



**COLDIRETTI**

**SENATO DELLA REPUBBLICA**

**Commissione**

**Agricoltura e produzione  
agroalimentare**

**Audizione nell'ambito dell'indagine  
conoscitiva sul fenomeno delle frodi  
nel settore agroalimentare**

**26 novembre 2013**



In Italia il settore agroalimentare è al secondo posto, in termini di fatturato, dopo quello metalmeccanico e riveste un ruolo determinante in ambito comunitario, poiché contribuisce per il 13% alla produzione agricola totale dell'Europa. Altrettanto consistente è l'export agroalimentare, che raggiunge i 32 miliardi. La quota italiana sul commercio mondiale si attesta, da diversi anni, su una cifra superiore al 3%.

Complessivamente, l'esportazione dei prodotti tipici vale circa 22 miliardi di euro sulla bilancia dei pagamenti del nostro Paese, tuttavia, il fenomeno c.d. *Italian Sounding*, che raggiunge livelli macroscopici sui mercati più ricchi, come quello nord americano, costituisce un elemento frenante e spesso, traendo in inganno il consumatore straniero attraverso un nome italiano e/o una bandiera tricolore stampata sulla confezione, si introducono articoli e generi simili a quelli italiani, ma prodotti in un altro stato.

Il fenomeno più penalizzante e meno conosciuto riguarda, tuttavia, una forma più raffinata di contraffazione: il falso *made in Italy* che si concretizza con l'immissione in commercio, sugli scaffali dei nostri mercati, di prodotti che attestano falsamente un'origine nazionale che non possiedono.

A questo problema si devono aggiungere tentativi di infiltrazione nel mercato dell'alimentazione di articolati sodalizi delinquenziali nazionali ed esteri, le cui attività delittuose ricomprendono numerose fattispecie di reato, tra le quali:

- *Sofisticazioni*: consistono nell'aggiungere all'alimento sostanze estranee che ne alterano l'essenza, corrompendo o viziando la composizione naturale e simulandone la genuinità con lo scopo di migliorarne l'aspetto o coprirne i difetti;
- *Adulterazioni*: comprendono tutte le operazioni che alterano la struttura originale di un alimento mediante sostituzione di elementi propri dell'alimento con altri estranei, ovvero con la sottrazione o l'aumento delle quantità proporzionali di uno o più dei suoi componenti, lasciando loro l'apparenza originaria. Le adulterazioni hanno riflessi non solo commerciali, ma anche igienico-nutrizionali e, in alcuni casi, di grave pericolo per la salute pubblica;
- *Contraffazioni*: consistono nel formare *ex novo* un alimento con l'apparenza della genuinità in quanto prodotto con sostanze diverse, per qualità o quantità, da quelle che normalmente concorrono a formarlo. Si tratta di una vera e propria falsificazione in quanto consiste nel dare fraudolentemente l'apparenza di genuinità ad una sostanza che si distingue da quella imitata per caratteristiche qualitative e quantitative (cfr. artt.440, 441, 442 e 444 c.p.);
- *Alterazioni*: una sostanza alimentare si considera alterata quando la sua composizione originaria si modifica a causa di fenomeni degenerativi spontanei, determinati da errate modalità od eccessivo prolungamento dei tempi di conservazione.

Nel settore delle frodi sanitarie e commerciali (prodotti contraffatti, sofisticati, adulterati e potenzialmente dannosi per la salute) la Guardia di Finanza nel 2012 ha sequestrato beni per un totale di 10.649.040 Kg. Nel dettaglio, il 74% dei sequestri è costituito da olio di oliva (8.195.709 Kg) e il 19% da prodotti alimentari (2.133.015,00 Kg), vino e spumanti per il 4% e varie 3%. Prendendo in considerazione le bevande alcoliche e analcoliche nel 2012 sono state sequestrate merci dalla Guardia di Finanza



per un totale di 469.187 litri, cui vini e spumanti sono il 96%. Un settore altresì di rilievo è quello delle frodi in materia di sicurezza dei prodotti agroalimentari che comprende tutte quelle merci che presentano false etichettature, non tracciati o di dubbia composizione.

Vittime degli illeciti nel settore agroalimentare sono risultati prevalentemente i prodotti di qualità regolamentata, come quelli a denominazione di origine e a denominazione protetta o il comparto del biologico, vale a dire categorie di prodotti che, per loro natura, dovrebbero offrire una maggiore garanzia di sicurezza alimentare, parametro che costituisce il principale criterio di scelta per otto italiani su dieci.

La necessità di una decisa azione di contrasto alla contraffazione dei marchi di qualità, per combattere l'agropirateria ed attendere ad una funzione di deterrenza dei crimini agroalimentari ha comportato il varo della legge 23 luglio 2009, n.99 "*Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia*", che, tra l'altro, all'articolo 15 ha introdotto nel codice penale il delitto di contraffazione di prodotti agroalimentari con indicazioni geografiche e denominazioni di origine protetta (art. 517-*quater* c.p.).

In questo senso, il Legislatore ha inteso garantire una forte protezione al bene agroalimentare ad indicazione geografica e a denominazione di origine dei prodotti (D.O.P., I.G.P., S.T.G.) e dei vini (D.O.C., D.O.C.G. e I.G.T.) considerando gli alti valori tutelati.

Del pari, con la medesima legge è stata prevista la competenza della Procura Distrettuale Antimafia per il reato previsto dall'articolo 416 c.p. (associazione per delinquere) finalizzato alla commissione dei delitti di cui agli articoli 473 c.p. (contraffazione, alterazione o uso di segni distintivi di opere dell'ingegno o di prodotti industriali) e 474 c.p. (introduzione nello Stato e commercio di prodotti con segni falsi).

Quanto alla salute pubblica, suscettibile di essere posta in pericolo mediante frode, essa viene tutelata dal *Codice Penale* al titolo VI, capo II con gli: art. 439 c.p. Avvelenamento di acque o di sostanze; art. 440 c.p. adulterazione e contraffazione di sostanze alimentari; art. 442 c.p. Commercio di sostanze alimentari contraffatte e adulterate.

Un altro intervento normativo finalizzato a garantire prevenzione e deterrenza nel settore delle frodi alimentare è stato attuato con l'introduzione nel Titolo IV della legge 14 gennaio 2013, n.9, *Norme sulla qualità e la trasparenza della filiera degli oli di oliva vergini*, del Capo IV, *Norme sul contrasto delle frodi*.

In particolare, con l'articolo 12 della legge sono state estese le ipotesi di responsabilità degli enti per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato anche agli illeciti commessi nel settore alimentare.

Con gli articoli 13 e 15 sono state introdotte sanzioni accessorie alla condanna per il delitto di contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari e per il delitto di adulterazione o contraffazione, commessi nel settore degli oli di oliva.



E' stato inoltre previsto il rafforzamento degli istituti processuali ed investigativi, anche estendendo il regime delle intercettazioni telefoniche ai reati in materia alimentare.

Se non che, dall'analisi dei dati SDI (*Sistema d'Indagine*) concernenti l'attività operativa condotta dalle Forze di polizia si evidenzia, nel 2011 rispetto al 2010, un *decremento* globale della delittuosità nel particolare settore (-19,57%). Nel periodo in esame sono state perseguite, perché responsabili dei reati concernenti la fede e la salute pubblica, nonché l'ordine economico, 12.818 persone, con un trend in *decremento* in termini percentuali (-11,08%) rispetto al 2010.

Il periodo gennaio/ottobre 2012 conferma, ancora, un lieve *decremento* (-6,19%) del numero dei reati rispetto allo stesso periodo del 2011. L'azione di contrasto condotta nello specifico settore, registra un parallelo *decremento* (-7,6%) del numero persone denunciate o arrestate.

Rispetto all'ampia portata del fenomeno, il legislatore degli ultimi due decenni del secolo scorso, ha progressivamente provveduto a depenalizzare la maggior parte degli illeciti riguardanti l'igiene e la sicurezza degli alimenti, che il legislatore del 1962 (legge 30 aprile 1962, n.283) aveva previsto come reati, sia pure contravvenzionali.

Ed, infatti, prima con la legge 24 novembre 1981, n.689 e poi con il decreto legislativo 30 dicembre 1999, n.507 (in attuazione della legge 25 giugno 1999, n.205), la maggior parte dei reati previsti nel settore specifico – fatte salve alcune violazioni (articoli 5, 6 e 12) della legge 283 del 1962 – sono stati ridotti al rango di illeciti amministrativi.

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 le garanzie di ottenere, in tempi ragionevoli, la definizione dei processi, nella consapevolezza che non tutti i beni possono ottenere una tutela penale introducendo la necessità di riorganizzare la normativa di settore caratterizzata da un sovrapporsi di leggi generali e specifiche e di norme di origine nazionale e comunitaria, che avevano reso difficile la interpretazione di molte disposizioni.

Si tratta di ragioni comprensibili perché è certamente da condividere l'esigenza di ridurre l'area del penalmente rilevante e di attivare procedimenti amministrativi che consentano l'applicazione di efficaci e tempestive sanzioni amministrative.

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. A tal proposito, si consideri che si stima che il valore dell'export potrebbe addirittura triplicare con un'azione radicale ed efficace di contrasto al falso *made in Italy*.

Non vi è dubbio che vi sia una sottovalutazione del problema se 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'art. 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 perché, diversamente, non si può combattere e vincere 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, che significa anche difesa della cultura tradizionale di molte zone del nostro Paese, per la tutela degli agricoltori italiani e per impedire un rilevante danno economico valutato in sessanta miliardi di euro annui, con armi spuntate .

Pertanto, dobbiamo prendere atto senza inutili infingimenti che sono inadeguati anche gli interventi dell'autorità giudiziaria.

Purtroppo, nel nostro Paese, ci 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 prescrizione del reato. Inevitabile, in un simile contesto, è che, tra le imprese, possa diffondersi un senso di impunità, la devastante idea che sia consentito violare le regole (in danno del consumatore e delle aziende serie) senza incorrere in effettive responsabilità.

E questo è ciò che accade nella disciplina di tutela del *made in Italy*, ambito in cui non si registra, nei precedenti giudiziari, l'applicazione tanto dell'art. 515 cod. pen. (*Frode in commercio*) quanto della sanzione per la violazione delle disposizioni sulla effettiva tutela dell'origine introdotta dall'articolo 43 del decreto legge 22 giugno 2012, n.83 su cui si richiama una specifica l'attenzione.

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". Una misura cautelare, questa, di immediata efficacia, ed atta a produrre una spinta decisiva verso il rispetto delle regole.

D'altra parte, nella prassi giudiziaria resta purtroppo, ancora, largamente trascurata una norma introdotta nel 2009 e potenzialmente destinata a fornire un ulteriore strumento nell'azione volta 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 *bis*1, recante la rubrica "delitti contro l'industria e il commercio".



La norma, spostando l'attenzione dalla persona che commette reati di natura economica al contesto imprenditoriale, potrebbe essere utilmente impiegata per contrastare i comportamenti criminali specialmente messi in campo in un mercato globale rispetto a scambi commerciali diretti, ancora una volta, a falsare le condizioni di concorrenza e le scelte di acquisto dei consumatori rispetto alla provenienza degli alimenti.

In tale contesto, diviene centrale anche la questione dell'etichettatura dei prodotti che, proseguendo il percorso avviato a partire dalla legge 3 febbraio 2011, n.4, deve trovare un'adeguata, coerente e completa disciplina per tutti i prodotti agroalimentari, in modo da assicurare la effettiva trasparenza delle indicazioni e delle informazioni fornite ai consumatori.

Da ultimo, è indispensabile assicurare un controllo delle società partecipate dallo Stato, istituzionalmente preposte al sostegno dello sviluppo delle imprese e dei settori produttivi, in quanto spesso, con riferimento a progetti finanziati nel settore alimentare, sono stati concessi investimenti ad imprese coinvolte nel mondo nella produzione di finto *made in Italy*, alimentare e non, introducendo fattori di concorrenza sleale per le imprese italiane e pregiudicando gli interessi dei cittadini e dei consumatori.