

**Senato della Repubblica**

**Commissione Agricoltura e Produzione Agroalimentare**

**Indagine conoscitiva sul fenomeno delle frodi  
nel settore agroalimentare**

**Audizione di Confagricoltura**

*Roma, 15 gennaio 2014*

## **PREMESSA**

Le produzioni del “Made in Italy” rivestono per l'economia nazionale, che punta sulla qualità e l'eccellenza, una importanza strategica anche perché hanno un effetto trainante per altri settori. Un modello di sviluppo che sfruttando ed affinando la specializzazione in alcuni comparti produttivi, ha creato occupazione e risultati positivi in termini di bilancia commerciale.

Il settore primario, nell’ambito del “Made in Italy”, rappresenta un elemento fondamentale che si va ad affiancare ai grandi marchi. La nostra cucina è famosa non solo per la varietà e per la mediterraneità, ma soprattutto per la qualità dei prodotti agricoli che contribuiscono in modo determinante al suo successo.

Certamente le nostre produzioni di qualità non possono divenire di “massa” e questo paradossalmente potrebbe essere un vantaggio nel combattere il fenomeno.

## **QUANTO VALE IL MADE IN ITALY**

Senza agricoltura non ci sarebbe l’industria della produzione dei mezzi tecnici e dei servizi necessari e conseguenti all’attività primaria. Così come forse non esisterebbe quell’industria di trasformazione che sarebbe magari più conveniente delocalizzare nei Paesi dove vi sono materie prime da trasformare. Tutto questo sistema incide per oltre il 15% del Pil del Paese e per oltre il 10% dell’occupazione globale; amplificando di fatto il ruolo dell’agricoltura nell’economia e per l’economia.

Occorre, inoltre, tener conto del notevole contributo dell’export agroalimentare (quasi 32 miliardi di euro nel 2012) che è una delle prime, se non la prima voce delle esportazioni “made in Italy”. Agricoltura e alimentari contano ormai per l’8,2% delle esportazioni italiane complessive e, cosa ben più importante, la quota sul totale dell’export si è consolidata ed è cresciuta negli ultimi anni (v. tabella). A dimostrazione che, mentre le capacità esportative complessive del Paese, complice anche la crisi, si riducevano, l’export agroalimentare ha retto di più con un aumento costante delle esportazioni dal 2009 ad oggi.

**Andamento dell'export agroalimentare italiano  
ed incidenza sul totale dell'export nazionale**  
*(elaborazione Confagricoltura su dati Istat)*

**Incidenza dell'export agricolo sull'export totale nazionale**  
*(elaborazione Centro Studi Confagricoltura su dati Istat)*

<b>Anno</b>	<b>Export agroalimentare</b> <i>Milioni di euro</i>	<b>Export totale</b> <i>Milioni di euro</i>	<b>AA/Totale</b> <b>%</b>
2006	22.217	332.013	6,7%
2007	24.158	364.744	6,6%
2008	26.261	369.016	7,1%
2009	24.645	291.733	8,4%
2010	27.793	337.346	8,2%
2011	30.219	375.904	8,0%
2012	31.908	390.182	8,2%
Gen-Ott 2013	27.762	325.835	8,5%

**IL VALORE DELLE PRODUZIONI DOP IGP**

Oggi l'Italia può vantare 521 vini a DOP IGP, inoltre, è il Paese con il maggior numero di denominazioni di origine ed indicazioni geografiche protette (più di 261 che rappresentano circa un quarto delle denominazioni riconosciute a livello comunitario).

Secondo i dati forniti da ISMEA, la produzione certificata del prodotto DOP IGP (esclusi i vini) è pari a circa 1,3 milioni di tonnellate, cresciuta nel suo complesso di oltre il 5% nel 2012, dopo la sostanziale stabilità del 2011 ed il buon incremento del 2010. L'incremento del 2012 è stato determinato principalmente dalla crescita produttiva degli ortofrutticoli e cereali (+7,2%) e dei formaggi (+5,5%), mentre gli aumenti per i prodotti a base di carne (+1,3%) e gli aceti balsamici (+0,5%) risultano leggermente positivi.

ISMEA stima, nel 2012, un giro d'affari potenziale di circa 7 miliardi di euro alla produzione, mentre, per quanto riguarda il valore al consumo, si arriva a 12,6 miliardi di euro, di cui circa 8,9 registrati sul mercato nazionale.

In relazione alle tendenze, nel 2012 il fatturato all'origine registra un aumento del 2,1%, generatosi prevalentemente grazie al maggior contributo del mercato estero (+4,6%) che non del mercato interno (+0,8%) che sconta le conseguenze della crisi dei consumi.

E' dunque l'esportazione che traina il mercato di qualità italiano, non il prodotto a Km 0.

Osservando il fatturato alla produzione complessivo generato dai singoli prodotti, si continua a rilevare una forte concentrazione su poche denominazioni.

Nel 2012 le prime dieci DOP-IGP rappresentavano quasi l'84% del fatturato totale del comparto, una percentuale che però si è assottigliata di circa quattro punti rispetto a circa dieci anni fa.

Effettuando un confronto per tipologia merceologica, tra peso in termini di numero di denominazioni con quello del fatturato all'azienda, si nota in molti comparti un'asimmetria tra incidenza delle denominazioni e del valore di mercato.

Negli ortofrutticoli il numero totale di denominazioni pesa sul totale per poco più del 39% ma il fatturato complessivo ha un'incidenza stimata del 7%; per gli oli di oliva il numero di denominazioni incide sul totale per il 17% ma il fatturato ha un peso di poco superiore all'1%. Quasi opposto è invece il fenomeno per i formaggi ed i prodotti a base di carne.

**LE EVENTUALI FRODI QUINDI RIGUARDANO POCHI PRODOTTI RISPETTO AL NUMERO DI ECCELLENZE ITALIANE RICONOSCIUTE ANCHE SE COINVOLGONO I NOSTRI PRODOTTI PIÙ RAPPRESENTATIVI.**

Nell'esame del fenomeno dobbiamo distinguere tra il fenomeno di agro pirateria e quello dell'italian sounding.

Il primo è un vero fenomeno di contraffazione e frode industriale punito da leggi nazionali comunitarie e internazionali mentre il secondo si limita ad utilizzare nomi o simboli che si richiamano alla tradizione alimentare e culturale del nostro Paese, contro i quali, in campo internazionale non esistono accordi significativi.

Se combattere l'agro pirateria è difficile, limitare l'italian sounding lo è ancora di più.

E' difficile difendere l'immagine dei nostri prodotti agroalimentari, che consideriamo vere e proprie proprietà intellettuali, perché l'attuale legislazione in campo internazionale non è efficace a garantire una adeguata protezione.

A tal proposito, è utile distinguere le problematiche emergenti dal mercato comunitario rispetto a quello internazionale.

## **L'AGROPIRATERIA**

Il diritto internazionale sulla tutela contro l'agro pirateria è ancora incompleto; e addirittura, paradossalmente, non si potrà parlare di contraffazione vera e propria nei Paesi extra Ue sino a quando, come Confagricoltura chiede con forza, non sarà istituito un registro multilaterale delle denominazioni in ambito WTO, estendendo di fatto a tutti i Paesi membri dell'Organizzazione

Mondiale del Commercio la tutela del mercato interno comunitario, con un registro obbligatorio e vincolante, dove far confluire tutti i prodotti europei cui, a quel punto, sarebbe garantita protezione anche in tutti i Paesi del WTO.

A questa proposta, purtroppo, si oppongono fermamente alcuni Paesi, soprattutto del Nord America e l'Australia che intravedono il rischio che tutto ciò impedisca alle loro imprese di utilizzare marchi commerciali già registrati che contengono o si richiamano a denominazioni di origine protette dal sistema europeo delle DOP e delle IGP.

L'Italia sta chiedendo da parecchio tempo - anche in sede WTO - questo registro multilaterale ma esiste una difficoltà intrinseca - che noi consideriamo una ricchezza mentre a livello internazionale diventa una difficoltà - ovvero la proliferazione delle denominazioni di origine europee (oltre 1200).

Il diritto comunitario sulle falsificazioni di denominazioni protette, veri atti di agro pirateria, è chiaro.

L'OCM vino e il sistema del riconoscimento di DOP/IGP tutela da tantissimi anni questi prodotti sul territorio comunitario.

Le regole codificate dall'UE per il riconoscimento delle denominazioni e per la loro tutela, costituiscono un sistema che si basa su norme semplici e condivise. Tutto ciò garantisce attualmente la protezione di tali indicazioni geografiche che nessun altro può utilizzare pena le sanzioni previste dagli Stati membri.

Questo fa sì che a livello di mercato comunitario il problema esista, ma sia meno grave.

Molte sono le nuove disposizioni legislative che concorrono a questo. In primo luogo la UE si è dotata di sistemi di controllo e certificazione che si basano, in una certa misura, su processi condivisibili di certificazione.

Inoltre, l'introduzione dell'obbligo per gli Stati Membri del controllo *ex officio* delle produzioni di qualità regolamentate (Regolamento UE 1151/12) e quello di includere, nel piano nazionale dei controlli ufficiali per la sicurezza alimentare, una parte specifica relativa ai controlli sulle frodi sulle denominazioni d'origine (prima erano fatte solo a seguito di una denuncia del Consorzio di tutela o dello Stato Membro), rappresentano due misure legislative che ridurranno molto il fenomeno della contraffazione, come la recente proposta della Commissione UE di revisione della normativa sul controllo ufficiale degli alimenti che obbliga gli Stati Membri a predisporre e pubblicare l'analisi del rischio mediante la quale attuare i controlli annuali, compresi quelli relativi all'usurpazione dei nomi registrati quali DOP ed IGP.

Anche con il DM recante "Disposizioni nazionali per l'attuazione del Reg. (UE) 1151/2012 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 Novembre 2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli alimentari in materia di DOP, IGP e STG", è un passo legislativo importante, visto che individua l'ICQRF (Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei

prodotti agroalimentari) come organo deputato al controllo *ex officio* e contemporaneamente istituisce un sistema informativo di denuncia dei casi di contraffazione e usurpazione del nome geografico tutelato.

Sono tutti strumenti che sicuramente produrranno degli importanti risultati.

Tuttavia è necessario che tali strumenti vengano opportunamente sostenuti a livello organizzativo e finanziario. Nella *spending review* bisogna fare delle scelte precise: non possiamo continuare a fare dibattiti, manifestazioni, convegni sul *made in Italy* e sulla sua tutela se si continuano a tagliare le risorse per contrastare il fenomeno.

Sarà altresì importante che il Ministero delle Politiche agricole e lo stesso Governo si impegnino in un'azione di coordinamento con gli altri organi di controllo degli Stati Membri, per rendere efficaci le denunce e le azioni del nuovo sistema introdotto dal regolamento europeo e dal citato DM.

Certamente l'istituzione di un'Agenzia europea per la lotta alla contraffazione dei prodotti agroalimentari di qualità regolamentati (anch'essa introdotta nel Regolamento sulle produzioni agroalimentari di Qualità), aumenterà la capacità di difesa dei nostri produttori all'estero.

L'apertura del sistema europeo delle DOP IGP ai prodotti extra UE (per venire incontro alle richieste del WTO) è una novità che pone alcune considerazioni. Ricordiamo che proprio in questi anni sono entrati nel circuito DOP IGP ben sei prodotti cinesi.

Non vi è contrarietà all'entrata dei prodotti extra UE nel sistema DOP IGP europeo, in quanto rappresenta un riconoscimento internazionale del marchio ed una grande opportunità per la sua espansione su altri mercati. Un prodotto cinese con un marchio europeo, venduto nel mercato di quel paese, non può far altro che fidelizzare il consumatore al quel marchio.

D'altro canto secondo l'ultimo rapporto 2012 della DG SANCO sui dati del Sistema di allerta Rapido dei prodotti alimentari e dei mangimi (RASFF), è proprio la Cina il paese che ha avuto il più alto numero di segnalazioni di pericolo alimentare (540), contro i 126 della Spagna (primo paese europeo).

Country Of Origin	2010	2011	2012
China	450	561	540
India	251	336	338
Turkey	255	319	310
Germany	156	152	103
United States	160	113	127
Spain	138	129	126

Bisogna quindi fare attenzione che prodotti DOP non conformi ai requisiti di salute possano entrare in Europa e ridurre la fiducia dei consumatori.

### ***L'ITALIAN SOUNDING E IL LOOK ALIKE.***

Anche in questo caso il problema maggiore è la mancanza di leggi internazionali che definiscano chiaramente l'uso di immagini, nomi evocativi di un certo paese, tali da indurre in errore il consumatore.

In Europa entrerà definitivamente in vigore, entro la fine del 2014, il Regolamento europeo sull'etichettatura che prevede una misura molto particolare sull'uso di immagini, nomi evocativi di un certo paese. In particolare, proprio per questa misura, la Commissione Europea aveva l'impegno di pubblicare entro la metà di dicembre 2013 (quindi prima dell'entrata in vigore completa del regolamento) i decreti attuativi europei (atti delegati) che dovevano disciplinare l'uso dei nomi evocativi e ridurre così il fenomeno *dell'italian sounding*: questo non è avvenuto e non si conosce ancora quando la Commissione formulerà le sue proposte.

Se la linea sarà quella che si è riscontrata negli atti delegati sull'etichettatura d'origine delle carni fresche di avicoli, suini e ovini, pubblicati a dicembre, non si può che esprimere preoccupazione.

Va, inoltre, evidenziato il fenomeno **look alike** che riguarda tutti quei marchi di aziende italiane che sono stati acquisiti da aziende o multinazionali estere, che utilizzando correttamente il nome, producono in altri paesi, portando così il valore aggiunto del nome italiano all'estero.

Questo fenomeno di **look alike** è particolarmente subdolo; non si può parlare di uso improprio di un nome, ma certo il potere evocativo del marchio italiano rimane inalterato senza però che sia chiara la provenienza e alle volte anche la trasformazione delle materie prime utilizzate.

Il look alike pone questioni molto più complesse inerenti la legislazione internazionale dei marchi, che potrebbe essere opportuno approfondire anche con categorie economiche più specifiche.

### **IL RUOLO DEI CONSUMATORI**

La tutela dei consumatori è questione importante che coinvolge strumenti legislativi e comportamentali. La battaglia va combattuta a 360 gradi, dai controlli sulle importazioni, agli aspetti normativi, sino alla garanzia di una sempre maggiore informazione dei consumatori, non solo in termini di indicazioni in etichetta, ma anche di campagne di sensibilizzazione.

L'indagine su "La percezione della contraffazione tra i consumatori", commissionata nel 2012 dalla Direzione Generale per la Lotta alla Contraffazione del MISE e realizzata in collaborazione con alcune associazioni dei consumatori, presentata lo scorso giugno, evidenzia che c'è molto da fare anche per l'educazione dei consumatori. Anche se non era diretta al comparto agro alimentare, ha fornito un quadro allarmante.

Difatti, pur se il 90% del campione sa che comprare prodotti contraffatti è un reato e che il 70% circa è consapevole che la contraffazione alimenta la criminalità organizzata e dei potenziali rischi per la salute, quasi il 73% degli acquirenti dichiara di non sentirsi in colpa nei confronti del fisco. Le motivazioni dell'acquisto della merce contraffatta sono per lo più di natura economica; il prodotto contraffatto è percepito più conveniente.

Per tale motivo soprattutto nel settore agroalimentare, occorre potenziare l'azione informativa sui rischi per la salute dei prodotti contraffatti e sui danni che vengono causati all'economia agroalimentare italiana.

Ma è necessario anche ridurre i costi dei nostri prodotti, non certo per inseguire performance che la criminalità può permettersi, ma aumentare, almeno in parte, l'appeal legato al prezzo.

Non va però dimenticato che sono da migliorare le attività di controllo specialmente nei porti europei. Esistono infatti canali d'importazione, quali i porti del nord Europa, dove passa la maggior parte delle produzioni importate nella UE.

#### **INDICAZIONE OBBLIGATORIA DELL'ORIGINE DELLA MATERIA PRIMA E MADE IN ITALY**

Per il mercato nazionale questa indicazione potrebbe essere un vantaggio anche se non risolverebbe i problemi della produzione interna.

A livello di mercato internazionale l'indicazione obbligatoria dell'origine non avrebbe alcuna applicazione, visto che nessuna regola è prevista dal diritto comunitario.

Confagricoltura rimane dubbiosa sulla reale efficacia di questa misura per combattere l'agro pirateria e *l'italian sounding*.

#### **MISURE ANTI FRODE NEL MONDO DEL BIOLOGICO.**

Anche il settore del biologico, che negli ultimi anni è stato oggetto di scandali, si è evoluto. Il Regolamento UE 392/13 sui controlli e il Regolamento UE 125/13 sulle importazioni dai paesi terzi hanno ripreso molte delle disposizioni che il nostro Paese ha attuato a seguito di detti scandali.

L'Italia, recentemente, grazie ad un accordo tra il Ministero delle Politiche agricole e l'Agenzia delle Dogane, si è dotata anche di uno specifico codice doganale da utilizzare per i prodotti di agricoltura biologica importati da Paesi terzi. Siamo, purtroppo, la prima e per ora l'unica nazione che ha adottato questo provvedimento per limitare le frodi nel biologico, ma si spera che la Commissione si senta ora in dovere adottare provvedimenti concreti, in quanto la misura adottata dall'Italia non tutela ancora completamente il settore biologico, visto che nel nostro Paese può entrare prodotto biologico non UE (attraverso triangolazioni con altri Stati Membri). Pertanto, fin quando la Commissione non si deciderà a modificare il sistema di controllo dei prodotti biologici provenienti da paesi extra UE da equivalenza a conformità, non si potrà mai essere sufficientemente sicuri di quel che mangiamo.



Non è comunque semplice garantire la qualità dell'importazione dei prodotti biologici nella UE a causa della notevole differenza tra le produzioni biologiche in Europa.

Il recente rapporto dell'EGTOP sullo stato della produzione biologica di ortofrutta in serra, ha evidenziato come siano molto variegata le pratiche ammesse nei vari paesi UE, malgrado si abbia un Regolamento comune che però dà la possibilità agli Stati membri di derogare su alcune questioni fondamentali.

Di conseguenza l'Europa non ha, di fatto, un unico "disciplinare" di produzione del biologico.

La mancanza di un'armonizzazione delle regole di produzione agricola biologica in Europa, pur non rappresentando un fenomeno diretto di agro pirateria o di frode, favorisce l'importazione di prodotti extra UE verificati per l'equivalenza dei sistemi di controllo, ma non per la loro conformità ai criteri di qualità europei.

E' da segnalare, inoltre, che con il recente DM del Mipaaf, che modifica il sistema sanzionatorio del biologico, non prevede una forte sinergia con il sistema di accreditamento internazionale garantito da ACCREDIA, e rischia di rendere il nostro sistema di controllo troppo distante da quello del resto del mondo, con evidenti problemi di competitività.

## **QUALI SOLUZIONI PROPORRE?**

Occorre sicuramente guardare con attenzione alla accresciuta concorrenza internazionale, senza eccessiva preoccupazione o peggio con pessimismo.

Non si può pensare di contrastare l'importazione dei prodotti cinesi attraverso motivazioni generiche. Infatti, se riconosciamo un prodotto DOP per la sua storia, per il legame con il territorio, per la particolarità di produzione ovvero per tutti i fattori legati alla cultura di un popolo, come dobbiamo rapportarci con una nazione che ha più di 5000 anni di storia e da cui sono pervenute molte delle nostre produzioni nazionali (gli agrumi, le ciliege etc) ?

Va sicuramente preteso che, oltre alla tradizione ed alla storia di un prodotto, siano presenti anche i requisiti legati alla qualità, compresa quella igienico sanitaria, il cui rispetto può essere misurato solo attraverso puntuali controlli. In tal modo il marchio comunitario DOP IGP non potrà essere intaccato da eventuali "scandali alimentari" o dalla concorrenza sleale legata a prodotti di provenienza extra europea.

Altre proposte:

**1. Il problema della competitività dei Paesi Terzi** si fronteggia con un'adeguata linea difensiva (non per forza protezionista) ma favorendo una nuova e più determinata propensione all'estero del nostro sistema produttivo, di cui va incentivata l'attività di internazionalizzazione. Pur con oggettive difficoltà, tra cui le ridotte dimensioni che rendono complesse talune strategie, occorre incentivare sia la promozione dei nostri prodotti, concentrando gli sforzi e le risorse, sia gli investimenti diretti all'estero delle nostre imprese. Ed in entrambi i casi non occorre sempre e necessariamente pensare a Paesi e mercati lontani. Peraltro una maggiore penetrazione nei mercati internazionali

permetterebbe di avere sempre più prodotto italiano negli scaffali a fianco dei falsi made in Italy nei mercati dove c'è richiesta di italianità. In questo si potrebbe sfruttare la presenza dell'italian sounding per aumentare la presenza delle nostre produzioni su questi mercati.

2. **Le regole sugli scambi** oltre ad essere applicate possono anche essere cambiate. Ad esempio rilanciando in sede Wto due temi: la tutela del sistema comunitario delle indicazioni geografiche (un tema assente dal negoziato che sinora ha privilegiato gli aspetti relativi alla riduzione delle tariffe doganali e ai sostegni) ed il tema degli standard tecnici ed il campo ambientale e sociale.

3. **Per l'italian sounding**, anche se non si tratta di una vera agro pirateria, vanno create nuove regole e si deve fare una fortissima pressione sul Governo, il Parlamento Europeo e la Commissione UE affinché vengano al più presto pubblicati gli atti delegati relativi all'uso di immagini, nomi evocativi di un certo paese, che siano chiari, semplici e che realmente tutelino i produttori ed i consumatori europei.

4. **Anche le imprese agricole**, soprattutto quando agiscono in mercati extraeuropei, necessitano di un sostegno nella ricerca della migliore modalità per la tutela dei loro marchi, nella ricerca delle regole che disciplinano la registrazione, e nell'accompagnare il ricorrente lungo l'iter giudiziario locale.