerite dalle esperienze ispettive. Occorre in particolare:

- arricchire gli organici e la professionalità degli organi ispettivi;
- premiare, non punire, gli ispettori che si prodigano nell'attività di vigilanza;

- scongiurare ogni confusione tra l'attività di vigilanza e una sostanziale attività di consulenza;
- evitare che l'ispettore preannunzi le ispezioni, o addirittura le effettui su richiesta dell'azienda;
- effettuare ispezioni realmente penetranti e incisive;
- impedire che determinati stabilimenti siano affidati alle cure dei medesimi ispettori e, a questo scopo, introdurre meccanismi di rotazione, a salvaguardia della trasparenza della loro azione;
- vigilare affinché le analisi dei campioni siano effettuate da laboratori dotati delle necessarie risorse, competenze, procedure, al fine di evitare un fenomeno ricorrente quale quello di ricerche sui campioni incomplete o non corrette e dunque facilmente contestabili dalle parti interessate.

Le carenze nell'azione giudiziaria

Non basta, peraltro, denunciare le carenze degli organi di vigilanza. Bisogna prendere atto senza inutili infingimenti e senza falsi pudori che sono inadeguati anche gli interventi dell'Autorità giudiziaria.

Purtroppo, nel nostro Paese, vi sono zone in cui i processi in materia agroalimentare proprio non si celebrano, ed altre in cui si celebrano, ma con una tale lentezza che troppo spesso si arriva poi alla reiscrizione del reato.

Inevitabile, in un simile contesto, è che, tra le imprese, possa diffondersi un senso d'impunità, la devastante idea che sia consentito violare le regole (in danno del consumatore e delle aziende che operano correttamene) senza incorrere in effettive responsabilità.

Proposte operative: il sequestro preventivo e la segnalazione alla autorità competente

Pressante diventa, a questo punto, un interrogativo: che cosa fare?

Da questo punto di vista, è proficua una ricognizione dei meccanismi offerti dalla legislazione in vista di una effettiva applicazione delle regole.

Una prima proposta operativa è quella di incentivare l'utilizzo dello strumento del sequestro preventivo previsto dall'art. 321 C.p.p. nel caso in cui vi sia «pericolo che la libera disponibilità di una cosa pertinente al reato possa aggravare o protrarre le conseguenze di esso ovvero agevolare la commissione di altri reati».

Non meno preziosa è un'altra strada, quella che conduce ad attivare i meccanismi della Pubblica amministrazione: il pm, una volta accertata la presenza sul mercato di un prodotto irregolare o pericoloso, indirizza una segnalazione all'Autorità amministrativa o sanitaria competente per le necessarie determinazioni volte a bloccarne l'ulteriore produzione e/o commercializzazione.

La responsabilità amministrativa degli Enti

Nella prassi giudiziaria, resta purtroppo ancora largamente trascurata una norma introdotta nel 2009 e potenzialmente destinata a fornire un ulteriore strumento nell'azione vòlta ad arginare reati altamente insidiosi anche nel mondo alimentare.

L'art. 15, comma 7, lettera b), della legge 23 luglio 2009 n.99 ha, infatti, esteso la responsabilità amministrativa degli enti anche ad alcuni delitti contro l'industria e il commercio previsti dal Codice penale, inserendo nel d.lgs. 8 giugno 2001 n.231 il nuovo art. 25 bis1, recante la rubrica "Delitti contro l'industria e il commercio":

«1. In relazione alla commissione dei delitti contro l'industria e il commercio previsti dal Codice penale, si applicano all'ente le seguenti sanzioni pecuniarie:

- a) per i delitti di cui agli articoli 513, 515, 516, 517, 517-*ter* e 517-*quater* la sanzione pecuniaria fino a cinquecento quote;
- b) per i delitti di cui agli articoli 513-*bis* e 514 la sanzione pecuniaria fino a ottocento quote.

2. Nel caso di condanna per i delitti di cui alla lettera b) del comma 1 si applicano all'ente le sanzioni interdittive previste dall'articolo 9, comma 2».

Sono sei le condizioni fondamentali[20] che debbono verificarsi affinché sussista la responsabilità amministrativa di un ente nel settore dei delitti contro l'industria e il commercio.

---

20 A) La prima condizione è che sia stato commesso il cosiddetto reato presupposto. L'art. 25-*bis*1 d.lgs. n.231/2001 inserisce nel catalogo dei reati-presupposto "i delitti di cui agli articoli 513, 513-*bis*, 514, 515, 516, 517, 517-*ter* e 517-*quater*", e, dunque, i seguenti reati previsti dal Codice penale:

- turbata libertà dell'industria o del commercio;
- illecita concorrenza con minaccia o violenza;
- frodi contro le industrie alimentari;
- frode nell'esercizio del commercio;
- vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine;
- vendita di prodotti industriali con segni mendaci;
- fabbricazione e commercio di beni realizzati usurpando titoli di proprietà industriale;
- contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari.

B) Seconda condizione: che si tratti di un ente riconducibile nel novero degli enti presi in considerazione dal d.lgs. n.231/2001. In proposito, l'art. 1, commi 1 e 2, d.lgs. n.231/2001 dispone che «le disposizioni in esso previste si applicano agli enti forniti di personalità giuridica e alle società e associazioni anche prive di personalità giuridica», ma non «allo Stato, agli enti pubblici territoriali, agli altri enti pubblici non economici nonché agli enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale».

C) Terza condizione: che il reato-presupposto sia stato commesso in epoca successiva alla data di entrata in vigore della legge che prevede la responsabilità dell'ente in relazione a quel reato. È la condizione che emerge dal principio di legalità stabilito dall'art. 2 d.lgs. n. 231/2001:

D) La quarta condizione è che il reato-presupposto sia stato commesso da soggetti rientranti o nella categoria degli apici o nella categoria dei sottoposti. Si tratta delle categorie descritte dal d.lgs. n.231/2001 all'art. 5, comma 1:

«L'ente è responsabile per i reati commessi:

- a) da persone che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale nonché da persone che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo dello stesso;
- b) da persone sottoposte alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti di cui alla lettera a)».

E) Tra le condizioni necessarie ai fini della sussistenza della responsabilità amministrativa degli enti, fa spicco quella prevista dall'art. 5, commi 1 e 2, d.lgs. n. 231/2001: che il reato-presupposto sia stato commesso dall'autore nell'interesse o a vantaggio dell'ente, e non nell'interesse esclusivo proprio o di terzi, nel qual caso l'ente non risponde pur se abbia tratto vantaggio dal reato.

Coerentemente, Cass. 27 marzo 2009 n. 13678 osserva:

- «In tema di responsabilità da reato delle persone giuridiche e delle società, l'espressione normativa, con cui se ne individua il presupposto, a norma dell'art. 5 d.lgs. n. 231/2001, nella commissione di reati "nel suo interesse o a suo vantaggio", non contiene una endiadi, perché i termini hanno riguardo a concetti giuridicamente diversi, potendosi distinguere un interesse a monte per effetto di un indebito arricchimento, prefigurato e magari non realizzato, in conseguenza dell'illecito, da un vantaggio obiettivamente conseguito con la commissione del reato, seppure non prospettato *ex ante*, sicché l'interesse ed il vantaggio sono in concorso reale».

Occorre, altresì, porre in risalto – come sottolinea Cass. 14 giugno 2006 – che: «l'art. 5 d.lgs. n.231/2001 non presuppone la commissione del reato nell'esclusivo interesse dell'ente, risultando sufficiente che l'illecito penale sia stato commesso anche nel suo interesse o vantaggio».

Non a caso, del resto, l'art. 12, nel delineare i casi di riduzione della sanzione pecuniaria, al comma 1, lettera a), dispone che «sanzione pecuniaria è ridotta della metà e non può comunque essere superiore a euro 103.291 se l'autore del reato ha commesso il fatto nel prevalente interesse proprio o di terzi e l'ente non ne ha ricavato vantaggio o ne ha ricavato un vantaggio minimo».

1. Partiamo dall'ipotesi di reato commesso da un apice. L'art. 6, comma 1, d.lgs. n.231/2001 statuisce: «Se il reato è stato commesso dalle persone indicate nell'articolo 5, comma 1, lettera a), l'ente non risponde se prova che:

- l'organo dirigente ha adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del fatto, modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi;
- il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli di curare il loro aggiornamento è stato affidato a un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo;
- le persone hanno commesso il reato eludendo fraudolentemente i modelli di organizzazione e di gestione;
- non vi è stata omessa o insufficiente vigilanza da parte dell'organismo di cui alla lettera b)».

Lo stesso art. 6 d.lgs. n.231/2001, al comma 2, precisa: «In relazione all'estensione dei poteri delegati e al rischio di commissione dei reati, i modelli di cui alla lettera a), del comma 1, devono rispondere alle seguenti esigenze:

- individuare le attività nel cui ambito possono essere commessi reati;
- prevedere specifici protocolli diretti a programmare la formazione e l'attuazione delle decisioni dell'ente in relazione ai reati da prevenire;
- individuare modalità di gestione delle risorse finanziarie idonee ad impedire la commissione dei reati;
- prevedere obblighi di informazione nei confronti dell'organismo deputato a vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli;
- introdurre un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello».

È il caso di notare che l'art. 6, comma 1, d.lgs. n.231/2001, usando l'espressione "l'ente non risponde se prova", pone a carico dello stesso ente l'onere della prova[21].

F) Rimane da considerare la sesta e ultima condizione: che l'ente sia rimproverabile per una cosiddetta colpa di organizzazione. Si tratta di una condizione contemplata dall'art. 6 d.lgs. n.231/2008 nell'ipotesi di reato-presupposto commesso da un apice, e dall'art. 7 d.lgs. n. 231/2008 nell'ipotesi di reato-presupposto commesso da un sottoposto.

21 Il d.lgs. n.231 non delinea un'ipotesi di responsabilità oggettiva, prevedendo, al contrario, la necessità che sussista la cosiddetta "colpa di organizzazione" dell'ente, il non avere cioè

Ai sensi della citata normativa, l'adozione ed efficace attuazione del modello organizzativo non costituisce un obbligo, bensì un onere, secondo quanto precisa ancora Cass. 2 ottobre 2006 n. 32627[22].

È significativo che tutte le altre previsioni probatorie, elencate nell'art. 6 dopo la lettera a) (compreso il comportamento fraudolento dell'autore del reato), presuppongono l'adozione e l'attuazione dei predetti modelli di organizzazione e di gestione.

La mancata adozione di tali modelli, in presenza dei presupposti oggettivi e soggettivi sopra indicati (reato commesso nell'interesse o vantaggio della società e posizione apicale dell'autore del reato) è sufficiente a costituire quella "rimproverabilità" di cui alla Relazione ministeriale al decreto legislativo e ad integrare la fattispecie sanzionatoria, costituita dall'omissione delle previste doverose cautele organizzative e gestionali idonee a prevenire talune tipologie criminose.

In tale concetto di "rimproverabilità" è implicata una forma nuova, normativa, di colpevolezza per omissione organizzativa e gestionale, avendo il Legislatore ragionevolmente tratto dalle concrete vicende occorse in questi decenni, in ambito economico e imprenditoriale, la legittima e fondata convinzione della necessità che qualsiasi complesso organizzativo costituente un ente ai sensi dell'art. 1, comma 2, d.lgs. cit., adotti modelli organizzativi e

predisposto un insieme di accorgimenti preventivi idonei ad evitare la commissione di reati del tipo di quello realizzato; il riscontro di un tale *deficit* organizzativo consente una piana e agevole imputazione all'ente dell'illecito penale realizzato nel suo ambito operativo. Grava sull'Accusa l'onere di dimostrare l'esistenza e l'accertamento dell'illecito penale in capo alla persona fisica inserita nella compagine organizzativa della *societas* e che abbia agito nell'interesse di questa; tale accertata responsabilità si estende "per rimbalzo" dall'individuo all'ente collettivo, nel senso che vanno individuati precisi canali che colleghino teleologicamente l'azione dell'uno all'interesse dell'altro e, quindi, gli elementi indicativi della colpa di organizzazione dell'ente, che rendono autonoma la responsabilità del medesimo. Militano, inoltre, a favore dell'ente, con effetti liberatori, le previsioni probatorie di segno contrario di cui all'art. 6 del d.lgs. n.231 e, specificamente, l'onere per l'ente di provare, per contrastare gli elementi di accusa a suo carico, che «l'organo dirigente ha adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del fatto, modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi» (lettera a dell'art. 6) e che, sulla base di tale presupposto, ricorrono le altre previsioni elencate nelle successive lettere del citato art. 6. Nessuna inversione dell'onere della prova è, pertanto, ravvisabile nella disciplina che regola la responsabilità da reato dell'ente, gravando comunque sull'Accusa l'onere di dimostrare la commissione del reato da parte di persona che rivesta una delle qualità di cui all'art. 5 d.lgs. n.231 e la carente regolamentazione interna dell'ente, e quest'ultimo ha ampia facoltà di fornire prova liberatoria. Non si apprezza alcuna violazione dei presidi costituzionali relativi al principio di uguaglianza e all'esercizio del diritto di difesa.

22 «Nel d.lgs. n. 231/2001, non si prevede alcuna forma di imposizione coattiva dei modelli organizzativi, la cui adozione, invece, è sempre spontanea, in quanto è proprio la scelta di dotarsi di uno strumento organizzativo in grado di eliminare o ridurre il rischio di commissione di illeciti da parte della società a determinare in alcuni casi la esclusione della responsabilità (art. 6), in altri un sollievo sanzionatorio (artt. 17 e 18) e che, nella fase cautelare, può portare alla sospensione o alla non applicazione delle misure interdittive (art. 49)».

gestionali idonei a prevenire la commissione di determinati reati, che l'esperienza ha dimostrato funzionali ad interessi strutturati e consistenti, giacché le «principali e più pericolose manifestazioni di reato sono poste in essere da soggetti a struttura organizzativa complessa» (Rel. ministeriale cit.).

In conclusione, dall'esame del d.lgs. n. 231/2001, e particolarmente dagli artt. 5 e 6, scaturisce il principio di diritto secondo cui l'ente che abbia omesso di adottare e attuare il modello organizzativo e gestionale non risponde per il reato (rientrante tra quelli elencati negli artt. 24-26), commesso dal suo esponente in posizione apicale, soltanto nell'ipotesi di cui all'art. 5, comma 2, d.lgs. cit.

S'impone, a questo punto, un'avvertenza. Immaginiamo che l'ente riesca a dimostrare l'adozione ed efficace attuazione del modello organizzativo. Ciò non toglie che, a norma dell'art. 6, comma 5, d.lgs. n. 231/2001, «è comunque disposta la confisca del profitto che l'ente ha tratto dal reato, anche nella forma per equivalente». Come rileva Cass., Sez.Un., 2 luglio 2008 n. 26654[23].

2. Esaminiamo ora l'ipotesi di reato commesso da un sottoposto. In proposito, l'art. 7, al comma 1, dispone:

«Nel caso previsto dall'articolo 5, comma 1, lettera b), l'ente è responsabile se la commissione del reato è stata resa possibile dall'inosservanza degli obblighi di direzione o vigilanza».

Il comma 2, peraltro, aggiunge:

«In ogni caso, è esclusa l'inosservanza degli obblighi di direzione o vigilanza se l'ente, prima della commissione del reato, ha adottato ed efficacemente attuato un modello di organizzazione, gestione e controllo idoneo a prevenire reati della specie di quello verificatosi».

---

23 «L'art. 6, comma 5, prevede la confisca del profitto del reato, commesso da persone che rivestono funzioni apicali, anche nell'ipotesi particolare in cui l'ente vada esente da responsabilità, per avere validamente adottato e attuato i modelli organizzativi (*compliance programs*) previsti e disciplinati dalla stessa norma. In questa ipotesi, riesce difficile cogliere la natura sanzionatoria della misura ablativa, che si differenzia strutturalmente da quella di cui all'art. 19, proprio perché difetta una responsabilità dell'ente. Una parte della dottrina ha ritenuto di ravvisare in tale tipo di confisca una finalità squisitamente preventiva, collegata alla pericolosità del profitto di provenienza criminale. Ritiene la Corte che, in questo specifico caso, dovendosi -di norma- escludere un necessario profilo di intrinseca pericolosità della *res* oggetto di espropriazione, la confisca assume più semplicemente la fisionomia di uno strumento volto a ristabilire l'equilibrio economico alterato dal reato-presupposto, i cui effetti, appunto economici, sono comunque andati a vantaggio dell'ente collettivo, che finirebbe, in caso contrario, per conseguire (sia pure incolpevolmente) un profitto geneticamente illecito. Ciò è tanto vero che, in relazione alla confisca di cui all'art. 6, comma 5, non può disporsi il sequestro preventivo, considerato che a tale norma non fa riferimento l'art. 53 del decreto, che richiama esclusivamente l'art. 19».

I commi 3 e 4 delineano i contenuti del modello:

«3. Il modello prevede, in relazione alla natura e alla dimensione dell'organizzazione nonché al tipo di attività svolta, misure idonee a garantire lo svolgimento dell'attività nel rispetto della legge e a scoprire ed eliminare tempestivamente situazioni di rischio.

4. L'efficace attuazione del modello richiede:

- a) una verifica periodica e l'eventuale modifica dello stesso quando sono scoperte significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività;
- b) un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello».

Abbiamo visto che, nell'ipotesi di reato commesso da un apice, spetta all'ente l'onere di provare l'adozione ed efficace attuazione del modello. L'art. 7 d.lgs. n. 231/2001 non prevede un tale onere nell'ipotesi di reato commesso da un sottoposto. Dice Cass. 2 ottobre 2006 n. 32627[24].

Il fatto è che, nell'ambito del d.lgs. n. 231/2001, la tardiva attuazione del modello organizzativo, pur se priva di efficacia esimente, può comunque essere vantaggiosa per l'ente sotto più profili[25].

24 «Il giudice deve fondare la sua valutazione in rapporto ad uno dei due modelli di imputazione individuati dal d.lgs. n. 231/2001, artt. 6 e 7, l'uno riferito ai soggetti in posizione apicale, l'altro ai dipendenti, modelli che presuppongono un differente onere probatorio a carico dell'accusa».

25 «La sanzione (pecuniaria) è ridotta da un terzo alla metà se, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, è stato adottato e reso operativo un modello organizzativo idoneo a prevenire reati della specie di quello verificatosi» (art. 12, comma 2, lettera b);

- «ferma l'applicazione delle sanzioni pecuniarie, le sanzioni interdittive non si applicano quando, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, concorrono le seguenti condizioni: a) l'ente ha risarcito integralmente il danno e ha eliminato le conseguenze dannose o pericolose del reato ovvero si è comunque efficacemente adoperato in tal senso; b) l'ente ha eliminato le carenze organizzative che hanno determinato il reato mediante l'adozione e l'attuazione di modelli organizzativi idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi; c) l'ente ha messo a disposizione il profitto conseguito ai fini della confisca» (art. 17);
- «l'ente che ha posto in essere tardivamente le condotte di cui all'articolo 17, entro venti giorni dalla notifica dell'estratto della sentenza, può richiedere la conversione della sanzione amministrativa interdittiva in sanzione pecuniaria. La richiesta è presentata al giudice dell'esecuzione e deve contenere la documentazione attestante l'avvenuta esecuzione degli adempimenti di cui all'articolo 17» (art. 78, commi 1 e 2);«l'ente che ha posto in essere tardivamente le condotte di cui all'articolo 17, entro venti giorni dalla notifica dell'estratto della sentenza, può richiedere la conversione della sanzione amministrativa interdittiva in sanzione pecuniaria. La richiesta è presentata al giudice dell'esecuzione e deve contenere la documentazione attestante l'avvenuta esecuzione degli adempimenti di cui all'articolo 17» (art. 49, commi 1 e 2).

3. Dunque, in tanto il modello organizzativo possiede efficacia esimente, o produce gli ulteriori effetti sopra illustrati, in quanto l'ente ne provi l'adozione ed efficace attuazione. Facile è dedurne che spetta al giudice valutare se tale prova sia stata data.

4. Rimane da esplorare un problema di primaria importanza: l'organismo di vigilanza.

In proposito, l'art. 6, comma 1 d.lgs. n. 231/2001, alle lettere b) e d), stabilisce:

«L'ente non risponde se prova che: b) il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli di curare il loro aggiornamento è stato affidato a un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo; d) non vi è stata omessa o insufficiente vigilanza da parte dell'organismo di cui alla lettera b)».

Inoltre, l'art. 6, comma 2, lettere d), d.lgs. n. 231/2001 dispone:

«In relazione all'estensione dei poteri delegati e al rischio di commissione dei reati, i modelli di cui alla lettera a), del comma 1, devono rispondere alle seguenti esigenze:

d) prevedere obblighi di informazione nei confronti dell'organismo deputato a vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli».

Ne ricaviamo che l'organismo di vigilanza è:

- un "organismo dell'ente", e, pertanto, come chiarisce la Relazione di accompagnamento al decreto, una struttura costituita all'interno dell'ente (peraltro, non è esclusa la presenza di componenti esterne);
- un organismo dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo (autonomi, è il caso di sottolinearlo, nei confronti dell'organo dirigente, ma anche nei confronti dei soggetti sottoposti a controllo);
- un organismo destinatario di informazioni (quali, ad esempio, i provvedimenti degli organi di vigilanza, l'andamento degli eventi potenzialmente idonei a comportare illeciti agroalimentari);
- un organismo avente compiti di vigilanza sul funzionamento e sull'osservanza del modello, nonché di aggiornamento del modello.

L'interrogativo da affrontare è: l'organismo di vigilanza può essere individuato in (o ricomprendere nel suo ambito) un soggetto investito di obblighi o compiti in materia agroalimentare?

La risposta è obbligata: l'organismo di vigilanza non può essere individuato in (né ricomprendere nel suo ambito) alcuno dei soggetti investiti di obblighi o compiti operativi nelle attività industriali e commerciali, e ciò per l'evidente ragione di scongiurare il fenomeno del controllato-controllore e di garantire l'effettiva l'autonomia dell'organismo di vigilanza.

È da aggiungere che l'organismo di vigilanza non può nemmeno coincidere o annoverare nella propria composizione l'organo dirigente. Non a caso, l'art. 6, comma 4, d.lgs. n. 231/2001 stabilisce:

«Negli enti di piccole dimensioni i compiti indicati nella lettera b), del comma 1, possono essere svolti direttamente dall'organo dirigente».

Facile è dedurne che, al di fuori degli enti di piccole dimensioni, i compiti attribuiti all'organismo di vigilanza non possono essere svolti dall'organo dirigente.

Ma non basta. L'organismo chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del modello idoneo a prevenire i reati in questione, non soltanto non può essere individuato in (né ricomprendere nel suo ambito) alcuno dei soggetti investiti di obblighi o compiti operativi nelle attività industriali e commerciali, ma deve per forza di cose possedere le professionalità specifiche indispensabili per assolvere adeguatamente alle funzioni assegnategli.

Un organismo di vigilanza sprovvisto delle necessarie professionalità specifiche non è in grado di adempiere realmente ai propri compiti di vigilanza, e ben s'intende che la presenza di un simile organismo di vigilanza inficia la prova liberatoria a carico dell'ente, ed anzi fornisce una convincente prova contraria.

5. Queste le sanzioni previste:

- «la sanzione pecuniaria fino a cinquecento quote per i delitti di cui agli artt. 513, 515, 516, 517, 517-ter e 517-quater C.p., e fino a ottocento quote per i delitti di cui agli artt. 513-bis e 514 C.p.;
- le sanzioni interdittive previste dall'articolo 9, comma 2, d.lgs. n. 231/2001 per i delitti di cui agli artt. 513-bis e 514 C.p.».

Oltre alle sanzioni esplicitamente previste dall'art. 25 *bis*1 d.lgs. n. 231/2001, sono, tuttavia, applicabili due ulteriori tipi di sanzione[26].

6. Anzitutto, dunque, la sanzione pecuniaria: fino a 500 o 800 quote a seconda del tipo di reato. In forza dell'art. 10 d.lgs. n. 231/2001, «l'importo di una quota va da un minimo di euro 258 ad un massimo di euro 1.549», ed «è fissato sulla base delle condizioni economiche e patrimoniali dell'ente allo scopo di assicurare l'efficacia della sanzione».

7. Quanto alle sanzioni interdittive (aventi una durata non inferiore a tre mesi e non superiore a due anni, secondo quanto prevede l'art. 13, comma 2, d.lgs. n. 231/2001), l'art. 13, comma 1, d.lgs. n. 231/2001 dispone:

«Le sanzioni interdittive si applicano in relazione ai reati per i quali sono espressamente previste, quando ricorre almeno una delle seguenti condizioni:

a) l'ente ha tratto dal reato un profitto di rilevante entità e il reato è stato commesso da soggetti in posizione apicale ovvero da soggetti sottoposti all'altrui direzione quando, in questo caso, la commissione del reato è stata determinata o agevolata da gravi carenze organizzative;

b) in caso di reiterazione degli illeciti».

È da sottolineare che, a norma dell'art. 20 d.lgs. n. 231/2001, sussiste la reiterazione, «quando l'ente, già condannato in via definitiva almeno una volta per un illecito dipendente da reato, ne commette un altro nei cinque anni successivi alla condanna definitiva».

Per quel che concerne il "profitto", le Sezioni Unite della Corte Suprema, nella sentenza n. 26654 del 27 marzo 2008, hanno impartito insegnamenti che si sono poi consolidati nella giurisprudenza successiva (v., ad es., Cass. 12 febbraio 2010 nn. 5821 e 5822; Cass. 1° dicembre 2009 n. 46215; Cass. 15 maggio 2009 n. 20506). Osservano, anzitutto, che «il termine "profitto" è menzionato in diverse disposizioni del decreto n. 231/2001, che disciplinano situazioni eterogenee», e che, «pur in assenza, anche nel

---

26 «Nei confronti dell'ente è sempre disposta, con la sentenza di condanna, la confisca del prezzo o del profitto del reato, salvo che per la parte che può essere restituita al danneggiato» (art. 19, comma 1, primo periodo, d.lgs. n. 231/2008);

- inoltre, «la pubblicazione della sentenza di condanna può essere disposta quando nei confronti dell'ente viene applicata una sanzione interdittiva».

sistema delineato dal d.lgs. n. 231/2001, di una definizione della nozione di profitto, è indubbio che questa assume significati diversi in relazione ai differenti contesti normativi in cui è inserita».

Dal suo canto, Cass. 23 giugno 2006 n. 32626 (condivisa dalle Sezioni Unite in rapporto all'art. 13 d.lgs. n. 231/2001) sottolinea alcune osservazioni[27].

Quanto alla "rilevante entità", Cass. 7 dicembre 2005 n. 44992 utilmente sottolinea che «la norma richiede la certezza e la rilevanza del profitto e non l'esatta quantificazione di esso, per cui la rilevante entità può essere legittimamente dedotta dalla natura e dal volume dell'attività d'impresa, non occorrendo che i singoli introiti che l'ente ha conseguito dall'attività illecita posta in essere siano specificamente individuati, né che se ne conoscano gli importi liquidati».

D'altra parte, secondo quanto è stato osservato in dottrina, appare ragionevole ancorare l'individuazione della "rilevanza" ai «parametri che già guidano analoghe valutazioni sul terreno penalistico (si pensi all'aggravante della gravità del danno di cui all'art. 61 n. 7 c.p)».

È il caso di aggiungere che l'applicazione delle sanzioni interdittive può trovare ostacolo nell'art. 13, comma 3, d.lgs. n. 231/2001 («Le sanzioni interdittive non si applicano nei casi previsti dall'articolo 12, comma 1», e, cioè, «se: a) l'autore del reato ha commesso il fatto nel prevalente interesse proprio o di terzi e l'ente non ne ha ricavato vantaggio o ne ha ricavato un vantaggio minimo; b) il danno patrimoniale cagionato è di particolare tenuità»).

27 «Può essere utile ricordare che la disposizione in esame (art. 13 d.lgs. n. 231/2001) ha tradotto il criterio di delega contenuto nella direttiva di cui all'art. 11 lett. l) legge 29 settembre 2000 n.300, che prevedeva l'applicazione delle sanzioni interdittive, in aggiunta a quella pecuniaria, solo nei "casi di particolare gravità", secondo una di quelle clausole generali con cui il legislatore spesso individua le ipotesi di maggior disvalore dell'illecito. Il richiamo al profitto di cui all'art. 13 cit. costituisce, quindi, l'attuazione di quel criterio di delega, reso sicuramente più determinato, al quale deve essere riconosciuta l'originaria funzione di selezionare i casi più gravi da punire con le sanzioni maggiormente afflittive per l'ente. Se questa è la funzione attribuita alla condizione applicativa contenuta nell'art. 13, allora appare estranea a questi fini una nozione di profitto intesa come utile netto, dovendo optarsi per un concetto di profitto dinamico, più ampio, che arrivi a ricomprendere vantaggi economici anche non immediati, comunque conseguiti attraverso la realizzazione dell'illecito.
Con questo, ovviamente, non si vuole dire che il profitto di cui all'art. 13 cit. corrisponde, quasi automaticamente, al valore del contratto o del fatturato ottenuto a seguito del reato, potendo sostenersi semmai che tali valori rappresentino comunque un importante indizio a favore della rilevanza del profitto.
La rilevanza del profitto potrà, almeno con riferimento ad alcuni dei reati indicati negli artt. 24 e 25 D.lgs. 231/2001, basarsi sul valore della commessa ottenuta attraverso la illecita contrattazione con la Pubblica amministrazione, valore che rappresenterà un indizio a favore della percezione di un profitto rilevante, così come richiede l'art. 13 cit.».

Resta da notare che, come si desume dall'art. 9, comma 2, d.lgs. n. 231/2001:

«le sanzioni interdittive sono:

- a) l'interdizione dall'esercizio dell'attività;
- b) la sospensione o la revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito;
- c) il divieto di contrattare con la Pubblica amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio;
- d) l'esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e l'eventuale revoca di quelli già concessi;
- e) il divieto di pubblicizzare beni o servizi».

Dal suo canto, l'art. 13 d.lgs. n. 231/2001 detta i criteri di scelta delle sanzioni interdittive:

- 1. Le sanzioni interdittive hanno ad oggetto la specifica attività alla quale si riferisce l'illecito dell'ente. Il giudice ne determina il tipo e la durata sulla base dei criteri indicati nell'articolo 11, tenendo conto dell'idoneità delle singole sanzioni a prevenire illeciti del tipo di quello commesso.
- 2. Il divieto di contrattare con la Pubblica amministrazione può anche essere limitato a determinati tipi di contratto o a determinate amministrazioni. L'interdizione dall'esercizio di un'attività comporta la sospensione ovvero la revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali allo svolgimento dell'attività.
- 3. Se necessario, le sanzioni interdittive possono essere applicate congiuntamente.
- 4. L'interdizione dall'esercizio dell'attività si applica soltanto quando l'irrogazione di altre sanzioni interdittive risulta inadeguata.

8. Per quel che concerne la confisca, l'art. 19 d.lgs. n. 231/2001 stabilisce:

«1. Nei confronti dell'ente è sempre disposta, con la sentenza di condanna, la confisca del prezzo o del profitto del reato, salvo che per la parte che può essere restituita al danneggiato. Sono fatti salvi i diritti acquisiti dai terzi in buona fede.

2. Quando non è possibile eseguire la confisca a norma del comma 1, la stessa può avere ad oggetto somme di denaro, beni o altre utilità di valore equivalente al prezzo o al profitto del reato».

Anche con riguardo al concetto di profitto nell'art. 19 d.lgs. n. 231/2001, è basilare la sentenza delle Sezioni Unite n. 26654 del 2 luglio 2008[28].

Il profitto del reato, in definitiva, va inteso come complesso dei vantaggi economici tratti dall'illecito e a questo strettamente pertinenti, dovendosi escludere, per dare concreto significato operativo a tale nozione, l'utilizzazione di parametri valutativi di tipo aziendalistico.

Soltanto nell'ipotesi di confisca del profitto della gestione commissariale di cui all'art. 15 d.lgs. n. 231/2001, misura concepita come sanzione sostitutiva, il profitto s'identifica con l'utile netto, conclusione – questa – legittimata dalla lettura combinata della citata norma e di quella di cui al successivo art. 79/2. In questo caso la confisca ha una funzione diversa, essendo collegata ad un'attività lecita che viene proseguita – sotto il controllo del giudice – da un commissario giudiziale nell'interesse della collettività (garantire un servizio pubblico o di pubblica necessità ovvero i livelli occupazionali) e non può che avere ad oggetto, proprio per il venire meno di ogni nesso causale con l'illecito, la grandezza contabile residuale, da assicurare comunque alla sfera statuale, non potendo l'ente beneficiare degli esiti di un'attività dalla quale, in luogo dell'applicazione della corrispondente sanzione interdittiva, è stato estromesso.

Né può farsi leva su quest'ultima disposizione, per accreditare la tesi che il profitto del reato tratto dall'ente collettivo debba sempre essere inteso come "utile netto", e ciò sulla base del rilievo della sostanziale coincidenza tra l'attività proseguita sotto la gestione commissariale e quella oggetto di incriminazione. Si omette, invero, di considerare che l'intervento del commissario giudiziale determina una netta cesura della pregressa attività illecita e non si pone in continuità con questa. Significativamente, peraltro, il quarto comma dell'art. 15 citato si riferisce al «profitto derivante dalla prosecuzione dell'attività» e non al «profitto derivante dal reato».

La delineata nozione di profitto del reato s'inserisce – certo – validamente, senza alcuna possibilità di letture più restrittive, nello scenario di un'attività totalmente illecita. Può anche accadere, però, di dovere distinguere da quest'ultima, specialmente nel settore della

[28] «È agevole rilevare che il legislatore, ancora una volta, nel disciplinare la confisca del profitto del reato, non opera alcuna distinzione fondata sul margine di guadagno "netto" tratto dal reato e, anzi, nel menzionare specificamente il "profitto indiretto", dà rilievo, ai fini dell'applicazione della misura ablativa, anche ai vantaggi indotti dal profitto direttamente acquisito per effetto della consumazione dell'illecito».

responsabilità degli enti coinvolti in un rapporto di natura sinallagmatica, l'attività lecita d'impresa nel cui ambito occasionalmente e strumentalmente viene consumato il reato.

È di agevole intuizione, infatti, la diversità strutturale tra l'impresa criminale – la cui attività economica si polarizza esclusivamente sul crimine (si pensi ad una società che opera nel solo traffico di droga) – e quella che opera lecitamente e soltanto in via episodica deborda nella commissione di un delitto.

Alla luce di tutte le argomentazioni sin qui svolte, deve essere enunciato il seguente principio di diritto: «il profitto del reato nel sequestro preventivo funzionale alla confisca, disposto – ai sensi degli art. 19 e 53 del d.lgs. n. 231/2001 – nei confronti dell'ente collettivo, è costituito dal vantaggio economico di diretta e immediata derivazione causale dal reato ed è concretamente determinato al netto dell'effettiva utilità eventualmente conseguita dal danneggiato, nell'ambito del rapporto sinallagmatico con l'ente».

Si noti che – come insegna Cass. 28 aprile 2010 n. 16526 – la formula "salvo che per la parte che può essere restituita al danneggiato": «eccettua dalla confiscabilità nei confronti dell'ente soltanto quella parte del prezzo o del profitto del reato "che può essere restituita al danneggiato", ossia quei beni o la parte di beni su cui il danneggiato può accampare una specifica pretesa restitutoria, ossia una pretesa relativa alla restituzione di un bene in forza del diritto di proprietà o di un diritto reale di godimento o di garanzia ovvero del possesso o della detenzione, pur se derivanti da un negozio produttivo di effetti obbligatori».

Capitolo II

Territorio ed imprese verso la filiera corta

AGRICOLTURA "MULTIFUNZIONALE"

Una visione settoriale delle politiche agricole non è più adatta, né sufficiente, per definire e disciplinare i rapporti e le numerose interrelazioni tra l'agricoltura, la società, le istituzioni e l'economia, esistenti oggi, e il cui grado di complessità, di compenetrazione e di reciproca influenza hanno subìto profonde e radicali trasformazioni, conseguenti l'avvento della globalizzazione.

I temi inerenti l'agricoltura, lo sviluppo rurale, l'alimentazione e la necessità di uno sviluppo sostenibile godono oggi di un'importanza inedita, in virtù anche delle trasformazioni economiche, sociali, degli stili di vita e di consumo degli ultimi anni.

Le politiche che si occupano di agricoltura e di sviluppo rurale devono dunque rispondere, oggi, ad esigenze mutate, a schemi nuovi, ad una radicale riorganizzazione dei mercati, ad un fitto intreccio dei rapporti tra alimentazione, società, economia ed agricoltura, e dotarsi di nuovi codici e schemi interpretativi, di nuovi strumenti e strategie, per muoversi ed agire nella direzione che un cambiamento di questa portata richiede.

In un contesto così fortemente interrelato, condizionato e condizionante si pone infatti la necessità di studiare ed adottare politiche e strategie di ampio respiro, che si avvalgano di nuove chiavi di lettura e che riescano a realizzare un nuovo impianto normativo, una nuova cornice istituzionale ed una rete di intervento di misure economiche e finanziarie, a sostegno dell'agricoltura.

A livello comunitario si è ormai consci del ruolo strategico che l'agricoltura potrebbe svolgere in seno allo sviluppo locale, proprio grazie – e meritatamente – ai legami con altri settori dell'economia, quali il turismo, l'artigianato e i beni culturali.

In un quadro del genere l'agricoltura diventa "multifunzionale", perché profondamente radicata nel territorio, imbevuta della cultura e

dei saperi locali, fortemente connotata dalla storia del nostro Paese e, in particolare, dei propri luoghi.

È proprio per questo motivo che l'Italia ha tutte le potenzialità per assurgere a ruolo di primo piano in Europa, potenzialità che però vanno sfruttate, seguendo strategie di sviluppo e politiche agricole in grado di valorizzare al meglio il ricchissimo patrimonio eno-gastronomico del nostro Paese, la bellezza dei paesaggi, la cui varietà ne accresce ulteriormente il valore, e l'inestimabile patrimonio storico-culturale italiano.

L'agricoltura di oggi non ha più solo il compito di assolvere alla funzione produttiva, ma assume in sé tutta una serie di significati che prima le erano estranei e che comportano un allargamento sensibile e capillare delle sue funzioni.

È proprio in questo senso che l'agricoltura diventa "multifunzionale", in quanto alla tradizionale produzione di beni rispondente ai bisogni alimentari degli esseri viventi, sviluppa le capacità, le competenze, il *know-how* per la produzione congiunta di beni e servizi di tipo secondario di vario genere.

D'altra parte, le sfide che la globalizzazione pone all'agricoltura italiana sono molteplici: il nostro Paese dovrà confrontarsi sempre più spesso e sempre più duramente con nazioni capaci di produrre su grande scala e con livelli di costo decisamente più bassi, e di fronte alle quali la nostra economia agricola – caratterizzata da un'estrema polverizzazione delle imprese e da una conseguente struttura dimensionale in prevalenza di piccolo-medio calibro e che presenta, dunque, una maggiore fragilità strutturale – dovrà essere in grado di rispondere puntando tutto su quelle caratteristiche come la qualità, la tradizione, la distintività, che da sempre determinano quel vantaggio competitivo che i nostri beni agroalimentari possono vantare sulle produzioni degli altri Paesi.

In questo senso il "fare rete" appare come la strada più proficua, ma affinché le potenzialità insite in un progetto di questo tipo riescano a trasformarsi in concrete possibilità di crescita del nostro comparto agro-alimentare e in effettiva innovazione organizzativa e produttiva, sono necessarie strategie condivise, una revisione delle politiche di filiera, una rinnovata capacità di dialogo coi mercati ed una nuova sensibilità nei confronti dei consumatori e delle loro aspettative.

La qualità e la distintività sono leve competitive fondamentali per i nostri prodotti, e l'origine nazionale e la caratterizzazione

territoriale ne rappresentano due irrinunciabili presupposti e fondamenti.

DISTINTIVITÀ IN AGRICOLTURA COME FORZA DEL TERRITORIO

Il nuovo scenario economico ha ridisegnato, come già detto, le coordinate che le imprese agro-alimentare, oggi, si trovano a seguire, ed ha determinato la nascita di un modello in cui il territorio rappresenta uno dei principali e più importanti fattori.

I moderni modi di produzione sono caratterizzati da una stretta rete di interdipendenza tra le relazioni economiche, sociali, storiche e culturali proprie del territorio di appartenenza, che implicano una necessaria valutazione dei rapporti e delle relazioni extra-economiche esistenti tra le imprese ed il territorio.

I consumatori sono sempre più attenti e sensibili al richiamo di valori alimentari di genuinità e naturalità, fortemente legati alla tradizione e al territorio.

Le imprese si trovano dunque nella condizione di dover trovare un'efficace sintesi tra un prodotto moderno, capace di rispettare tutti gli standard qualitativi (materiali e immateriali) richiesti dal mercato e dalle misure di sicurezza alimentare, ed un rafforzamento del legame tra quello stesso prodotto così caratterizzato ed il suo territorio di provenienza.

Si instaura in questo modo un circolo virtuoso, grazie al quale il prodotto trae forza dal legame con il suo territorio, ed il territorio – a sua volta – può godere della riqualificazione della sua immagine grazie alla sponsorizzazione delle eccellenze agroalimentari che vi vengono prodotte.

I consumatori sono fortemente colpiti dalla provenienza geografica dei prodotti che decidono di acquistare, in quanto al territorio di provenienza, ai modi tipici di produzione, al livello qualitativo intrinseco che ne deriva, e ai valori che vengono trasmessi, viene attribuito un intangibile ed inimitabile marchio di unicità e distintività.

Alcuni prodotti godono particolarmente di questa caratteristica di esclusività derivante dalla loro forte caratterizzazione territoriale, e molti altri ancora – attraverso adeguate strategie di promozione e di sponsorizzazione – potrebbero goderne, e aumentare le fila di tutti

quei prodotti che trovano nel legame col proprio territorio uno dei maggiori vantaggi competitivi sul mercato.

Naturalmente ogni strategia di valorizzazione territoriale dei prodotti agroalimentari deve essere studiata ad hoc, in quanto molteplici e diversissime sono le relazioni che collegano i cibi al territorio ed i condizionamenti che l'uno esercita sugli altri e viceversa.

Il territorio svolge, dunque, un ruolo fondamentale nella differenziazione dei beni agroalimentari, in quanto conferisce alle proprie produzioni il carattere dell'irriproducibilità, dato da tutte quelle variabili climatiche, storiche, culturali e di produzione che diventano qualità intrinseche del prodotto e contribuiscono a renderlo unico.

Il legame esistente tra un prodotto agro-alimentare ed il territorio dal quale proviene è, di fatto, indissolubile. Sono soprattutto i cosiddetti "prodotti tipici" ad avere un rapporto di così stretta corrispondenza tra le proprie caratteristiche e quelle derivanti dal territorio di appartenenza, un rapporto, dunque, biunivoco in cui entrambi gli elementi − il prodotto e il territorio − rappresentano l'uno una parte essenziale, caratteristica e distintiva dell'altro. La distintività di un prodotto agro-alimentare è il risultato di una molteplicità di fattori, primo fra tutti quello legato alle variabili ambientali, in quanto da queste derivano le caratteristiche qualitative tipiche, legate e intrinseche al territorio di origine e ne determinano l'irriproducibilità se non in quel preciso contesto territoriale. In secondo luogo sono molto importanti le tecniche di produzione, soprattutto in considerazione del fatto che anche queste possono essere tipiche delle tradizioni del luogo in cui la produzione avviene.

La cultura rappresenta un fattore non meno importante dei primi due, in quanto ad essi va a sommarsi, rafforzando i caratteri distintivi del prodotto alimentare che diventa, a quel punto, "tipico."

Il territorio, in quanto marchio di riconoscimento di un prodotto, può fungere da agente a supporto della valorizzazione della tipicità del prodotto agro-alimentare sotto un duplice aspetto:

- profilo dell'immagine, inteso come insieme di caratteristiche fisiche, qualitative e climatiche;
- profilo del sistema delle organizzazioni produttive, condizioni economiche, istituzionali e politiche.

Quando si parla dell'immagine ci si riferisce al territorio come al "paesaggio", non considerandolo, però, come semplice elemento

estetico, ma come un vero e proprio linguaggio, per la cui comprensione è necessario dotarsi degli strumenti di decodifica adatti a quello specifico sistema di segni.

Il territorio, rappresenta, in sintesi, una forma di comunicazione, capace di trasmettere informazioni, apparentemente confuse, dalle molteplici combinazioni, ma per le quali, grazie ai codici appropriati e all'operazione ermeneutica che questi consentono di realizzare, si possono trovare le chiavi di lettura capaci di chiarirci il messaggio che il paesaggio vuole trasmettere. I prodotti agroalimentari possono trarre grosso vantaggio dalla forza comunicativa del paesaggio, che diventa elemento importantissimo per la loro valorizzazione in chiave territoriale.

Puntare sul territorio per attrarre turisti che, una volta giunti alla loro mèta, hanno la possibilità di assaggiare ed apprezzare le specialità tipiche del luogo (e di conseguenza si trasformano in uno dei principali attori del processo di promozione del binomio prodotto-territorio), o sfruttare nell'etichetta l'immagine del paesaggio che richiama i luoghi di produzione per lanciare un nuovo prodotto, o aumentare la "popolarità" presso i consumatori di prodotti già esistenti, rappresentano alcuni dei modi in cui il valore intrinseco ed aggiunto che il territorio conferisce ai propri prodotti può essere sfruttato ai fini di una valorizzazione degli stessi, in forza della distintività che il territorio conferisce loro.

UNA FILIERA ITALIANA E FIRMATA

All'interno della filiera agro-alimentare, l'agricoltura è il comparto con il minor potere contrattuale e con gli utili più bassi, tra tutti gli attori che vi operano. Nonostante l'andamento anticiclico della domanda dei beni alimentari, che si mantiene stabile anche in periodi di congiuntura economica, le aziende agricole hanno sofferto molto, in questi ultimi tempi, a causa della forte diminuzione dei prezzi all'origine, a cui si deve aggiungere il forte aumento dei costi dei mezzi di produzione.

Sono molteplici le cause che rendono l'agricoltura l'anello debole della filiera agro-alimentare, e vanno dall'eccessiva polverizzazione delle imprese, alla scarsa trasparenza nella formazione dei prezzi, alla mancanza di concorrenza che stimoli ed eviti di rendere asfittico il mercato, al numero troppo elevato di

intermediari, con il conseguente moltiplicarsi dei costi, all'insufficienza, inadeguatezza e inefficienza delle piattaforme logistiche e delle strutture di stoccaggio, all'eccessivo potere detenuto dalla Gdo (Grande distribuzione organizzata), sino ad arrivare alle falsificazioni e imitazioni agroalimentari, il cui valore è pari al triplo di quello dell'export *Made in Italy* originale.

L'idea, il progetto e l'impegno proposti da Coldiretti per combattere questo stato di cose, è la creazione di una filiera agricola, italiana e firmata: completamente italiana, perché tutti i processi devono avvenire in Italia, con prodotti rigorosamente italiani, *gestita* − quando possibile lungo tutte le fasi − principalmente dagli agricoltori; *firmata* perché si tratta di una filiera i cui prodotti sono caratterizzati dai tratti distintivi propri dei luoghi di origine e produzione, ossia prodotti immediatamente riconoscibili come totalmente italiani, grazie all'etichettatura all'origine, alla trasparenza della filiera e della formazione dei prezzi, e al legame con il proprio territorio.

In questa maniera il patto di fiducia che si è sicuri di costruire con i consumatori, riuscirebbe a riportare l'agricoltura italiana a ricoprire un posto di primo piano nel panorama economico e all'interno della filiera, con evidenti ricadute economiche e di immagine positive, non solo per l'agricoltura stessa, ma per tutte le forze economiche e gli operatori coinvolti o interessati alla filiera agro-alimentare.

LENTEZZA NEL RICONOSCIMENTO DEI PROGETTI DI FILIERA CORTA

A garanzia del consumatori e contro il falso *Made in Italy* è stata sostenuta l'adozione di modelli di sviluppo basati sulla filiera corta, che consentono di consumare prodotti locali e stagionali, sani, gustosi e dall'origine certa e di qualità. Il concetto di qualità è, dunque, in continua evoluzione, è un processo di costruzione di senso perennemente *in fieri*. Il concetto di qualità è, soprattutto, ogni giorni più inclusivo, perché ingloba aspetti sempre nuovi, che hanno a che vedere sia con le caratteristiche tangibili, o comunque valutabili in maniera precisa, sia con caratteristiche che dipendono sostanzialmente dalla percezione soggettiva degli individui e quindi fortemente variabile da soggetto a soggetto.

È necessario, dunque, che un prodotto agro-alimentare, per essere di buona qualità, abbia proprietà tali da consentire la formazione di un giudizio complessivo di tipo onnicomprensivo e di grado positivo, da parte del consumatore.

Ciò significa che la fiducia data in base alle proprietà fisiche, materiali e organolettiche dei prodotti, valutabili prima dell'acquisto, non dovranno poi disattendere le aspettative del consumatore. Per tutte quelle caratteristiche che invece sfuggono alla possibilità di essere valutate e misurate, il consumatore decide di acquistare quel prodotto in base ad un "patto di fiducia" con il produttore. L'acquirente compie dunque una sorta di "atto di fede" nei confronti di quegli attributi che nel prodotto visibili e misurabili non sono, ma – piuttosto – immaginati e sperati e – soprattutto – attesi, e che rivestono un ruolo sempre più importante nelle scelte d'acquisto delle persone, in quanto rappresentano una promessa di risposta fedele ai loro desideri. Questi attributi sono quelli che riguardano, ad esempio, l'origine e la tipicità dei prodotti, le coltivazioni ogm-free, il rispetto delle norme etiche e della sostenibilità ambientale.

Gli shock o le anomalie alimentari (come la "mucca pazza", la "lingua blu", il "pollo alla diossina", per arrivare alle mozzarelle multicolore) scuotono fortemente l'opinione pubblica, e i consumatori sono sempre più attenti, sensibili e responsabili riguardo alla sicurezza degli alimenti, lungo tutti i segmenti della filiera, dalla produzione delle materie prime, passando per i processi di trasformazione e conservazione, fino ad arrivare alla fase della distribuzione e della commercializzazione.

La strategia attraverso cui pervenire ad una concreta e duratura riaffermazione del vero *Made in Italy* nella produzione agroalimentare, deve, quindi, assicurare un pieno sostegno alle produzioni agricole locali, ai coltivatori diretti e ai canali di distribuzione fondati sul principio della "filiera corta", impedendo contestualmente l'ulteriore diffusione di processi di delocalizzazione produttiva o, più in generale, di quei comportamenti che mettono a rischio la relazione tra prodotto agricolo e prodotto alimentare.

Si tratta, in altri termini, di favorire sistemi di produzione agroalimentare incentrati sul cosiddetto modello "*from farm to fork*", in alternativa ai modelli "*from lab&brand to fork*".

Il primo modello si fonda sulle strette interconnessioni tra tutti gli operatori della filiera agroalimentare e sull'importanza cruciale che viene data alla relazione tra agricoltore e consumatore.

Il secondo modello di impresa agroalimentare si caratterizza, viceversa, per la ricerca mirata in laboratorio e sul marchio, considerati come i fattori peculiari dai quali dipendono sia la produzione (quindi gli agricoltori) sia i consumatori. Queste imprese industriali di grandi dimensioni, esercitando il controllo su innovazioni tecniche e strategie di marketing, riescono a muoversi in un mercato globalizzato e de-contestualizzato da una rete di legami territoriali e di filiera stabili.

I due modelli si integrano tra loro tramite il consumatore, che si rivolge alternativamente ad uno o all'altro in base alle proprie specifiche esigenze di consumo, e convergono, ad esempio, nel caso di una grande GDO che apra reparti dedicati ai prodotti locali, o di cooperative che si richiamino al modello "*from farm to fork*" ma che utilizzino strategie di marketing tipiche della distribuzione delle multinazionali.

Tuttavia, le possibilità di una reale e duratura convergenza sono marginali e il rapporto tra i due sistemi di produzione è quasi sempre di natura conflittuale.

In questo senso, negli ultimi anni vi sono numerosi segnali che indicano come il modello "*from lab&brand to fork*", contrariamente a quanto si pensi, non stia perdendo ma guadagnando sempre maggiori quote di mercato.

Alla diffusione su scala globale di questo modello, hanno certamente contribuito:

- un cambiamento radicale del consumatore, orientato sempre più verso scelte basate sui desideri piuttosto che sui bisogni (*from needs to wants*), nelle quali prevalgono gli aspetti qualitativi e comunque immateriali (marchio, confezione, slogan pubblicitari);
- la diseducazione e l'asimmetria informativa, che avvengono attraverso una trasformazione del linguaggio pubblicitario e delle strategie di marketing, che ridimensionano e sminuiscono la relazione fra prodotto agricolo e alimento;
- la crisi economica in atto, che, complice l'accentuata diversificazione merceologica del consumo alimentare, incentiva il consumatore – che non vuole rinunciare ad una vasta gamma di prodotti – a rivolgersi alla grande distribuzione che, grazie alle economie di scala, è in grado di mantenere dei costi bassi e di conseguenza dei prezzi concorrenziali.

Il *km 0* ha l'obbiettivo di promuovere l'acquisto di beni ed alimenti prodotti nell'ambito locale in cui vengono acquistati e consumati, e permette ai consumatori di fare scelte di acquisto consapevoli, che non inquinano e salvano il clima.

Alla base vi è l'esigenza di promuovere il rapporto diretto tra chi produce e chi consuma, con la finalità di diminuire il numero degli intermediari negli scambi economici e di ridurre il percorso dei prodotti dal luogo di produzione fino al momento del consumo finale.

L'adozione di modelli di sviluppo basati sulla cosiddetta *filiera corta* consente di consumare prodotti sani, gustosi e dall'origine certa, avendo, al contempo, la garanzia di una produzione di emissioni inquinanti, connessa alla movimentazione degli alimenti, notevolmente ridotta.

Diversamente, l'attuale modello di organizzazione del mercato dei prodotti alimentari, basato sulla grande distribuzione o sui grandi mercati comunali, penalizza i prodotti tipici e tradizionali che, per le loro particolari caratteristiche, non sono del tutto compatibili con un canale distributivo adatto a volumi produttivi di più rilevanti dimensioni.

Si tratta di individuare spazi per la campagna all'interno delle città, secondo il modello, in rapida espansione in tutti i paesi sviluppati, dei cosiddetti *farmer market*.

I *farmer market* consentono ai produttori agricoli di tornare ad essere attori principali della vita urbana, protagonisti di un cambiamento che li riscopre e li rimette al centro di uno sviluppo realmente sostenibile e consente, nel contempo, di preservare gli spazi rurali e produttivi che, nel percorso di integrazione con le aree urbane, devono essere tutelati da fenomeni di agglomerazione urbanistica e di conurbazione, che ne minacciano l'identità.

Capitolo III

Strumenti a difesa del vero "*made in*" territoriale

DAL PROTEZIONISMO DOGANALE AL PROTEZIONISMO CULTURALE

«Dumping è un nome inglese di una pratica del commercio consistente nel vendere a un paese estero i propri prodotti ad un prezzo inferiore rispetto a quelli praticati sul mercato nazionale e perfino a quelli di costo, con l'intento di invaderne il mercato e creare così un monopolio. Questo comportamento, lesivo del principio di concorrenza, è vietato da trattati internazionali e contrastato dalle leggi antidumping di molti paesi» (Centro documentazione dell'Eurispes).

Ciò nonostante, i prodotti agricoli vengono importati in modo poco trasparente dall'estero, spesso come semilavorati, trasformati dalle aziende italiane e infine messi in vendita come prodotti *Made in Italy*. Si tratta di un'invasione che, in mancanza di efficaci meccanismi di salvaguardia, mette seriamente a rischio la produzione comunitaria. Se la normativa richiedesse non solo l'indicazione del luogo di trasformazione del prodotto ma anche l'origine delle materie prime l'inganno non sarebbe possibile.

Le proposte di Coldiretti e di molti esponenti del mondo imprenditoriale hanno l'obiettivo di tutelare i prodotti italiani dalla concorrenza sleale di prodotti realizzati senza i controlli previsti nel nostro Paese e messi in vendita a prezzi bassissimi. L'introduzione di un dazio antidumping servirebbe dunque a contrastare il boom delle importazioni, mentre l'obbligo di indicazione dell'origine di tutti i prodotti alimentari garantirebbe una informazione trasparente.

Attualmente il 21% delle imprese comunitarie le cui produzioni sono tutelate da un dazio doganale antidumping sono italiane. Il problema è globale ed investe, oltre a quello agroalimentare, molti altri settori commerciali: dalle calzature alla siderurgia, dai prodotti chimici al tessile. Nonostante la posizione dell'Italia sia in generale contraria ai protezionismi e favorevole all'apertura dei mercati, le

pratiche di *dumping*, complice anche la crisi economica internazionale, sono sempre più frequenti, e pongono di fronte alla necessità di prendere provvedimenti a difesa del *Made in Italy*. Se sempre più paesi tentano di aggirare le difficoltà con pratiche commerciali scorrette, nasce il bisogno di arginare con fermezza i danni arrecati all'economia ed all'agricoltura.

COSTITUZIONE DI PARTE CIVILE: RUOLO DI COLDIRETTI

Con l'espressione "persona offesa" si indica il soggetto titolare del bene giuridico la cui lesione, o la cui messa in pericolo, costituisce l'essenza della condotta illecita contestata nel procedimento penale. La persona offesa ha, quindi, un interesse alla persecuzione penale dell'autore del reato. Il concetto di persona offesa non si esaurisce nell'ambito delle persone fisiche, potendo ricomprendere qualsiasi altro soggetto al quale venga attribuita la titolarità dell'interesse aggredito dal comportamento criminale e, quindi, eventualmente, anche persone giuridiche. La persona offesa – quando non si costituisca parte civile per ottenere, come si chiarirà di seguito, anche il risarcimento dei danni connessi o conseguenti al reato – non è considerata tecnicamente una parte all'interno del processo, ma ha soltanto facoltà di sostenere l'azione del pubblico ministero mediante forme di adesione e controllo della sua attività.

Con riferimento ai diritti ed alle facoltà degli enti e delle associazioni rappresentativi di interessi lesi dal reato, l'articolo 91 del Codice di procedura penale dispone che «gli enti e le associazioni senza scopo di lucro ai quali, anteriormente alla commissione del fatto per cui si procede, sono state riconosciute, in forza di legge, finalità di tutela degli interessi lesi dal reato, possono esercitare, in ogni stato e grado del procedimento, i diritti e le facoltà attribuiti alla persona offesa dal reato». L'esercizio dei diritti e delle facoltà spettanti agli enti e alle associazioni rappresentativi di interessi lesi dal reato è subordinato al consenso della persona offesa, che deve risultare da atto pubblico o da scrittura privata autenticata e può essere prestato a non più di uno degli enti o delle associazioni.

Se, quindi, il soggetto passivo del reato (parte offesa) è il titolare del bene protetto dalla norma penale violata, chiunque abbia riportato un danno eziologicamente riferibile all'azione od omissione del soggetto attivo del reato è considerato come danneggiato e può

costituirsi come parte civile all'interno di un procedimento penale, contro l'imputato ed il responsabile civile, al fine di ottenere le restituzioni e il risarcimento del danno.

Segnatamente, la parte civile è, perciò, quella parte che, avendo subìto un danno dal reato, ne richiede il ristoro. La costituzione di parte civile può avvenire soltanto a seguito del promovimento dell'azione penale, mediante la formulazione dell'imputazione e non, anche nella fase delle indagini preliminari.

I requisiti per l'ammissibilità di un soggetto alla costituzione di parte civile sono:

- l'esistenza di un danno ingiusto consistente nella lesione di un interesse, patrimoniale o non patrimoniale, protetto dall'ordinamento;
- la sussistenza, tra il reato e il danno, di un nesso di causalità;
- l'interesse ad agire.

L'art. 78 lett. a) C.p.p. prevede esplicitamente la facoltà di costituirsi parte civile anche di associazioni ed enti e l'art. 91 C.p.p. estende ai soggetti portatori dei cd. interessi diffusi i diritti attribuiti alla persona offesa dal reato.

La costituzione di parte civile di una organizzazione non è soggetta a regole diverse rispetto a quelli comuni: occorre dunque accertare, nel caso specifico, se l'organizzazione è titolare di un diritto e se tale situazione soggettiva sia stata realmente danneggiata dal reato. Sotto il profilo del danno, esso sussiste sia quando l'associazione è colpita direttamente nei suoi beni o nell'esercizio di una sua attività, sia quando è compromesso il suo interesse come organizzazione portatrice degli interessi collettivi menzionati. Si tratta generalmente di un danno non patrimoniale, che non determina una diminuzione economica nel patrimonio del soggetto collettivo, ma si sostanzia nella lesione del prestigio e della credibilità dell'organizzazione e nell'ostacolo frapposto al perseguimento e alla realizzazione di fini istituzionali propri dell'ente.

Pertanto, nei processi penali per reati commessi nel settore agroalimentare, oltre all'intervento nel procedimento di singoli imprenditori o di soggetti danneggiati, Coldiretti ha l'opportunità di assumere il ruolo, sia di persona offesa, in quanto sicuramente titolare dell'interesse leso dal reato, sia di ente cui sono riconosciute, in forza di legge, finalità di tutela degli interessi lesi dal reato. In

questi termini risulta legittimata alla costituzione di parte civile per il risarcimento dei danni conseguenti dal reato.

A riscontro di quanto detto, Coldiretti si è già costituita parte civile nei procedimenti penali nei confronti di decine di soggetti già rinviati a giudizio per i delitti di disastro ambientale e di traffico illecito di rifiuti: tra gli altri, si citano i procedimenti denominati "Madreterra1", "Madreterra2" e "Chernobyl". Nell'ambito del procedimento "Madreterra2" si è giunti, in particolare, alla condanna di Elio Roma con giudizio abbreviato e alla comminazione della pena di anni sette per il delitto di disastro ambientale. Nello stesso giudizio, l'imputato è stato inoltre condannato al risarcimento dei danni richiesti dalle parti civili costituitesi in giudizio e, tra queste, la Coldiretti.

AZIONI COLLETTIVE A DIFESA DEI CONSUMATORI: RUOLO DI "CAMPAGNA AMICA"

L'azione collettiva, così detta *class action*, prevista dall'articolo 140 *bis* del d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206 (Codice del consumo) ed introdotta nella attuale formulazione dalla legge 23 luglio 2009, n. 99, *Norme in materia di sviluppo, internazionalizzazione imprese ed energia*, prevede la sua applicazione per gli illeciti compiuti successivamente al 15 agosto 2009 e la sua esperibilità a partire dal primo gennaio 2010.

Questa norma determina: i soggetti legittimati; i diritti che è possibile far valere; il procedimento.

Sono legittimati ad agire tanto i singoli componenti di una *classe* di consumatori ed utenti titolari di diritti individuali omogenei, quanto le associazioni alle quali tali soggetti conferiscono mandato ed i comitati ai quali essi partecipano. Tali soggetti possono agire per l'accertamento delle responsabilità e per la condanna al risarcimento del danno e alle restituzioni in ordine a:

- diritti contrattuali di una pluralità di consumatori e utenti che versano nei confronti di una stessa impresa in situazione identica, inclusi i diritti relativi a contratti stipulati ai sensi degli articoli 1341 e 1342 del Codice civile;
- i diritti identici spettanti ai consumatori finali di un determinato prodotto nei confronti del relativo produttore, anche a prescindere da un diretto rapporto contrattuale;

- i diritti identici al ristoro del pregiudizio derivante agli stessi consumatori e utenti da pratiche commerciali scorrette o da comportamenti anticoncorrenziali.

All'esito del procedimento, il tribunale ordinario può pronunciare sentenza di condanna con cui liquida le somme definitive a coloro che hanno aderito all'azione o stabilisce un criterio omogeneo di calcolo per la loro liquidazione.

Tutto ciò premesso è importante ricordare che il codice del consumo definisce consumatori o utenti «le persone fisiche che agiscono per scopi estranei all'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o professionale eventualmente svolta» ed associazioni dei consumatori e degli utenti «le formazioni sociali che abbiano per scopo statutario esclusivo la tutela dei diritti e degli interessi dei consumatori o degli utenti». In realtà, il tenore dell'articolo 140 *bis* non fa riferimento esplicito alle associazioni dei consumatori usando un'espressione alquanto generica e comprensiva anche di eventuali comitati, ma è certo che questi soggetti debbano comunque rappresentare i consumatori e gli utenti, che, per definizione, devono essere estranei alle attività di impresa.

Per questo, *Campagna Amica*, che ha per scopo statutario quello di promuovere la qualità e la salubrità nei processi di sviluppo coinvolgenti il territorio, il paesaggio, il clima, le persone e l'ambiente, rappresenta un soggetto capace di attivarsi a difesa dei diritti dei consumatori ed utenti, come quelli legati alla tutela della salute; alla sicurezza e alla qualità dei prodotti e dei servizi; ad una adeguata informazione e ad una corretta pubblicità; all'esercizio delle pratiche commerciali secondo princìpi di buona fede, correttezza e lealtà; alla correttezza, alla trasparenza ed all'equità nei rapporti contrattuali. La Fondazione *Campagna Amica* nasce, dunque, con l'obiettivo di tutelare l'interesse dei produttori agricoli e dei consumatori e, più in generale, favorire la qualità dei consumi alimentari e la difesa del territorio.

Ponendosi come punto di riferimento sui temi dell'ambiente e della qualità dei consumi, fornisce informazioni ai cittadini, alle associazioni ed ai produttori agricoli e si fa portatore ed aggregatore delle rispettive istanze. In un contesto, anche nazionale, di emergenze ambientali, minacce al territorio, e crescente incertezza sulla qualità dei prodotti alimentari e sulla salvaguardia di prodotti tipici e stili alimentari, *Campagna Amica* si pone come promotrice della «qualità e salubrità nei processi di sviluppo coinvolgenti il

territorio, il clima, l'uomo e l'ambiente. Sono funzionali allo scopo della Fondazione le attività volte a dar forza alle diverse aree geografiche nazionali, esaltandone le specificità, le tradizioni produttive e culturali, le peculiarità storico-paesaggistiche nonché ad alimentare responsabilità e competenze del cittadino-consumatore inteso come referente e beneficiario delle biodiversità, delle tradizioni e delle culture dei territori».

La Fondazione è presente su tutto il territorio italiano e si impegna in diverse attività:

- valorizza e fa conoscere i prodotti tipici del nostro territorio e ne tutela l'unicità;
- segnala i punti di eccellenza della filiera agroalimentare e della proposta agrituristica;
- approfondisce le problematiche connesse alla salubrità del clima, alla sicurezza dell'ambiente e dei territori regionali e provinciali;
- avvia e sostiene campagne per la difesa del patrimonio di boschi, laghi e fiumi;
- contribuisce allo sviluppo di energie rinnovabili;
- promuove adeguate misure dirette alla educazione del cittadino-consumatore mediante la diffusione di occasioni di conoscenza e di partecipazione culturale e scientifica aventi ad oggetto le produzioni locali, la tutela dei sapori e dei cibi ed in generale la educazione alimentare;
- promuove stili di vita virtuosi nei confronti dell'ambiente e dei consumi, più compatibili con le mutate esigenze dell'ambiente e della società;
- monitorizza prezzi, stili di vita e abitudini alimentari;
- fornisce servizi alla persona.

Campagna Amica organizza sul territorio nazionale una vera e propria rete di punti vendita accreditati, garantiti, organizzati sulla base dei princìpi della fondazione. I mercati *Campagna Amica* offrono esclusivamente prodotti locali, a basse emissioni di CO_2 perché a Km zero. La frutta e la verdura sono quelle fresche di stagione. L'intera organizzazione è improntata ai princìpi del rispetto dell'ambiente: i sacchetti della spesa sono biodegradabili (in cotone o in amido di mais); è possibile ordinare a casa la spesa che verrà portata in bicicletta; è possibile acquistare il latte appena munto portando la propria bottiglia di vetro; i rifiuti verranno riportati alla fattoria dove saranno utilizzati come concime; nelle fattorie

didattiche vengono organizzati corsi di educazione alimentare. Le peculiarità dei *Punti Campagna Amica* risiedono dunque nella origine italiana controllata dei prodotti, nella stagionalità, nella freschezza, nella tipicità e qualità, nel giusto rapporto qualità/prezzo. Altri punti di forza sono rappresentati dal rapporto diretto con l'agricoltore, che garantisce personalmente del proprio prodotto, e dalla valorizzazione delle tipicità e delle tradizioni territoriali.

I *farmer's market* (cfr. capitolo precedente), che permettono di fare la "spesa dall'agricoltore", sono nati nel 1972 a Madison (Wisconsin, Usa), quando un gruppo di agricoltori americani improvvisò nella cittadina un mercato agricolo ottenendo grande successo presso i cittadini. Oggi, questa opportunità d'acquisto è a disposizione di milioni di consumatori in tutti i paesi occidentali, soprattutto nelle grandi metropoli, e risulta particolarmente gradita per contrastare il senso di diffidenza ed insicurezza crescente nei confronti dei prodotti industriali. I mercati contadini si sono diffusi rapidamente dagli Stati Uniti – ancora leader, con oltre 4.000 *farmer's market* (quasi 800 solo in California) – al resto dell'Occidente, ed in particolare nel Nord Europa. Nel Regno Unito si contano più di 500 *farmer's market*, frequentati da oltre 15 milioni di consumatori ogni anno, per un giro d'affari di 166 milioni di sterline.

Diversamente che in Italia, però, generalmente nei mercati contadini statunitensi i prezzi sono più elevati che nella catena della distribuzione commerciale; i prodotti vengono inoltre scelti soprattutto in quanto alternativi rispetto all'omologazione determinata dalle multinazionali: sono "no logo" e differenziati. I produttori, inoltre, solitamente non sono organizzati tra loro, si tratta invece di gestione personale dell'offerta in spazi collettivi. *Campagna Amica*, in Italia, è invece l'espressione di una precisa filosofia, che mira ad una "Filiera agricola tutta italiana", in grado di garantire un'origine sicura dei prodotti. La Fondazione Campagna Amica, sfruttando la presenza Coldiretti sul territorio nazionale, nel promuovere lo sviluppo dei Mercati di Campagna Amica, come luogo d'incontro tra agricoltori e consumatori improntato ai princìpi della sicurezza alimentare, della trasparenza, della convenienza, della tipicità e della diversificazione dei prodotti, chiede ai produttori che aderiscono all'iniziativa l'impegno a rispettare un rigoroso codice etico.

La normativa che disciplina i mercati per la vendita diretta in Italia è il decreto del 20 novembre 2007, in attuazione dell'articolo 1 comma 1065 della legge del 27 dicembre 2006 n.296 relativa ai mercati riservati all'esercizio della vendita diretta da parte degli imprenditori agricoli.

Il decreto indica i Comuni come ente che istituisce e autorizza i mercati diretti. L'iniziativa può venire dai Comuni o da imprenditori, singoli o in associazioni. I Comuni hanno il compito di redigere un disciplinare di mercato sulla base del quale saranno determinate le modalità di vendita e di verificare il rispetto dei regolamenti in materia e del disciplinare di mercato (ove necessario può disporre la revoca o la sospensione dell'autorizzazione di vendita ai singoli produttori). Rientra inoltre nelle competenze dei Comuni la promozione di attività informative, culturali e didattiche per i consumatori sulle caratteristiche dei prodotti agricoli in vendita; tale compito rientra anche nelle competenze delle Regioni.

Il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali è incaricato di realizzare un monitoraggio annuale sui mercati di vendita diretta; sostiene inoltre i Comuni nei loro compiti e promuove campagne di informazione per i consumatori. La legge dispone che i mercati possono essere costituiti sia su area pubblica, sia in locali aperti al pubblico, sia in aree di proprietà privata. Sono ammessi alla vendita nei mercati agricoli diretti solo gli imprenditori agricoli iscritti nel registro delle imprese e la cui azienda è ubicata nella regione. A questi si aggiungono le Cooperative di imprenditori agricoli e i loro Consorzi se utilizzano prevalentemente i prodotti dei soci.

I prodotti agricoli dei quali è ammessa la vendita devono rispondere a particolari requisiti: provenire dal territorio della regione; provenire dall'azienda dell'imprenditore o da altre aziende agricole nel rispetto del limite di prevalenza del 50% (comunque per un importo non superiore a 160.000 euro per gli imprenditori individuali e a 4 milioni di euro per le società).

Il primo *farmer's market* italiano è nato a Taranto nel 2005; sono poi nati altri mercati diretti in Trentino Alto Adige. Al maggio 2010 si contano 550 Mercati di Campagna Amica distribuiti su tutto il territorio nazionale, con un aumento del 400% rispetto ai 106 del 2009 (Osservatorio sulla vendita diretta di Coldiretti – Agri2000). Il 67% degli italiani ha comprato almeno una volta prodotti alimentari direttamente dal produttore agricolo, spendendo nel complesso una

cifra stimabile intorno ai 3 miliardi di euro. La spesa è così distribuita: il 41% per vino da cantina, il 21% per l'ortofrutta, il 14% per formaggi e latte, l'8% per carne e salumi, il 5% per olio d'oliva e piante ornamentali.

Negli ultimi anni è dunque cresciuta l'offerta di prodotti per la vendita diretta, sia con l'aumento delle aziende coinvolte, sia con l'ampliamento delle tipologie di prodotti a disposizione dei consumatori.

Le motivazioni principali alla base dell'interesse di tanti cittadini sono, prima ancora della convenienza, la ricerca della qualità, della genuinità e della sicurezza alimentare. Appare quindi evidente che in un periodo in cui la fiducia dei consumatori viene costantemente messa a dura prova, il canale della vendita diretta possiede grandi potenzialità di sviluppo.

Nel 2009 sono arrivati a ben 63.600 i frantoi, le malghe, le cascine, le cantine che praticano la vendita diretta di prodotti agricoli. Questa cifra segna un aumento del 7% rispetto al 2008 e addirittura del 64% rispetto al 2001. Nel complesso si tratta del 7,4% del totale delle aziende agricole italiane iscritte alle Camere di commercio. La maggioranza delle aziende agricole (69%) utilizza, per la vendita diretta, locali adattati all'interno dell'azienda; il 31% partecipa a mercati e fiere locali; il 18% possiede un negozio aziendale; l'8% partecipa ai *farmer's market* (mercati degli agricoltori). Il 6% fa consegne a domicilio.

Sono in aumento anche i *farmer's market* coperti.

Nel quadro di una congiuntura economica sfavorevole, che ha inevitabilmente inciso sulle scelte di consumo alimentare dei cittadini, la maggiore attenzione nei confronti delle etichette, della lunghezza della catena commerciale (all'origine della lievitazione dei prezzi) e del rapporto qualità/prezzo spinge ulteriormente i consumatori verso i canali diretti di vendita. Da quest'anno, inoltre, imprese agricole ed agrituristiche hanno l'opportunità di accreditarsi presso l'albo di Fondazione Campagna Amica. Il marchio "Punto di Campagna Amica" identifica i punti di vendita diretta, senza intermediari, di prodotti agricoli di origine italiana. Il rispetto di questi requisiti viene assicurato da un sistema di controlli sulle aziende agricole produttrici e da un Ente Terzo di certificazione. Le campagne promozionali della Fondazione Campagna Amica offrono visibilità a questa rete di punti vendita. Un supporto arriva anche da

Internet: il portale www.campagnamica.it fornisce informazioni sui punti vendita.

SICUREZZA E VOLONTARIATO: LE "RONDE GIALLE"

Fra le più recenti iniziative di Coldiretti si annovera anche la costituzione delle "Ronde gialle", create con l'obiettivo di tutelare i prodotti ortofrutticoli nazionali operando controlli in negozi e supermercati sulla frutta e la verdura d'importazione. Le Ronde monitorano i prodotti alimentari in vendita nei mercati e nei supermercati e, se necessario, segnalano alle autorità le irregolarità.

Si sono segnalate per il loro impegno, ad esempio, le Ronde organizzate da Massimiliano Pederzoli, presidente ravennate di Coldiretti. Durante tutta l'estate 2010 le Ronde gialle sono state particolarmente attive in Emilia Romagna.

L'idea di fondo non è quella di attaccare indiscriminatamente la grande distribuzione né di rifiutare in toto la merce proveniente dall'estero, ma di verificarne la qualità e, almeno nei momenti in cui matura la frutta italiana, privilegiarla rispetto alle importazioni, valorizzando così in modo concreto il prodotto nazionale. I controlli si estendono anche alla vendita di prodotti nazionali a prezzi stracciati, un sottocosto che penalizza fortemente i produttori e mortifica la qualità italiana. I dati emersi dai monitoraggi realizzati dalle Ronde gialle Coldiretti nelle diverse regioni italiane saranno pubblicati e diffusi allo scopo di accrescere la consapevolezza dei consumatori.

Uno dei principali obiettivi di questi controlli periodici nei mercati e nei punti vendita è anche promuovere una cultura della legalità e della trasparenza, sensibilizzando distributori, consumatori ed istituzioni.

L'iniziativa si rifà alla normativa vigente sulle ronde cittadine.

L'articolo 3, comma 40, della legge 15 luglio 2009, n. 94 ha previsto che «(…) i sindaci, previa intesa con il prefetto, possano avvalersi della collaborazione di associazioni tra cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di Polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale».

Tale norma deve coordinarsi con il decreto del Ministero dell'Interno del 4 agosto 2008, contenente la definizione di *incolumità pubblica* e *sicurezza urbana*. Tale decreto, infatti, all'articolo 1, esprime una nozione di *sicurezza urbana* molto ampia, ascrivendo al suo interno

«un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale».

La norma base posta a tutela del commercio è collocata nel Codice penale, nel Titolo VIII, recante i delitti contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio – Capo II – delitti contro l'industria e il commercio. L'articolo 515, infatti, come *genus* su cui si radicano tutti i reati di carattere speciale relativi alle attività commerciali, punisce «chiunque, nell'esercizio di un'attività commerciale, ovvero in uno spaccio aperto al pubblico, consegna all'acquirente una cosa mobile per un'altra, ovvero una cosa mobile, per origine, provenienza, qualità o quantità, diversa da quella dichiarata o pattuita, è punito, qualora il fatto non costituisca un più grave delitto (C.p. 440-445), con la reclusione fino a due anni o con la multa fino a lire 4 milioni».

Le norme poste a tutela del commercio possono, pertanto, ricondursi all'interno della disciplina diretta a regolare "la vita civile" ovvero la "convivenza civile e la coesione sociale". Ciò implica la piena legittimità delle ordinanze sindacali dirette ad ammettere le "associazioni di volontari" per assicurare la correttezza del sistema commerciale. Con successivo decreto dell'8 agosto 2009, il Ministero dell'Interno ha determinato gli àmbiti operativi delle associazioni di osservatori volontari, i requisiti per l'iscrizione nell'elenco prefettizio e le modalità di tenuta dei relativi elenchi.

È da ricordare, infine, che l'articolo 3 della legge n.94 cit. conferisce alle associazioni di osservatori volontari un potere di mera segnalazione alle autorità di pubblica sicurezza. Rimane ferma, ovviamente, la possibilità di cui all'articolo 383 del Codice penale, secondo cui, nei casi previsti dall'articolo 380, ogni persona è autorizzata a procedere all'arresto in flagranza, quando si tratta di delitti perseguibili di ufficio.

Potrebbe altresì ammettersi la possibilità di fotografare sempre mediante il telefono cellulare (per finalità meramente probatorie) scene destinate a provare l'integrazione di fatti di rilievo penale, ove accaduti in luoghi pubblici o aperti al pubblico (es.: violazione degli obblighi di etichettatura dei generi alimentari).

Stante l'esigenza di un'ordinanza sindacale che legittimi l'intervento di associazioni interessate a garantire il rispetto della normativa nel settore agricolo, appare comunque indispensabile concordare con l'Associazione dei Comuni Italiani (Anci), un modello di ordinanza che consenta una omogeneità di vigilanza.

Sotto il profilo politico, viceversa, potrebbe avanzarsi una proposta di integrazione dell'articolo 53 della legge 24 aprile 1998, n. 128,

inerente ai controlli della vigilanza sulle denominazioni protette e sulle attestazioni di specificità, tentando un avvicinamento dei poteri delle associazioni previste dalla legge n. 94 del 2009. Come è noto, infatti, agli agenti vigilatori dipendenti dai consorzi, nell'esercizio di tali funzioni, può essere attribuita nei modi e nelle forme di legge la qualifica di agente di pubblica sicurezza.

Capitolo IV

Attività della criminalità organizzata nel settore agroalimentare

STRUMENTI E TECNICHE DI CONTROLLO UTILIZZATI DALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

Come viene efficacemente raccontato nelle Considerazioni introduttive di questo Rapporto, nel nostro Paese la criminalità organizzata di matrice mafiosa nasce come "agromafia".

Cosa Nostra, in particolare, trae le sue origini proprio dal latifondo.

Senza volersi spingere molto indietro negli anni, basterà a questo proposito ricordare che a cesellare l'amore per la terra e per i suoi prodotti, Totò Riina, capo storico dei corleonesi nel 1976, durante la sua latitanza, affidava ad un gruppo di professionisti guidati dal commercialista palermitano Pino Mandalari, il compito di reinvestire i proventi di altre attività delittuose attraverso la costituzione e la gestione della RI.SA SpA (RI.SA acronimo di Riina Salvatore).

E la RI.SA divenne al tempo stesso oggetto del reinvestimento mafioso e strumento per ulteriori forme di illecite accumulazioni di capitali attraverso il drenaggio di fondi pubblici e l'imposizione di gabelle a contadini sotto la più sofisticata forma del racket dei prezzi.

Ma il caso della RI.SA non è isolato nella storia delle organizzazioni mafiose. Più di recente anche la famiglia Piromalli, nella Piana di Gioia Tauro, oltre al Porto di Gioia Tauro, alla Centrale Enel ed al controllo degli appalti, aveva manifestato grande interesse per il settore agrumario di cui gestiva l'intera filiera, comprese la trasformazione e l'esportazione dei prodotti finali.

Le stesse modalità operative si possono riscontrare, ad esempio, per la famiglia mafiosa Nardo di Lentini, che controlla ampie fette delle colture agrumarie e degli incentivi comunitari sulle eccedenze o la famiglia Di Salvo a Palagonia.

O ancora, si può portare ad esempio il controllo delle colture dei pomodori in Campania nell'Agronocerino Sarnese. Significativo anche il caso dell'impero agricolo gestito da Nino Salvo attraverso la "Finanziaria Immobiliare", con 600 ettari di terreno coltivato a vite, 250 ad agrumeto ed altre centinaia di ettari nell'area di Vittoria.

Dai dati dell'epoca si evince come famiglie mafiose palermitane fossero possessori di oltre 10.000 ettari di terreno, tra Acate, Vittoria, Gela e Comiso, per un valore di circa 50 miliardi di vecchie lire.

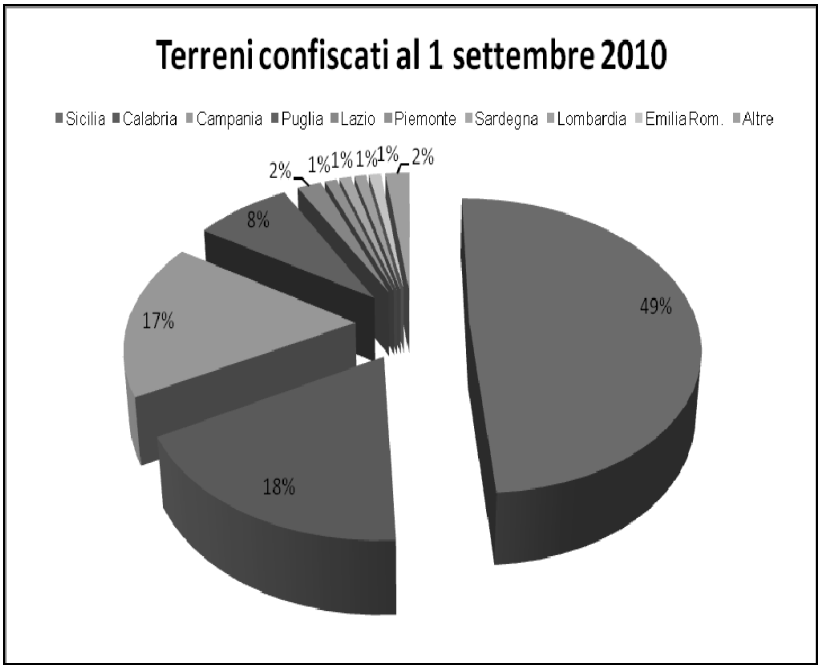
Da allora, nonostante per anni i riflettori si siano spostati maggiormente su altri settori, tipica espressione del controllo territoriale da parte delle organizzazioni mafiose, – quale il controllo dei pubblici appalti, il mercato degli stupefacenti, le estorsioni e l'usura – il giro d'affari illegale legato all'agricoltura rimane ancora uno dei settori trainanti del business criminale.

E questo proprio mentre riemergono dall'illegalità 2.287 terreni agricoli, assegnati nel 2009 dal Commissario Straordinario del Governo per la gestione e destinazione dei beni confiscati, con fabbricati rurali annessi o edificabili, che rappresentano circa il 25% del complessivo valore dei beni sequestrati alle organizzazioni mafiose negli anni passati.

Secondo la relazione del Commissario Straordinario, al 30 giugno 2009 erano 10.118 i beni, tra immobili e aziende, confiscati dallo Stato alla criminalità organizzata, e di questi il 45% erano costituiti proprio da possedimenti agricoli.

Dopo la costituzione dell'Agenzia Nazionale dei beni sequestrati e confiscati, vi è stata un'accelerazione nelle confische definitive. Su 1.323 aziende definitivamente confiscate, 87 risultano operare nel settore "agricoltura e servizi connessi", mentre, su 9.660 beni confiscati, 1.941 (20%) sono rappresentati da terreni agricoli.

GRAFICO 1



Fonte: Agenzia Nazionale dei beni sequestrati e confiscati.

Nonostante i risultati positivi ottenuti nel tempo attraverso le azioni di contrasto al crimine organizzato in questo particolare settore, i meccanismi di controllo criminale dell'agroalimentare si sono affinati. E la crisi economica, che ha coinvolto anche il comparto, ha innalzato notevolmente la soglia di rischio di infiltrazione delle mafie.

In primo luogo, è la naturale tendenza anticiclica rispetto all'andamento degli altri comparti dell'economia a rendere il settore più attrattivo rispetto agli investimenti tradizionali. Dall'altra, la carenza di liquidità che sta caratterizzando il periodo, potrebbe dar luogo ai tipici meccanismi di infiltrazione mafiosa attraverso l'immissione di capitali illeciti o l'usura.

Le attività illecite che interessano il settore sono tutte tra loro collegate, come in una sorta di filiera criminale. Usura, estorsioni, abigeato e furti (in cui si registra un incremento nell'ultimo triennio di circa il 48%) rappresentano attività prodromiche per l'avvio di

attività di *secondo livello*, ossia il controllo della manodopera (attraverso il caporalato) soprattutto di matrice straniera e clandestina, le contraffazioni alimentari (soprattutto nel settore degli oli), lo stoccaggio illecito di rifiuti e, in generale, il controllo del territorio per finalità proprie delle organizzazioni mafiose.

Infine, il *terzo stadio* è costituito dal riciclaggio di danaro sporco, essendo le attività collegate all'agricoltura meno controllabili e più soggette a possibilità manipolatorie dal punto di vista finanziario, soprattutto quando la criminalità organizzata si è inserita in altri nodi strategici della filiera, come quello dei trasporti. Ma l'obiettivo ultimo di questo processo è il drenaggio illegale di fondi pubblici.

GRAFICO 2

Da un controllo così pervasivo del settore discende, peraltro, la capacità di manipolare i prezzi dei prodotti, con gravi ripercussioni sul consumatore finale.

Di fronte a questo scenario, il dato positivo è rappresentato da una maggiore incisività dell'attività di contrasto delle Forze di polizia le quali, di fronte alla ancora inadeguata capacità dei controlli preventivi messi in capo negli ultimi anni, soprattutto nel settore

delle frodi, continuano a rappresentare lo strumento primario di contenimento del fenomeno.

In questo senso, il solo Corpo Forestale dello Stato ha fatto registrare nel 2009 rispetto al 2008, un incremento del 276,7% del numero dei controlli, del 123% del numero delle sanzioni amministrative e del 158,6% del numero delle persone denunciate, con un ulteriore trend di crescita nel 2010.

La Guardia di Finanza, inoltre, ha registrato nel 2007, nel solo settore delle indebite percezioni di contributi, il tendenziale aumento del 39% delle violazioni accertate, senza dimenticare che nel 2009, su 520 controlli sono state riscontrate ben 417 violazioni e 162 soggetti sono stati denunciati.

La stessa tendenza si è registrata nell'Arma dei Carabinieri. Il Comando Tutela Salute, ha registrato nel 2009 un incremento delle persone denunciate alle Autorità amministrative del 25% rispetto al 2008, e un tendenziale 20% nel 2010 rispetto al 2009. Allo stesso tempo, il numero dei controlli è passato da oltre 29mila del 2008 a 34mila nel 2009, e tendenziali 37mila nel 2010. Diminuisce invece il valore complessivo delle strutture sequestrate, indicativo di una maggiore capacità di elusione.

Il Comando Tutela per l'Ambiente ha registrato nel 2009 un incremento delle persone denunciate di oltre il 100% rispetto al 2008 con una leggera flessione tendenziale nel 2010 rispetto al 2009. Anche il numero dei controlli sono aumentati dell'89% nel 2009 rispetto al 2008, con un trend analogo nel 2010.

Il Comando Carabinieri delle Politiche Agricole e Alimentari, registra un trend sostanzialmente costante per quanto riguarda le violazioni di carattere penale, mentre nel campo delle violazioni amministrative un maggiore incremento (68%) viene rilevato nel confronto tra 2009-2010.

IL RACKET DEL MERCATO E DEI PREZZI

Già si era avuto modo di registrare in passato nei principali mercati all'ingrosso, non solo italiani, ma in quelli che rappresentano dei veri e propri *hub* del traffico delle merci, la presenza di brokers legati alle organizzazioni mafiose. Ne costituisce un esempio il "mercato" dei fondi comunitari elargiti dalla Comunità Europea.

Le attività investigative poste in essere dagli organismi di polizia giudiziaria specializzati nel settore hanno evidenziato pochi ma

significativi casi di ingerenza della criminalità organizzata nel cosiddetto racket dei prezzi.

In questo àmbito, due mercati ortofrutticoli all'ingrosso sono emersi come infiltrati dalle organizzazioni mafiose ed in particolare dal clan camorristico dei Casalesi, i cui legami con Cosa nostra e con i Corleonesi, sono storicamente accertati e risalgono ai tempi del Clan Nuvoletta[1]: si tratta del mercato di Fondi (LT) e del mercato di Vittoria (RG), risultati legati dalla comune presenza di una società leader nel settore in tutto il Sud Italia, dalla Campania al Sicilia.

Le indagini svolte dalla DIA, che il 10 maggio 2010 hanno portato all'arresto di 4 persone per associazione camorristica, hanno dimostrato la riconducibilità di questa azienda ai Casalesi ed il sostanziale monopolio della stessa nei mercati di Fondi, Aversa, Giugliano e Parete e da questi ai mercati del Sud di Vittoria, Gela, Palermo, Catania e Marsala.

Il danno principale apportato dal racket dei prezzi viene subìto dai produttori costretti a sottostare al ruolo dei cosiddetti commissionari, soggetti che, in molti casi, anziché svolgere il loro naturale ruolo, che è quello di spuntare il miglior prezzo, vendono di fatto a prezzi predeterminati da grossisti di riferimento delle organizzazioni mafiose. Anzi, spesso i commissionari, in evidente conflitto di interesse, sono essi stessi grossisti legati ad organizzazioni criminali.

Questo fenomeno rischia di strangolare la produzione giacchè i prodotti sono venduti sotto costo, mentre i consumatori finali arrivano a pagare i prodotti da 7 a 10 volte il prezzo iniziale.

LE FRODI SUI FONDI COMUNITARI E NAZIONALI

«Se si dovessero valutare le dimensioni in base al numero di alberi dichiarati ai fini degli incentivi comunitari all'agricoltura, la Sicilia risulterebbe grande quanto l'Europa».

Con questa rappresentazione paradossale, un magistrato della Procura di Palermo, sintetizzava nel 1990 le dimensioni di un fenomeno: quello delle frodi sugli incentivi e contributi all'agricoltura.

---

1 Proc. Pen. 1236/82 RGNR.

Un fenomeno oggi certamente reso ben più complesso dalle diversificate forme di finanziamento e dalle sempre più raffinate tecniche con cui singoli od organizzazioni criminali operano. Se si esaminano le strutture dei fondi di derivazione PAC (politiche agricole comuni), i principali dei quali sono rappresentati dai fondi FEAGA-FEASR e altri fondi strutturali[2], come i POR, è facilmente comprensibile come le diverse modalità di gestione, la competenza attribuita a soggetti differenziati, l'elevata polverizzazione dei primi rendano particolarmente incisivo il rischio frode e deboli le relative attività di controllo, destinate, quest'ultime, ad agire non solo come strumento di arginamento repressivo del fenomeno, ma anche quale forma di prevenzione primaria.

Nonostante la riforma del sistema PAC (attuata tra il 2006 ed il 2007) si prefiggesse con l'introduzione del regime a pagamento unico una maggiore razionalizzazione delle risorse, anche attraverso un sistema integrato di gestione e di controllo – metodo senza dubbio efficace ed efficiente per regimi di pagamento diretto –, vi sono ancora alcune criticità dell'intero impianto degli aiuti, da cui discendono sperperi, irregolarità e frodi. In particolare, ci si riferisce al permanere di alcune forme di sostegno fuori dal regime di pagamento unico, alle verifiche preventive del rispetto dei criteri di produzione sostenibile (cosiddetta condizionabilità), e del sistema della consulenza aziendale[3].

2 Queste le fonti di diritto internazionale:

- Il regolamento CE della Commissione n. 885/2006 del 21 luglio 2006, applicativo delle norme di principio stabilite con il regolamento CE emanato dal Consiglio n. 1290/2005, concernente la tenuta dei conti degli Organismi pagatori, le dichiarazioni delle spese e delle entrate e le condizioni di rimborso delle spese nell'ambito FEAGA e FEASR;
- il regolamento CE della Commissione n. 1848/2006 del 14 dicembre 2006, relativo alle irregolarità e al recupero delle somme indebitamente pagate nell'ambito del finanziamento della PAC, nonché all'instaurazione di un sistema d'informazione in questo settore che abroga il regolamento CE di emanazione consiliare n. 595/1991;
- il regolamento CE n. 1481/2006 della Commissione che definisce la forma e il contenuto delle informazioni contabili da trasmettersi alla Commissione ai fini della liquidazione dei conti del FEAGA e del FEASR, nonché ai fini di sorveglianza e di previsione;
- il regolamento CE 21 ottobre 2008 n. 1034 di modifica del regolamento CE del Consiglio n. 1290/2005, per quanto concerne il riconoscimento degli organismi pagatori e di altri organismi e la liquidazione dei conti del FEAGA e del FEASR, nonché il regolamento CE del 18 marzo 2008 n. 259/2008, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio, per quanto attiene alla pubblicazione di informazioni sui beneficiari dei finanziamenti provenienti dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

3 Il sistema della consulenza aziendale, da adottarsi entro il 1° gennaio 2007, prevede la sensibilizzazione degli imprenditori agricoli sia sui flussi finanziari sia sui processi che riguardano il rispetto per l'ambiente ed in generale lo sviluppo sostenibile, legato alla *condizionabilità*.

La progressiva dotazione di sistemi informativi, quali il registro informatico delle irregolarità istituito in alcune Regioni italiane – si citano tra tutte Calabria e Veneto – e della banca dati delle irregolarità istituito presso il Ministero per le Politiche Agricole, può rappresentare uno strumento di deterrenza e controllo efficace ma non sufficiente.

Per comprendere l'entità e la crescita del fenomeno, significativi sono i dati AGEA, circa l'andamento delle somme da recuperare per irregolarità e frodi e la loro distribuzione regionale.

TABELLA 1

Somme da recuperare, per regione
Anni 2003-2009

Regioni	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Totale
Abbruzzo	152.530	0	0	0	0	67.454	135.130	355.114
Basilicata	0	0	0	0	27.378	0	239.995	267.373
Calabria	1.470.579	0	2.842.156	0	9.884.809	5.573.206	1.710.882	21.481.632
Campania	55.278	0	0	0	7.258.987	256.622	623.490	8.194.377
Emilia R.	0	29.278	0	0	0	3.622.438	48.132	3.699.848
Friuli V. G.	0	0	0	0	121.914	207.622	0	329.536
Lazio	51.709	1.094.396	0	0	31.239	2.110.852	409.145	3.697.341
Liguria	0	0	0	0	124.096	193.992	188.181	506.269
Lombardia	0	0	0	0	0	936.269	926.210	1.862.479
Marche	0	0	0	0	0	256.753	33.287	290.040
Piemonte	0	0	0	0	0	139.730	37.853	177.583
Puglia	0	0	0	238.595	1.324.249	4.236.240.	13.981.266	15.544.110
Sardegna	0	0	0	0	71.085	201.532	88.750	361.367
Sicilia	6.322.565	256.569	0	0	22.636.123	30.000	13.831.366	43.076.623
Trentino A. A	0	0	0	0	317.799	0	546.860	864.659
Toscana	0	0	0	0	0	28.561	17.959	46.520
Umbria	0	0	0	0	428.036	67.003	1.476.107	1.971.146
Veneto	194.855	0	0	0	2.498.123	23.285	8.274.999	10.991.262

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati AGEA.

AGEA, lo ricordiamo, opera quale Agenzia di erogazione e di coordinamento degli altri *organi pagatori.*

Tra le sue funzioni, l'Agenzia annovera anche quelle di recupero delle erogazioni indebitamente percepite e di raccordo con il Ministero delle Politiche Agricole e con OLAF nei casi di anomalie emerse nel corso delle attività di Audit. In realtà, sotto questo profilo, nonostante la disponibilità di sistemi informativi avanzati, l'attività di AGEA, ma altresì degli altri organi pagatori, si è rivelata piuttosto debole. I casi di irregolarità segnalati ed ancora aperti, comunicati da AGEA e, per il fondo FEAOG-Orientamento, dalle Regioni,

risultano infatti accertati quasi esclusivamente dagli Organi di polizia giudiziaria impegnati nel contrasto alle frodi sulle erogazioni e istituiti da Carabinieri, Guardia di Finanza e Corpo Forestale, piuttosto che dalle attività di controllo di primo e secondo livello di competenza di Agecontrol SpA.

Elevate risultano le somme indebitamente percepite e non riscosse. Anche se si segnala una netta ripresa di efficienza dell'attività di recupero nell'anno 2009.

TABELLA 2

Anni	Somme riscosse	Somme da riscuotere
2009	Euro 174.646.569	Euro 2.245.433
Anni 2005-2008	Euro 63.295.200	Euro 129.696.763

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati AGEA.

Le irregolarità riscontrate interessano una percentuale rilevante degli importi da recuperare, pari all'81,14%, in 4 quattro regioni del Sud (Sicilia, Calabria, Puglia e Campania), ossia quelle caratterizzate dalla presenza capillare di organizzazioni criminali di tipo mafioso. E sono spesso proprio le organizzazioni di tipo mafioso ad operare una vera e propria erosione di contribuzioni pubbliche, attraverso la titolarità di fatto di aziende agrumarie[4] o di trasformazione di pomodori. In queste regioni la percentuale dei reati rispetto all'ammontare complessivo delle irregolarità è di oltre il 70%.

A tali importi vanno poi aggiunti quelli relativi alle irregolarità accertate negli stessi territori e per gli stessi periodi per il fondo FEAOG-Orientamento, nell'ambito dei Fondi strutturali.

Con il solo riferimento ai fondi FEAOG-Garanzia e FEAOG-Orientamento, le somme da recuperare per il settore agricolo negli esercizi tra il 2003 e il 2009, vanno rispettivamente, sul totale, dal 51% del 2003 al 34% del 2009.

4 È il caso, ad esempio, di alcune famiglie mafiose in Calabria, Piana di Gioia Tauro, nel Ragusano o nella zona di Palagonia (CT).

TABELLA 3

Importi da recuperare
Anni 2003-2009

Anno di comunicazione	Importi da recuperare di tutti i Fondi	Importi da recuperare dei Fondi FEAOG	%
2003	45.590.751	23.351.406	51,2
2004	72.012.673	6.413.228	8,9
2005	118.262.380	8.481.352	7,2
2006	230.823.454	55.439.639	24,0
2007	245.172.896	66.370.361	27,1
2008	150.891.843	59.226.407	39,3
2009	203.121.963	68.991.261	34,0

Fonte: Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie del Ministero Pol.A.C.

In molti casi ci si trova di fronte a vere e proprie società fantasma che producono documentazione falsa e si dileguano successivamente a seguito della erogazione del finanziamento. In altri ancora si è registrato anche il coinvolgimento nelle indagini proprio di funzionari degli Enti Erogatori o di controllo.

Ciò è sintomatico di un carente sistema di controlli preventivi e di un sistema sanzionatorio strumentale, che incida sulla capacità e la volontà di verifica preventiva da parte delle articolazioni territoriali degli organismi pagatori.

Va tuttavia rilevato che non tutte le Regioni sono soggette al coordinamento da parte dell'Agenzia, nonostante l'istituzione di sistemi informativi e procedure di raccordo.

Valutazioni sull'entità dei fenomeni di erosione illegale dei fondi sono ricavabili da un lato da informazioni macro di àmbito comunitario, dall'altro dai dati provenienti dagli organi di polizia giudiziaria ed in particolare dal Comando Carabinieri presso il Ministero Agricoltura e Foreste e NAS.

Dal punto di vista macro in àmbito comunitario, significativi sono i dati OLAF. Un primo dato di sintesi indica che l'organismo comunitario di repressione frodi, su 220 casi portati all'attenzione delle Autorità Europee ne ha gestito con una responsabilità diretta 148. Di tali casi 21 riguardavano frodi su fondi strutturali[5].

5 Fonte OLAF.

TABELLA 4

Casi/settori	Casi coordinati	Assistenze giudiziarie	Investigazioni esterne	Investigazioni interne
Agricoltura	7	25	7	0
Tabacco	10	2	0	0
Frodi doganali	17	5	0	22
Frodi su spese dirette	0	0	23	1
Frodi nelle Istituzioni Eu	0	8	17	48
Frodi su fondi strutturali	1	0	20	0
Totale	35	37	99	49

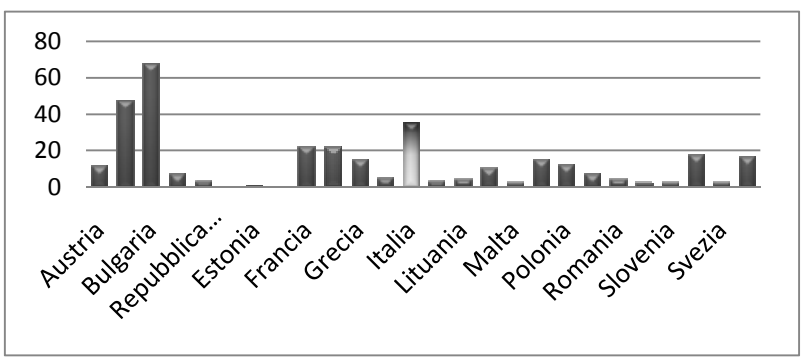
Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Olaf.

Se si guarda alla distribuzione dei dati per Stato Membro, l'Italia risulta al 3° posto con 36 casi, preceduta da Bulgaria (68 casi) e Belgio (48 casi). Considerata la scarsa significatività del dato relativo al Belgio, trattandosi del paese ospitante le Istituzioni Comunitarie e pertanto soggetto a quelle 48 Investigazioni Interne, l'Italia segue solo la Bulgaria per numero di casi investigati direttamente o indirettamente dall'OLAF.

Va tuttavia osservato come, se da un lato ciò induce ad osservazioni certamente poco lusinghiere per il nostro Paese, dall'altro va considerata l'elevata incidenza delle investigazioni esterne (99 su 220), il che deve far propendere anche verso una maggiore efficienza dell'apparato repressivo italiano che riesce così a portare alla luce un numero elevato di frodi.

GRAFICO 3

Numero di casi trattati da OLAF, per Stato Membro
Anno 2009



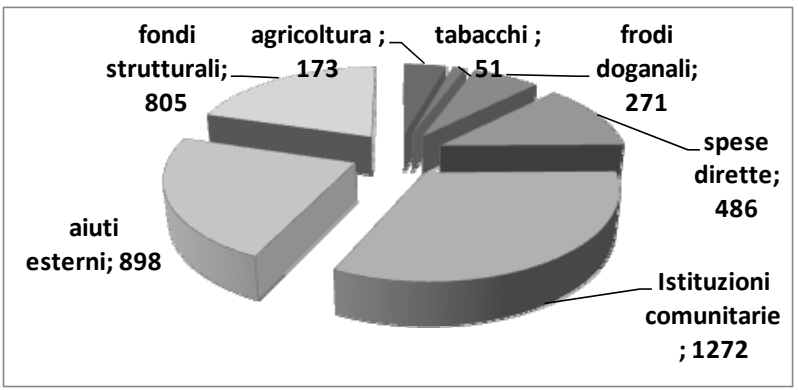
Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Olaf.

E va ancora rilevato che il numero dei casi trattati da OLAF non è rappresentativo del fenomeno neanche in termini macro.

Un elemento di valutazione aggiuntivo è costituito dalle segnalazioni iniziali che pervengono ad OLAF e dalle quali scaturiscono le valutazioni sulla tipologia di azione da intraprendere. In molti casi il citato organismo europeo decide di demandare alle Forze di polizia nazionali l'avvio di attività investigative o di verifica. Nel grafico è possibile notare l'incidenza delle segnalazioni per frodi all'agricoltura e sugli incentivi comunitari.

GRAFICO 4

Distribuzione delle segnalazioni per settore
Anno 2009



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Olaf.

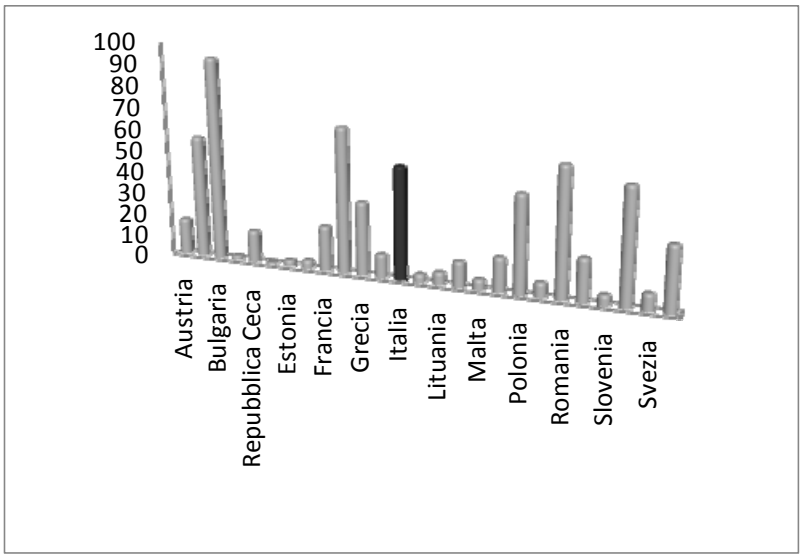
Anche nella distribuzione delle segnalazioni iniziali per paese membro, l'Italia ha conseguito un primato negativo a cui si aggiunge il rilievo della Corte dei Conti[6] circa la carenza di informazioni contenute nelle schede di segnalazione inviate dagli Organismi pagatori ad OLAF, che solo grazie alla qualificata presenza di rappresentanti delle nostre Forze di polizia, riesce a monitorarne ed approfondirne alcune.

La completezza delle informazioni consentirebbe all'OLAF di esercitare una delle sue funzioni più qualificanti, quella del cosiddetto *follow up* ossia la verifica dell'adeguatezza delle misure precedentemente adottate per eliminare alcune criticità.

6 Corte Dei Conti, Sezione di Controllo per gli Affari Comunitari ed Internazionali, delibera 5/2010.

GRAFICO 5

Numero di segnalazioni, per Paese Membro
Anno 2009



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Olaf.

In generale si è evidenziata una maggiore efficienza nel sistema delle segnalazioni delle irregolarità da parte degli Stati membri, grazie anche all'entrata in funzione del sistema informativo dedicato, che ha consentito una più agevole comunicazione con OLAF.

Nel 2009 negli Stati membri sono stati registrati 621 nuovi casi, pari a circa 125 milioni di euro di contributi irregolarmente percepiti con un aumento del 43% dei casi rispetto al 2008 e del 23% dell'ammontare delle irregolarità.

Ed è ancora una volta l'Italia che si è distinta per valore complessivo di casi segnalati, pari a 54 milioni di euro.

Il 2009 si è dunque rivelato l'anno della stretta nella cooperazione europea contro le frodi e le irregolarità in materia di sovvenzioni e premi, anche in ragione della crisi economica. Il dato che affiora evidente è che, per gli esercizi finanziari 2006-2008, gli Stati Membri hanno comunicato 2.086 casi di irregolarità, per un ammontare complessivo di 97 milioni di euro. Il numero più elevato di casi è stato comunicato dalla Spagna (377) e l'ammontare più

elevato delle irregolarità è stato comunicato, ancora una volta, dall'Italia per 14 milioni di euro. Della percentuale maggiore dei flussi ha beneficiato la Francia (20%), il cui contributo in tema di segnalazioni di irregolarità e di relativo ammontare appare piuttosto esiguo (127 casi segnalati per complessivi 9 milioni di euro). Delle irregolarità segnalate nello stesso periodo, 288 sono stati i casi sospetti, per un ammontare complessivo di 12 milioni di euro.

Spostando nuovamente il *focus* sul nostro Paese, l'attività della polizia giudiziaria, se da un lato rappresenta un punto di forza del complessivo sistema dei controlli, dall'altra evidenzia ancora uno sbilanciamento eccessivo verso interventi di tipo postumo e repressivi a scapito di un recupero di efficienza.

Particolarmente incisivo è l'impegno registratosi da parte dell'Arma dei Carabinieri nel settore agroalimentare.

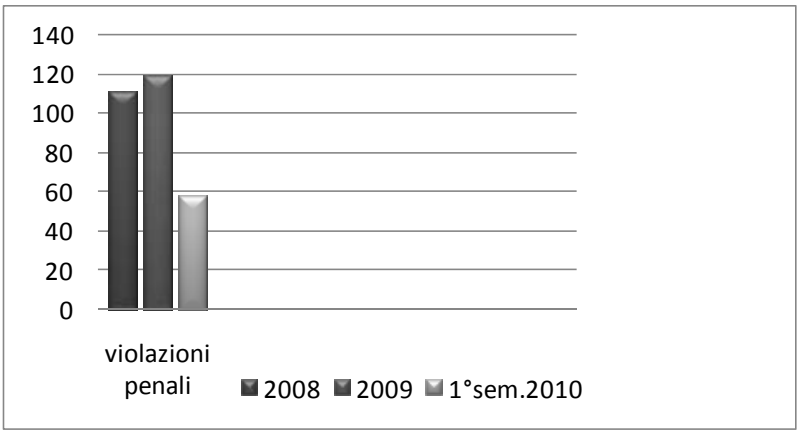
In particolare le due strutture speciali, variamente incaricate di indagini ed accertamenti di violazioni amministrative nel settore, sono il Comando Carabinieri per la Tutela della Salute, meglio noto come NAS, il Comando Carabinieri per le Politiche Agricole e Alimentari e Comando Carabinieri per l'Ambiente, meglio noto come NOE. Nello specifico settore in argomento, è soprattutto il Comando Carabinieri per le Politiche Agricole e Alimentari a far registrare i risultati più significativi ai fini della comprensione del fenomeno avendo come *mission* specifica il contrasto alla criminalità nel settore agricolo e alimentare, ed i controlli specifici sulla erogazione e sul percepimento degli aiuti comunitari, sulle operazioni di ritiro e vendita dei prodotti, con particolare riguardo agli aiuti a Paesi in via di sviluppo e sulla applicazione dei regolamenti comunitari.

Per questa sua specificità il Reparto Speciale dell'Arma mantiene rapporti con l'Ispettorato Centrale della Tutela della Qualità e Repressione Frodi dei prodotti agroalimentari e con l'OLAF ove è presente con una sua rappresentanza.

L'attività del Reparto ha fatto registrare un trend pressoché costante delle violazioni di natura penale.

GRAFICO 6

Violazioni penali in materia di erogazioni pubbliche
Anni 2008-2009 e 1° semestre 2010



Fonte: Comando Generale Arma dei Carabinieri.

Ma ciò che appare maggiormente significativo è il trend evolutivo caratterizzato da una presenza sempre maggiore di forme di criminalità organizzata nella illecita percezione di fondi ed il modus operandi sempre più sofisticato.

Su 19 casi complessi segnalati, 3 hanno riguardato il settore agrumario, 4 il settore oleario, 10 il settore caseario, 1 il settore dei tabacchi. In 2 casi si sono registrati anche episodi corruttivi. In 9 casi la falsificazione di documentazione, presentata ad organismi pagatori, tra i quali in 2 casi la stessa AGEA, per il conseguimento di erogazioni pubbliche.

Di estremo interesse per qualificare il fenomeno a livello nazionale risultano i dati del Comando Generale della Guardia di Finanza.

I Comandi Regionali impegnati nell'individuazione delle indebite percezioni hanno riportato risultati decisivi nel contrasto alle frodi comunitarie, con particolare riferimento alle erogazioni a sostegno dell'agricoltura. Il fenomeno delle frodi è, in modo approssimativo, equamente distribuito tra Nord e Sud del Paese.

Ciò che, tuttavia, balza evidente è il dato riferito alla Regione Sicilia, in testa per le indebite percezioni con il 28%. Il 44% delle

frodi accertate è concentrato nelle Regioni Calabria, Puglia, Basilicata, Campania e Sicilia.

Per quanto riguarda l'Italia Settentrionale, invece, i Comandi Regionali di Lombardia, Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Liguria e Trentino Alto Adige hanno registrato complessivamente il 52% dei risultati in materia di indebite percezioni. 626 sono stati gli interventi, da cui nel 2010 si rileva un incremento tendenziale delle violazioni del 39%.

Il dark number, ossia i dati sommersi, è da ritenersi significativo in relazione al valore modesto che si registra in Regioni quali la Campania e la Puglia.

Solo un effettivo sistema integrato potrà consentire di costruire stime più attendibili e di individuare indicatori di anomalia, in grado di orientare gli interventi di controllo e di contrasto necessari.

TIPOLOGIE DI REATO CONNESSE CON IL FENOMENO DELL'AGROMAFIA LETTE ATTRAVERSO ALCUNI RECENTI CASI GIUDIZIARI

Con l'obiettivo di approfondire e delineare le tipologie di reato che possono riguardare o far parte anche marginalmente di illeciti condotti dalla criminalità organizzata nel settore agroalimentare, si riportano sinteticamente, a seguire, alcune delle peculiarità emerse da indagini condotte dalla DDA e sfociate in richiesta od ordinanza dell'applicazione di misure cautelari.

Occorre sottolineare che nella maggior parte dei casi si tratta di procedimenti non ancora conclusi per i quali non è possibile determinare le reali implicazioni penali e l'effettiva corrispondenza dei reati imputati.

Infatti, ciò che è di interesse per il presente lavoro non è tanto l'analisi del singolo procedimento quanto l'elencazione, e quindi l'identificazione, delle fattispecie di reato connesse con il particolare settore dell'agroalimentare.

N. 2760/2007 RGNR. D.D.A - (Richiesta per l'applicazione di misure cautelari - art. 272 segg. C.p.p.) – L'inchiesta condotta dalla Direzione Distrettuale Antimafia presso il Tribunale di Roma, attraverso un filone investigativo che ha riguardato episodi avvenuti in un arco temporale che va dagli anni Novanta ad oggi, ha rivelato

l'esistenza, nella zona del basso Lazio, con epicentro nel Comune di Fondi, di un'associazione a delinquere di stampo mafioso (art. 416 bis) organizzata strutturalmente sul tradizionale sistema mafioso dei matrimoni e degli apparentamenti con le famiglie criminalmente ed economicamente più in vista della zona di interesse (Lazio e Calabria) più che per radicare alleanze stabili e definitive, per ampliare e rinforzare, attraverso una sorta di fusione ed incorporazione, i sodalizi di origine.

Emerge infatti, dalla richiesta per l'applicazione delle misure cautelari, l'esercizio da parte di soggetti di origine calabra, di un vero e proprio incontrastato potere di controllo del territorio che creava profitto illecito non solo con il commercio di sostanze stupefacenti, ma soprattutto con il coinvolgimento di una buona parte della cosiddetta "società pulita".

Infatti risultano essere imputati dei reati di associazione mafiosa, concorso in associazione mafiosa, peculato, concussione di altri delitti nei confronti della Pubblica amministrazione sia due amministratori del Comune di Fondi sia tre Dirigenti comunali. Nello specifico, tramite il loro reticolo di affiliati e di affari, i promotori dell'associazione mafiosa condizionavano il voto portando all'elezione di due soggetti che poi avrebbero favorito aziende (intestate a prestanome, spesso familiari) sia nell'aggiudicazione di appalti sia nell'affidamento diretto (ove legalmente vietato) di forniture di beni e di servizi sia nella falsificazione di bandi e gare. Tutto ciò con la piena complicità dei dirigenti comunali, che, su segnalazione degli Assessori, provvedevano a liquidare le fatture, relative alle prestazioni eseguite, in maniera celere e veloce, senza rispettare alcun ordine cronologico così come previsto per legge.

Il sistema così organizzato prevedeva una sorta di monopolio economico mantenuto con minacce e ricatti per tutte le società facenti capo all'associazione mafiosa; esemplare, a tale riguardo, è l'investimento che gli imputati avevano fatto nel mercato dell'ortofrutta.

In particolare, per mezzo di imprese, intestate a prestanome, veniva controllato il trasporto, soprattutto dalla Sicilia e dalla Calabria, di frutta e verdura (ottima soluzione anche per tenere e rinforzare i rapporti con la terra d'origine) e la distribuzione nel basso Lazio, "abbattendo" la concorrenza attraverso la perpetrazione di minacce e violenze e utilizzando, a questo scopo, affiliati provenienti dalla Calabria.

N.2760/2007 RGNR-DDA - (Richiesta per l'applicazione di misure cautelari - art. 272 segg. C.p.p.) – L'indagine della Direzione Distrettuale Antimafia presso il Tribunale di Reggio Calabria volta ad accertare la presenza di un sistema mafioso operante nel territorio di Reggio Calabria ma con forti interessi in tutta la Penisola, si inserisce nell'inchiesta condotta dalla DDA di Roma in relazione alla creazione di un vero e proprio sistema di 'Ndrangheta nella zona del Basso Lazio. Infatti tra i 13 indagati per i quali è stata richiesta l'applicazione di misure cautelari risultano essere posti al vertice dell'organizzazione criminale gli stessi soggetti imputati nell'indagine di Roma.

Emerge dagli atti dell'inchiesta che i vertici dell'organizzazione controllavano, attraverso intimidazioni operate principalmente nei confronti di commercianti all'ingrosso della Calabria e della Sicilia, l'accesso di questi ultimi al mercato ortofrutticolo di Fondi (LT) nel cui ambito agivano quali soci occulti delle imprese riconducibili agli altri indagati.

L'ipotesi è che il sistema criminoso utilizzava società operanti all'interno del Mercato Ortofrutticolo di Fondi per il recupero dei crediti e l'imposizione di condizioni commerciali, riuscendo così ad indurre numerosi imprenditori siciliani e calabresi del settore a valersi stabilmente di una intermediazione "in esclusiva" per lavorare nell'ambito delle spedizioni di merce destinate al Mercato di Fondi.

Va rilevato come a Fondi, negli anni, il mercato dell'ortofrutta ha assunto la funzione di raccordo tra le produzioni del Sud e i consumi del Nord Italia, raggiungendo dimensioni commerciali importantissime che hanno destato gli interessi delle organizzazioni criminali che, come nel caso di specie, hanno capillarizzato l'intero sistema economico dell'ortofrutta.

N. 3994/07 R.G.N.R. DDA - N. 3740/08 RGIPDDA - (Ordinanza in materia di misura cautelare artt. 272 e ss. C.p.p.) – Dall'ordinanza emessa nel gennaio 2010 dal G.I.P. presso il Tribunale di Reggio Calabria in relazione alla richiesta di misure cautelari per ben 107 soggetti, emerge la presenza, nella zona del reggino, di una vasta e capillare organizzazione criminale dedita al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina.

In particolare, i soggetti indagati consentivano l'ingresso e la permanenza illegale nel territorio dello Stato di un numero

imprecisato di cittadini extra-comunitari, in prevalenza di origine indiana e pakistana, in violazione delle disposizioni previste dal d.l.vo 25.7.98, n.286. Ciò, mediante l'inoltro allo Sportello Unico per l'immigrazione della Prefettura di Reggio Calabria di richieste di assunzione fittizie di lavoratori stranieri, da parte di datori di lavoro italiani, presentate al solo scopo di ottenere il rilascio dei provvedimenti di nulla-osta al lavoro, propedeutico a quello di contratto di soggiorno a favore degli stessi cittadini extra-comunitari, dietro il pagamento di somme di danaro, versate agli intermediari indiani ed italiani incaricati di individuare i cittadini extra-comunitari intenzionati a trovare ingresso in Italia ed i datori di lavoro disposti ad inoltrare richieste di assunzioni fittizie. Tutto questo con la complicità e la collaborazione di individui italiani e stranieri (cosiddetti mediatori culturali) collocati presso uffici pubblici e/o servizi pubblici, incaricati di favorire l'accoglimento delle pratiche fittizie presentate, velocizzare le stesse, suggerire correttivi per superare eventuali illegalità formali, fornire in tempo reale informazioni in merito all'esito della procedura.

Pertanto, dalla descrizione fatta dalla Procura emerge un sistema complesso ed organizzato che vede coinvolti, ed è questa la peculiarità, numerosi imprenditori operanti nel settore agricolo; infatti le indagini partono da una denuncia effettuata da un imprenditore agricolo che, dopo anni di sopraffazioni subite dai principali esponenti della cosca mafiosa operante sul territorio, decideva di rendere dichiarazioni alla D.D.A facendo venire alla luce un sistema criminoso che domina incontrastato sul settore agricolo del reggino.

N. 1585/2010 R.G.N.R. - n. 1287/2010 R.G.G.I.P. (Ordinanza di applicazione di misura coercitiva e contestuale decreto di sequestro preventivo - art. 292 c.p.p. – art.321 C.p.p.) – Le indagini condotte dalla Procura della Repubblica di Palmi, scattate in seguito alla nota rivolta degli immigrati di Rosarno, hanno portato all'emissione di misure cautelari nei confronti di ben 31 individui ed al sequestro preventivo dei beni mobili e immobili (ditte, società, terreni per l'intero o pro-quota) di 21 soggetti.

Dall'inchiesta condotta emerge, infatti, l'esistenza di un'associazione a delinquere finalizzata all'immigrazione clandestina, alla violazione della tutela del lavoro subordinato ed alla truffa ai danni di Enti pubblici.

In particolare viene alla luce un sistema ben organizzato che prevedeva la raccolta degli extracomunitari, la divisione in squadre ed il trasporto sul luogo di lavoro dove gli immigrati venivano costretti a lavorare nella raccolta delle arance, in nero ed in condizioni disumane.

Emerge dall'inchiesta la figura dei cosiddetti caporali, individui sia italiani sia stranieri, che lavoravano sul territorio dividendosi la manovalanza immigrata in base alla nazionalità di provenienza e procurando la manodopera necessaria ai titolari delle aziende agricole. Il tutto aggravato dalla minaccia e dalla violenza.

Significativa è la circostanza per cui, nel caso di specie, è stato ipotizzato il reato di associazione a delinquere senza l'aggravante dello stampo mafioso. D'altra parte, il dato interessante è l'emersione dei meccanismi che regolano l'organizzazione ed il funzionamento delle imprese agricole operanti in quel territorio, considerato che le arance rappresentano la maggiore fonte di ricchezza e continuano perciò ad essere un business attraente per gli interessi della criminalità.

Capitolo V

La rete dei controlli a tutela della sicurezza agroambientale ed agroalimentare

L'ATTIVITÀ DELLA GUARDIA DI FINANZA

Il sistema agroalimentare riveste importanza strategica per l'economia del nostro Paese e dell'Unione europea, che risulta essere il secondo esportatore mondiale di prodotti agricoli dopo gli Stati Uniti e con un'industria agroalimentare di trasformazione che si colloca al primo posto a livello mondiale.

A difesa di tale comparto sono state nel tempo introdotte norme a tutela, tra le quali da ultimo quelle della legge 23 luglio 2009, n. 99 che ha previsto una specifica sanzione penale[1] nei casi di contraffazione o alterazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine di prodotti agroalimentari nonché per l'importazione, la detenzione per la vendita, l'offerta in vendita e la messa in circolazione di prodotti agroalimentari con indicazioni geografiche o denominazioni di origine contraffatte.

La Guardia di Finanza in questo settore, oltre a porre attenzione ai profili di infiltrazione nel tessuto economico legato alla tutela del *Made in Italy* alimentare, nello svolgimento delle sue funzioni di polizia, opera anche attraverso specifici poteri di carattere amministrativo e comunque per il contrasto di illeciti che abbiano riverberi sia sulle violazioni di carattere doganale (contrabbando), sia in materia di contraffazione, sia rispetto alle frodi in danno al bilancio nazionale e comunitario con riguardo alla Politica Agricola Comune (PAC) ed all'evasione fiscale e contributiva[2].

---

1 Articolo 517-*quater* codice penale. Contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari.

2 A queste attività si aggiungono poi quelle legate al contrasto patrimoniale alle consorterie criminali, volte a colpire il reinvestimento dei proventi illeciti anche in tale settore che ha come corollario il condizionamento della libera iniziativa economica attraverso attività fraudolente (quali l'indebita percezione di finanziamenti nazionali e comunitari) ovvero mediante pratiche estorsive, imponendo l'assunzione di forza lavoro, costringendo, in taluni casi, gli operatori del settore ad approvvigionarsi dei mezzi di produzione da soggetti vicini alle organizzazioni criminali, influenzando poi i prezzi di vendita attraverso la gestione delle fasi di distribuzione all'ingrosso e del trasporto dei prodotti agricoli.

La Guardia di Finanza secondo i compiti ed i poteri di polizia economica e finanziaria attribuiti al Corpo dal D.Lgs. n. 68/01, svolge, dunque, un ruolo preminente nel sistema dei controlli finalizzati ad assicurare la protezione degli interessi economico-finanziari nazionali e dell'Unione europea, attraverso una costante attività di prevenzione, accertamento e repressione degli illeciti, concorrendo al contempo, con la maggior pervasività possibile, nella lotta alla criminalità organizzata.

In tale contesto, per effetto della notevole integrazione dei mercati mondiali, l'Istituzione è sempre più proiettata ad esercitare le predette funzioni di polizia economico-finanziaria a protezione del bilancio dello Stato e comunitario, attraverso:

- la stretta connessione tra l'azione di controllo a garanzia del prelievo fiscale e quella a tutela degli interessi collettivi di natura economica;
- la correlazione tra l'attività di prevenzione e repressione delle violazioni tributarie e quella di contrasto alle frodi, alle distorsioni della concorrenza e del mercato, nonché di contrasto alla criminalità economica ed organizzata nelle sue variegate espressioni.

L'attività di controllo della Guardia di Finanza in relazione agli illeciti di natura economico-finanziaria ha manifestato la sua efficacia anche nella lotta alle organizzazioni criminali, con particolare riferimento all'aggressione dei patrimoni illecitamente accumulati e alle infiltrazioni nell'economia legale, e ciò anche nel settore dell'agroalimentare che costituisce un comparto d'azione nel quale si giocano interessi economici significativi e quindi meritevoli di particolare tutela.

Il comparto descritto, considerato nell'ottica del contrasto agli agrocrimini, si interessa di tali violazioni nell'ambito delle normali funzioni di controllo svolte dalle strutture territoriali, compresi i Nuclei di Polizia Tributaria, che sono peraltro le componenti a maggior vocazione investigativa nella repressione delle violazioni di specifica competenza del Corpo, ed è orientato:

- alla tutela del "*Made in Italy*", per la protezione dalla contraffazione e dal contrabbando dei marchi e dei prodotti le cui origini sono garantite dalla normativa nazionale e comunitaria;
- al contrasto al c.d. fenomeno del "caporalato", concernente lo sfruttamento di braccianti agricoli irregolari, anche al fine

di far maturare contributi previdenziali e assistenziali non spettanti;
- alla salvaguardia dei finanziamenti pubblici nazionali e comunitari erogati a sostegno della PAC, con l'esecuzione di controlli sulla corretta percezione dei fondi che rientrano nel bilancio generale dell'Unione europea, quali il Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA) che finanzia i pagamenti diretti agli agricoltori e le misure per regolarizzare i mercati agricoli, ed il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) che finanzia i programmi di sviluppo rurale degli Stati membri;
- alla garanzia della corretta formazione dei prezzi di filiera ai fini del regolare andamento del mercato agroalimentare;
- al contrasto alle infiltrazioni della criminalità organizzata in questo settore economico, in cui nel tempo sono cresciuti gli interessi della malavita a causa della rilevanza economica di tali attività, anche in relazione alla produzione e commercializzazione di prodotti tipici (IGP, DOP, ecc.) sul mercato nazionale e internazionale[3].

DATI STATISTICI DELL'ATTIVITÀ DEL CORPO NEL SETTORE AGROALIMENTARE

Di seguito si ritiene utile evidenziare un quadro riassuntivo dei risultati del Corpo realizzati dall'1.1.2009 al 31.8.2010 con riguardo a[4]:
- contraffazione e sofisticazione di prodotti alimentari ed agricoli, etichettatura ed esposizione dei prezzi di vendita al consumatore;
- irregolari percezioni di contributi agricoli comunitari erogati nell'ambito della politica comunitaria di sostegno all'agricoltura.

Con riferimento ai sequestri effettuati dai Reparti del Corpo nel settore del contrasto alla contraffazione di generi alimentari, nel periodo di riferimento, sono state sequestrate circa 18,8 tonnellate di prodotti di

3 L'Italia, con i suoi attuali 203 prodotti tipici a denominazione di origine, rappresenta il 21% del "paniere" comunitario.
4 L'elaborazione si basa sui dati forniti dal Sistema di rilevazione statistica dell'attività di servizio del Comando Generale – Ufficio Informatica. Al riguardo, si rappresenta che i dati per il 2010 non sono stabilizzati.

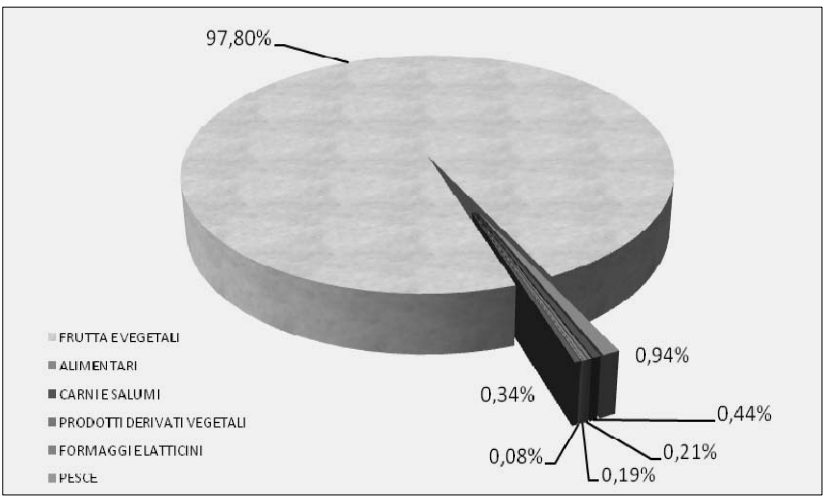
varia natura, di cui: 18.481 Kg alimentari, 292 Kg prodotti di pasticceria, 38 Kg salumi.

Per quanto concerne, invece, i sequestri effettuati nell'ambito del contrasto alle sofisticazioni di prodotti alimentari e agricoli, nel biennio in esame sono stati condotti complessivamente 58 interventi, riscontrando 64 violazioni e verbalizzando 73 soggetti, di cui 43 denunciati a piede libero[5].

Nelle rappresentazioni grafiche di seguito riportate sono stati espressi, in chilogrammi e in litri, i principali generi sequestrati e consumati in frode nello specifico comparto:

GRAFICO 1

Sofisticazioni su prodotti alimentari ed agricoli. Principali generi sequestrati/consumati in frode espressi in Kg
Anno 2009
Valori assoluti e percentuali



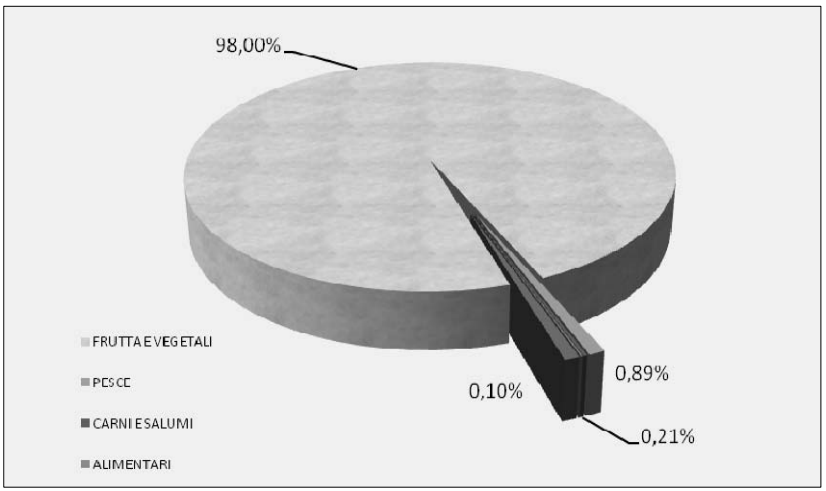
Genere	Kg
Frutta e vegetali	583.267
Alimentari	5.619
Carni e salumi	2.650
Prodotti derivati vegetali	1.241
Formaggi e latticini	1.121
Pesce	476
Totale	594.374

Fonte: Comando Generale della Guardia di Finanza.

5 Nell'anno 2009, a fronte di 46 interventi, sono state riscontrate 49 violazioni, con 55 soggetti verbalizzati, di cui 27 denunciati a piede libero. Al mese di agosto 2010 gli interventi effettuati sono stati 12, le violazioni riscontrate 15 ed i soggetti verbalizzati 18, di cui 16 denunciati a piede libero.

GRAFICO 2

Sofisticazioni su prodotti alimentari ed agricoli. Principali generi sequestrati espressi in Kg
Periodo: gennaio-agosto 2010
Valori assoluti e percentuali



Genere	Kg
Frutta e vegetali	244.907
Pesce	2.228
Carni e salumi	518
Alimentari	240
Totale	247.893

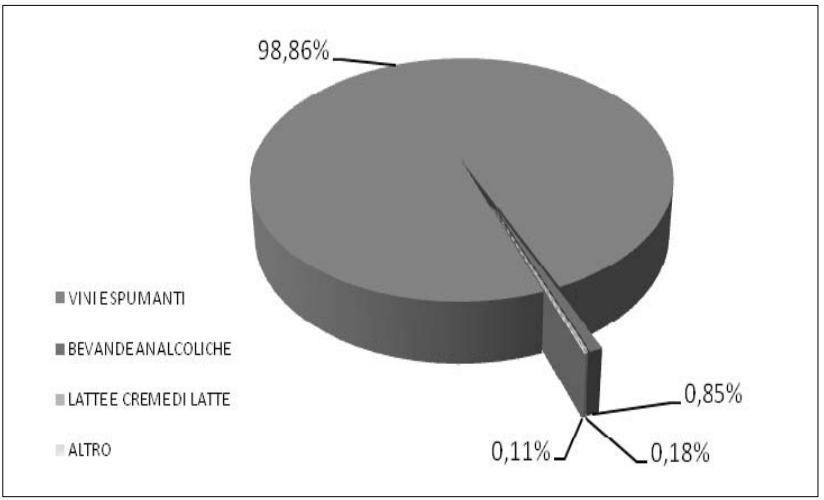
Fonte: Comando Generale della Guardia di Finanza.

Per entrambe le annualità si conferma, con circa il 98%, la netta prevalenza di sequestri di *frutta e vegetali*, per un totale di prodotti alimentari sofisticati pari ad oltre 842 tonnellate.

Per quanto concerne i prodotti, la cui natura impone una rendicontazione statistica in litri, nell'anno 2009 la quasi totalità di sequestri o consumi in frode, a causa della loro adulterazione, è costituita dai *vini e spumanti*.

GRAFICO 3

Sofisticazioni su prodotti alimentari ed agricoli. Principali generi sequestrati/consumati in frode espressi in litri
Anno 2009
Valori assoluti e percentuali



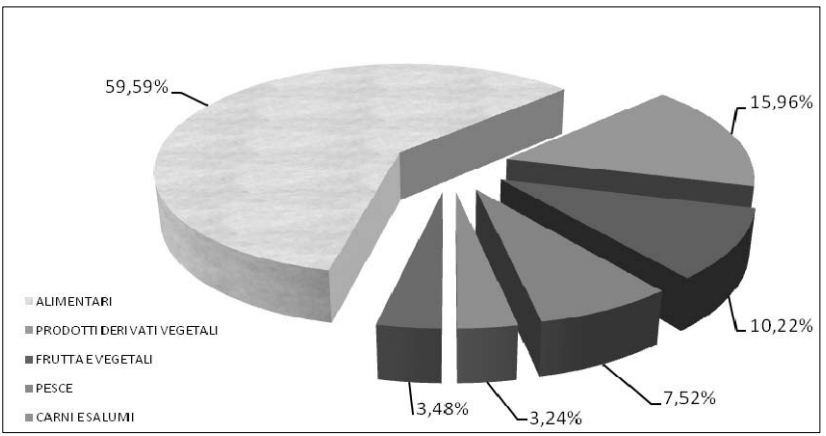
Genere	Litri
Vini e spumanti	300.417
Bevande analcoliche	2.580
Latte e creme di latte	547
Altro	335
Totale	303.879

Fonte: Comando Generale della Guardia di Finanza.

Per quanto attiene alle attività di servizio che hanno portato al sequestro di generi alimentari in contrabbando destinati al mercato nazionale quasi il 60% è costituito, per i prodotti censiti in chilogrammi, da alimenti di varia natura (paste alimentari, prodotti di pasticceria, etc.) con, a seguire, i prodotti derivati vegetali ed ortofrutticoli; per i prodotti rendicontati in litri, prevalgono nettamente le bevande analcoliche.

GRAFICO 4

Attività di servizio doganale e divieti economici. Principali generi sequestrati espressi in Kg
Periodo: gennaio 2009-agosto 2010
Valori assoluti e percentuali

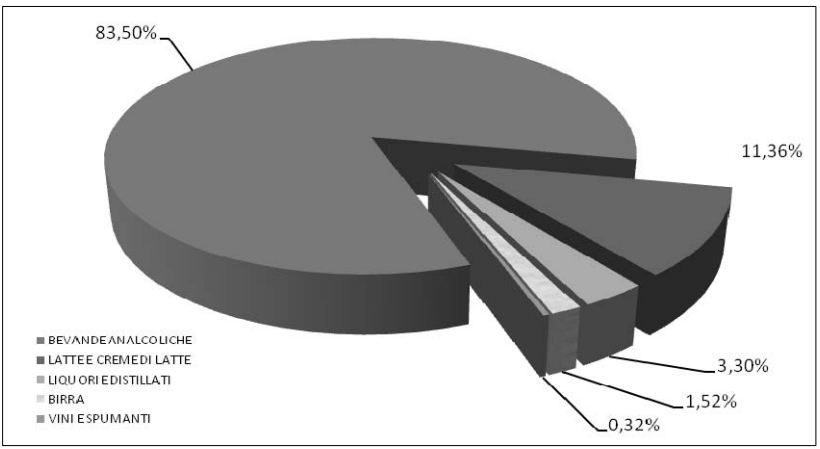


genere	Kg
Alimentari	34.381
Prodotti derivati vegetali	9.207
Frutta e vegetali	5.894
Pesce	4.340
Carni e salumi	1.867
Totale	55.689

Fonte: Comando Generale della Guardia di Finanza.

GRAFICO 5

Attività di servizio doganale e divieti economici. Principali generi sequestrati espressi in litri
Periodo: gennaio 2009-agosto 2010
Valori assoluti e percentuali



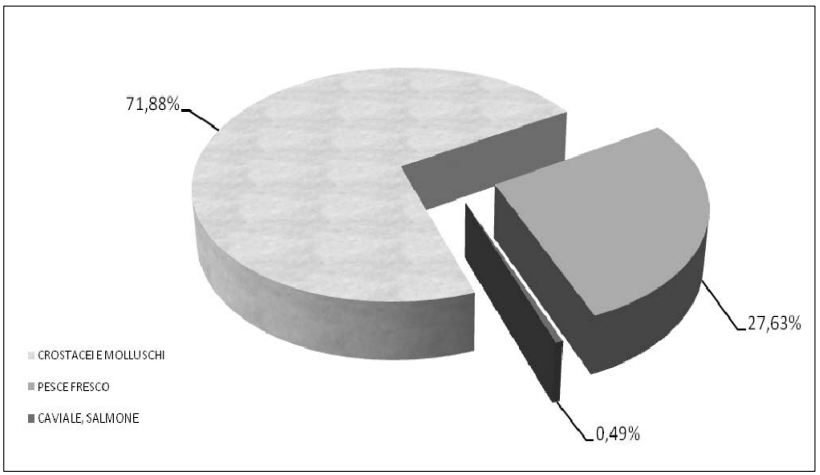
Genere	Litri
Bevande analcoliche	4.409
Latte e creme di latte	600
Liquori e distillati	174
Birra	80
Vini e spumanti	17
Totale	5.280

Fonte: Comando Generale della Guardia di Finanza.

Le operazioni di servizio condotte, invece, nel settore della pesca e della conservazione di prodotti ittici hanno portato, complessivamente, al sequestro di quasi 120 tonnellate di prodotti ittici, con la prevalenza di crostacei e molluschi (84.736 Kg) e pesce fresco (32.567 Kg). Una quota minore (579 Kg) ha riguardato caviale e salmone.

GRAFICO 6

Attività di servizio in materia di pesca. Principali generi alimentari sequestrati espressi in Kg
Periodo: gennaio 2009-agosto 2010
Valori assoluti e percentuali



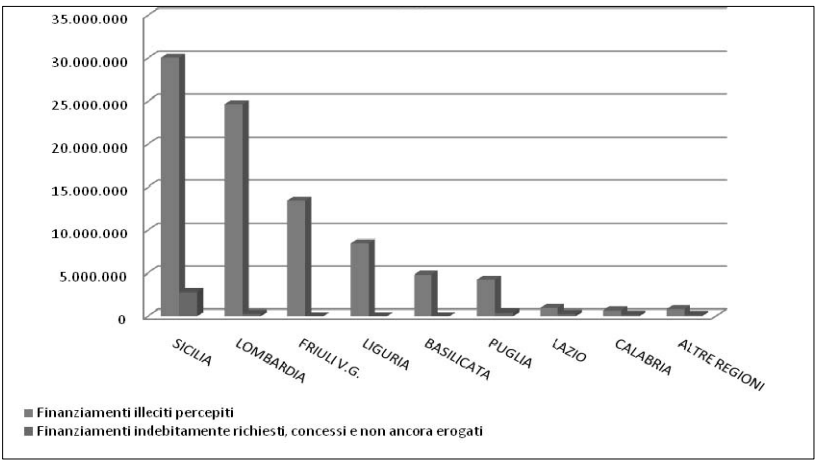
Genere	Kg
Crostacei e molluschi	84.736
Pesce fresco	32.567
Caviale, salmone	579
Totale	117.882

Fonte: Comando Generale della Guardia di Finanza.

Per quanto riguarda le attività sviluppate a tutela della PAC, in cui la corresponsione degli aiuti è legata alla quantità di prodotto realizzato o trasformato, si sono registrate metodologie di frode legate soprattutto all'artificioso sovradimensionamento delle domande di aiuto, consistenti nella falsa dichiarazione di: particolari coltivazioni in aree geografiche non compatibili; superfici seminate di dimensioni superiori a quelle reali; piante in numero maggiore rispetto a quelle esistenti.

GRAFICO 7

Comandi Regionali Guardia di Finanza - Aiuti all'agricoltura
Anno 2009
Valori in euro



Fonte: Comando Generale della Guardia di Finanza.

TABELLA 1

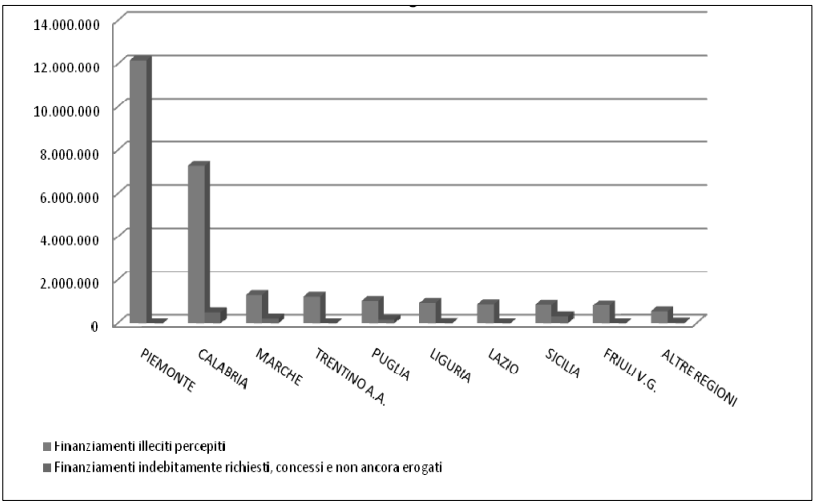
Comandi Regionali Guardia di Finanza - Aiuti all'agricoltura
Anno 2009
Valori in euro

Comandi regionali	Finanziamenti illeciti percepiti	Finanziamenti indebitamente richiesti, concessi e non ancora erogati
Sicilia	30.056.123	2.794.844
Lombardia	24.665.110	294.000
Friuli V.G.	13.416.800	0
Liguria	8.493.463	0
Basilicata	4.826.740	0
Puglia	4.263.808	408.153
Lazio	946.186	266.273
Calabria	656.069	178.859
Piemonte	248.781	0
Sardegna	198.148	0
Umbria	149.947	0
Campania	112.741	0
Veneto	38.191	153.198
Emilia Romagna	31.021	0
Molise	12.708	0
Totale	88.115.836	4.095.327

Fonte: Comando Generale della Guardia di Finanza.

GRAFICO 8

Comandi Regionali Guardia di Finanza - Aiuti all'agricoltura
Periodo: gennaio-agosto 2010
Valori in euro



Fonte: Comando Generale della Guardia di Finanza.

TABELLA 2

Comandi Regionali Guardia di Finanza - Aiuti all'agricoltura
Periodo: gennaio-agosto 2010
Valori in euro

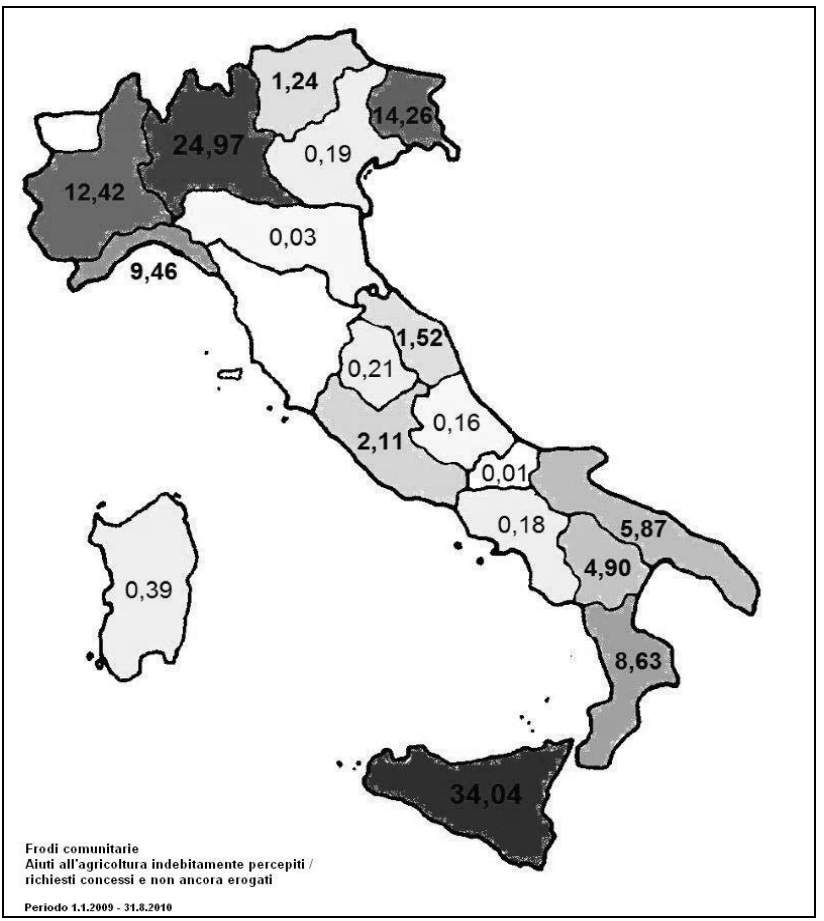
Comandi regionali	Finanziamenti illeciti percepiti	Finanziamenti indebitamente richiesti, concessi e non ancora erogati
Piemonte	12.169.673	0
Calabria	7.298.052	493.452
Marche	1.313.520	210.428
Trentino A. A.	1.238.979	0
Puglia	1.043.798	158.790
Liguria	959.015	10.000
Lazio	894.532	0
Sicilia	876.868	311.840
Friuli V.G.	840.186	0
Sardegna	195.227	0
Abruzzo	156.905	0
Basilicata	74.757	0
Umbria	52.862	4.850
Campania	45.662	21.764
Lombardia	12.445	0
Totale	27.172.481	1.211.124

Fonte: Comando Generale della Guardia di Finanza.

L'analisi dei dati fa emergere nel periodo di riferimento, una netta prevalenza di fenomeni fraudolenti legati all'indebita percezione di contributi nel settore agricolo nella regione Sicilia, seguita dalle regioni del Nord Italia, con in testa Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Piemonte, Liguria e, a seguire, Calabria, Puglia e Basilicata.

GRAFICO 9

Frodi comunitarie. Aiuti all'agricoltura indebitamente percepiti/richiesti concessi e non ancora erogati
Periodo: 1 gennaio 2009-31 agosto 2010
Valori in milioni di euro



Fonte: Comando Generale Guardia di Finanza.

Il solo Comando Regionale Sicilia ha scoperto, nel periodo di riferimento, oltre il 28% del totale delle indebite percezioni, che unitamente alle attività condotte dai Comandi territoriali della Calabria, Puglia, Basilicata e Campania raggiungono il 44% di quelle accertate dal Corpo.

D'altronde, il fenomeno è stato riscontrato anche nelle regioni del Nord con il 52% dei finanziamenti illeciti in materia di aiuti all'agricoltura.

La dinamica dell'andamento degli illeciti riscontrati rispetto al numero di interventi effettuati[6], evidenzia un aumento tendenziale del 39% delle violazioni scoperte nel 2010.

L'ATTIVITÀ DELL'ARMA DEI CARABINIERI

IL COMANDO DEI CARABINIERI PER LA TUTELA DELLA SALUTE

Il 15 ottobre 1962 furono costituiti appositi nuclei dislocati nelle città di Bologna, Milano, Napoli, Padova, Palermo e Roma, denominati Nuclei Antisofisticazioni, con il compito di prevenire e reprimere le sofisticazioni alimentari. Tali Reparti, nel febbraio 1964, passarono alle dipendenze del Comando Carabinieri per la Tutela della Salute, che ha assunto l'attuale denominazione e configurazione ordinativa in forza della legge 30 novembre 2005, n.244 ed è posto alle dipendenze funzionali del Ministro della Salute.

Il Reparto Speciale è articolato in un Reparto Analisi, con sede nella Capitale, e nei 3 Comandi di Gruppo di Milano, Napoli e Roma, responsabili rispettivamente delle macroaree dell'Italia settentrionale, meridionale e centrale, dai quali dipendono 38 Nuclei Antisofisticazione e Sanità, che hanno competenze regionali e interprovinciali.

Il Reparto Analisi è deputato sia a fornire una interpretazione strategica univoca dei diversificati fenomeni criminali nel peculiare ambito, sia a costituire un interlocutore unico in ambito

6 Nell'anno 2009, a fronte di 520 interventi, sono state riscontrate 417 violazioni, con 633 soggetti verbalizzati, di cui 162 denunciati a piede libero. Al mese di agosto 2010 gli interventi effettuati sono stati 272, le violazioni riscontrate 302 ed i soggetti verbalizzati 337, di cui 149 denunciati a piede libero.

internazionale, con le omologhe Agenzie investigative degli altri paesi.

Il personale posto alle dipendenze del Comando opera sia nel campo della polizia giudiziaria, sia in quello amministrativo sanitario, rivestendo la qualifica di ispettore sanitario. In quest'ultimo ambito, la preminente attività del Reparto si svolge mediante ispezioni igienico-sanitarie nei settori alimentare, farmaceutico e sanitario, in tutti i luoghi di produzione, detenzione e somministrazione di sostanze alimentari (esercizi di vendita, strutture di lavorazione e depositi), con la facoltà di applicare sanzioni pecuniarie, operare sequestri e disporre la sospensione dell'attività o la chiusura di eventuali strutture irregolari.

ATTIVITÀ DI CONTRASTO – ANNI 2008-2009 E 1° SEMESTRE 2010

Analisi statistica

L'analisi dei dati statistici concernenti l'attività operativa condotta dal Comando Carabinieri per la Tutela della Salute evidenzia che, nel periodo in esame e con riferimento al settore agroalimentare, il numero delle persone perseguite per violazioni penali (6.908 – 103 delle quali in stato di arresto e 6.805 in stato di libertà) è pari al 27,68% del dato relativo ai risultati conseguiti complessivamente dal Reparto (24.956 soggetti indagati, 571 arrestati e 24.385 deferiti a p.l.). Il trend dell'incidenza dell'ambito in esame rispetto all'intero comparto di specialità è sostanzialmente costante in termini percentuali (12.509 violazioni penali accertate, 5.536 delle quali nel 2008, 4.520 nel 2009 e 2.453 nel 1° semestre 2010).

Nello specifico settore, inoltre, il Comando T.S. ha:

- segnalato alle Autorità amministrative competenti 7.655 soggetti nel 2008, 10.102 nel 2009 e 5.561 nel 1° semestre 2010, per un totale di 23.318. Inoltre, gli illeciti amministrativi rilevati nel predetto periodo sono stati complessivamente 42.785 (15.457 nel 2008, 18.547 nel 2009 e 8.781 nel 2010);
- eseguito 29.150 ispezioni nel 2008, 34.034 nel 2009 e 18.536 nel 1° semestre 2010, per un totale di 81.720, che hanno portato all'emanazione di provvedimenti di chiusura

di strutture in 2.268 casi (corrispondenti al 2,77% dei controlli), 848 dei quali nel 2008, 979 nel 2009 e 441 nel 1° semestre 2010, nonché di sequestro di 1.570 attività (1,92% delle ispezioni), di cui 600 nel 2008, 665 nel 2009 e 305 nel 1° semestre 2010. Il valore complessivo delle strutture sottoposte a chiusura, ovvero a sequestro, ammonta a 930 milioni di euro (484 milioni nel 2008, 414 milioni nel 2009 e 32 milioni nel 1° semestre 2010).

Analisi qualitativa

Gli esiti delle attività condotte dal Reparto Speciale nel campo agroalimentare evidenziano come alcuni ambiti del comparto di competenza siano più soggetti all'infiltrazione della criminalità.

In particolare, il fenomeno presenta aspetti di maggiore rilievo nei settori delle importazioni di alimenti di provenienza estera (prodotti cinesi, indiani, bengalesi, etc.), delle carni e degli allevamenti (bovini e ovi-caprini), del lattiero caseario (prodotti importati da altri paesi dell'U.E. – ad es. le mozzarelle con colorazioni anomale), della panificazione abusiva (alimenti custoditi, lavorati, trasportati e venduti in condizioni di assoluta illegalità).

Inoltre, sono stati documentati casi di importazione dei princìpi attivi vietati per la preparazione di agro-farmaci, di falsificazione delle etichette applicate ai capi di bestiame allo scopo di attestarne l'appartenenza a razze pregiate, nonché di sofisticazione olearia mediante l'utilizzo di semi di soia o di girasole.

Principali operazioni di servizio

Numerose sono state le operazioni di servizio portate avanti dal Comando dei Carabinieri per la Tutela della Salute. Nella tavola che segue se ne descrivono alcune relative ai primi mesi dell'anno in corso.

TAVOLA 1

Periodo	Operazione
1-28 febbraio 2010	Il Comando Carabinieri per la Tutela della Salute ha ispezionato, nel corso di un'operazione su scala nazionale, 536 strutture adibite alla macellazione, 102 delle quali sono risultate non in regola per violazioni delle normative sull'igiene, sulla conservazione degli alimenti e sulla corretta tenuta dei capi

	animali da parte degli allevatori. Contestualmente, sono state sottratte dalla distribuzione commerciale 18 tonnellate di carne e di prodotti di origine animale, in quanto in pessimo stato di conservazione, nonché sequestrati 161 capi tra equini, ovi-caprini, suini e bovini, poiché maltrattati o non correttamente identificati dai detentori
29 aprile 2010	Il NAS di Perugia ha deferito 91 allevatori delle Regioni Basilicata, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Marche, Puglia, Sardegna, Toscana, Umbria e Veneto, i quali avevano commercializzato 440 capi bovini, indicandone falsamente l'appartenenza alla razza chianina per incrementarne il valore commerciale, pari a circa 2.000.000 di euro
13 maggio 2010	Il NAS di Latina ha eseguito 4 misure cautelari, emesse dalla competente Autorità Giudiziaria, nei confronti di altrettante persone, dedite all'importazione clandestina di principi attivi vietati per la preparazione di agro-farmaci contraffatti, destinati ad essere utilizzati nelle coltivazioni di kiwi

Fonte: Comando dei Carabinieri per la Tutela della Salute.

Attività operativa

TABELLA 1

Settore	Anno 2008		Anno 2009		Anno 2010 (1^ sem)		Totale	
	Persone arrestate	Persone denunciate AG	Persone arrestate	Persone denunciate AG	Persone arrestate	Persone denunciate AG	Persone arrestate	Persone denunciate AG
Settore agro alimentare	48	2.797	44	2.630	11	1.378	103	6.805
Intero ambito competenza	286	9.724	207	10.419	78	4.242	571	24.385

Fonte: Comando dei Carabinieri per la Tutela della Salute.

TABELLA 2

Attività	Anno		
	2008	2009	2010 (gen-giu)
Ispezioni	29.150	34.034	18.536
Infrazioni penali	5.536	4.520	2.453
Infrazioni amministrative	15.457	18.547	8.781
Persone arrestate	48	44	11
Persone denunciate	2.797	2.630	1.378
Persone segnalate all'Autorità amministrativa	7.655	10.102	5.561
Campioni prelevati	16.087	11.157	2.750

Fonte: Comando dei Carabinieri per la Tutela della Salute.

TABELLA 3

Attività	Anno		
	2008	2009	2010 (gen-giu)
Provvedimenti di chiusura per struture irregolari	848	979	441
Strutture sequestrate	600	665	305
Valore delle strutture chiuse o sequestrate (milioni di euro)	484	414	32
Tonnellate di alimenti sequestrati	34.820	39.299	10.700
Confezioni di alimenti sequestrati	18.788.000	19.419.000	10.068.000
Numero di capi animali sequestrati	77.830	172.821	42.561
Valore degli alimenti sequestrati (milioni di euro)	162	124	71

Fonte: Comando dei Carabinieri per la Tutela della Salute.

IL COMANDO DEI CARABINIERI PER LE POLITICHE AGRICOLE E ALIMENTARI

Il Comando Carabinieri Politiche Agricole e Alimentari è stato istituito con decreto interministeriale emanato il 5 dicembre 1994, assumendo la denominazione attuale nel gennaio 2008.

Il Comando esercita, alle dipendenze funzionali del Ministro delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, i poteri ispettivi devoluti al suddetto Dicastero.

Il Reparto Speciale è articolato in un Nucleo di Coordinamento Operativo (NCO), con sede nella Capitale e competenza sull'intero territorio nazionale, e nei 3 Nuclei Antifrodi Carabinieri (NAC) di Parma, Roma e Salerno, competenti rispettivamente per il Nord, il Centro ed il Sud Italia.

Il Reparto è deputato a contrastare la criminalità nel settore agricolo e alimentare, a tutela sia degli operatori economici sia dei consumatori, svolgendo i controlli sulla erogazione e sul percepimento degli aiuti comunitari, sulle operazioni di ritiro e vendita dei prodotti (compresi gli aiuti a Paesi in via di sviluppo) e sulla regolare applicazione dei regolamenti comunitari, nonché concorrendo nell'attività di prevenzione e di repressione delle frodi con l'Ispettorato Centrale della Tutela della Qualità e Repressione Frodi dei prodotti agroalimentari.

Il Comando intrattiene, inoltre, intensi rapporti con l'OLAF (Ufficio Europeo per la Lotta Antifrode di Bruxelles), che coordina l'attività antifrode in tutto il territorio comunitario, grazie anche alla presenza presso quell'Organismo di un proprio Ufficiale Superiore, che vi è distaccato quale esperto nazionale.

Analisi statistica

L'analisi dei dati statistici concernenti l'attività operativa condotta dal Comando Carabinieri Politiche Agricole e Alimentari evidenzia, nel periodo in esame, un trend sostanzialmente costante per quanto attiene agli illeciti penali accertati (287 complessivi, 111 dei quali nel 2008, 119 nel 2009 e 57 nel 1° semestre 2010). Decisamente in aumento, invece, il numero delle violazioni amministrative rilevate (438 in totale, 152 delle quali nel 2008, 169 nel 2009 e 117 nel 1° semestre 2010).

Inoltre, il Comando ha eseguito 969 ispezioni di imprese nel 2008, 831 nel 2009 e 467 nel 1° semestre 2010, per un totale di 2.267 verifiche, dalle quali sono scaturite 266 proposte di sospensione degli aiuti comunitari (205 delle quali nel 2008, 57 nel 2009 e 4 nel 2010).

Analisi qualitativa

Gli esiti delle recenti indagini svolte nel settore delle frodi comunitarie fanno emergere, rispetto al passato, un decremento delle truffe isolate ed occasionali a fronte di un aumento di quelle commesse da gruppi criminali organizzati.

Inoltre, in tale specifico ambito, le attività investigative hanno documentato come alcuni comparti produttivi risultino maggiormente sensibili all'infiltrazione criminale.

In particolare, il fenomeno presenta aspetti di maggiore rilevanza nei settori ortofrutticolo, cerealicolo ed oleario, soprattutto in Campania, in Calabria e nel Lazio (falsa attestazione di conduzione di terreni di produzione e di conferimenti di vari prodotti), zootecnico, segnatamente in Emilia Romagna (falsificazione di contratti di locazione di terreni a destinazione agraria), dei marchi di qualità, principalmente in Campania (contraffazione dei prodotti lattiero-caseari) ed in Emilia Romagna (falsificazione di etichettature dei formaggi per attestarne una qualità superiore a quella reale), nonché del foraggio e dei tabacchi, specie nel Lazio, nelle Marche ed in Toscana (vendita fittizia dei prodotti a società estere inesistenti).

Principali operazioni di servizio

Si riportano, nella tavola che segue, alcune operazioni di servizio condotte nei primi mesi dell'anno in corso dal Comando dei Carabinieri per le Politiche Agricole ed Alimentari.

TAVOLA 2

Periodo	Operazione
16 febbraio 2010	Il NCO ha deferito in stato di libertà 201 persone, ritenute responsabili, a vario titolo, di associazione per delinquere finalizzata alla truffa aggravata consumata o tentata in danno dell'Ue, falsità ideologica commessa da privati in atti pubblici, emissioni di documenti contabili per operazioni inesistenti, falsità ideologica commessa da pubblico ufficiale, corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio, riciclaggio, omissione di atti d'ufficio ed altro. In particolare, l'inchiesta ha permesso di documentare la responsabilità degli indagati in ordine alla falsa attestazione inerente la conduzione di attività di produzione e di conferimento a varie industrie conserviere compiacenti di ingenti quantitativi di pomodoro, in virtù della quale avevano percepito indebitamente contributi per 2.371.201 euro e tentato di percepirne ulteriori 539.089
14 aprile 2010	Il NAC di Salerno ha proceduto al sequestro di circa 123 tonnellate di latte bufalino congelato, del valore di circa 180.000 euro, stoccate per conto di un caseificio casertano, in violazione delle norme sulla tracciabilità degli alimenti
19 maggio 2010	Il NAC di Salerno ha proceduto al sequestro di circa 461 tonnellate di latte bufalino congelato, del valore di circa 690.000 euro, stoccate per conto di un caseificio casertano, in violazione delle norme sulla tracciabilità degli alimenti
25 maggio 2010	Il NAC di Salerno ha proceduto al sequestro di circa 185 tonnellate di latte bufalino congelato, del valore di circa 270.000 euro, stoccate per conto di un caseificio del casertano, in violazione delle norme sulla tracciabilità degli alimenti
17-18 giugno 2010	Il NAC di Salerno ha proceduto al sequestro di circa 1.875 tonnellate di latte bufalino congelato, del valore di circa 3.180.000 euro, stoccate per conto di alcuni caseifici delle province di Napoli e di Caserta, in violazione delle norme sulla tracciabilità degli alimenti
25-30 giugno 2010	Il NAC di Salerno ha proceduto al sequestro di circa 2.544 tonnellate di latte bufalino congelato, del valore di circa 4.270.000 euro, stoccate per conto di alcuni caseifici delle province di Napoli e di Caserta, in violazione delle norme sulla tracciabilità degli alimenti

Fonte: Comando dei Carabinieri per le Politiche Agricole ed Alimentari.

Attività operativa

TABELLA 4

Attività	Periodo			
	2008	2009	Primo semestre 2010	Periodo 2008-1° semestre 2010
Imprese controllate	969	831	467	2.267
Sospensioni aiuti com. proposte	205	57	4	266
Contributi verificati	74.502.107,22	17.944.597,98	3.011.352,56	95.458.057,76
Violazioni penali	111	119	57	287
Violazioni amministrative	152	169	117	438
Persone arrestate	-	2	-	2
Persone segnalate in stato libertà	566	4.971	266	5.803

Fonte: Comando dei Carabinieri per le Politiche Agricole ed Alimentari.

IL COMANDO DEI CARABINIERI PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE

Il Comando Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente è stato istituito con la legge 8 luglio 1986 n.349, assumendo nel 2001 l'attuale denominazione.

Il Reparto Speciale è articolato in un Reparto Operativo, con sede nella Capitale e competenza sull'intero territorio nazionale, e nei 3 Comandi di Gruppo di Napoli, Roma e Treviso, rispettivamente responsabili delle macroaree dell'Italia meridionale, centrale e settentrionale, dai quali dipendono 29 Nuclei Operativi Ecologici, che operano su base regionale e interprovinciale.

Il Reparto Operativo è deputato a condurre le indagini più complesse o con risvolti internazionali, soprattutto nel settore dei traffici illeciti di rifiuti e di materiali radioattivi, a svolgere controlli sulle industrie a rischio di inquinamento atmosferico, nonché a gestire i flussi informativi e ad effettuare il monitoraggio e le valutazioni previsionali sulla sicurezza dell'ambiente.

Il Comando è posto alle dipendenze funzionali del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e svolge la propria attività di vigilanza, prevenzione e repressione nei settori della tutela paesaggistico-ambientale, dell'inquinamento acustico, atmosferico, idrico, radioattivo ed elettromagnetico, nonchè della salvaguardia del suolo.

L'attività operativa del Reparto Speciale è orientata sia a sviluppare peculiari "campagne tematiche" di controllo che individuano categorie di obiettivi omogenei (di recente, quella attinente alla corretta gestione dei rifiuti negli aeroporti e sulle navi di linea, nonché quella relativa alla valutazione del tasso di diossina nei prodotti caseari, originato dalla combustione dei rifiuti nelle zone di pascolo), sui quali finalizzare le attività di verifica del rispetto della normativa vigente, sia a contrastare i crimini ambientali allo scopo di disarticolare le organizzazioni delinquenziali dedite al traffico dei rifiuti, fenomeno che sta sempre più assumendo una preoccupante dimensione internazionale.

ATTIVITÀ DI CONTRASTO – ANNI 2008-2009 E 1° SEMESTRE 2010

Analisi statistica

L'analisi dei dati statistici concernenti l'attività operativa condotta dal Comando Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente evidenzia, nel periodo in esame e con riferimento al settore agroalimentare, che il numero delle persone perseguite per violazioni penali (228 - 2 delle quali in stato di arresto e 226 in stato di libertà)

è pari al 3,16% del dato relativo ai risultati conseguiti complessivamente dal Reparto Speciale (7.204 soggetti indagati, di cui 390 arrestati e 6.814 deferiti). Il trend dell'incidenza dell'ambito in esame rispetto all'intero comparto di specialità è sostanzialmente costante in termini percentuali (353 violazioni penali accertate, 83 delle quali nel 2008, 202 nel 2009 e 68 nel 1° semestre 2010).

Nello specifico settore, inoltre, il Comando ha:

- segnalato alle Autorità amministrative competenti 5 soggetti nel 2008, 8 nel 2009 e 2 nel 1° semestre 2010, per un totale di 15, che corrisponde al numero degli illeciti amministrativi rilevati;
- eseguito 109 controlli nel 2008, 197 nel 2009 e 77 nel 1° semestre 2010, per un totale di 383, che hanno consentito di accertare 193 casi di non conformità (50,39% rispetto al totale dei controlli), di cui 53 nel 2008 (48,62%), 96 nel 2009 (48,73%) e 44 nel 1° semestre 2010 (57,14%), operando complessivamente 78 sequestri di beni (18 dei quali nel 2008, 48 nel 2009 e 12 nel 1° semestre 2010), per un valore complessivo di 19.552.946 euro, così distribuito: 1.841.746 nel 2008, 13.301.200 nel 2009 e 4.410.000 nel 1° semestre 2010.

Analisi qualitativa

Le attività condotte dal Reparto nel settore agroalimentare hanno evidenziato come le principali attività criminali riscontrate siano riconducibili al traffico illecito di rifiuti, perpetrato principalmente mediante lo spandimento dei fanghi (in prevalenza provenienti da impianti di depurazione) in agricoltura ed attualmente anche attraverso lo smaltimento illecito degli scarti nei ripristini ambientali rurali.

Tra le aree geografiche maggiormente interessate dal fenomeno, la Campania riveste un ruolo preponderante, confermandosi teatro di gran parte delle tipologie di violazioni accertate nel corso delle specifiche attività di contrasto (prodotti contenenti sostanze pericolose, discariche abusive di rifiuti, sversamenti e smaltimenti illegali di scorie animali e vegetali, "tombamenti" di rifiuti provenienti dai cicli di lavorazione dei vigneti e dall'abbattimento di piante infestate da parassiti, illecito deposito e scarico di liquami zootecnici e di acque reflue industriali). A seguire, figurano le altre

Regioni meridionali (Calabria, Puglia, Sicilia e Basilicata), nonché alcune zone centro-settentrionali (*in primis*, Lazio, Toscana, Lombardia e Piemonte).

In particolare, gli esiti delle attività investigative hanno consentito di documentare come i rifiuti costituiti da fanghi di depurazione (derivati dai processi industriali che residuano elevate concentrazioni di metalli pesanti e sostanze cancerogene ed eco-tossiche) vengano depositati su fondi o conferiti ad aziende agricole compiacenti, allo scopo di risparmiare sui costi di gestione.

Il tombamento rappresenta la modalità maggiormente utilizzata per realizzare lo smaltimento illecito, interrando nel suolo o nelle acque i rifiuti industriali, senza documentarne la produzione o la destinazione ad impianti di trattamento specializzati. In alcuni casi, soprattutto in Campania, gli scarti vengono scaricati in aree agricole, incendiati per ridurne il volume (con conseguente sprigionamento nell'aria di sostanze tossiche e cancerogene come le diossine) e successivamente interrati. Inoltre, i rifiuti speciali pericolosi non trattati vengono smaltiti anche in ripristini ambientali.

Principali operazioni di servizio

Numerosissime sono state le operazioni di servizio condotte dal Comando dei Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente nel corso del 2009. L'attività è proseguita nel 2010 con le seguenti azioni:

TAVOLA 3

Periodo	Operazione
29 gennaio 2010	Il NOE di Caserta ha denunciato il titolare ed un operaio di un'azienda zootecnica per gestione e deposito incontrollato di liquami zootecnici, nonché per scarico di acque reflue industriali in assenza della prescritta autorizzazione
10 giugno 2010	Il NOE di Alessandria ha deferito in stato di libertà un allevatore di suini per gestione illecita di rifiuti speciali pericolosi e non, nonché per scarico di acque reflue industriali e violazione di numerose prescrizioni concernenti l'autorizzazione ambientale integrata

Fonte: Comando dei Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente.

TABELLA 5

Settore	Anno 2008		Anno 2009		Anno 2010 (1^ sem)		Totale	
	Persone arrestate	Persone denunciate AG	Persone arrestate	Persone denunciate AG	Persone arrestate	Persone denunciate AG	Persone arrestate	Persone denunciate AG
Settore agro alimentare	2	55	0	133	0	38	2	226
Intero ambito competenza	130	1.817	171	3.356	89	1.641	390	6.814

Fonte: Comando dei Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente.

TABELLA 6

Anno 2008

Attività	Macroarea		
	Agricoltura, silvicoltura e disboscamento	Flora e fauna	Totale
Controlli	106	3	109
Non conformi	50	3	53
Misure	0	0	0
Persone segnalate (amm.vo)	5	0	5
Persone segnalate (penale)	52	3	55
Arrestate	0	2	2
Sanzioni penali	74	9	83
Sanzioni amm.ve	5	0	5
Valore sanzioni amm.ve	€6.186,00	€0,00	€6.186,00
Sequestri	13	5	18
Valore sequestri	€1.681.746,00	€160.000,00	€1.841.746,00

Fonte: Comando dei Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente.

TABELLA 7

Anno 2009

Attività	Macroarea		
	Agricoltura, silvicoltura e disboscamento	Flora e fauna	Totale
Controlli	189	8	197
Non conformi	95	1	96
Misure	0	0	0
Persone segnalate (amm.vo)	8	0	8
Persone segnalate (penale)	133	0	133
Arrestate	0	0	0
Sanzioni penali	202	0	202
Sanzioni amm.ve	8	0	8
Valore sanzioni amm.ve	€17.415,00	€0,00	€17.415,00
Sequestri	48	0	48
Valore sequestri	€13.301.200,00	€0,00	€13.301.200,00

Fonte: Comando dei Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente.

TABELLA 8

Anno 2010

Attività	Macroarea		
	Agricoltura, silvicoltura e disboscamento	Flora e fauna	Totale
Controlli	74	3	77
Non conformi	43	1	44
Misure	1	0	1
Persone segnalate (amm.vo)	1	1	2
Persone segnalate (penale)	38	0	38
Arrestate	0	0	0
Sanzioni penali	68	0	68
Sanzioni amm.ve	1	1	2
Valore sanzioni amm.ve	€516,00	€0,00	€516,00
Sequestri	12	0	12
Valore sequestri	€4.410.000,00	€0,00	€4.410.000,00

Fonte: Comando dei Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente.

TABELLA 9

Periodo 2008-1° semestre 2010

Attività	Macroarea		
	Agricoltura, silvicoltura e disboscamento	Flora e fauna	Totale
Controlli	369	14	383
Non conformi	188	5	193
Misure	1	0	1
Persone segnalate (amm.vo)	14	1	15
Persone segnalate (penale)	223	3	226
Arrestate	0	2	2
Sanzioni penali	334	9	353
Sanzioni amm.ve	14	1	15
Valore sanzioni amm.ve	€24.117,00	€0,00	€24.117,00
Sequestri	73	5	78
Valore sequestri	€19.392.946,00	€160.000,00	€19.552.946,00

Fonte: Comando dei Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente.

La recente legge di riordino 36/04 detta le competenze e le attribuzioni del Corpo Forestale dello Stato disciplinando inoltre il rapporto con gli Organismi territoriali (Regioni) e con gli altri Enti (art. 2 lett.e).

Attraverso, poi, un'accurata e attenta professionalizzazione di tutte le componenti del Corpo, sono state esaltate le funzioni di polizia che fanno oggi del CFS un interlocutore privilegiato della Magistratura penale nelle complesse indagini legate alla sanità ambientale, allo smaltimento dei rifiuti, agli inquinamenti e al commercio delle derrate alimentari.

Inoltre, l'istituzione del servizio di emergenza ambientale attraverso il numero telefonico 1515, ha fatto sì che tutti i cittadini possono interagire direttamente con le strutture del Corpo con la denuncia di abusi o di altre utili notizie per prevenire o reprimere i reati ambientali.

Nell'esaminare le nuove "mission" del Corpo fissate dalla legge di riordino si è visto come i controlli sulle produzioni e commercio dei prodotti agroalimentari rappresentino uno dei principali obiettivi.

Pur tuttavia, l'inizio dell'attività di controllo del Corpo Forestale dello Stato nel settore agroalimentare si può datare alla fine degli anni Settanta, quando l'Amministrazione forestale è stata chiamata per la prima volta ad intervenire per vigilare sulla movimentazione di sostanze zuccherine nell'ambito dell'attività di verifica per la prevenzione delle frodi nella preparazione e nel commercio dei prodotti vitivinicoli. In un secondo momento, il campo d'azione si è spostato sui controlli volti a verificare il corretto utilizzo dei fondi erogati dalla Ue in numerosi settori del comparto agroalimentare allo scopo di regolare il mercato agricolo europeo.

Il 9 maggio del 2001 è stato istituito presso l'Ispettorato generale del Corpo forestale dello Stato il Nucleo Agro-alimentare e Forestale (N.A.F.)[1], a seguito della legge n.49 del 9 marzo 2001 di conversione del decreto legge 11 gennaio 2001 n.1, inerente l'emergenza causata dall'encefalopatia spongiforme bovina (B.S.E).

1 Il N.A.F. opera su tutto il territorio nazionale e l'attività operativa si svolge attraverso l'effettuazione di controlli presso le aziende ed in campo attraverso attività d'indagine mirate.

ATTIVITÀ DI CONTRASTO - ANNI 2008-2009 E 1° QUADRIMESTRE 2010

Analisi statistica

Dall'esame dei dati relativi all'attività effettuata in materia di sicurezza agroambientale ed agroalimentare dal Corpo Forestale dello Stato nell'anno 2009 si evidenzia come rispetto all'anno 2008 è aumentato il numero dei controlli effettuati ed è stata conseguita una più elevata qualità delle operazioni che hanno consentito l'accertamento in profondità degli illeciti nel settore.

- i reati accertati nel settore sono stati 75;
- le persone denunciate 64;
- gli illeciti amministrativi sono stati 359;
- l'importo notificato è stato di circa 1.110.000 euro;
- i controlli effettuati sono stati 4.423;
- le indagini complesse 27.

Rispetto all'anno 2008:

- il numero dei controlli effettuati è aumentato del 276,7%;
- il numero delle sanzioni amministrative elevate è aumentato del 123%;
- il numero delle persone denunciate è aumentato del 158,6%.

I controlli hanno consentito di sviluppare diverse e complesse indagini. Sono state verificate le infrazioni riconducibili a comportamenti di natura colposa e perseguite le frodi intenzionali commesse al fine di realizzare illeciti profitti. L'uso di tecnologie sofisticate da parte degli autori dei reati ha permesso un'evoluzione degli stessi, da quelli tradizionali di minore impatto a quelli più complessi da individuare e spesso con gravi effetti sulla sicurezza alimentare, quali l'adulterazione, l'alterazione, la sofisticazione e la contraffazione.

Le Regioni che si sono maggiormente distinte per l'impegno e l'ottenimento di risultati significativi sono la Calabria, la Campania, la Lombardia, le Marche, il Piemonte, la Toscana e il Veneto. I settori in cui si è operato in modo più proficuo e con grande incisività sono stati quelli oleario, lattiero-caseario, vitivinicolo con particolare riferimento allo smaltimento dei sottoprodotti della vinificazione, quello relativo alla normativa sulla raccolta dei funghi (Calabria) e quello relativo ai prodotti di qualità certificata.

Nei primi quattro mesi dell'anno 2010 è proseguito il trend positivo rispetto all'anno precedente dell'attività di sicurezza agroambientale ed agroalimentare effettuata dai Comandi territoriali del Corpo Forestale dello Stato.

Infatti nel periodo gennaio-aprile del 2010 sono state segnalate all'Autorità giudiziaria 41 persone (+95,2% rispetto al medesimo periodo dell'anno precedente), sono state elevate 148 sanzioni amministartive (+82,7%), per un importo sanzionatorio notificato di € 414.000,00, sono stati effettuati 1.317 controlli (+180,7%). Le regioni dove si è conseguito un migliore risultato sono il Piemonte, l'Emilia Romagna, la Toscana, le Marche, l'Abruzzo, la Campania, la Puglia e la Calabria.

I settori dove si è operato con maggiore continuità d'intervento sono: oleario, lattiero caseario, vitivinicolo e quello del contrasto alle contraffazioni dei prodotti agroalimentari di origine ed a indicazione geografica protetti.

In particolare, si segnalano le operazioni finalizzate al contrasto dell'illecita produzione di mozzarella di bufala contraffatta, i controlli sull'olio extravergine di oliva, quelli sul vino e sul Gorgonzola.

Prevenzione e repressione degli incendi boschivi. Effetti degli inquinamenti sulle produzioni alimentari

Il Corpo Forestale opera molto attivamente nel monitoraggio e nella sorveglianza, nella prevenzione e nel contrasto di illeciti commessi in danno a rilevanti componenti ambientali, territoriali, forestali e paesaggistici, localizzate talvolta in aree protette.

La tutela del territorio e del paesaggio abbraccia quindi un campo straordinariamente importante ed ampio della complessiva attività istituzionale del CFS.

Sono inclusi in tale ambito anche gli abusivismi edilizi e spesso nelle notizie di reato redatte per violazioni al Dpr 380/01, risultano in concorrenza anche violazioni ad altre specifiche norme del Codice penale.

L'illegalità interessa il settore in modo diversificato e con varie fattispecie, come alterazioni e consumi di territorio per nuove espansioni urbanistiche, impropri movimenti di terra, attività

estrattive abusive, prelievi illeciti di acqua, furti di ghiaia e di inerti, utilizzazioni boschive non autorizzate o condotte con modalità e sistemi dannosi per la conservazione del suolo e la perpetuazione del soprassuolo boschivo.

Il coacervo di tali molteplici illeciti finisce per alterare profondamente gli elementi essenziali della vita (aria, acqua e terreno) e inquinare le produzioni agroalimentari.

Quando gli inquinanti entrano nella catena alimentare umana, si ritrovano anche nei cibi sia direttamente, si pensi a frutta e verdura, alla carne o al latte prodotto da animali da allevamento nutriti con foraggi e cereali provenienti dai terreni inquinati, sia indirettamente attraverso le industrie di trasformazione.

Discorso a parte, sempre per quel che riguarda le attività illegali che hanno come riferimento il territorio, merita sicuramente la problematica connessa allo smaltimento dei rifiuti.

Lo smaltimento illecito dei rifiuti appare un'attività molto lucrosa che conviene a tutti i componenti della filiera ed in primo luogo a taluni produttori tendenti alla deresponsabilizzazione, i quali, avvicinati dagli organizzatori del traffico ed allettati dai minori costi, affidano loro i rifiuti.

I responsabili del traffico organizzano quindi il trasporto, l'eventuale loro passaggio presso centri intermedi di stoccaggio e di recupero con lo scopo di rendere più difficoltosa la tracciabilità, di attestare false operazioni di trattamento e di cambiare la destinazione del rifiuto.

Non soltanto "ecomafie", ma vere e proprie organizzazioni che operano illecitamente nel ciclo dei rifiuti su tutto il territorio nazionale. Organizzazioni che al fine di eludere i controlli hanno evoluto nel corso degli anni le tecniche di smaltimento illecito utilizzando modalità meno evidenti e più subdole quali:

- il tombamento, ovvero l'apertura di buche, anche di rilevanti dimensioni ove vengono seppelliti i rifiuti, accuratamente ricoperti con uno strato di terra;
- l'invio di rifiuti pericolosi in impianti autorizzati a smaltire solo quelli non pericolosi o comunque in siti (discariche o ripristini ambientali) non idonei a ricevere determinate tipologie di rifiuti;
- lo smaltimento di rifiuti speciali derivanti da impianti di tritovagliatura dei rifiuti urbani in ripristini ambientali;

- lo spandimento sul terreno di pseudo-fertilizzanti provenienti da attività di compostaggio di fanghi non sottoposti ad alcun trattamento o, comunque, non idonei per le elevate concentrazioni di metalli pesanti (cadmio, cromo, mercurio, nichel, zinco) e la presenza di sostanze cancerogene;
- l'immissione in cicli produttivi di ogni sorta di materiali, non preventivamente bonificati, di fanghi industriali, polveri di abbattimento fumi, ceneri e scorie derivanti dalla lavorazione di metalli, ecc.;
- l'impiego di rifiuti pericolosi in ripristini ambientali, in rilevati stradali o in riempimenti di cave trasformate in vere e proprie discariche;
- l'effettuazione di traffici illeciti seguendo percorsi ogni volta nuovi e diversi ma che prevedono quasi sempre il transito in centri di stoccaggio, centri spesso autorizzati con semplici procedure semplificate e da considerare uno dei punti deboli di tutta la filiera.

È evidente comunque che anche la criminalità organizzata vera e propria risulta partecipare direttamente o indirettamente al ciclo dei rifiuti, sia governando l'illecito smaltimento sin dall'inizio, talvolta anche attraverso un abile mescolamento di situazioni legali o illegali, sia pilotando gare di appalto con conseguente aggiudicazione ad imprese controllate.

E spesso si tratta di pericolosissimi rifiuti industriali, comprese scorie e polveri di fonderia. In questo caso sono i terreni a diventare siti privilegiati di pericolosissimi smaltimenti. Si evidenzia che lo sversamento diretto dei rifiuti su terreni a destinazione agricola produce un incalcolabile danno ambientale.

Infatti gli elementi inquinanti contenuti nei rifiuti illecitamente abbancati o smaltiti nei terreni, vengono via via rilasciati ai prodotti coltivati e di conseguenza entrano nella *catena alimentare umana*, con elevato pericolo per la salute pubblica.

Altro campo d'interesse della criminalità è quello connesso alla bonifica dei siti inquinati. È da notare che nelle indagini di contrasto emerge talvolta un ruolo molto compiacente, disinvolto e spesso complice dei laboratori d'analisi, i quali attraverso la falsificazione dei certificati emessi, attestano una caratterizzazione dei rifiuti diversa da quella effettiva.

La questione del ruolo dei laboratori è evidentemente centrale, perché proprio la falsificazione dei documenti e delle certificazioni prodotti comporta una copertura di legittimità per quello che in realtà è uno smaltimento illecito.

Non esistono oggi regioni escluse o più virtuose per quanto concerne il traffico dei rifiuti.

Gli incendi boschivi. Effetti sugli ecosistemi

Non di minore importanza per gli effetti devastanti che hanno sulla biosfera, rispetto ai reati legati alle fattispecie già analizzate, sono quelli connessi agli incendi boschivi.

Il Corpo Forestale dello Stato collabora con le Regioni, che hanno competenza primaria nel campo degli incendi, attraverso convenzioni e accordi di programma che prevedono l'impiego del Corpo in attività di previsione, prevenzione, coordinamento, lotta attiva, nelle SOUP (Sale operative unificate permanenti) nel rilievo delle superfici percorse del fuoco.

Le SOUP, che solo in alcune regioni sono afferenti alle COR - Centrali Operative Regionali del Corpo Forestale dello Stato, vedono in ogni caso il Corpo assicurare la sua presenza nelle Sale Operative Regionali.

Per la segnalazione di emergenze ambientali (tra cui gli incendi boschivi) è attivo il numero telefonico di pubblica utilità 1515, attivo 24 ore al giorno, che coordina l'attività sul territorio di pattuglie specifiche di pronto intervento.

Il Corpo Forestale dello Stato con il Dipartimento della Protezione Civile ha, inoltre, elaborato in 6 lingue uno specifico glossario dei termini tecnici che verrà, adottato dall'Unione europea (Forest Fire Fighting Terms Handbook) per gli operatori che parteciperanno alle missioni internazionali di antincendio boschivo.

Nel corso dell'anno si è provveduto a razionalizzare la funzionalità della CON - Centrale operativa nazionale – potenziando le attività relative ai flussi di informazioni tra Sala situazione Italia e COAU del Dipartimento della Protezione Civile, dove operano in h 24 Ispettori del Corpo Forestale dello Stato, e tra CON e COR - Centrali Operative Regionali.

Il Corpo Forestale dello Stato ha ritenuto essenziale per i compiti connessi alle attività di controllo del territorio e di contrasto

ai reati ambientali ed agroalimentari, intraprendere una serie di azioni mirate a:

- costituire una infrastruttura tecnologica in grado di supportare tutte le diverse fasi operative, e, in particolare, a rendere disponibile l'accesso ai servizi e alle banche dati anche agli operatori sul campo mediante l'impiego di tecnologie wireless;
- attivare un processo di arricchimento delle basi informative territoriali a disposizioni del CFS e degli altri Enti istituzionali necessari a migliorare l'efficienza dei processi;
- ampliare la possibilità di interscambio di informazioni del SIM con altre banche dati del Corpo di Polizia.

A tal fine, sono stati previsti una serie di centri articolati e complessi tra i quali di particolare rilievo risultano essere i Centri di servizio sul territorio. Tali centri sono dotati di tecnologie per l'attivazione di 4 Centrali Operative Mobili (COM), 11 Comandi Stazioni Mobili (CSM) e 4 Laboratori Mobili (LM).

Gli altri organismi di controllo

I POSTI DI ISPEZIONE TRANSFRONTALIERA (PIF)

I Posti di Ispezione Transfontaliera (Pif) sono parte del complesso organigramma istituzionale deputato a verificare l'idoneità delle merci di natura animale e alimentare introdotte nel nostro Paese o in transito verso altri. I Pif, nello specifico, sono gli Uffici veterinari periferici del Ministero della Salute e delle Politiche Sociali riconosciuti dall'Unione europea con cui operano di concerto, situati in prossimità della frontiera esterna del territorio comunitario, che effettuano, secondo procedure definite a livello europeo, controlli veterinari esclusivamente su animali vivi, prodotti di origine animale e mangimi destinati agli animali provenienti da Paesi Terzi (non comunitari) e destinati al mercato dell'Unione europea, o in transito verso altri Paesi Terzi[2].

L'attività dei Posti di Ispezione Transfrontaliera è regolamentata dai decreti legislativi n.93 del 3 marzo 1993 e n.80 del 25 febbraio 2000 che hanno recepito la normativa comunitaria in materia di organizzazione dei controlli veterinari provenienti da Paesi Terzi (direttive 90/675/CEE, 91/496/CEE, 97/78/CE e 97/79/CE). Il primo disciplina le operazioni di controllo veterinarie sui prodotti e sugli animali, il secondo regolamenta l'attività di verifica sui prodotti di origine animale. I decreti, dunque, definiscono nel dettaglio l'operato e la strutturazione dei Pif, stabilendo che ogni partita debba essere sottoposta a controllo documentale («la verifica dei certificati o dei documenti veterinari che accompagnano gli animali o i prodotti») e di identità («la verifica, mediante semplice ispezione visiva, della concordanza tra i documenti o i certificati e gli animali o prodotti nonché della presenza e della concordanza dei marchi o timbri che su di essi devono figurare») indipendentemente dalla destinazione doganale. Successivamente, inoltre, il veterinario del Pif deve procedere al controllo fisico degli animali («controllo dell'animale

2 I controlli sono effettuati sui prodotti e sugli animali indicati nella Decisione 2007/275/CE, "Decisione della Commissione del 17 aprile 2007 relativa agli elenchi di animali e prodotti da sottoporre a controlli presso i posti d'ispezione frontalieri a norma delle direttive del Consiglio 91/496/CEE e 97/78/CE.

stesso, con possibilità di prelevare campioni, effettuare esami di laboratorio nonché eventualmente controlli complementari in fasi di quarantena»)[3].

I Posti di Ispezione Transfrontaliera, come disciplinato dai decreti, si trovano nelle immediate vicinanze del punto di entrata delle partite da controllare. Al 31 dicembre 2008 in Italia ne risultano abilitati 39, di cui 23 sono sede di Ufficio Veterinario principale e 16 sono sedi dipendenti. Complessivamente queste strutture impiegano 281 dipendenti, circa il 76,2% del personale previsto dal Dpcm del 16 giugno 1998 (369 dipendenti), di cui 80 sono a tempo determinato. L'organico, quindi, arriva complessivamente a coprire solo il 54,5% di quello previsto dalla normativa e, inoltre, i veterinari con contratto di collaborazione coordinata e continuativa sono il 55,2% dell'intero personale veterinario.

L'attività dei Pif è svolta, in relazione alle esigenze geografiche e commerciali, complessivamente, presso 4 confini stradali o ferroviari, 16 aeroporti e 19 porti. Ogni Pif è abilitato al controllo di una certa gamma merceologica in funzione delle strutture possedute e secondo categorie fissate con decisione comunitaria.

Il decreto legislativo n. 223 del 17 giugno 2003, attuativo delle direttive comunitarie n.2000/77/CE e 2001/46/CE, ha inoltre stabilito che i Pif effettuino controlli anche sui prodotti di origine non animale, ma destinati all'alimentazione animale.

I Pif, inoltre, in quanto avamposto comunitario, sono oggetto di periodici sopralluoghi da parte del Food Veterinari Office (Fvo) della Commissione Europea e da parte dell'ufficio competente del Ministero della Salute.

L'attività dei Pif

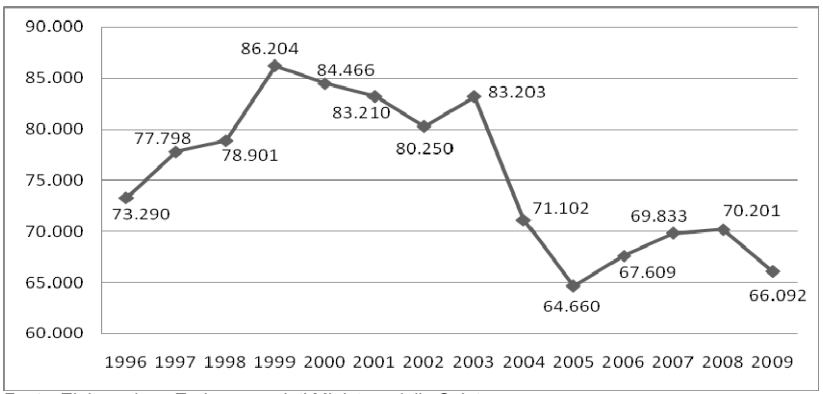
Nel 2009, attraverso i Posti di Ispezione Transfrontaliera sono state importate 66.092 partite di animali, prodotti di origine animale e mangimi, provenienti da oltre 100 Paesi Terzi, facendo registrare un decremento rispetto al 2008 del 5,9%. L'andamento delle importazioni dimostra, infatti, come ci sia stato negli anni un andamento altalenante nel numero di partite introdotte attraverso i

3 Articolo 2, decreto legislativo 3 marzo 1993, n. 93, "Attuazione delle direttive 90/675/CEE e 91/496/CEE relative all'organizzazione dei controlli veterinari su prodotti e animali di provenienza da Paesi Terzi".

Pif: il picco più alto si è riscontrato nel 1999 con 86.209 partite importate, quello più basso nel 2005 con 64.660. A cavallo dell'anno 2000, dunque, c'è stato un numero di importazioni di animali o prodotti di origine animale maggiore (intorno alle 80.000 partite) che si è attestato su cifre più basse dopo il crollo registrato nel 2005.

GRAFICO 1

Importazioni attraverso i PIF
Anni 1996-2009



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero della Salute.

Il gruppo merceologico più numeroso, tra le partite importate, si conferma nel corso degli anni quello dei prodotti della pesca che costituiscono il 62,5% nel 2007 e il 65,9% nel 2009. Il secondo gruppo per quantità di partite importate è costituito dalle carni (l'11,5% nel 2007 e il 12,4% nel 2009), seguito dagli animali vivi (8,3% nel 2008 e 7,0% nel 2009).

Questi dati mostrano come la maggior parte delle operazioni di controllo dei Pif siano legate agli animali (pesca e animali vivi) e ai prodotti di origine animale (carni, latte e derivati, ecc.), mentre i mangimi e gli integratori costituiscono una percentuale minore (4,1% nel 2007 e 5,2% nel 2009).

I Posti di Ispezione Transfrontaliera effettuano su una parte delle partite di importazione controlli fisici (nel caso di animali) e materiali (nel caso di prodotti di origine animale), e su una percentuale ancora inferiore eseguono controlli di laboratorio. La prima tipologia di controlli si effettua su una percentuale vicina al 100% nel caso delle partite degli animali vivi. Tra il 2005 e il 2008 la

parte di importazioni controllate è diminuita di quasi il 10%: nel 2005, infatti, sono stati eseguiti controlli fisici e materiali su 33.388 partite (51,6%), mentre nel 2008 su 29.588 (42,1%).

Gli ispettori veterinari, nei casi previsti dalla normativa comunitaria o quando lo ritengono opportuno, effettuano anche dei controlli di laboratorio prelevando campioni dalle partite sospette. Questa tipologia di verifica è compiuta su meno del 10% delle importazioni. Nel 2005 i Pif hanno controllato in laboratorio 2.459 partite (7,4%), nel 2008 2.712 pari al 9,2%, il picco del periodo considerato.

I controlli effettuati dai Posti di Ispezione Transfrontaliera, in caso di riscontrata non idoneità, possono portare al respingimento delle partite, una pratica che dal 1997 ha coinvolto una percentuale sempre inferiore all'1% delle importazioni registrate. Il numero maggiore di respingimenti si è avuto nel 2003 con 630 partite non ammesse, pari allo 0,8% delle partite importate.

TABELLA 1

Partite respinte
Anni 1997-2009
Valori assoluti e percentuali

Anno	N° partite importate	N° partite respinte	%
1997	77.798	493	0,6
1998	78.901	320	0,4
1999	86.204	255	0,3
2000	84.466	300	0,3
2001	83.210	331	0,4
2002	80.250	422	0,5
2003	83.203	630	0,8
2004	71.102	429	0,6
2005	64.660	480	0,7
2006	67.609	385	0,6
2007	69.833	252	0,4
2008	70.201	429	0,6
2009	66.092	349	0,5

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero della Salute.

I respingimenti possono avvenire in seguito al riscontro di differenti irregolarità: documentale, di identità o fisica. Poco meno della metà dei respingimenti è avvenuta, tra il 2005 e il 2008, in seguito alla prima tipologia di controllo, quella volta ad accertare la conformità dei documenti di accompagnamento delle partite: nel 2005 sono state respinte 231 partite su 480 (48,1%), nel 2008 188 su

429 (43,8%). Le irregolarità riscontrate nel controllo di identità, volto a verificare la concordanza di documenti, certificati e marchi sui prodotti importati, invece, sono una percentuale minima (45 il primo anno considerato e 22 il secondo). Una quota consistente dei respingimenti, infine, avviene in seguito alla riscontrata non conformità al controllo fisico o materiale, la tipologia di verifica che consente di effettuare controlli di laboratorio su campioni prelevati o esami veterinari. Nel 2005 i casi di irregolarità fisica e materiale riscontrati, in misura prevalente in seguito ad esami veterinari, sono stati complessivamente 204 (pari al 42,5%), nel 2006 158 (41%), nel 2007 62 (24,6%) e nel 2008 127 (29%).

TABELLA 2

Partite respinte, per tipologia di non conformità
Anni 2005-2008
Valori assoluti

Anno	Documentale	Identità	Fisica/materiale		Altro	Totale
			Analisi laboratorio	Esame veterinario		
2005	231	45	89	115	-	480
2006	189	38	31	127	-	385
2007	106	15	14	48	69	252
2008	188	22	18	109	92	429

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero della Salute.

Dal 2005, in conformità al regolamento 136/2004 e alle raccomandazioni comunitarie, le Autorità di controllo hanno elaborato due piani di monitoraggio: il Piano nazionale di monitoraggio per la ricerca dei residui sugli alimenti di origine animale importati dai Paesi Terzi e il Piano nazionale di monitoraggio per la ricerca di microrganismi, loro tossine e metaboliti sugli alimenti di origine animale importati dai Paesi Terzi. Lo scopo di questi Piani è assicurare l'uniformità dei controlli a livello nazionale sia dal punto di vista quantitativo sia in base alla natura degli alimenti di origine animale e dei rischi associati.

La ricerca di residui nelle partite di origine animale importate nel corso degli anni ha portato al riscontro di positività, fortunatamente, in numero relativamente basso. Nel 2005, infatti, su 1.350 analisi effettuate sono state accertate 43 positività (3,1%), nel 2006 su 2.744, 25 (0,9%), nel 2008 su 2.866, 0,3% e, infine, nel 2008

su 1.491 controlli effettuati, il numero di positività è tornato a salire, costituendo il 2,3% (pari a 35).

Il numero di analisi effettuate per la ricerca di microrganismi, loro tossine e metaboliti ha dato ugualmente un numero esiguo di risultati sfavorevoli. Nel 2006, infatti, le positività accertate su 854 sono state 11 (1,2%), nel 2007 9 su 938 (0,9%) e nel 2008 13 su 845 (1,5%).

Nel 2005, invece, le positività riscontrate erano state 89. La sensibile diminuzione dei risultati sfavorevoli è stata determinata dall'applicazione del regolamento CE n. 2073/2005 che ha introdotto nuovi parametri microbiologici di sicurezza.

Nel 2009, infine, sono state effettuate complessivamente 9.514 analisi di cui 7.772 per rischio chimico (residui, ormoni, antibiotici, sostanze inibenti, ecc.), in base a quanto previsto dalle direttive comunitarie 96/23/CE e 2003/74/CE, applicate in Italia con decreto legislativo n.158 del 16/03/2006, e 1.742 per rischio biologico, per un numero riscontrato di positività complessivamente pari a 51. Il maggior numero di queste analisi è stato condotto sui prodotti della pesca (8.077 esami, pari all'84,8%), seguito da quelle effettuate sulla carne e prodotti derivati (1.062 analisi pari all'11,1%).

I Posti di Ispezione Transfrontaliera svolgono anche un'importante attività di controllo contro l'introduzione clandestina di animali e di prodotti di origine animale che possono rappresentare un rischio per la salute dell'uomo e degli animali. Alcune malattie altamente contagiose quali l'afta epizootica o l'Influenza Aviaria ad Alta Patogenicità (HPAI), la rabbia o altri agenti patogeni possono essere introdotti anche attraverso canali diversi da quello commerciale, quali, ad esempio, l'introduzione illegale di merci, il trasporto privato (merci trasportate da passeggeri in bagagli personali o animali al seguito di viaggiatori) o pacchi postali.

Questa attività di controllo è esercitata in collaborazione con gli Uffici doganali situati nei punti di ingresso nel territorio nazionale (porti, aeroporti o confini terrestri), anche se non sono sede di un Pif. I passeggeri provenienti da Paesi Terzi, infatti, devono essere sottoposti a controlli a campione da parte del personale delle dogane.

L'azione di contrasto all'importazione illegale di merce presso tutti i Punti di Entrata Nazionali ha portato al sequestro, negli ultimi anni, di tonnellate di prodotti di origine animale, quali carne e latte, introdotti illegalmente nei bagagli al seguito di passeggeri provenienti da Paesi Terzi o spediti a privati.

I Pif, dunque, operano di concerto con le istituzioni comunitarie (sono 262 i Pif localizzati negli altri paesi Ue) anche avvalendosi del Sistema Rapido di Allerta (Rapid Alert System for food and feed) che viene attivato per ogni caso di notifica di un rischio per la salute umana, dovuto ad alimenti o mangimi importati. Le segnalazioni inviate sono raccolte in un sito dedicato della Commissione denominato "Circa" (Communication & Information Resource Centre Administrator), consultabile da ogni singolo ufficio periferico, che costituisce così un efficace strumento di informazione e collegamento per i Posti di Ispezione Trasnfrontaliera dislocati sul territorio comunitario. Questo sistema di allerta europea consente di rafforzare immediatamente le misure di controllo sulle partite di tipologia e provenienza analoghe a quella reputata non conforme alle normative comunitarie.

Gli Uffici di Sanità Marittima, Aerea e di Frontiera (Usmaf) sono strutture dipendenti dal Ministero della Sanità, dislocati omogeneamente sul territorio nazionale all'interno dei maggiori porti e aeroporti nazionali con l'obiettivo di impedire l'importazione di malattie infettive e diffusive. Gli Usmaf sono, infatti, la prima struttura chiamata a vigilare sull'idoneità igienico-sanitaria di mezzi, merci e persone in arrivo sul territorio italiano e comunitario da Paesi Terzi. I compiti degli Usmaf sono regolamentati dal decreto ministeriale del 2 maggio 1985, "Direttive alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano in materia di profilassi internazionale e di sanità pubblica".

Gli Usfmaf operanti sono 12[4], supportati da 34 Unità Territoriali (Ut) presenti in corrispondenza dei principali porti, aeroporti e punti di ingresso terrestri nazionali, e svolgono i compiti di profilassi internazionale riservati allo Stato dall'attuale normativa nazionale. L'attività degli Usmaf e delle Unità Territoriali ha lo scopo di scongiurare il rischio di importazione di malattie infettive e diffusive legato ai movimenti internazionali di persone e mezzi di trasporto, e si esplica anche nel controllo sanitario su alimenti di origine non animale, materiali destinati a venire in contatto con alimenti, farmaci, cosmetici o, in generale, a merci di consumo umano che possono rappresentare un rischio per la salute e la sicurezza delle persone.

Gli Usmaf e le Ut, inoltre, in base a quanto previsto dal Regolamento Sanitario Internazionale[5], verificano le condizioni di igiene, abitabilità e sicurezza (inclusa la dotazione di medicinali e di materiale di medicazione) a bordo delle navi mercantili italiane e di quelle che attraccano nei porti nazionali. Infine, questi uffici svolgono funzioni certificatorie e medico-legali, necessarie allo svolgimento di determinate mansioni e lavori in ambito marittimo (partecipando alle Commissioni mediche di I grado istituite presso le Capitanerie di Porto), e di accertamento dei requisiti psico-fisici per il conseguimento delle patenti di guida nautiche.

Nel 2006 è diventato operativo l'applicativo informatico per gli Usmaf, parte del Nuovo Sistema Informativo Sanitario (Nsis), che ha la funzione di mettere in rete i singoli uffici con gli uffici centrali di coordinamento e di registrare in tempo reale gran parte delle attività

---

4 Il numero degli Usmaf è stato ridotto da 16 a 12 con il decreto ministeriale del 12 settembre 2003, "Individuazione degli uffici dirigenziali di livello non generale", che ha unito gli uffici di Trieste, Cagliari, Roma e Reggio Calabria, con, rispettivamente, quelli di Venezia, Fiumicino, Napoli e Catania.

5 Il Regolamento Sanitario Nazionale, adottato dall'Assemblea Mondiale della Sanità a maggio del 2005, è entrato in vigore il 15 giugno 2007.

svolte dagli Usmaf. Questo sistema, inoltre, utilizzato in maniera capillare ed omogenea, consente agli uffici centrali di avere nell'immediato i dati relativi alle importazioni utili a garantire la tracciabilità stabilita dal Regolamento Comunitario 178/2002.

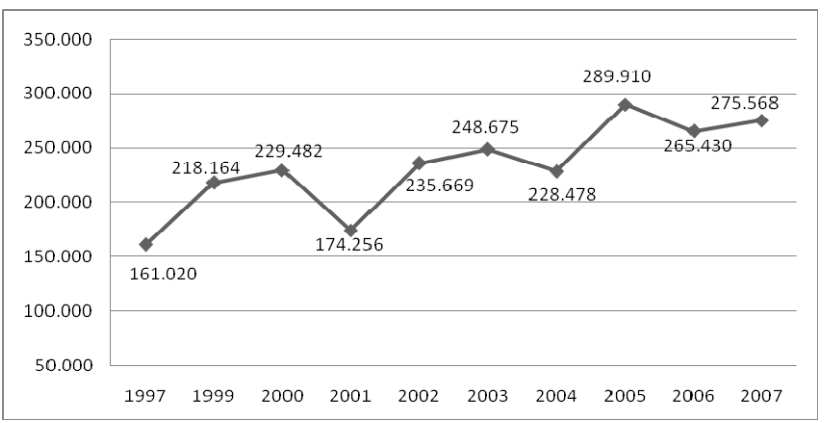
Dal 1° gennaio 2008, inoltre, sono attive Procedure Operative Standard unificate sui controlli all'importazione di alimenti di origine non animale, che hanno l'obiettivo di potenziare il livello di efficacia sulla sicurezza delle prestazioni effettuate in periferia, di individuare una equivalenza comunitaria sulla sicurezza alimentare, di disporre di un assetto periferico che dia risposte armonizzate a qualsiasi richiesta e attivi procedure uguali in qualsiasi circostanza.

Le attività degli Usmaf e degli Ut

L'attività svolta dagli Uffici di Sanità Marittima, Aera e di Frontiera e dagli Uffici territoriali, nel periodo 1997-2007, pur con un andamento altalenante, è progressivamente cresciuta, ad indicare un maggiore controllo, da parte delle autorità competenti, sull'idoneità igienico-sanitaria di mezzi, merci e persone in arrivo sul territorio nazionale. Nel 1997, infatti, le attività complessive registrate sono state 161.020, nel 2007 sono aumentate del 71,1%, arrivando a 275.568.

GRAFICO 1

Andamento attività Usmaf
Anni 1997-2007



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero della Salute.

L'analisi specifica delle singole macroattività svolte dagli Uffici marittimi evidenzia che nel periodo considerato sono aumentati in modo esponenziale le operazioni relative alle merci, passate da 49.825 nel 1997 a 183.350 nel 2007 (+267,9%), e le verifiche analitiche, da 1.679 a 6.687 (+298,2%).

Questo incremento è giustificabile sia in ragione dell'aumento dei volumi di traffico merci in provenienza da paesi non comunitari, sia per la maggiore regolamentazione europea in materia di vigilanza igienico-sanitaria sugli alimenti di origine non animale e materiale a contatto con alimenti.

TABELLA 1

Attività degli Usmaf
Anni 1997-2007
Valori assoluti

Macro attività	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Mezzi di trasporto	35.388	34.883	33.629	30.700	36.485	37.456	38.028	38.999	34.160	31.294
Merci	49.825	57.683	68.600	54.613	93.774	111.288	94.169	12.185	148.115	183.350
Ambulatorio	35.687	85.704	84.410	50.892	59.313	51.522	47.920	72.176	39.728	39.171
Luoghi e infrastrutture	3.053	2.087	4.863	4.811	4.155	3.857	5.063	7.134	6.208	909
Verifiche analitiche	1.679	2.924	4.351	2.540	5.457	7.096	5.270	3.417	3.059	6.687

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero della Salute.

L'attività preminente degli Usmaf e degli Uffici territoriali è quindi relativa al controllo delle merci, un controllo effettuato secondo quanto previsto dal decreto ministeriale del 1985. L'articolo 1 del decreto, infatti, stabilisce che gli Usmaf esercitino nei territori competenti le funzioni di profilassi internazionale e di sanità pubblica.

Il controllo delle merci può essere effettuato nelle seguenti forme:

- controllo documentale (documenti commerciali e certificati), di tipo sistematico, che consente di identificare tipologia, provenienza, destinazione ed altri dati rilevanti sulla merce, e viene effettuato sul 100% delle partite importate;
- controllo di identità (ispezione visuale), effettuato con frequenza variabile a seconda del tipo di merce e delle sue caratteristiche;
- controllo materiale (su imballaggi, etichettatura, temperatura ed analitico), effettuato con frequenza variabile.

Gli Usmaf e gli Uffici territoriali, dunque, effettuano il controllo documentale sul 100% delle partite di alimenti di origine vegetale in arrivo da Paesi Terzi; in misura inferiore effettuano, invece, quelli di carattere ispettivo e analitico. Nel 2008, infatti, su 80.474 partite importate, il 12,99% ha subìto ispezioni (10.455) e il 5,89% analisi di laboratorio in seguito a 4.740 campionamenti; l'anno successivo, le ispezioni sono state 7.805 (9,51%) e i campionamenti 4.152 (5,06%).

TABELLA 2

Controlli sugli alimenti di origine vegetale
Anni 2007-2009
Valori assoluti e percentuali

Anno	N° partite	N° ispezioni	Campionamenti	% analisi	% respingimenti
2007	81.854	-	3.952	4,80	1,16
2008	80.474	10.455	4.740	5,89	0,75
2009	81.988	7.805	4.152	5,06	0,29

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero della Salute.

L'analisi per capitolo Taric (Tariffa integrata comunitaria) delle merci controllate presso gli Usmaf evidenzia che il maggior numero di partite giunte in Italia nel 2007 e nel 2008 è stato di frutta commestibile (rispettivamente 21.013 e 21.464), sui cui, oltre al controllo documentale (100% della merce) è stato effettuato anche il controllo analitico, nella media complessiva di circa il 5%. Nei due anni considerati, invece, la categoria merceologica che è stata maggiormente verificata in laboratorio è quella cerealicola. Delle partite di cereali, infatti, sono state campionate il 14,71% nel 2008 e l'11,39% nel 2007, dati sensibilmente al di sopra della media complessiva riscontrata nei due anni (pari, rispettivamente, al 5,89% e al 4,80%).

I controlli effettuati sulle partite di prodotti vegetali importate in Italia, infine, hanno portato, negli anni considerati, a 606 e 952 respingimenti, necessari in seguito al riscontro della non idoneità igienico-sanitaria della merce. La percentuale più alta di respingimenti si è registrata tra le preparazioni alimentari diverse, di cui sono state considerate non idonee il 6,11% delle partite presentate nel 2008 e il 9,06% di quelle presentate nel 2007.

GLI UFFICI VETERINARI PER GLI ADEMPIMENTI DEGLI OBBLIGHI COMUNITARI (UVAC)

Gli Uffici Veterinari per gli Adempimenti Comunitari (Uvac) sono gli uffici periferici del Ministero della Salute che, in base a quanto previsto dal decreto legislativo n. 27 del 30 gennaio 1993 (che li ha istituiti in attuazione della direttiva 89/608/CEE), controllano le merci di provenienza comunitaria. Gli Uvac sono 17, hanno competenza territoriale (coprono l'area di circa una regione, in alcuni casi due) e svolgono la loro azione di controllo in riferimento alle merci animali e di origine animale. In particolare, i compiti degli Uvac sono: la determinazione delle percentuali di controllo in funzione del tipo di merce e della provenienza, l'applicazione dei provvedimenti restrittivi emanati dal Ministero della Salute, il coordinamento e la verifica delle attività svolte dai servizi veterinari delle AA.SS.LL., la gestione dei flussi informativi relativi alle merci oggetto di scambio intracomunitario e la consulenza tecnico-legislativa in caso di contenzioso comunitario.

Per gli Uvac, dunque, è di fondamentale importanza conoscere il flusso delle merci provenienti dagli altri paesi della Comunità Europea, conoscenza resa possibile dall'obbligo, per i destinatari delle partite animali, di segnalare preventivamente l'arrivo delle merci, e dell'obbligo di trasmissione, da parte dell'Uvac del paese membro speditore all'autorità sanitaria del paese ricevente, dei dati più rilevanti della partita spedita (sistema Traces - Trade control and expert system). Un'ulteriore forma di controllo, inoltre, è costituita dall'obbligo di registrazione presso l'Uvac competente per gli operatori che ricevono la merce proveniente da uno Stato membro dell'Ue. Nel 2009, gli operatori registrati erano complessivamente 29.253 (+6,4% rispetto al 2008), situati prevalentemente nelle regioni settentrionali (6.816 in Veneto, 5.270 in Lombardia, 4.050 in Piemonte).

L'attività degli Uvac

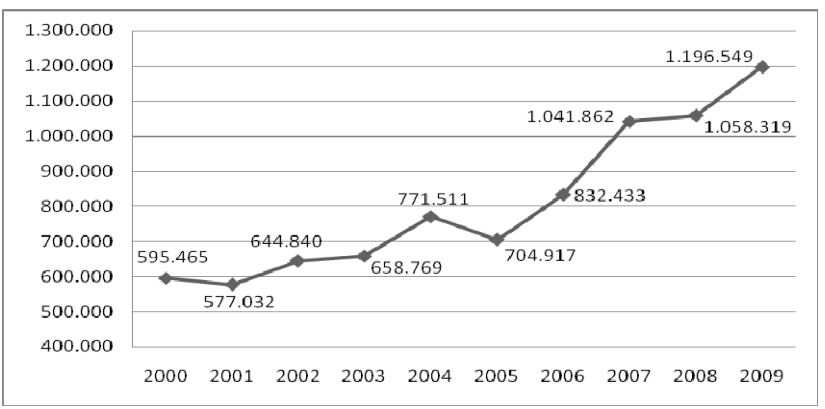
Il numero di partite prenotificate agli Uffici veterinari per gli adempimenti comunitari è cresciuto esponenzialmente tra il 2000 (595.465) e il 2009 (1.196.549), facendo registrare un incremento pari al 100,1%. Nel 2004, in particolare, si registra un aumento delle

partite prenotificate (+17,11% rispetto al 2003) che, nonostante una lieve flessione nel 2005, si conferma nel 2006, fino a registrare un picco nel 2007 (+25,15% rispetto all'anno precedente) che porta le partite prenotificate a superare il milione. Un trend che poi si mantiene costante nel 2008 e fa riscontrare un nuovo aumento (+13,06%) nel 2009.

Questo aumento conforme alla generale crescita delle importazioni, è anche in parte riconducibile ai due recenti allargamenti comunitari (nel 2004, con l'ingresso di Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Malta, Cipro, Lituania, Lettonia ed Estonia, e nel 2007, con l'adesione di Romania e Bulgaria). I principali partner commerciale nel corso del decennio, tuttavia, sono stati sempre Francia, Germania, Olanda e Spagna, che nell'ultimo anno considerato detengono il 62,4% (747.001 partite) del mercato comunitario, importando in Italia, rispettivamente, 281.944, 235.658, 118.808 e 110.591 partite oggetto di prenotifica agli Uvac.

GRAFICO 1

Andamento del numero di partite prenotificate agli Uvac
Anni 2000-2009



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero della Salute.

Gli Uvac, dopo aver ricevuto le segnalazioni dai paesi esportatori, possono dare indicazione al personale veterinario delle AA.SS.LL. di effettuare controlli di routine, documentali e fisici sulle partite di merci importate. Di norma, trattandosi di prodotti provenienti da paesi comunitari, in cui quindi vige una normativa

conforme, i controlli veterinari sugli animali e sui prodotti di origine animale sono svolti nel luogo di origine. Ciò spiega l'esiguità di partite su cui è effettuata la verifica documentale e fisica.

Le partite sottoposte a controllo, infatti, tra il 2007 e il 2009 sono state un numero ristretto (13.412 nel 2007 e 9.567 nel 2009) e, soprattutto, sono progressivamente diminuite, costituendo, nel 2007, l'1,29% delle merci introdotte e, nel 2009, lo 0,80%. In relazione al paese di provenienza la percentuale di verifiche effettuate è conforme, per la maggior parte degli Stati, al dato generale. A far registrare percentuali di controlli decisamente più alte sono state le partite provenienti da paesi neo-comunitari come Romania (6%), Repubblica Slovacca (3,46%) e Bulgaria (3,35%).

I controlli di laboratorio sono svolti qualora lo richiedano irregolarità riscontrate durante quelli documentali e fisici, e in applicazione alle indicazioni date dalla Direzione Generale. Questo *modus operandi* ha portato tra il 2007 e il 2009 ad effettuare analisi di laboratorio su una quota consistente delle partite sottoposte a controllo (circa un terzo), in particolare, hanno subìto analisi di laboratorio il 29,39% nel 2007, il 37,05% nel 2008 e il 32,25% nel 2009, delle partite esaminate. L'analisi per paese di provenienza delle merci, evidenzia, per il 2009, che la quota maggiore di controlli di laboratorio, rispetto alle partite sottoposte a verifica documentale, è stata svolta sulle merci provenienti da Repubblica Slovacca (63,78%), Grecia (51,49%), Ungheria (47,23%) e Polonia (46,64%).

Gli Uffici Veterinari, infine, nel caso si riscontri, durante il trasporto o nel luogo di destinazione, una zoonosi, malattie animali o altri possibili fattori di rischio per la salute dell'uomo o degli animali, possono disporre la distruzione della partita o, se possibile, il respingimento al paese esportatore. Le inidoneità riscontrate nel periodo considerato, tali da rendere necessario un simile provvedimento, hanno interessato circa l'1% delle partite controllate, precisamente, l'1,22% nel 2007, l'1,41% nel 2008 e l'1,40% nel 2009. La quota maggiore di partite respinte, nel 2009, è stata riscontrata tra le merci controllate provenienti da Spagna (il 2,73%), Gran Bretagna (2,19%), Polonia (2,10%) e Danimarca (2,08%). Qualora, invece, le irregolarità siano di natura formale (documenti commerciali o certificati) si può procedere alla regolarizzazione, evitando quindi il respingimento. Questa procedura, nel 2009, ha interessato 269 partite.

TABELLA 1

Partite prenotificate, controllate e rispedite
Anno 2007-2009
Valori assoluti e percentuali

Anno	Partite prenotificate	Partite controllate		Partite controllate laboratorio		Partite respinte	
		N. partite	% di controllo	N° partite	% analisi laboratorio su partite controllate	N° partite	% respinte su partite controllate
2007	1.041.862	13.412	1,29	3.942	29,39	163	1,22
2008	1.058.319	9.926	0,94	3.678	37,05	140	1,41
2009	1.196.549	9.567	0,80	3.085	32,25	134	1,40

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero della Sanità.

L'analisi per categoria merceologica delle partite prenotificate agli Uffici Veterinari per gli adempimenti comunitari evidenzia che la quota preponderante di partite è costituita dai prodotti della pesca (molluschi, crostacei, pesce preparato, ecc.) nella misura del 35,9% (429.003 partite), seguiti dalle carni (29%) e da latte e derivati o altri prodotti di origine animale destinati al consumo umano (25,3%). Il controllo documentale e fisico è stato effettuato in percentuale maggiore sugli animali vivi (5,8% delle partite relative), in particolare su quelli non agricolo zootecnici (8,39%), sui suini (5,89%) e sugli ovi-caprini (4,89%), mentre sulle altre tipologie di partite i controlli fisici sono stati inferiori all'1% (0,7% sulle carni e sui prodotti della pesca, 0,4% su latte e derivati e 0,3% per i prodotti di origine animale non destinati al consumo umano). Il 32,2% delle partite sottoposte a verifica fisica e documentale, dunque, è stato oggetto anche di analisi di laboratorio, in particolare il 40,1% dei prodotti della pesca e il 39,6% di latte, derivati e altri prodotti destinati al consumo umano, hanno subìto il controllo più approfondito. È importante rilevare che le categorie merceologiche su cui, in seguito ai monitoraggi, sono riscontrate irregolarità, sono oggetto di controllo sistematico per le successive 5 partite della stessa tipologia e provenienza.

La categoria merceologica oggetto del maggior numero di respingimenti è quella dei prodotti della pesca (2,9%), seguita da latte e derivati (1,2%) e dagli animali vivi (0,6%).

TABELLA 2

Partite prenotificate e controllate per categoria merceologica
Anno 2009
Valori assoluti e percentuali

Categorie merceologiche	N. partite prenotificate		Partite controllo fisico		Partite controllo in laboratorio		Partite respinte	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	% analisi su partite controllate	V.A.	% su partite controllate
Altri prodotti di o.a. non destinati al consumo umano	45.932	3,8	176	0,3	44	25,0	1	0,5
Animali vivi	71.578	6,0	2.671	5,8	519	19,4	16	0,6
Latte, derivati e altri prodotti di o.a. destinati al consumo umano	302.634	25,3	1.282	0,4	508	39,6	16	1,2
Prodotti della pesca	429.003	35,9	3.007	0,7	1.207	40,1	87	2,9
Carni	347.402	29,0	2.431	0,7	807	33,1	14	0,5
Totale	1.196.549	100,0	9.567	0,8	3.085	32,2	134	1,4

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero della Sanità.

Nel 2009 le attività di controllo esercitate dall'Uvac, dunque, non hanno fatto riscontrare particolari criticità. L'apporto fornito da questi organismi di controllo rappresenta una realtà unica nel panorama comunitario ed è un contributo indispensabile in occasione di crisi sanitarie internazionali che necessitano, per essere arginate, di un'azione uniforme nell'opera di prevenzione e contrasto.

L'ATTIVITÀ ISPETTIVA DELLE ASL

La complessa rete di controlli, coordinata dal Ministero della Salute e volta a garantire la sicurezza alimentare in Italia, coinvolge, prevedibilmente, anche le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano che operano a livello territoriale attraverso i Servizi di Igiene degli alimenti e della nutrizione (Sian) e i Servizi Veterinari (Sv) dei Dipartimenti di prevenzione delle Aziende Sanitarie Locali, che svolgono l'attività ispettiva.

Le ispezioni effettuate dai Servizi delle Asl riguardano:

- produttori primari (aziende agricole, allevatori, viticoltori, ecc.);
- produttori e confezionatori;

- distribuzione all'ingrosso (tutta l'attività distributiva precedente la vendita al dettaglio: importazione, vendita o stoccaggio all'ingrosso, distribuzione ai ristoratori, ecc.);
- distribuzione al dettaglio (ogni commercio con vendita al consumatore finale, es. supermercati, banchi di mercati, ecc.);
- trasporti (suddivisi in mezzi e contenitori sottoposti a vigilanza e quelli sottoposti ad autorizzazione sanitaria);
- ristorazione pubblica (forme di ristorazione rivolte ad un consumatore finale indifferenziato, es. ristoranti, rosticcerie, bar, ecc.);
- ristorazione collettiva, assistenziale (mense aziendali, scolastiche, ospedaliere, ecc.);
- produttori e confezionatori che vendono prevalentemente al dettaglio (macellai, panettieri, pasticceri, ecc.).

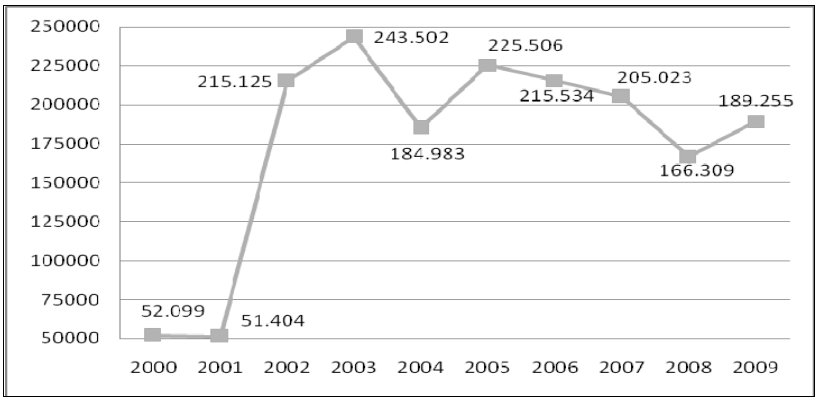
I controlli effettuati dal Sian e dal Sv sono volti a rilevare tutte le irregolarità relative all'igiene generale (del personale e delle strutture), all'HACCP e alla formazione del personale, alle condizioni di utilizzazione degli additivi e alle adulterazioni, alle contaminazioni nelle materie prime, nei semilavorati e nei prodotti finali, alle etichette e alle confezioni, e alle autorizzazioni sanitarie. Accertata l'infrazione, il Sian e il Sv possono, inoltre, procedere al prelevamento di campioni su cui effettuare ulteriori analisi. Infine, questi organismi di controllo, appurata un'irregolarità prendono provvedimenti, amministrativi o notizie di reato (prescrizioni, sospensioni temporanee, revoca delle autorizzazioni, ecc.).

L'attività dei Sian

I Servizi di igiene degli alimenti e della nutrizione verificano, dunque, ogni anno la regolarità di migliaia di unità operative. In particolare, a partire dal 2002 (+318% rispetto al 2001), le unità sottoposte a controllo sono aumentate esponenzialmente, attestandosi intorno a 200.000 l'anno. Solo nel 2008 si è riscontrato un lieve calo (-18%), cui ha fatto seguito un nuovo incremento (189.255 di unità controllate nel 2009). È importante notare che nel numero di unità controllate per anno, ogni unità è conteggiata una sola volta anche se è stata soggetta a ispezioni ripetute.

GRAFICO 1

Numero di unità controllate
Anni 2000-2009



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero della Salute.

L'incremento esponenziale delle unità controllate, riscontrato dopo il 2001, si riflette ovviamente anche sul numero di ispezioni[1] effettuate che aumentano, nel 2002, del 360% rispetto all'anno precedente. Questo incremento, tuttavia, non si riflette sulla quota di unità con infrazioni accertate, che, invece, diminuisce, passando dal 20,1% del 2001 al 16,3% del 2002, attestandosi, negli anni successivi, intorno al 17%. Per quanto concerne il campionamento, invece, si riscontra un decremento dell'attività negli anni successivi al 2005 (70.548 campioni prelevati), attestatasi a 50.230 nel 2009 (-28% rispetto al 2005). A questo decremento è corrisposta una diminuzione della quota di campioni risultata irregolare all'attività ispettiva (da 4,2% nel 2005 a 2,6% nel 2009), il cui valore più basso si riscontra nel 2006 (2,3%).

1 Un'ispezione può comprendere prelievo di campioni, controllo dell'igiene del personale, controllo documentale, ecc.

TABELLA 1

Attività del Sian
Anni 2000-2009
Valori assoluti e percentuali

Anno	N. unità controllate	N. ispezioni	N. unità con infrazioni		N. campioni prelevati	N. campioni irregolari	
			V.A.	%		V.A.	%
2000	52.099	68.822	9.687	18,6	19.199	986	5,1
2001	51.404	67.771	10.340	20,1	19.079	885	4,6
2002	251.125	312.032	40.878	16,3	75.129	2.640	3,5
2003	243.502	311.186	43.187	17,7	73.853	2.446	3,3
2004	184.983	243.905	31.355	17,0	58.013	1.903	3,3
2005	225.506	289.945	39.092	17,3	70.548	2.980	4,2
2006	215.534	260.001	37.040	17,2	62.490	1.468	2,3
2007	205.023	236.931	34.106	16,6	57.998	1.655	2,9
2008	166.309	208.091	29.326	17,6	45.579	1.218	2,7
2009	189.255	221.035	33.703	17,8	50.230	1.294	2,6

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero della Salute.

Nel 2009, dunque, a fronte di 829.453 unità segnalate, ne sono state controllate 189.255 (pari al 22,8%), il 35,1% delle quali è costituito da ristorazione pubblica, il 22,6% da distribuzione al dettaglio e il 15,9% da produttori e confezionatori che vendono prevalentemente al dettaglio. Il numero di ispezioni totali è stato pari a 221.035 (35,2% nella ristorazione pubblica), a fronte di 33.703 unità con infrazioni, rilevate per la grande maggioranza (43,1%) nella ristorazione pubblica, un dato conforme a quello dei campioni non regolamentari (369 su 1.294).

Il numero totale di infrazioni riscontrate nelle 33.703 unità irregolari è stato pari a 43.935, il cui 46,6% ha riguardato l'igiene generale e il 41,1% l'HACCP e la formazione del personale. Le unità che hanno fatto registrare il numero maggiore di infrazioni sono parte della ristorazione pubblica (18.928) e della vendita al dettaglio, sia nella distribuzione (7.403) sia nei produttori e nei confezionatori (7.179).

TABELLA 2

Numero di infrazioni per tipologia
Anno 2009
Valori assoluti

Voce	Igiene generale	HACCP e formazione personale	Composizione	Contaminazione	Etichetttatura e presentazione	Altro	Totale
Produttori primari	148	113	8	62	1	78	410
Produttori e confezionatori	1.463	1.421	26	20	98	292	3.320
Distribuzione all'ingrosso	667	673	17	43	60	313	1.773
Distribuzione al dettaglio	3.720	2.669	20	61	306	627	7.403
Trasporti	370	260	1	31	8	131	801
Ristorazione pubblica	8.659	8.057	71	41	146	1.954	18.928
Ristorazione collettiva	1.935	1.764	15	16	14	377	4.121
Produttori e confezionatori	3.527	3.089	11	12	82	458	7.179
Totali	20.489	18.046	169	286	715	4.230	43.935

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero della Salute.

I provvedimenti adottati dal Sian sono stati complessivamente 44.114, in netta prevalenza di natura amministrativa (42.910 a fronte di 1.204 notizie di reato). Il 58,7%, prevedibilmente, ha interessato la ristorazione (25.441 provvedimenti amministrativi e 483 notizie di reato), mentre il 20,3% la distribuzione (rispettivamente 8.666 e 310).

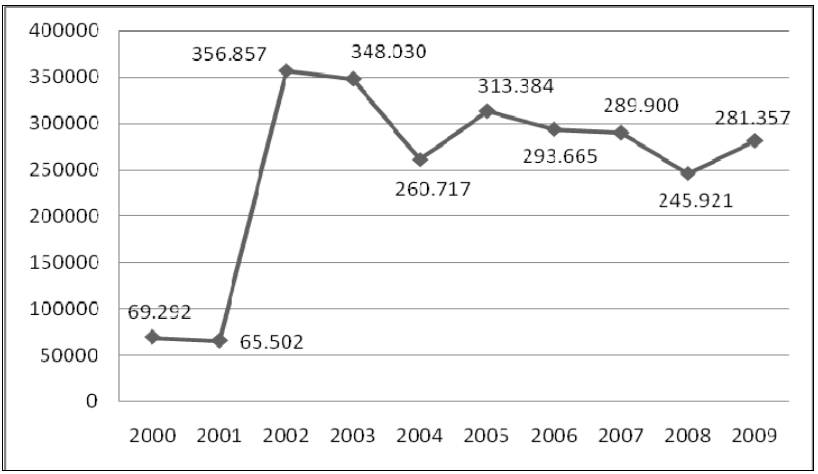
L'attività dei SV

I Servizi Veterinari hanno l'onere di controllare le situazioni di rischio in materia di sanità animale, igiene dell'allevamento e delle produzioni animali (compresa la vigilanza sui mangimi, gli integratori per i mangimi e i farmaci ad uso veterinario e la profilassi delle malattie infettive), dell'igiene e della produzione e della commercializzazione degli alimenti di origine animale, della tutela degli animali di affezione e della tutela dal randagismo. Questa attività di controllo, come per i Sian, è svolta ogni anno presso migliaia di unità operative operanti sul territorio nazionale.

L'attività ispettiva esercitata dai Servizi Veterinari, tra il 2000 e il 2009, dopo un aumento esponenziale nel 2002 (+444%), dal 2006 è andata progressivamente diminuendo, arrivando a 245.921 unità controllate nel 2008, per poi crescere nuovamente (+14,4%) nel 2009.

GRAFICO 2

Numero di unità controllate
Anni 2000-2009



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero della Salute.

L'incremento esponenziale delle unità controllate, riscontrato dal 2002, si riflette ovviamente anche sul numero di ispezioni effettuate dai Servizi veterinari che aumentano, nel 2002, del 258% rispetto all'anno precedente. Questo incremento, tuttavia, trova un corrispettivo nella percentuale di unità con infrazioni accertate solo dal 2003, quando si passa dal 4,6% del 2001 al 6,3%. Il picco di unità con infrazioni, invece, si ha solo nel 2008 con una quota pari all'8,4%. Per quanto concerne l'opera di campionamento, infine, la serie storica evidenzia da una parte due incrementi esponenziali, il primo, anch'esso nel 2002, del 473% con 208.657 campioni prelevati a fronte dei 36.364 dell'anno precedente, e il secondo, nel 2005, del 93%, dall'altra un calo considerevole nel 2008 (-34%). I due aumenti, tuttavia, hanno coinciso con una diminuzione della quota di campioni risultati irregolari (passati dal 2,5% all'1,8% tra 2001 e 2002 e dal 2,4% all'1,8% tra il 2004 e il 2005), che, invece, hanno fatto registrare un crollo nel 2006 (-69%), attestandosi negli anni seguenti su percentuali inferiori all'1%.

TABELLA 3

Attività del Sv
Anni 2000-2009
Valori assoluti e percentuali

Anno	N. unità controllate	N. ispezioni	N. unità con infrazioni		N. campioni prelevati	N. campioni irregolari	
			V.A.	%		V.A.	%
2000	69.292	326.768	2.657	3,8	45.996	1.215	2,6
2001	65.502	320.592	2.990	4,6	36.364	914	2,5
2002	356.857	1.148.797	16.911	4,7	208.657	3.820	1,8
2003	348.030	1.323.821	21.835	6,3	337.851	5.928	1,8
2004	260.717	980.929	15.105	5,8	257.986	6.289	2,4
2005	313.384	1.005.893	21.045	6,7	498.646	8.920	1,8
2006	293.665	1.072.134	16.630	5,7	427.333	2.744	0,6
2007	289.900	901.490	20.382	7,0	487.354	3.060	0,6
2008	245.921	810.199	20.580	8,4	322.034	2.389	0,7
2009	281.357	764.486	21.155	7,5	294.597	2.773	0,9

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero della Salute.

Nel 2009, dunque, sono state controllate 281.357 unità, pari al 47,4% del totale segnalato (592.924). Il numero di ispezioni, complessivamente pari a 764.486 ha interessato per la grande maggioranza i produttori primari (48,5%) e i produttori e confezionatori (25%), e ha portato al rilevamento di 21.155 unità con infrazioni (il 7,5% del totale), concentrate prevalentemente tra produttori e confezionatori (5.776) e distribuzione al dettaglio (5.698).

Il numero totale di infrazioni riscontrate nelle 21.155 unità irregolari è stato pari a 33.794, la quasi totalità delle quali ha riguardato l'igiene generale (14.061) e l'HACCP e la formazione personale (14.007). Queste specifiche irregolarità sono attestate, prevedibilmente, in misura maggiore tra le unità di produttori e confezionatori (rispettivamente, 4.967 e 4.221), e nella distribuzione al dettaglio (3.406 e 3.969), settori in cui si è registrato, rispettivamente, il 31,8% e il 26,1% delle infrazioni totali.

TABELLA 4

Numero di infrazioni per tipologia
Anno 2009
Valori assoluti

Voce	Igiene generale	HACCP e formazione personale	Composizione	Contaminazione	Etichetttatura e presentazione	Altro	Totale
Produttori primari	1.940	1.744	76	317	54	660	4.791
Produttori e confezionatori	4.967	4.221	41	406	203	929	10.767
Distribuzione all'ingrosso	606	763	5	51	49	234	1.708
Distribuzione al dettaglio	3.406	3.969	58	227	657	520	8.837
Trasporti	124	353	1	5	31	154	668
Ristorazione pubblica	946	976	11	54	72	175	2.234
Ristorazione collettiva	297	410	3	23	31	58	822
Produttori e confezionatori	1.775	1.571	30	27	231	333	3.967
Totali	14.061	14.007	225	1.110	1.328	3.063	33.794

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero della Salute.

I Servizi veterinari, al pari dei Sian, dopo aver riscontrato inidoneità nelle unità produttive, possono adottare provvedimenti amministrativi e notizie di reato. Nel 2009, i Sv hanno intrapreso 20.722 provvedimenti totali, costituiti, nella quasi totalità (93,7%) da quelli di natura amministrativa (19.433), e rivolti prevalentemente contro la distribuzione al dettaglio (5.665), i produttori e i confezionatori (5.295) e i produttori e confezionatori che vendono al dettaglio (2.760).

L'ATTIVITÀ ANALITICA DELLE AGENZIE REGIONALI PER LA PROTEZIONE AMBIENTALE E DEGLI ISTITUTI ZOOPROFILATTICI SPERIMENTALI (IZS)

Le Agenzie regionali per la protezione ambientale (Arpa) e i Laboratori di sanità pubblica (Lsp)

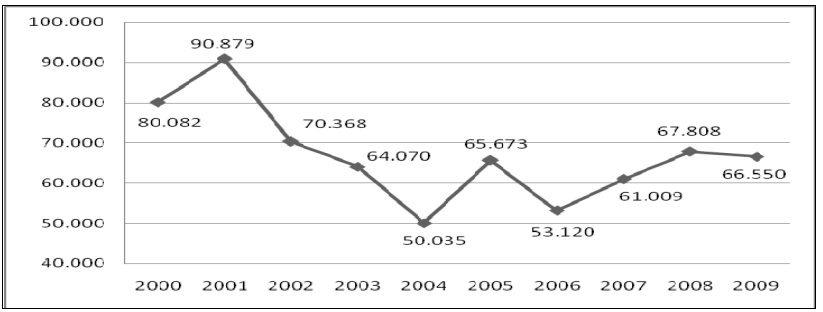
Le Agenzie Regionali per la Protezione Ambientali (Arpa) e, nelle regioni dove sono costituiti, i Laboratori di Sanità Pubblica (Lsp) delle Asl analizzano, durante l'anno, i campioni di alimenti e bevande prelevati presso le unità produttive e ne valutano la conformità alla normativa vigente in materia di sicurezza alimentare. Le analisi sugli alimenti devono appurare l'assenza di contaminazioni microbiologiche (da salmonella, listeria monocytogenese, ecc.), chimiche o di altro genere (metalli pesanti, micotossine, ecc.), e l'idoneità della composizione, dell'etichettatura e della presentazione (informazioni ingannevoli, ecc.).

Gli alimenti analizzati sono suddivisi in classi di appartenenza quali ad esempio: prodotti lattiero-caseari (tranne gelati e dessert), uova o ovo prodotti (esclusi i trasformati), bevande (alcoliche e non alcoliche), piatti preparati (inclusi panini farciti), cereali e prodotti di panetteria, ecc.

La serie storica dell'attività analitica di Arpa e Lsp, tra il 2000 e il 2009, evidenzia una sostanziale diminuzione delle analisi svolte, pur registrandosi un andamento altalenante. Dopo un primo picco riscontrato nel 2001 (+13,4% rispetto al 2000), si verifica un calo continuo che si traduce nel numero minimo di analisi effettuate per il periodo considerato nell'anno 2004 (50.035). Negli anni successivi, invece, il numero dei controlli aumenta nuovamente, attestandosi su cifre di poco superiori alle 65.000 analisi l'anno (67.808 nel 2008 e 66.550 nel 2009).

GRAFICO 1

Attività analitici di Arps e Lsp
Anni 2000-2009



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero della Salute - *Rapporto vigilanza e controllo degli alimenti e delle bevande in Italia*, anni 2005-2009.

Le irregolarità riscontrate nei campioni analizzati, tuttavia, sono diminuite in percentuale considerevole solo a partire dal 2007. Negli anni precedenti, infatti, la quota di campioni irregolari ha oscillato tra il 2,9% del 2005 e il 4,5% del 2003, mentre nel biennio 2007-2008 si è attestata sul 2,1% per poi calare ulteriormente nel 2009, anno in cui sono stati certificati solo 940 campioni irregolari, pari all'1,4% di quelli analizzati.

TABELLA 1

Attività analitica delle Agenzie Regionali per la Protezione Ambientale (ARPA) e dei Laboratori di Sanità Pubblica (LSP) - Campioni analizzati e campioni irregolari
Anni 2000-2009
Valori assoluti e percentuali

Anni	Attività analitica		
	Campioni analizzati	Campioni irregolari	% campioni irregolari
2000	80.082	3.014	3,8
2001	90.879	3.902	4,3
2002	70.368	2.574	3,7
2003	64.070	2.861	4,5
2004	50.035	1.789	3,6
2005	65.673	1.905	2,9
2006	53.120	2.111	4,0
2007	61.009	1.251	2,1
2008	67.808	1.437	2,1
2009	66.550	940	1,4

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero della Salute - *Rapporto vigilanza e controllo degli alimenti e delle bevande in Italia*, anni 2005-2009.

Considerando le classi di alimenti, la quota preponderante di campioni analizzati appartiene a carne e derivati, cacciagione e pollame (41,8%), seguita da cereali e prodotti della panetteria (11,3%), dai piatti preparati (10,5%) e da frutta e verdura (8,9%). Se queste categorie alimentari sono soggette al maggior numero di controlli, tuttavia, non è tra esse che si riscontra la percentuale più alta di irregolarità. La classe di alimenti in cui si è verificata la quota più consistente di infrazioni, infatti, è quella di pesci, crostacei e molluschi (9,2%), seguita dai prodotti lattiero caseari (5,7%) e da grassi e oli (4,6%). A far riscontrare il minor numero di campioni irregolari, invece, a parte uova e additivi (0%), sono le carni e le loro preparazioni (0,2%), una classe in cui, evidentemente, l'elevata quantità di controlli spinge i componenti della filiera alimentare ad una maggiore attenzione.

TABELLA 2

Attività analitica delle Agenzie Regionali per la Protezione Ambientale (ARPA) e dei Laboratori di Sanità Pubblica (LSP) - Campioni analizzati e campioni irregolari per classe di alimenti
Anni 2009
Valori assoluti e percentuali

Classe di alimenti	Campioni analizzati	Campioni irregolari	
		V.A.	%
Prodotti lattiero-caseari	1.085	62	5,7
Uova e ovoprodotti	92	0	0,0
Carne e derivati, cacciagione e pollame	27.817	45	0,2
Pesci, crostacei e molluschi	382	35	9,2
Grassi e oli	1.506	69	4,6
Zuppe, brodi, salse	1.422	19	1,3
Cereali e prodotti della panetteria	7.539	247	3,3
Frutta e verdure	5.920	80	1,4
Erbe, spezie, caffè, tè	1.487	26	1,7
Bevande non alcoliche	2.373	43	1,8
Vino	1.753	23	1,3
Bevande alcoliche escluso il vino	382	5	1,3
Gelati e dessert	878	27	3,1
Cacao e sue preparazioni	417	3	0,7
Dolciumi	439	5	1,1
Frutta secca a guscio rigido, spuntini	1.570	17	1,1
Piatti preparati	7.040	181	2,6
Prodotti per alimentazione particolare	1.041	10	1,0
Additivi	60	0	0,0
Materiali a contatto con alimenti	1.167	14	1,2
Altri alimenti	2.180	29	1,3
Totale nazionale	66.550	940	1,4

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero della Salute - *Rapporto vigilanza e controllo degli alimenti e delle bevande in Italia*, anno 2009.

Tra le infrazioni riscontrate, risultano preponderanti quelle relative alle contaminazioni, sia microbiologiche (54,4%) sia chimiche e di altro tipo (21,9%). Tra le contaminazioni microbiologiche prevalgono nettamente (46,7%) quelle non riconducibili a salmonella (pari al 4,4%) o listeria monocytogenes (3,3%), mentre tra quelle chimiche le irregolarità date dalla presenza di micotossine costituiscono il 6,4% e quelle di altra natura il 14,9%.

TABELLA 3

Attività analitica delle Agenzie Regionali per la Protezione Ambientale (ARPA) e dei Laboratori di Sanità Pubblica (LSP) - Distribuzione delle infrazioni
Anno 2009
Valori assoluti e percentuali

Infrazioni			N. infrazioni	
			V.A.	%
Contaminazioni	Microbiologiche	Salmonella	47	4,4
		Listeria monocytogenes	36	3,3
		Alre biologiche	500	46,7
	Chimiche e diverse	Micotossine	68	6,4
		Metalli pesanti	7	0,7
		Altre chimiche	160	14,9
Composizione			88	8,2
Etichettatura e presentazione			84	7,9
Altro			80	7,5
Totale infrazioni			1.070	100,0

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero della Salute - *Rapporto vigilanza e controllo degli alimenti e delle bevande in Italia*, anno 2009.

Gli Istituti zooprofilattici sperimentali (Izs)

L'istituzione degli Istituti Zooprofilattici Sperimentali si può far risalire all'anno 1907 quando in Lombardia e in Campania furono create le prime strutture di diagnosi e di assistenza, sorte come espressione della volontà delle associazioni degli allevatori e delle istituzioni locali, di creare strutture laboratoristiche che garantissero un servizio diagnostico attendibile e sollecito, al fine di limitare le conseguenze provocate dalle malattie infettive particolarmente gravi e che arrecavano danni al patrimonio zootecnico nazionale. Successivamente, altre strutture nacquero nelle diverse regioni d'Italia, l'ultima delle quali fu inaugurata nel 1941.

Il riconoscimento delle funzioni svolte dagli Istituti Zooprofilattici Sperimentali lo si deve, in parte, all'approvazione (con Dpr 8 febbraio 1954 n.320) del Regolamento di Polizia Veterinaria che ha creato le basi per una medicina veterinaria moderna, dettando regole chiare per la profilassi e il controllo delle malattie diffusive degli animali e delle zoonosi. Gli IZS da Enti semi-privati operanti in realtà locali, talvolta di tipo periferico, divennero di fatto gli strumenti della sanità veterinaria e quindi di tutta la sanità.

Con la legge n. 503 del 23 giugno 1970 "Ordinamento degli Istituti Zooprofilattici" gli Izn acquisirono le connotazioni di Enti sanitari di diritto pubblico e successivamente divennero lo strumento tecnico-scientifico del Servizio Sanitario Nazionale, in particolare del Servizio Veterinario.

Attraverso il controllo ufficiale della sicurezza degli alimenti e della salubrità dell'ambiente, gli Izn garantiscono, quindi, la salute del consumatore. Il controllo avviene per mezzo di analisi chimiche e microbiologiche effettuate, in laboratori di eccellenza (i centri di Referenza Nazionale[2]), su alimenti di origine animale destinati all'alimentazione umana e su sui mangimi ad uso zootecnico. Gli Istituti, garantiscono, inoltre, la sorveglianza epidemiologica nell'ambito della sanità animale, dell'igiene delle produzioni zootecniche e degli alimenti di origine animale. Offrono un servizio di diagnosi delle malattie degli animali e di quelle trasmissibili all'uomo e rappresentano un punto di riferimento importante per la ricerca e la sperimentazione: sull'eziologia e la patogenesi delle malattie infettive e diffusive degli animali e sull'igiene degli allevamenti e delle produzioni zootecniche.

Da non sottovalutare, l'attenzione riservata dagli Izn alla formazione e all'aggiornamento del personale specializzato nella zoo-profilassi e dei veterinari e di tutti gli operatori addetti allo studio e al controllo degli animali.

Gli Istituti Zooprofilattici Sperimentali hanno 10 sedi centrali, distribuite sul territorio italiano e numerose sedi provinciali che insieme rappresentano un importante strumento tecnico-scientifico del Sistema Sanitario Nazionale.

---

[2] D.lvo 270/1993.

TABELLA 4

Elenco degli Istituti Zooprofilattici Sperimentali
Anno 2010

IZS	Sede	Sezioni diagnostiche provinciali
IZS delle Venezie	Legnaro (Padova)	10: Bolzano, Trento, Belluno, Adria (RO), Cordenons (PN), Treviso, Basaldella di Campoformido (UD), S. Donà di Piave (VE), Verona, Vicenza
IZS dell'Abruzzo e del Molise	Teramo	7: Avezzano, Isernia, Pescara, Campobasso, Termoli, Lanciano, Giulianova
IZS del Mezzogiorno	Portici	7: Avellino, Benevento, Caserta, Salerno, Catanzaro, Cosenza, Reggio Calabria
IZS del Lazio e della Toscana	Roma	8: Arezzo, Grosseto, Latina, Pisa, Rieti, Siena, Viterbo, Firenze
IZS della Lombardia e dell'Emilia	Brescia	16: Bergamo, Cremona, Mantova, Pavia, Milano, Lodi, Binago (interprovinciale per Como, Varese e Lecco), Sondrio, Gariga (Piacenza), Parma, Reggio Emilia, Modena, Bologna, Forlì, Ferrara, Lugo di Romagna (Ravenna)
IZS del Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta	Torino	10: Alessandria, Asti, Cuneo, Novara, Vercelli, Genova, Imperia, La Spezia, Savona-Legino, Val d'Aosta
IZS della Puglia e della Basilicata	Foggia	6: Torre S. Susanna (BR), Lecce, Matera, Tito Scalo (PZ), Taranto, Putignano (BA)
IZS della Sardegna	Sassari	4: Cagliari, Nuoro, Oristano, Centro Territoriale Tortolì (NU)
IZS della Sicilia	Palermo	4: Barcellona, Caltanissetta, Catania, Ragusa
IZS dell'Umbria e delle Marche	Perugia	5: Terni, Ancona, Fermo, Macerata, Pesaro

Vigilanza e controllo degli alimenti e delle bevande in Italia

Il controllo ufficiale degli alimenti e delle bevande ha la finalità di verificare e garantire la conformità dei prodotti alle disposizioni dirette a prevenire i rischi per la salute pubblica, a proteggere gli interessi dei consumatori ed assicurare la lealtà delle transazioni. I controlli, eseguiti in qualsiasi fase della produzione, vengono effettuati su prodotti italiani o di altra provenienza destinati:

- alla commercializzazione sul territorio nazionale;
- ad essere spediti in un altro Stato dell'Unione europea;
- ad essere esportati in uno Stato terzo.

Il "controllo" consiste in una o più delle seguenti operazioni: ispezione, prelievo dei campioni, analisi di laboratorio dei campioni prelevati, controllo dell'igiene del personale addetto, esame del

materiale scritto e dei documenti di vario genere ed esame dei sistemi di verifica adottati dall'impresa e dei relativi risultati.

Dall'analisi dei campioni di alimenti e bevande controllati a partire dal 1999 si osserva un andamento altalenante. Il numero più alto di campioni analizzati si è registrato nel 2008 (99.108). Di questi il 2,1% (2.057) è risultato irregolare. Le maggiori irregolarità si sono riscontrate, invece, nel 2003, quando su 56.868 campioni analizzati il 4% era irregolare, e nel 2007 (3,6% di irregolarità su 49.764 campioni controllati).

La classe di alimenti su cui, negli anni, si sono concentrati i maggiori controlli, oltre a quella dei *prodotti lattiero-caseari* (27.007 nel 2005 e 29.926 nel 2008) è stata quella della carne e derivati. Nel 2008 (47.786) e nel 2009 (42.723), in particolare, i controlli effettuati sulla *carne e i derivati* sono più che raddoppiati rispetto agli anni precedenti, a fronte di una lieve diminuzione dei campioni giudicati irregolari, almeno per quanto riguarda il 2009 (472 *vs* 817 nel 2005, 576 nel 2006, 660 nel 2007 e 693 nel 2008). Numerose sono state anche le analisi effettuate su campioni *di pesci, crostacei e molluschi* e le irregolarità riscontrate hanno raggiunto il picco massimo nel 2005 con il 4,5%.

TABELLA 5

Attività analitica degli Istituti Zooprofilattici Sperimentali - Campioni analizzati e campioni irregolari per classe di alimenti
Anni 2005-2009
Valori assoluti e percentuali

Classe di alimenti		Anno				
		2005	2006	2007	2008	2009
Prodotti lattiero-caseari	Analizzati	27.007	15.655	15.630	29.926	17.975
	Irregolari	453	426	608	916	588
	% irregolarità	1,7	2,7	3,9	3,1	3,3
Uova e ovoprodotti	Analizzati	1.510	1.326	1.210	1.087	995
	Irregolari	17	23	16	6	12
	% irregolarità	1,1	1,7	1,3	0,6	1,2
Carne e derivati, cacciagione e pollame	Analizzati	19.144	19.657	14.796	47.786	42.723
	Irregolari	817	576	660	693	472
	% irregolarità	4,3	2,9	4,5	1,5	1,1
Pesci, crostacei e molluschi	Analizzati	9.511	10.336	12.055	13.418	10.107
	Irregolari	424	296	427	364	379
	% irregolarità	4,5	2,9	3,5	2,7	3,7
Grassi e oli	Analizzati	67	51	52	67	63
	Irregolari	0	2	1	0	3
	% irregolarità	0,0	3,9	1,9	0,0	4,8
Zuppe, brodi, salse	Analizzati	130	256	110	175	276

	Irregolari	6	6	2	5	5
	% irregolarità	4,6	2,3	1,8	2,9	1,8
Cereali e prodotti della panetteria	Analizzati	537	730	642	604	890
	Irregolari	28	23	20	9	23
	% irregolarità	5,2	3,2	3,1	1,5	2,6
Frutta e verdure	Analizzati	193	203	199	121	361
	Irregolari	41	9	5	2	21
	% irregolarità	21,2	4,4	2,5	1,7	5,8
Erbe, spezie, caffè, tè	Analizzati	16	77	21	45	110
	Irregolari	0	1	1	0	-
	% irregolarità	0,0	1,3	4,8	0,0	0,0
Bevande non alcoliche	Analizzati	0	148	35	23	63
	Irregolari	0	0	0	2	3
	% irregolarità	0,0	0,0	0,0	8,7	4,8
Vino	Analizzati	0	11	28	79	40
	Irregolari	0	0	0	0	-
	% irregolarità	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bevande alcoliche escluso il vino	Analizzati	0	0	0	0	50
	Irregolari	0	0	0	0	-
	% irregolarità	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gelati e dessert	Analizzati	1.526	1.319	792	636	535
	Irregolari	38	25	3	2	1
	% irregolarità	2,5	1,9	0,4	0,3	0,2
Cacao e sue preparazioni	Analizzati	18	2	2	12	22
	Irregolari	1	0	0	0	-
	% irregolarità	5,6	0,0	0,0	0,0	0,0
Dolciumi	Analizzati	860	886	730	856	490
	Irregolari	59	11	24	24	5
	% irregolarità	6,9	1,2	3,3	2,8	1,0
Frutta secca a guscio rigido, spuntini	Analizzati	1	31	17	8	23
	Irregolari	0	3	0	0	-
	% irregolarità	0,0	9,7	0,0	0,0	0,0
Piatti preparati	Analizzati	1.344	1.764	1.360	1.182	1.062
	Irregolari	38	19	22	20	23
	% irregolarità	2,8	1,1	1,6	1,7	2,2
Prodotti per alimentazione particolare	Analizzati	135	229	172	168	208
	Irregolari	4	6	0	2	1
	% irregolarità	3,0	2,6	0,0	1,2	0,5
Additivi	Analizzati	7	6	11	9	5
	Irregolari	0	0	0	0	-
	% irregolarità	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Materiali a contatto con alimenti	Analizzati	1.935	1.317	1.792	2.594	957
	Irregolari	15	11	4	0	2
	% irregolarità	0,8	0,8	0,2	0,0	0,2
Altri alimenti	Analizzati	178	259	110	312	280
	Irregolari	21	9	3	12	9
	% irregolarità	11,8	3,5	2,7	3,8	3,2
Totale nazionale	Analizzati	64.119	54.263	49.764	99.108	77.235
	Irregolari	1.962	1.446	1.796	2.057	1.547
	% irregolarità	3,1	2,7	3,6	2,1	2,0

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero della Salute - *Rapporto vigilanza e controllo degli alimenti e delle bevande in Italia*, anni 2005-2009.

Tra le infrazioni commesse, le contaminazioni microbiologiche sono state, negli anni, quelle che si sono verificate più frequentemente. In particolare, nel 2006, il 19,2% dei campioni analizzati aveva subìto una contaminazione da salmonella mentre nel 2009, le contaminazioni sia da salmonella che da listeria m. sono state circa il 14%. Tra le contaminazioni chimiche, nel corso degli anni, quelle da metallo pesante sono state le più frequenti (3% circa negli ultimi due anni) mentre tra gli "altri tipi di infrazione", la composizione del prodotto è risultata irregolare per il 5,9% nel 2009 e per ben l'11,5% nel 2007.

ISPETTORATO CENTRALE DELLA TUTELA DELLA QUALITÀ E REPRESSIONE FRODI DEI PRODOTTI AGROALIMENTARI

Istituito nel 1986 con la legge 462/1986, l'Ispettorato Centrale della Tutela della Qualità e Repressione Frodi (ICQRF) dei prodotti agroalimentari assume tale denominazione con il Dpr n.129 del 22 luglio 2009. Esso ha competenze in materia di:

- «prevenzione e repressione delle infrazioni nella preparazione e nel commercio dei prodotti agroalimentari e dei mezzi tecnici di produzione per il settore primario;
- vigilanza sulle produzioni di qualità registrata che discendono da normativa comunitaria e nazionale;
- programmi di controllo per contrastare l'irregolare commercializzazione dei prodotti agroalimentari introdotti da Stati membri o Paesi terzi e i fenomeni fraudolenti che generano situazioni di concorrenza sleale tra gli operatori a supporto degli interventi a sostegno delle produzioni colpite da crisi di mercato (…)»[3].

L'attività ispettiva dell'Icq viene svolta dai 12 uffici periferici che operano ognuno sulle province di competenza, mentre i 6 laboratori (Conegliano, Modena, Perugia, Salerno, Catania e Centrale di Roma[4]) si occupano dell'analisi dei campioni prelevati duranti i controlli.

TABELLA 1

ICQRF - Uffici periferici

Uffici periferici	Province di competenza
ICQRF Torino	Alessandria, Aosta, Asti, Biella, Cuneo, Novara, Torino, Verbania, Vercelli, Genova, Imperia, La Spezia, Savona
ICQRF Asti - distaccato Torino	
ICQRF Genova - distaccato Torino	
ICQRF Milano	Bergamo, Brescia, Como, Cremona, Lecco, Lodi, Mantova, Milano, Pavia, Sondrio, Varese
ICQRF Brescia - distaccato Milano	
ICQRF Conegliano	Belluno, Padova, Rovigo, Treviso, Venezia, Verona, Vicenza, Bolzano, Trento, Gorizia, Pordenone, Trieste, Udine
ICQRF San Michele all'Adige - distaccato Conegliano	
ICQRF Verona - distaccato Conegliano	
ICQRF Udine - distaccato Conegliano	

3 Art. 4 del Dpr n.129 del 22 luglio 2009.

4 Il laboratorio Centrale di Roma si occupa dell'analisi di revisione; coordinamento tecnico-scientifico dell'attività dei laboratori; espletamento analisi specialistiche; coordinamento attività di studio e ricerca dei laboratori; gestione e controllo della qualità.

ICQRF Bologna	Bologna, Ferrara, Forlì, Modena, Parma, Piacenza, Ravenna, Reggio Emilia, Rimini
ICQRF Modena - distaccato Bologna	
ICQRF Firenze	Arezzo, Firenze, Grosseto, Livorno, Lucca, Massa Carrara, Pisa, Pistoia, Prato, Siena
ICQRF Pisa - distaccato Firenze	
ICQRF Ancona	Ancona, Ascoli Piceno, Macerata, Pesaro e Urbino, Perugia, Terni
ICQRF Perugia - distaccato Ancona	
ICQRF Roma	Frosinone, Latina, Rieti, Roma, Viterbo, l'Aquila, Chieti, Pescara, Teramo
ICQRF Pescara - distaccato Roma	
ICQRF Napoli	Avellino, Benevento, Caserta, Napoli, Salerno, Matera, Potenza, Campobasso, Isernia
ICQRF Salerno - distaccato Napoli	
ICQRF Potenza - distaccato Napoli	
ICQRF Campobasso - distaccato Napoli	
ICQRF Bari	Bari, Brindisi, Foggia, Lecce, Taranto
ICQRF Lecce - distaccato Bari	
ICQRF Cosenza	Catanzaro, Cosenza, Crotone, Reggio Calabria, Vibo Valentia, Lamezia Terme
ICQRF Lamezia Terme - distaccato Cosenza	
ICQRF Palermo	Agrigento, Caltanissetta, Catania, Enna, Messina, Palermo, Ragusa, Siracusa, Trapani
ICQRF Catania - distaccato Palermo	
ICQRF Cagliari	Cagliari, Nuoro, Oristano, Sassari, Carbonia-Iglesias, Medio Campitano, Ogliastra, Olbia-Tempio
ICQRF Sassari - distaccato Cagliari	

Fonte: Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali.

L'attività di controllo

I controlli, effettuati attraverso ispezioni aziendali, interessano le diverse fasi della filiera agroalimentare e vengono effettuati da ispettori (agronomi, tecnologi alimentari, chimici, periti agrari e agrotecnici) che rivestono la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria.

In caso di irregolarità amministrative o penali gli ispettori effettuano il sequestro dei prodotti irregolari allo scopo di evitarne la distribuzione commerciale.

Gli ultimi dati disponibili (anni 2007-2008) sull'attività operativa (tabella seguente) dell'Icq, mostrano risultati pressoché simili. Nel 2007, infatti, i sopralluoghi effettuati sono stati 39.479 mentre l'anno successivo sono stati appena 2.500 in meno a fronte di una concomitante diminuzione sia degli operatori controllati (29.150 *vs* 29.643) e di quelli irregolari (11,8% *vs* 12,9%), sia dei prodotti controllati (89.724 *vs* 91.951) e di quelli sui quali sono state riscontrate delle irregolarità (5,5% *vs* 5,8%). Riguardo l'attività analitica dell'Icq, su 10.647 campioni analizzati nel 2007 e 9.185 nel 2008 quelli giudicati irregolari sono stati l'8,9% nel primo anno e il 10,6% l'anno successivo, con un aumento dell'1,7%.

Significativo il valore economico dei 439 sequestri (amministrativi e penali) effettuati nel 2008 che ha raggiunto una cifra superiore ai 181 milioni di euro contro i 23 milioni circa raggiunti nell'anno precedente (733 i sequestri effettuati).

TABELLA 2

Attività operativa dell'ICQRF
Anni 2007-2008
Valori assoluti e percentuali

Attività operativa	2007	2008
Sopralluoghi	39.479	37.035
Operatori controllati	29.643	29.150
Operatori irregolari	12,9%	11,8%
Prodotti controllati	91.951	89.724
Prodotti irregolari	5,8%	5,5%
Campioni analizzati	10.647	9.185
Campioni irregolari	8,9%	10,6%
Contestazioni amministrative	4.680	4.547
Notizie di reato	478	543
Sequestri	733	439
Valore dei sequestri(*)	22.691.996	181.598.065

(*) Valori in euro.
Fonte: Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari - Relazioni annuali.

Il settore merceologico sul quale sono stati effettuati i maggiori controlli, sia nel 2007 che nel 2008, è stato quello vitivinicolo. I sopralluoghi, in questo settore, sono stati 10.944 nel 2007 e 9.266 nel 2008 e i prodotti controllati, in entrambi gli anni, sono stati circa 21mila dei quali, in media, il 10,6% è risultato irregolare. Sempre nello stesso settore, il 22,3% degli operatori, nel 2008, ha commesso delle infrazioni (+7% rispetto all'anno precedente).

Dopo il settore vitivinicolo quello degli oli e grassi ha ricevuto i maggiori controlli, sia per quanto riguarda gli operatori (6.372 nel 2007 e 4.687 nel 2008) e i prodotti (11.664 nel 2007 e 10.836 nel 2008), sia i campioni (1.222 nel 2007 e 943 nel 2008). Per quanto riguarda il 2008, alte percentuali di irregolarità sono state riscontrate fra gli operatori di sostanze zuccherine (16,9% su 362 controlli), fra quelli di sostanze spiritose (13,6% su 375 controlli), fra quelli di conserve vegetali (12% su 1.583 controlli) e quelli di sementi (11% su 577 controlli). Il settore di sostanze zuccherine è stato anche quello nel quale si sono registrate le più alte percentuali di irregolarità nei prodotti (12,4% nel 2007 e 10,7 nel 2008).

TABELLA 3

Attività operativa dell'ICQRF, per settore merceologico
Anni 2007-2008
Valori assoluti e percentuali

Settori	Anno	Sopralluoghi	Operatori		Prodotti		Campioni	
			Contr.	Irr.	Contr.	Irr.	Contr.	Irr.
Vitivinicolo	2007	10.944	7.616	15,1	21.314	10,2	2.478	6,6
	2008	9.266	6.174	22,3	21.015	11,0	2.003	12,3
Bevande spiritose	2007	986	762	7,7	1.547	5,3	176	2,8
	2008	534	375	13,6	1.297	5,0	139	7,9
Sostanze zuccherine	2007	850	712	14,5	1.062	12,4	8	-
	2008	450	362	16,9	727	10,7	6	-
Oli e grassi	2007	7.515	6.372	10,1	11.664	7,5	1.222	6,4
	2008	5.632	4.687	8,1	10.836	4,1	943	9,7
Lattiero-caseario	2007	5.261	4.670	8,5	9.056	4,4	1.504	7,5
	2008	3.801	3.100	9,4	8.950	3,8	1.380	3,8
Cereali e derivati	2007	3.381	3.135	6,6	5.296	3,1	626	10,8
	2008	2.168	1.806	5,6	7.275	1,6	724	11,0
Uova	2007	1.766	1.650	5,7	2.184	5,2	-	-
	2008	1.119	990	8,9	2.220	4,6	-	-
Carne e derivati	2007	2.874	2.749	6,9	5.268	4,6	3	-
	2008	1.978	1.733	9,8	4.802	4,7	34	8,8
Miele	2007	1.545	1.441	5,6	2.673	2,0	304	10,5
	2008	827	718	5,5	2.308	1,7	289	14,9
Ortofrutta	2007	3.639	3.339	5,1	7.751	2,6	164	30,5
	2008	1.739	1.508	6,5	6.050	2,5	73	-
Cons. vegetali	2007	2.688	2.453	7,8	5.362	3,9	420	9,0
	2008	2.030	1.583	12,0	6.522	3,8	366	1,9
Sementi	2007	1.259	947	7,9	2.672	5,8	268	3,7
	2008	829	577	11,0	2.171	6,5	222	8,1
Prodotti fitosanitari	2007	550	517	3,3	849	3,2	121	2,5
	2008	437	343	8,7	911	4,9	95	7,4

Fonte: Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari - Relazioni annuali.

Su 181.598.065 di euro sequestrati nel 2008, circa 172 milioni[5] appartenevano al settore vitivinicolo, una cifra esorbitante soprattutto se paragonata all'anno precedente, quando l'ammontare dei sequestri era di soli 7 milioni di euro. Sempre nello stesso anno, 2.049.547 di euro erano stati sequestrati nel settore delle sementi, 1.797.557 di euro in quello delle conserve vegetali e circa 1 milione e mezzo di euro nel settore degli oli e grassi (9.402.763 sequestrati nell'anno precedente).

5 64.076.993 di euro era l'ammontare dei sequestri di vini VQPRD (Vini di Qualità Prodotti in Regioni Determinate) e IGT (Indicazione Geografica Tipica).

TABELLA 4

Attività operativa dell'ICQRF, per settore merceologico
Anni 2007-2008
Valori assoluti e percentuali

Settore	Anno	Contestazioni amministrative	Notizie di reato	Sequestri	Valore dei sequestri(*)
Vitivinicolo	2007	1.817	38	276	7.143.744
	2008	2.037	119	234	172.161.775
Bevande spiritose	2007	67	-	10	81.376
	2008	55	1	4	6.349
Sostanze zuccherine	2007	102	-	14	433.354
	2008	59	0	5	16.216
Oli e grassi	2007	566	96	225	9.402.763
	2008	392	112	84	1.542.081
Lattiero-caseario	2007	393	91	23	14.147
	2008	380	70	35	204.899
Cereali e derivati	2007	188	7	19	9.626
	2008	150	17	6	34.661
Uova	2007	130	2	3	508
	2008	105	-	3	160
Carne e derivati	2007	162	2	10	14.288
	2008	195	5	9	10.065
Miele	2007	84	-	3	7.803
	2008	87	1	1	2.000
Ortofrutta	2007	133	43	19	138.841
	2008	79	5	3	349.040
Cons. vegetali	2007	173	1	18	174.561
	2008	214	4	29	1.797.557
Sementi	2007	93	22	46	1.159.141
	2008	80	18	32	2.049.547
Prodotti fitosanitari	2007	15	1	7	33.035
	2008	33	3	13	31.737

(*) Valori in euro.
Fonte: Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari - Relazioni annuali.

Il necessario coordinamento degli organismi di controllo della filiera agroalimentare

Qualità, genuinità, controllo, trasparenza, bontà e altro ancora, sono, da sempre, al centro delle grandi campagne pubblicitarie che accompagnano e impongono i prodotti che quotidianamente raggiungono le nostre tavole. Ma la realtà, nella maggior parte dei casi, è ben diversa. I prodotti alimentari sono, al pari di ogni merce, oggetto di trattamento da parte di diversi agenti che insieme costituiscono la cosiddetta "filiera agroalimentare", una filiera che si articola in una fase produttiva e in una distributiva e coinvolge l'agricoltore/allevatore, i grossisti/intermediari, le industrie alimentari di trasformazione, i venditori al dettaglio e i ristoratori. Il prodotto finale, dunque, è il risultato dei diversi trattamenti effettuati da tutti gli agenti coinvolti.

La filiera agroalimentare italiana, in particolare, è estremamente polverizzata e coinvolge una pluralità di soggetti, che operano nelle fasi produttive e distributive, superiore ai principali paesi europei. La produzione alimentare, inoltre, dipende per molte materie prime dalle importazioni da paesi esteri, comunitari ed extracomunitari. Quest'ultimo fattore è una delle cause che ha reso necessaria la creazione di una complessa rete di controlli che opera sul territorio nazionale con l'obiettivo precipuo di garantire che le merci importate rispettino la normativa nazionale e comunitaria in materia di sicurezza alimentare.

TABELLA 1

La filiera agroalimentare
Anno 2007
Valori assoluti

Fase	Agenti	Numero di aziende
Fase produttiva	Agricoltura, silvicultura e pesca	877.715 (*)
	Industria alimentare e bevande	68.153 (*)
Fase	Commercio all'ingrosso (materie prime e prodotti alimentari,	44.307

distributiva e commerciale	bevande, tabacco)	
	Imprese commerciali al dettaglio non specializzate a prevalenza alimentare	55.281
	Imprese commerciali al dettaglio specializzate (alimentari e bevande)	123.796
	Ristorazione	273.687

(*) Anno 2009.
Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Movimpresa, Istat, Eurostat.

In Italia, gli organismi preposti ad effettuare i controlli sulla filiera agroalimentare, come analizzato nei paragrafi precedenti, sono numerosi e fanno capo a diversi Ministeri. Il Ministero della Salute svolge un ruolo di controllo tramite la Direzione generale della sicurezza degli alimenti e della nutrizione e gli uffici territoriali: gli Uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera (Usmaf) e gli Uffici veterinari che comprendono i Posti di ispezione transfrontaliera (Pif) e gli Uffici veterinari per gli adempimenti comunitari (Uvac). A livello nazionale, sempre dipendente dal Ministero della Sanità, opera il Comando Carabinieri per la Tutela della Salute, attraverso i Nuclei antisofisticazione e sanità (Nas); a livello regionale, invece, agiscono i Servizi di igiene degli alimenti e della nutrizione (Sian) e i Servizi veterinari (Sv) dei rispettivi dipartimenti di prevenzione delle Asl, e le Agenzie Regionali per la protezione ambientale (Arpa) e gli Istituti Zooprifilattici Sperimentali (Izs), cui competono gli accertamenti analitici di laboratorio.

Al lavoro svolto da questi organismi si aggiunge l'importante ruolo ricoperto dall'Agenzia delle Dogane, avamposto per eccellenza dei controlli sulle merci in transito al confine, e dalla Guardia di Finanza, che effettua controlli atti a evitare la commercializzazione di merci contraffatte e a garantire la sicurezza dei prodotti e la tutela del *Made in Italy*. Queste istituzioni sono dipendenti direttamente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. Il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, invece, opera a livello centrale con l'Ispettorato centrale per il controllo della qualità dei prodotti (Icq). Il Ministero dell'Ambiente, infine, opera attraverso il Comando Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente, cui competono le azioni di contrasto al traffico illecito di rifiuti e di materiali radioattivi.

I controlli effettuati dai numerosi organismi preposti, dunque, hanno l'obiettivo ultimo di garantire il rispetto della normativa vigente in tema di sicurezza alimentare lungo tutta la filiera

agroalimentare, dalle coltivazioni al confezionamento degli alimenti, dal trattamento dei materiali utilizzati all'idoneità dei macchinari, dalle merci importate alla salubrità dei luoghi interessati ai diversi procedimenti (non tossicità dei terreni agricoli e di allevamento, rispetto dell'igiene nelle industrie e negli esercizi commerciali di vendita al dettaglio e di ristorazione, ecc.). La sicurezza alimentare, dunque, dovrebbe essere garantita dalla capillarità dei controlli effettuati da tutti gli organismi preposti e dall'operato dei produttori che, lavorando nel rispetto di determinate norme, ottengono il riconoscimento di certificati nazionali e internazionali che assicurano i consumatori sulla qualità delle merci acquistate. In particolare, la certificazione ISO 22005[1] è lo standard per la rintracciabilità nell'ambito della filiera agroalimentare e dei mangimi, e fornisce i princìpi generali e i requisiti base per la progettazione e l'implementazione dei sistemi di controllo.

La complessità del sistema agroalimentare e delle verifiche necessarie a garantire il livello di sicurezza, in particolare a fronte delle numerose emergenze sanitarie occorse negli ultimi anni (mucca pazza, influenza aviaria e influenza suina), ha spinto le istituzioni europee a creare l'Agenzia europea per la sicurezza alimentare (Efsa - European food safety authority), un'istituzione cui spetta il ruolo di valutare e comunicare i rischi associati alla catena alimentare, fornendo indicazioni utili e rispondendo alle richieste di valutazioni scientifiche rivoltele dalla Commissione Europea, dal Parlamento europeo e dagli Stati membri dell'Unione europea.

Una simile struttura è, da molti, ritenuta necessaria anche a livello nazionale per coordinare le attività svolte e formulare i dovuti suggerimenti ai legislatori e alle autorità competenti in base alle esigenze e alle peculiarità di ciascun paese.

La complessità della filiera agroalimentare e la molteplicità delle possibili irregolarità riscontrabili, inoltre, rendono, forse, auspicabile l'istituzione di un organismo nazionale che abbia mandato di coordinare il lavoro svolto da tutti gli uffici competenti per garantire la sicurezza alimentare dei prodotti commercializzati e, quindi,

1 La sigla ISO indica la conformità dei prodotti alla normativa internazionale, la sigla CEN alla normativa comunitaria (che consente di apporre in marchio CE sulle confezioni) e la sigla UNI a quella nazionale. Le norme ISO sono riconosciute da 160 paesi.

consumati in Italia, superando la polverizzazione della rete di controlli attualmente operante. Come descritto nei paragrafi precedenti, infatti, i controlli riguardano ogni àmbito della filiera (dalla salubrità del terreno di coltivazione e pascolo al corretto confezionamento delle merci, dall'indicazione di provenienza sui prodotti importati alla loro regolare conservazione nei magazzini o nei locali commerciali, ecc.), e per ogni potenziale irregolarità esiste un organo predisposto a supervisionare il rispetto della normativa, ma ciò che manca è, forse, una visione d'insieme: un'istituzione che abbia il compito di coordinare gli interventi su tutta la filiera, capace di avere una visione d'insieme sull'intero processo produttivo e capace di poter certificare le effettive caratteristiche del prodotto finito, garantendo al consumatore la possibilità di sapere che cosa consuma, da dove il prodotto alimentare proviene e come è stato trattato.

La globalizzazione dei mercati, la crescita continua dell'interscambio commerciale e la corsa all'abbattimento dei costi (spesso a scapito della qualità dei prodotti finiti), infatti, hanno contribuito a generare una maggiore insicurezza sulla rintracciabilità delle materie utilizzate e della loro provenienza. Questa incertezza sul "ciò che si mangia" è una delle cause che ha portato molti consumatori verso un sempre maggiore interesse nei confronti dei prodotti a "Km 0" (prodotti locali), stagionali, biologici, acquistati (dove possibile) direttamente dal contadino, allevatore, produttore, oppure tramite i Gruppi di acquisto solidale (Gas), gruppi di persone che acquistano prodotti all'ingrosso presso produttori che garantiscono loro il rispetto di determinati parametri di qualità e rispetto della natura. Una modalità che, con l'autogestione dei controlli, assicura la validità del motto "dal produttore al consumatore".

Terra amara

Il cibo e la storia dell'uomo

Il cibo è connaturato con la vita, è connaturato con il territorio e con la storia di un popolo, con la sua cultura, con le sue tradizioni, con i suoi saperi. Il cibo è stato ed è storia e sintesi di evoluzioni, di differenze e di emancipazioni, di aspirazioni e di sconfitte. Per il cibo si scatenano sentimenti ed emozioni, si scatenano guerre e si chiudono accordi. Per il cibo si lavora, si suda, si soffre, si gode, ci si unisce e ci si divide.

"Dimmi quel che mangi e ti dirò chi sei!" Il cibo diventa indice e strumento per analisi di contesto e sociologiche, per individuare censo e livello sociale, per inquadrare e fotografare prassi e tradizioni, approcci normativi e condotte personali, tenuta delle istituzioni e criticità, a volte anche drammatiche, come quelle sanitarie e quelle ambientali.

Il cibo è lo strumento della vita, ci serve per crescere e per riprodurci, per pensare e per produrre, per spostarci e per alimentare le nuove generazioni.

Ma il cibo può essere anche fonte di grandi problemi. Mai come negli ultimi anni siamo stati bombardati da drammatiche notizie afferenti il diffondersi di crisi sanitarie connesse con la produzione e la commercializzazione di prodotti agroalimentari: febbre aftosa, encefalopatia spongiforme bovina, diossina, influenza aviaria e da ultima la tanto famigerata H1N1. Non solo luci quindi ma anche ombre e brutti pensieri. Per non parlare dell'uso sempre più strumentale di veri e propri bombardamenti pubblicitari e mediatici, che stordiscono il cittadino utente, lo plagiano, gli confondono le idee, al punto che passa il messaggio attraverso il quale «il non mangiare quella merendina o il non fare uso di quel particolare prodotto», ti fa sentire un diverso, un minus habens. Il cibo è un clamoroso, affidabile e veritiero segno dei tempi, un termometro permanente e fonte di verità su comportamenti, condotte, strategie: è, al tempo stesso, menzogna e verità. Che dire ad esempio delle abitudini alimentari dei cittadini e delle loro prassi schizofreniche.

Hanno ragione quanti[1] pongono l'accento sull'epidemia di malattie croniche dovute all'alimentazione moderna – obesità (male che sta aggredendo con sempre maggiore virulenza soprattutto le fasce minorili), diabete, malattie cardiovascolari e vari tipi di tumore, alimentazione molto spesso imposta da una pubblicità ingannevole e da messaggi truffaldini.

Eppure il cibo è stato sempre visto, nella storia dell'umanità, come fonte di gioia e di vitalità; anzi, è stato anche accostato al sacro e al divino. Ci insegnavano i padri dei nostri padri «il cibo non si butta, è peccato»: riecheggiano ancora oggi frasi del tipo «va mangiato tutto, perché se no Dio si arrabbia». C'è molto di sacro nel rapporto tra l'uomo e il cibo, ne è conferma ed esaltazione il culto cristiano della transustanziazione: il miracolo attraverso il quale il pane e il vino, attraverso l'intercessione di un sacerdote diventano, nella Santa Messa, il corpo e il sangue del Cristo del culto e della tradizione cattolico-cristiana. Il cibo come simbolo del miracolo, e del Dio che si fa carne tra gli uomini. A tutto ciò, a quanto di bello e sacrale si è fatto appena riferimento, va contrapposto un pensiero, fonte di grande preoccupazione: viviamo tempi nei quali è dato constatare che il cibo si sta "allontanando dall'acqua santa", ma è sempre più oggetto di famelici interessi del diavolo, anzi dei tanti diavoli che con le proprie condotte criminali devastano e saccheggiano il territorio, distruggono l'ambiente, interrano rifiuti tossici, avvelenano le acque, adulterano alimenti di qualsiasi tipologia e natura. Tutto ciò per perseguire, attraverso modalità criminali, ingenti illeciti profitti, che vengono poi reinvestiti per continuare a devastare, ad avvelenare, ad adulterare. Questo scritto è stato, perciò, un viaggio, il più leggero possibile (nonostante le gravi riflessioni che si sviluppano), un viaggio che ha descritto le condotte dei mille e mille diavoli che ci stanno avvelenando l'esistenza. E insieme le risposte (che pure ci sono e sono molto importanti) da parte di chi è preposto ai controlli, le regole (quelle in vigore e quelle che dovrebbero essere emanate) che non sempre sono adeguate alla complessità e alla gravità dei fenomeni da "governare". Il ruolo delle istituzioni e quello delle singole persone, dei cittadini siano essi contadini, trasformatori, produttori, distributori, imprenditori o da ultimi siano essi i meri fruitori, nella qualità di consumatori del cibo, di una filiera che mai come oggi è esposta a molteplici forme di

1 Pollan, M., *In difesa del cibo*, Adelphi, Milano 2009.

condizionamento e di influenze, alcune delle quali destano non poche preoccupazioni.

Con una precisazione che è stata formulata *ab initio* e che potrebbe nello stesso tempo essere la conclusione di questo lavoro: non basta scrivere e promulgare leggi, non è il pezzo di carta che scrive la storia e la vita delle persone. L'astratta previsione normativa, per quanto chiara, esaustiva e di felice declinazione (circostanze, queste, che si ha modo di cogliere sempre più raramente negli ultimi anni) è l'inizio di un percorso, quello che poi le donne e gli uomini destinatari dei doveri previsti nella norma adeguino le proprie condotte e si comportino conformemente al dettato della Legge. E se ciò non accade la reazione non può che essere quella che la stessa legge prevede ed impone: la sanzione.

Le orde barbariche dell'illegalità: il controllo criminale delle filiere

Altissimi sono i tassi di illegalità nel nostro Paese, in particolare in tema di agro-crimini, eco-crimini e devastazione del territorio. Non c'è relazione della Commissione Parlamentare Antimafia, o di quella sui Rifiuti, non vi è analisi macroeconomica di respiro nazionale ove non si sottolineino, tra gli altri, i seguenti due rilevanti aspetti.

Il *primo*: le organizzazioni criminali (di stampo mafioso e non) hanno individuato nel comparto agro-alimentare ed in quello "ambientale" strettamente connesso al primo, un fertile terreno per "coltivare" feroci appetiti criminali, con condizionamenti devastanti che inquinano sempre più l'economia legale (oltre che l'eco-sistema), che connotano con sempre maggiori tratti di illegalità l'azione delle Pubbliche amministrazioni, distorcono i meccanismi della concorrenza, alterano i rapporti tra competitori, penalizzano i soggetti che operano nel rispetto delle regole.

Il *secondo*: la quota del mercato invasa e conquistata dalle orde barbariche criminali-mafiose ha raggiunto percentuali raccapriccianti, con un aumento esponenziale di anno in anno. Dati e statistiche dovrebbero indurre a reazioni istituzionali più agguerrite, articolate ed efficaci e permanenti. Basti pensare che secondo le stime dell'Eurispes, accanto ad un'economia sommersa che ha generato nel 2007 nel nostro Paese almeno 549 miliardi di euro, vi è

un ulteriore serbatoio nel quale proliferano differenti mercati, i quali presentano come denominatore comune la loro natura illegale. Si tratta dell'economia criminale, il cui giro d'affari si attesta intorno alla cifra di 175/180 miliardi di euro circa. E si tratta comunque di stime approssimative per difetto.

Le voci relative ai vari settori di interesse criminale, così come autorevolmente sviscerate e rese drammaticamente di pubblico dominio, ci dicono che, oramai, una fetta cospicua dell'economia reale del nostro Paese è in mani criminali, e che, ancora più in particolare, ci sono aree del Paese (e non soltanto del Sud) nelle quali su due imprenditori, uno vìola sistematicamente la legge. Con la conseguenza che di anno in anno diventa sempre più forte, agguerrita, ricca ed impunita l'economia criminale, a scapito dei tanti imprenditori onesti che vogliono operare nel rispetto delle leggi e che per tali motivi sono costretti (a volte anche con la violenza) a cedere aziende, o ad abbandonare territori e comparti economici. Ma vittima sacrificale dell'appena delineata economia criminale è il cittadino. Siamo tutti noi che siamo costretti a mangiare i prodotti coltivati sui terreni inquinati da veleni di ogni tipo, che vediamo scomparire montagne a causa di attività estrattive incontrollate, che vediamo il corso dei fiumi deviati o annullati per devastanti ed illegali attività edilizie, che vediamo sorgere come i funghi imponenti centri commerciali, come cattedrali nel deserto, in territori nei quali asfissiante è il controllo da parte delle organizzazioni criminali. Basta leggere la premessa del libro-denuncia di Giuseppe Ruggiero[2], ove in premessa si precisa: «Pasta al burro e idrocarburi, mozzarella sbiancata con la calce, filetto agli anabolizzanti, pesce avariato rinvenuto in acqua di mare, verdura coltivata tra i rifiuti tossici (…) Al mercato dei boss si trova tutto il necessario per realizzare veri e propri menù-killer: li consumiamo ogni giorno, senza saperlo, a casa, in mensa, al ristorante, al bar». Quel che colpisce è la penetrazione oramai diffusa su tutto il territorio nazionale di organizzazioni criminali che hanno fatto del cibo (e delle attività illecite ad esso connesse) un fattore centrale dei loro business illegali.

Eppure le leggi non mancano. Leggi che imporrebbero una leale e trasparente competizione tra imprenditori e, soprattutto, una granitica tutela dei cittadini-consumatori. Va richiamata sul punto l'autorevole voce di quanti sul punto sottolineano che: «La

2 Ruggiero, G., *L'ultima cena: a tavola con i boss*, collana Verdenero, Edizioni Ambiente, 2010.

regolazione normativa dei prodotti destinati all'alimentazione umana esprime – almeno con riguardo al periodo più recente – l'esigenza di ricondurre ad un quadro di riferimento stabile i meccanismi di circolazione al fine di adottare forme adeguate di protezione dei consumatori rispetto alla salute ed alle tecniche di comunicazione; ciò anche a seguito della crescente dilatazione della distanza tra le unità in cui si realizzano la produzione e la trasformazione rispetto ai luoghi di acquisto, complici l'introduzione di modalità industriali di conservazione e di trasformazione, lo sviluppo della rete dei trasporti e la diffusione di sistemi di distribuzione commerciale[3].

A fronte di un dato normativo che afferma comportamenti leali e legali, si constata un sistema di violazioni, che lascia intravedere come una parte sempre più consistente degli attori delle filiere agroalimentari siano sensibili al richiamo delle sirene dei facili ed ingenti profitti calpestando leggi, procedure legali ed "irresponsabilmente" immettendo sul mercato prodotti e generi alimentari adulterati e pericolosi per la salute dei cittadini.

Si leggono con angoscia, con sgomento le pagine di numerosissimi atti giudiziari relativi a procedimenti penali in corso che hanno per oggetto le misure cautelari adottate nei confronti di numerosissimi soggetti stabilmente dediti alla perpetrazione di delitti ai danni della salute pubblica, segno della gravità assoluta del problema, ma indice al tempo stesso della capacità di risposta delle Forze dell'ordine e Magistratura sul versante delle azioni di contrasto contro gli agro-crimini.

Una delle più importanti operazioni di Polizia degli ultimi anni, ha consentito di fare luce su quello che può essere denominato "Il cartello del carrello" (mutuando da immagini e strumenti criminali utilizzati dai narcos sud-americani), ovvero sull'accordo criminale tra camorra, mafia e 'ndrangheta, per spartirsi i mercati ortofrutticoli di mezza Italia. Scrive il giudice che ha emesso l'ordinanza di misura cautelare nei confronti di circa cento aderenti al citato cartello: «In estrema sintesi, l'attività di indagine consentiva di ricostruire l'imponente attività di condizionamento delle attività commerciali connesse alla commercializzazione dei prodotti agroalimentari ed il loro trasporto su gomma da e per i principali mercati del Centro e Sud Italia.

---

3 Masini, S., *Corso di diritto alimentare*, Giuffrè Editore, Busto Arsizio 2008.

Dato incontrovertibile appariva il collegamento a diverse organizzazioni criminose di alcune ditte di autotrasporto di ortofrutta ed il loro operare in costante violazione delle regole di libera concorrenza, che impedisce agli altri trasportatori di "caricare" all'interno dei mercati controllati se non dietro autorizzazione dei referenti locali e del pagamento di una "provvigione", ed ai commercianti del settore di scegliere l'agenzia di trasporti in base a criteri di efficienza e qualità del servizio prestato. Nel corso delle indagini è emersa con assoluta evidenza la strategia camorristica e di stampo militaresco adottata dagli associati del braccio imprenditoriale casalese per acquisire il controllo dei più importanti mercati ortofrutticoli del Paese e delle tratte commerciali relative, attraverso il ricorso alla violenza ed alla estorsione o ad accordi mafioso-camorristici con i referenti delle locali organizzazioni criminali. Sono state ricostruite in particolare le continue contrapposizioni tra agenzie di trasporto concorrenti, a loro volta diretta espressione di clan camorristici, e numerosi episodi di scontro anche armato, organizzati per determinarne la estromissione dal settore.

Nel tempo si è assistito ad una progressiva spartizione dei mercati regolata da incontri tra i vertici per suggellare la pace e determinare le aree di rispettiva competenza. Momento determinante è stato un accordo del 2002 a Casal di Principe, tra esponenti del clan dei casalesi e della alleanza di Secondigliano, in occasione del quale veniva statuita l'egemonia dei casalesi sul mercato di Fondi (importantissimo snodo commerciale imprenditoriale nel settore ortofrutticolo). Il controllo camorristico esercitato dal clan casalese e dalla sua diretta articolazione su gran parte dei mercati ortofrutticoli del Centro e del Sud Italia ha notevolmente accresciuto il potere negoziale nei confronti delle organizzazioni mafiose siciliane, a loro volta operative nel settore attraverso ditte proprie o collegate, ed ovviamente interessate ad una proficua prosecuzione dei traffici, utilizzati anche come copertura di altri affari illeciti. Sono stati così stilati accordi tra l'organizzazione camorristica uscita vincente dallo scontro e le articolazioni di Cosa Nostra operanti nelle zone di insediamento dei mercati ortofrutticoli (Riina-Messina Denaro, Rinzivillo, Santapaola-Ercolano), accordi basati sulla reciproca protezione e collaborazione, e che garantivano alle ditte casalesi una posizione dominante o comunque oligopolistica in territorio siciliano.

Sono emersi, inoltre, gli interessi illeciti legati alla gestione del trasporto dell'ortofrutta, utilizzato dalle famiglie camorristico-mafiose per la copertura di ulteriori traffici illeciti come quelli della droga e delle armi».

In generale emerge un inquietante quadro di dominio delle organizzazioni criminali su gangli vitali dell'economia italiana, e su snodi fondamentali per i traffici economici quali sono da sempre i mercati ortofrutticoli nel nostro Paese. Ma un altro aspetto che va segnalato è quello relativo alla flessibilità e polifunzionalità dei traffici illeciti gestiti dalle citate (ed altre) organizzazioni criminali. Uno spunto in tal senso ci viene offerto dalla lettura delle informative dei Carabinieri del Nucleo Operativo Ecologico, su quella che fu considerata la prima grande indagine in tema di traffici di rifiuti Nord-Sud, indagine denominata "Cassiopea". Prima di fare un esplicito riferimento alle citate indagini sarà bene richiamare il contenuto di quanto affermato nel documento della Commissione parlamentare di inchiesta contro le ecomafie (Roma, 5 febbraio 2001): «Il ciclo dei rifiuti è un settore economico di sempre maggiore rilevanza ed in costante espansione, interessato da fenomeni illeciti in grado di provocare rilevanti distorsioni dei corretti meccanismi della libera concorrenza nonché gravissime conseguenze ambientali e sanitarie. Abbiamo stimato che siano gestite in maniera illecita circa trenta milioni di tonnellate di rifiuti l'anno, con un business illegale pari a circa dodicimila miliardi di lire l'anno ed un danno erariale calcolabile in circa duemila miliardi di lire l'anno. Sarebbe un errore attribuire solo alle ecomafie, intese nella loro accezione di clan della criminalità organizzata ed imprese collegate, l'intera responsabilità di tali fenomeni illeciti; esistono invece, e prosperano, società che proprio sulla gestione illecita dei rifiuti sembrano fondare le loro attività; si tratta di un reticolo di nomi e aziende attraverso cui il rifiuto passa di mano, cambia le proprie caratteristiche (ovviamente sulla carta) e svanisce facendo perdere le sue tracce».

Centinaia, se non migliaia di discariche abusive disseminate su tutto il territorio nazionale, in particolare in Campania, Puglia e Calabria. Terreni una volta fertilissimi utilizzati par la coltivazione, produzione e commercializzazione di prodotti agroalimentari che il mondo (nonostante tutto) ci invidia ancora, fusti contenenti rifiuti tossici rinvenuti nella terra come nei fiumi e nei laghi: tutto questo è emerso e sta emergendo (a volte nel cinismo e nella indifferenza

generali) da decine e decine di indagini attivate da tutte le Forze di polizia.

Chi sa se una delle menti più lucide dei nostri tempi, Zygmunt Bauman, aveva davanti agli occhi questo scenario da girone infernale dantesco, quando ha scritto: «I rifiuti sono il prodotto principale, e probabilmente il più abbondante, della società dei consumi liquido-moderna; tra tutte le industrie della società dei consumi, la produzione dei rifiuti è la più massiccia e non conosce crisi. Lo smaltimento dei rifiuti è perciò una delle due principali sfide che la vita liquida ha di fronte; l'altra riguarda il rischio di finire tra i rifiuti. La vita può essere sempre un vivere-per-la-morte, ma in una società liquido-moderna vivere-per-la-discarica può essere una prospettiva ed una preoccupazione più immediata e che assorbe più energie e sforzi»[4].

Anche grazie all'impegno della citata Commissione parlamentare di inchiesta sulle ecomafie è stata introdotta nel nostro ordinamento penale una norma, l'attuale art. 260 del Dlgs. 152/06 (delitto che alla luce dell'art.11 della legge 13 agosto 2010, n.136, è adesso di competenza della Procura distrettuale antimafia) prevede il reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti con una pena nel massimo edittale fino a sei anni di reclusione. Tale delitto ha consentito di instaurare e portare a termine importanti iniziative giudiziarie nel corso delle quali sono state eseguite circa mille misure cautelari in carcere, di soggetti che trafficavano illecitamente in rifiuti, ma non solo. Molti di tali soggetti, infatti, proprietari di autotreni, o comunque di mezzi di trasporto, adibivano i loro automezzi indifferentemente al trasporto di rifiuti ed a quello di alimenti. Emblematica a tal proposito la trascrizione di una intercettazione tra alcuni imprenditori del Nord ed alcuni soggetti pronti a ricevere e a smaltire illegalmente i rifiuti tossici provenienti da questa area geografica del Paese. Condendo le telefonate con risate ironiche e sarcastiche, gli ecocriminali intercettati si raccomandano a vicenda di lavare i cassoni che trasportano rifiuti altrimenti il pane e la frutta, che viene con i medesimi mezzi trasportata, avrebbero avuto un sapore insolito. C'è da dire inoltre che un numero significativo degli ecocriminali destinatari di misure e comunque di indagini in tema di traffici illeciti di rifiuti, è stato anche utilizzato nel corso delle tragiche esperienze delle cosiddette

4 Bauman, Z., *Vita Liquida*, Editori Laterza, Roma 2009.

"gestioni commissariali di governo" per le cosiddette "emergenze rifiuti"[5].

È emerso inoltre da altre indagini che un numero consistente di tonnellate di rifiuti sia stato versato e interrato in campi successivamente utilizzati per la coltivazione. Gli stessi Carabinieri del Noe hanno filmato, per poi arrestarli, soggetti che prelevavano fanghi tossici provenienti dal ciclo di depurazione delle acque pubbliche della Campania e li smaltivano illegalmente, mediante spandimento, su terreni siti nelle province della Campania e in quelle pugliesi di Foggia e Bari. Insomma, le risposte giudiziarie attestano che lo Stato non sta a guardare ma, come è noto, l'arresto o il sequestro arrivano quando i danni sono stati già cagionati. Ed allora viene da chiedersi: sono previsti i controlli amministrativi nel nostro ordinamento? Qual è il ruolo delle Asl, delle Polizie provinciali, delle Polizie municipali, e di tutti gli altri organismi di controllo previsti dal nostro pur ricco ordinamento giuridico?

I controlli delle Pubbliche amministrazioni: chi controlla i controllori?

Il sistema dei controlli nel nostro Paese è un mostro elefantiaco che prevede competenze centralizzate e decentrate, statali, regionali, provinciali e locali, in un quadro disarmonico della serie "ognuno per sé e Dio per tutti". Alle straordinarie capacità operative delle Forze dell'ordine e agli importantissimi obiettivi centrati da Polizia, Carabinieri, Guardia di Finanza, Corpo Forestale dello Stato e Comando Generale delle Capitanerie di Porto, fa da speculare contraltare la elefantiaca, inconcludente, farraginosa, ostile e vulnerabile macchina delle Pubbliche amministrazioni, alcune delle quali (in primis i servizi ispettivi delle AA.SS.LL.) presentano criticità e vulnerabilità che sfociano non di rado in comportamenti criminali. Si legga in tal senso la pagina che segue relativa ad una brillante indagine dei Carabinieri del Nucleo Antisofisticazioni che ha portato il giudice a scrivere quanto segue:

«È notorio che uno dei settori di maggiore rilevanza economica del territorio campano sia costituito dall'attività legata alla

5 Sul punto delle emergenze rifiuti scoppiate in varie parti d'Italia e sulle gestioni commissariali vedasi in particolare Alberto Pierobon, *Governo e gestione dei rifiuti*, E.S.I., Napoli 2009.

produzione della mozzarella di bufala. Tale prodotto – rinomato e conosciuto in ogni parte del mondo per la peculiarità del suo sapore e per la squisitezza della sua pasta – costituisce uno dei volani dell'economia, atteso che per la sua produzione è necessario approntare un ciclo di produzione che inizia con l'allevamento delle bufale, prosegue con la raccolta del prezioso latte di bufala e con la sua distribuzione nel settore caseario, per poi concludersi con la finitura del prodotto, ossia con la vendita – su larga scala ovvero al dettaglio – delle mozzarelle.

Per una legge sociologica elementare, quando un ciclo produttivo si diffonde su larga scala territoriale, al punto da connotare di sé quel territorio identificandolo come il luogo rappresentativo del prodotto, le persone addette a quel ciclo produttivo finiscono per immedesimarsi nella produzione stessa condividendone le finalità e organizzandosi per raggiungerle.

Di conseguenza, quanto più ampia sarà la lavorazione del prodotto identificativo del territorio, quanto più sarà curata e specializzata la lavorazione del prodotto, tanto più si creerà una sorta di legame economico fra i protagonisti della produzione e gli esiti della stessa, di guisa che ogni soggetto impegnato nella produzione avrà interesse che quella "sua" opera si consolidi in maniera stabile ed economicamente efficiente. Questa è la ragione per cui – volendo trasporre tale sillogismo sociologico al campo che ci occupa – il primo protagonista della produzione (ossia l'allevatore di bufale) avrà un interesse pari a quello dell'ultimo autore della distribuzione, ossia il rivenditore, affinché il ciclo della produzione abbia un suo costante margine di incremento e di espansione.

Purtroppo, quello che è considerato un fisiologico (e meritevole) auspicio imprenditoriale si è rilevato all'esito delle indagini poste in essere in seno al presente procedimento, uno spaventoso meccanismo produttivo da tenere in piedi a tutti i costi, anche di fronte ad eventi naturali calamitosi, quali la presenza, all'interno delle aziende bufaline, del batterio della brucella, temutissimo dagli allevatori in quanto facilmente propagabile da animale ad animale e tale da portare alla morte – naturale o per abbattimento – dell'animale che ne risulterà contagiato.

Ma l'aspetto più drammatico che è emerso dalle indagini è che questa calamità naturale (ossia la brucellosi bufalina) lungi dall'essere stata debellata, è stata invece dagli allevatori sottaciuta – con la complicità di molti veterinari delle AA.SS.LL. – alle

istituzioni demandate alla sua eradicazione, creando con ciò un pericolo concreto per la salute pubblica.

Le indagini svolte, infatti, hanno consentito di accertare (senza tema di smentita) che, in nome di tale esecrando meccanismo, molti allevatori di bufale abbiano realizzato e predisposto un sistema illecito talmente privo di scrupoli da mettere a repentaglio non soltanto la vita degli animali – preziosi produttori di reddito derivante dalla mungitura dell'"oro bianco" – ma anche la pubblica salute, creando i presupposti, ma in realtà determinando la diffusione del batterio brucellotico anche fra gli esseri umani, attraverso il consumo della mozzarella.

Ma quel che più lascia sgomenti di tale perverso meccanismo è la rete di complicità e di connivenza intessuta dagli allevatori disonesti con i tecnici – ossia i medici veterinari delle AA.SS.LL. – ai quali lo Stato ha demandato la fondamentale funzione dei controlli.

Lo svolgimento delle indagini e le risultanze indiziarie acquisite hanno consentito, pertanto, di disvelare – nel contesto imprenditoriale legato alla produzione della mozzarella di bufala – una fitta trama di disonestà, di connivenza e di pericoloso asservimento del bene supremo della salute pubblica ad interessi economici reputati meritevoli di maggiore attenzione.

Elencarne i tratti significa prendere coscienza di un drammatico e spietato asservimento della salute pubblica agli interessi economici di alcuni imprenditori.

Ma significa, soprattutto, prendere coscienza della gravità delle condotte e dei rischi che ogni consumatore corre quotidianamente allorquando crede di consumare un prodotto genuino che, in realtà, cela un'insidia batterica molto pericolosa».

Come commentare questa inquietante pagina giudiziaria? In quante Pubbliche amministrazioni preposte ai controlli a tutela della salute dei cittadini s'insidiano i rischi di una perversa, criminale commistione tra controllori e controllati? Ma come funzionano i controlli amministrativi nel nostro Paese, in particolare quei controlli che la legge affida alle AA.SS.LL., alle Regioni, ed ai molteplici enti, consorzi ed organismi vari previsti da leggi nazionali e regionali? Ed infine, quale affidamento possiamo dare a pubblicità altisonanti, dopo aver letto di prassi che vedono coinvolti in un unico brodo di illegalità controllori e controllati, avidamente orientati a

perseguire criminali e ingiusti guadagni ai danni della salute pubblica e della collettività?

Verso una Commissione parlamentare di inchiesta sugli agro-crimini

Che occorra una svolta è oramai convinzione comune tra i più attenti e credibili osservatori nazionali. Se si continua così, tra discariche abusive, cave abusive, traffici illeciti di rifiuti, terreni ed acque pubbliche avvelenate, non soltanto verrà meno la fiducia dei consumatori verso i prodotti dell'agricoltura, ma scomparirà completamente l'agricoltura dal nostro Paese. Che dire infatti, quali parole usare per gli scempi urbanistici e per le centinaia di migliaia di costruzioni abusive nel nostro (ex) bel Paese? È stato già scritto e va ribadito che secondo l'Osservatorio nazionale sui consumi di suolo «in Lombardia tra il 1999 e il 2005 sono spariti 26.700 ettari di terreni agricoli, come se in sei anni fossero emerse dal nulla cinque città come Brescia. Ogni giorno il cemento e l'asfalto cancellano più di 10 ettari di campagne in Lombardia (100.000 metri quadrati) e altri 8 in Emilia. Secondo i dati Istat, elaborati dal Wwf, in Italia fra il 1990 e il 2005 sono stati divorati dal cemento e dall'asfalto (dunque sterilizzati per sempre) 3,5 milioni di ettari, cioè una regione grande più del Lazio e dell'Abruzzo messi assieme»[6]. L'Italia sta scomparendo? O, per meglio dire, il Paese che il mondo intero invidiava per le sue bellezze ambientali e paesaggistiche, per le sue coste (basti pensare oggi a litorali come quelli campani o calabresi), per le sue valli, per le sue montagne, sopravviverà a speculatori ed ecomafiosi? E c'è da chiedersi: quanto influiscono le azioni predatorie e criminali, alle quali si è più volte fatto riferimento in questo lavoro, sulla qualità dei prodotti agroalimentari che ogni giorno vengono commercializzati nel nostro Paese? La sicurezza alimentare è realmente diventata patrimonio comune degli operatori del settore nel nostro Paese?

«La sicurezza alimentare è una questione di crescente importanza per il settore agroalimentare. La competitività delle imprese agroalimentari nei mercati nazionali e internazionali

6 Garibaldi, A. - Massari, A. - Preve, M. - Salvaggiulo, G. - Sansa, F., *La colata - Il partito del cemento che sta cancellando l'Italia e il suo futuro*, casa ed. Chiarelettere, Milano 2008.

dipende, infatti, dalla loro capacità di implementare processi produttivi che soddisfino esigenze di qualità e sicurezza alimentare. Inoltre, la sicurezza alimentare è oggi più che mai rilevante per i consumatori. E ciò per quattro motivazioni. Il miglioramento delle tecniche di analisi permette di risalire dalla malattia agli agenti patogeni degli alimenti, l'incremento del benessere dei consumatori determina una domanda crescente per alimenti più sicuri e di qualità superiore, il ricorso a nuove risorse e pratiche di produzione introduce nuovi rischi nella filiera ago-alimentare e, infine, cresce il consumo di cibi preparati e dei consumi fuori-casa»[7]. È chiaro a tutti che le sfide si possono vincere avendo chiaro il quadro delle criticità, adeguandosi ai parametri organizzativi e procedimentali imposti dalla normativa europea e nazionale, individuando adeguati e permanenti canali informativi che forniscano alla opinione pubblica ed ai cittadini gli elementi necessari ad orientarsi nella giungla dei messaggi promozionali, nelle offerte a pioggia, nel bombardamento mediatico-informativo. Le regole ci sono e vanno rispettate, da parte di tutti e senza sconti per nessuno. Violare le regole determina quanto meno tre conseguenze estremamente pericolose e dannose. La prima: si determina un condizionamento e una distorsione del mercato con aziende penalizzate (quelle che rispettano la legge) ed altre che con metodi scellerati conseguono illeciti profitti a scapito anche delle prime. La seconda: adottando scorciatoie illegali, le aziende si allontanano da quel modello di "azienda responsabile" voluta dal legislatore europeo, perdendo in tal modo la direttrice dell'innovazione e della corretta concorrenza, anche in campo europeo. La terza: chi subisce le conseguenze peggiori dal mancato rispetto delle regole è il cittadino-consumatore.

Quali allora le risposte?

Una potrebbe essere l'istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sugli agro-crimini. Come è noto, l'art. 82 della Costituzione prevede la possibilità che le Assemblee Parlamentari possano istituire commissioni d'inchiesta, con gli stessi poteri dell'Autorità giudiziaria, su materie di particolare allarme sociale e di interesse politico-istituzionale. Alla luce di quanto fin qui sinteticamente esposto ci sarebbero tutti i presupposti per indurre gli

7 Fernandez, M., "Il contributo dell'economia dell'informazione alla sicurezza alimentare" in *Qualità e sicurezza degli alimenti*, a cura di Grazia, C. - Green, R. - Hammoudi, A., Franco Angeli ed., Milano 2008.

organismi rappresentativi ad istituire una Commissione di inchiesta che possa contribuire a far luce sui seguenti punti:

- cause e responsabilità nella produzione e commercializzazione di generi alimentari pericolosi per la salute dei cittadini;
- presenza di organizzazioni di stampo mafioso nelle filiere di produzione, trasporto, distribuzione, commercializzazione di generi alimentari;
- conseguenze sulla salute dei cittadini, anche attraverso mirate ed adeguate indagini epidemiologiche, derivanti dalla adulterazione e sofisticazione di generi alimentari;
- studio dei flussi delle materie prime e dei prodotti alimentari provenienti dalle altre nazioni, nonché da diversi continenti, con particolare focus circa le modalità del trasporto, i percorsi adottati ed i mezzi utilizzati, puntando ad una valorizzazione in particolare della Agenzia delle Dogane, che può certamente fornire un importante bagaglio di dati e di informazioni alle Forze di polizia impegnate nelle azioni di contrasto contro gli agro-crimini;
- reale efficacia dei controlli preventivi e repressivi in tema di agro-crimini, con prospettiva di tendere a modelli di accorpamento e di razionalizzazione ed omogeneizzazione delle molteplici forze in campo, puntando l'attenzione in particolare sul corretto funzionamento dei controlli amministrativi;
- correttezza dei meccanismi promozionali e pubblicitari, al fine di stanare forme di pubblicità ingannevoli e veri e propri raggiri ai danni dei cittadini;
- meccanismi di coinvolgimento dei cittadini-consumatori nei processi economici afferenti i consumi alimentari, agevolando la diffusione di una maggiore consapevolezza dei problemi connessi con la sicurezza alimentare, ed una più alta responsabilità nei controlli e nell'approccio al tema dell'alimentazione;
- quantificazione dei costi degli agro-crimini e delle criticità in campo alimentare;
- ricerca di ogni intervento correttivo utile a migliorare la qualità e la sicurezza dei generi alimentari, a tutela della salute pubblica.

Queste (e certamente altre ancora) potrebbero essere le questioni che una Commissione parlamentare d'inchiesta potrebbe da subito affrontare, anche tenendo conto dei risultati nel frattempo acquisiti, sul piano più generale, dalla Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione e della pirateria in campo commerciale.

Occorre fare un preciso riferimento a quella che sembra una delle maggiori criticità, in parte già evocata: la percezione di un progressivo cedimento (se non di una vera e propria evaporazione) della cultura condivisa sulle regole.

Non vi saranno poliziotti e carabinieri sufficienti, non vi saranno adeguate risposte giudiziarie, non vi saranno sequestri di aziende e confische di materiale adulterato che possa minimamente scalfire i grandi problemi fin qui delineati se a tale sforzo e a tale impegno non si accompagnerà una maggiore sensibilità sul tema delle regole. Intanto, una convivenza su un dato territorio, in un particolare momento storico è possibile, solo se le regole che vengono poste dagli organismi a ciò preposti diventano strumento di condotte che si allineano alla astratta previsione normativa, la quale, proprio per la sua astrattezza e generalità, richiede che i destinatari siano consapevoli dei propri doveri. In un paese civile, poi, accanto agli obblighi, sono previste le sanzioni per chi vìola quegli obblighi. E certo non fanno paura sanzioni che espongono al pagamento di sanzioni amministrative di poche centinaia di euro: c'è il rischio (anzi, la certezza) che venga considerato preferibile contabilizzare la sanzione, piuttosto che adeguare la propria condotta alla norma. Più efficaci sembrano strumenti (già adottati da decenni da paesi più sensibili alla tutela dei consumatori ed al tema della correttezza degli operatori imprenditoriali) che puntino sulla responsabilità dell'azienda e sulla drastica interruzione di condotte imprenditoriali lesive della salute e dei diritti dei cittadini consumatori.

Insomma, dalla cultura delle regole alle prassi orientate verso parametri di correttezza, trasparenza e lealtà: questa miscela può rappresentare una felice premessa per il perseguimento di più efficaci strumenti di tutela della salute dei cittadini.