



*Ministero delle politiche agricole
alimentari e forestali*

**CORPO FORESTALE DELLO STATO
ISPETTORATO GENERALE**



Audizione del Capo del Corpo forestale dello Stato
presso la 9^a Commissione (Agricoltura e produzione agroalimentare)
del Senato della Repubblica

*Indagine conoscitiva sul fenomeno delle frodi nel settore
Agroalimentare*

martedì 15 settembre 2015 ore 15,30

L'impatto che la globalizzazione ha avuto nel settore dell'industria alimentare con la possibilità di un approvvigionamento di materie prime agricole e di prodotti trasformati a basso costo provenienti da ogni parte del mondo, ha provocato delle forti tensioni di tipo economico nella filiera agricola e agroalimentare che si sono manifestate negli ultimi anni anche con ricadute sul piano della legalità e del rispetto delle regole in ogni step della filiera, a partire dalla coltivazione (pensiamo agli Ogm, e al falso biologico) dei prodotti agricoli, per proseguire alle successive fasi di trasformazione e commercializzazione degli stessi (falso made in Italy, o false indicazioni in etichetta).

Notevole è stata l'influenza della globalizzazione anche sull'ultimo anello della filiera ovvero il consumatore, che se da una parte ha ora la possibilità di poter acquistare alimenti a prezzi contenuti (basti pensare che un litro di olio extravergine costa come venti anni fa), dall'altra orienta sempre di più i suoi acquisti verso gli alimenti cosiddetti ad indicazione geografica e/o provenienti da agricoltura biologica, alimenti che sottendono un insieme complesso di valori, e di vincoli, derivanti dal legame con il territorio di origine nelle sue molteplici valenze (non solo economiche, ma anche ambientali, sociali, culturali) e che per questi motivi hanno una tutela giuridica a livello europeo.

Di conseguenza anche le frodi nel settore agroalimentare si sono evolute e anche chi delinque, sfruttando proprio la disponibilità di prodotti alimentari a basso costo, non ha più la necessità di sofisticare o contraffare il prodotto, e magari rischiare un procedimento di natura giudiziaria che prevede pene severe se si cagiona danno alla salute umana, come nelle disposizioni contenute negli articoli 440 e segg del Codice penale, **ma gli è sufficiente etichettare la confezione con i "claims" richiesti dal mercato per andare a intercettare quella fascia di consumatori disposta a pagare quel quid di valore aggiunto che cerca nell'alimento.**

Se a questo si aggiunge la considerazione, come del resto emerge dalla lettura delle audizioni della Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo, che il codice penale attuale, per quanto riguarda le frodi alimentari risulta obsoleto e inattuale e che necessita urgentemente di un intervento proprio sulle frodi alimentari propriamente intese e della commercializzazione di prodotti non genuini in danno dei consumatori, il quadro è completo.

Mi permetto di citare al riguardo, un passaggio dell'audizione avvenuta il 7 maggio scorso del dr. Aldo Natalini magistrato in servizio presso la Procura della Repubblica di Siena il quale riguardo all'art. 515 del codice penale afferma quanto segue *"...L'anacronistico art. 515 c.p. ad esempio del tutto inidoneo a livello sanzionatorio ad intercettare le nuove istanze politico-criminali quanto a fenomeni frodati massivi, generanti gravi ripercussioni economiche, anche distorsivi della concorrenza..."* a queste considerazioni associo quelle della polizia giudiziaria che rappresento come Capo del Corpo forestale dello Stato, di un codice penale del tutto inadeguato ad intercettare per l'appunto la nuova contraffazione agroalimentare.

Questo è un passaggio importante al fine di comprendere i motivi per cui la criminalità organizzata ha dirottato i suoi interessi illegali come il "money laundering" nel settore agroalimentare.

L'Istituto internazionale delle Nazioni Unite per la ricerca sul crimine e la giustizia (**Unicri**) che ha sede a Torino e con il quale il Corpo forestale dello Stato collabora da anni, ha una lunga tradizione di ricerca nel campo del crimine organizzato e ha da tempo inserito come programma di lavoro il "topic" della contraffazione proprio a causa del crescente interesse delle organizzazioni criminali

in questo settore. Sul loro sito istituzionale di cui si seguito riporto il link, http://www.unicri.it/topics/counterfeiting/organized_crime/ possiamo leggere come il crimine della contraffazione presenta un rapporto molto favorevole tra i potenziali profitti e rischi assunti rispetto ad altre attività criminali come il traffico di droga. Inoltre facilita il riciclaggio di denaro, fornendo un fronte in cui le organizzazioni criminali possono investire i proventi delle loro altre attività illecite. Per queste ragioni, si legge, il fenomeno è cresciuto esponenzialmente tra i gruppi criminali organizzati.

In ultimo ma non in ordine di importanza, un ulteriore elemento aggravante è il fatto che la polizia giudiziaria opera in assenza di regole certe sull'autenticazione scientifica dei prodotti agroalimentari e quindi per chi delinque è sufficiente cambiare l'etichetta del prodotto alimentare per ottenere enormi guadagni senza incorrere nelle pene severe che esistono, come detto, quando gli alimenti vengono sofisticati cagionando danno alla salute pubblica dei cittadini

Esprimo quindi, in questo autorevole consesso, l'auspicio di avere presto una nuova disciplina penale nel settore agroalimentare, così come emerge dalla lettura delle linee guida redatte dalla Commissione per l'elaborazione di proposte di intervento sulla riforma dei reati in materia agroalimentare voluta dal Ministro della Giustizia, nella cui sede abbiamo potuto rappresentare le difficoltà che incontriamo nelle attività volte ad assicurare le fonti di prova.

Frodi alimentari legate alla falsa indicazione dell'origine in etichetta

Per avere contezza di quanto enunciato sulla natura delle frodi e della loro evoluzione può bastare come esempio il settore oleario ed in particolare il mercato dell'olio extravergine di oliva.

Come è noto dal 2009 vige la norma europea che obbliga gli operatori ad inserire in etichetta il luogo di origine del prodotto, anche se a dire il vero, con confini geografici minimi piuttosto estesi, così accade regolarmente che oli extravergine provenienti dalla Spagna o dalla Grecia siano presenti negli scaffali dei supermercati italiani con nomi italiani in etichetta e con l'area geografica di origine indicata come "Unione europea".

Tuttavia con l'entrata in vigore della norma abbiamo assistito anche ad una proliferazione sui mercati di oli extravergine etichettati come italiani, ben al di là in termini quantitativi del reale potenziale del sistema produttivo, dovuta essenzialmente a due grosse criticità del sistema di controllo: l'assenza di sistemi di indagine analitica ufficiale atti a discriminare le differenze in tema di origine e il valore legale nullo del documento di trasporto.

Ricordo alla Commissione che nel 2012 si chiuse con l'archiviazione dell'accusa di falso per due dirigenti e un funzionario della società spagnola "Sos Cuetara" oggi Deoleo proprietaria del marchio Carapelli, la lunga e complessa indagine portata avanti dal Corpo forestale dello Stato che mise in evidenza per la prima volta la pratica illecita della deodorazione mild (blanda) degli oli di oliva, con la seguente motivazione che "*...non può qualificarsi come atto pubblico*" visto che *non è formato dal pubblico ufficiale nell'esercizio delle sue funzioni, il documento di trasporto....*".

Per completezza dell'informazione debbo precisare che il documento era stato modificato ex post in seguito ad un accesso degli uomini del Nucleo agroalimentare forestale per renderlo conforme alla normativa vigente.

Documento di Trasporto (D.d.T.)

D.P.R. n.472 del 14.08.1996 - D.P.R. n. 696 del 21.12.1996

Numero IT 278/10	data: 28/04/2010	Riferimento:
Committente:		Destinatario:
Trasportatore:		Luogo di destinazione e variazioni (se diverso):

Descrizione della merce	Aspetto dei beni	Targa Autobotte	Peso Netto KG
OLIO DI OLIVA EXTRA VERGINE DESNOCCIOLATO ORIGINE COMUNITARIA	Liquido alla rinfusa	SA 40	30,380
14/1745			
ESTRATTO A FREDDO			
Causale di Trasporto			
Trasferimento			
Trasporto a cura del			
Data partenza	Ora partenza	Vettore Firma vettore o conducente	
28/04/2010	10:02		
Firma mittente		Firma del destinatario	

Documento di Trasporto (D.d.T.)

D.P.R. n.472 del 14.08.1996 - D.P.R. n. 696 del 21.12.1996

Numero IT 278/10	Data 28/04/2010	Riferimento:
Committente:		Destinatario: (\ ! FI
Trasportatore:		Luogo di destinazione e variazioni (se diverso):

Descrizione della merce	Aspetto dei beni	Targa Autobotte	Peso Netto KG
OLIO DI OLIVA EXTRA VERGINE DESNOCCIOLATO 1401745	liquido alla rinfusa	AA 401	39.380
Causale di Trasporto			
Trasferimento			
Trasporto a cura del			
Vettore			
Data partenza 28-04/2010	Ora partenza 10:02	Firma vettore o conducente	
Firma mittente		Firma del destinatario	

La conseguenza eclatante di questa illegale commercializzazione di olio di oliva l'abbiamo sotto gli occhi tutti ed è rappresentata dall'abbandono degli oliveti, un fenomeno ormai evidente in molte zone del nostro paese, anche per i costi del corretto smaltimento dei sottoprodotti di origine agricola necessari per non inquinare l'ambiente che sono diventati un peso insostenibile per le aziende se messo in relazione al costo zero del prodotto di importazione che non ha certamente sottoprodotti.

Il modus operandi del sistema illegale prevede anche il coinvolgimento di imprese cd. "cartiere", che emettono falsa documentazione sull'origine nazionale dell'olio extravergine di oliva, il quale spesso risulta di origine comunitaria o extra comunitaria e di laboratori che ne certificano la genuinità merceologica legale. In questo modo il prodotto giunge alla fase di imbottigliamento designato come "italiano", pronto per il confezionamento e la distribuzione sul mercato.

Tale criticità nella autenticazione scientifica dell'origine e/o l'assenza di marcatori molecolari è ancora più sentita nel settore lattiero-caseario laddove non esiste nessuna norma che obblighi l'operatore ad indicare in etichetta l'origine del latte per i formaggi non a indicazione geografica, ma cosa ancora più grave è che non vi è nessun obbligo di specificare la natura del latte.

Pertanto la prassi industriale di realizzare formaggi con derivati del latte e l'impossibilità scientifica di determinarne l'origine pone il settore lattiero caseario come uno dei settori più a rischio di frode.

E anche in questo caso il Nucleo Agroalimentare Forestale, come è stato per le indagini nel settore oleario svolte in collaborazione con il campus degli Alimenti di Cesena, sta lavorando con il Dipartimento di Scienze degli Alimenti dell'Università

di Parma al fine di discriminare ad esempio il vero Parmigiano Reggiano, grazie proprio alla scoperta scientifica fatta da un pool di ricercatori di alcune sostanze di origine microbica che sembrano essere esclusivamente presenti solo quando le mucche da latte vengono alimentate con insilati e che invece non compaiono ad esempio quando si analizzano formaggi che prevedono la sola alimentazione con foraggio della zona di origine, in modo da scoprire il vero Parmigiano Reggiano.

I traffici illeciti internazionali. La rete Opson

L'evoluzione delle frodi non poteva non interessare anche i mercati internazionali, proprio laddove è più alta la richiesta delle eccellenze italiane, infatti, assistiamo ad una crescita esponenziale di falso made in Italy, così come emerge anche dai risultati delle attività di cooperazione internazionale di polizia che il Corpo svolge tramite la rete Opson, che ad oggi consta dell'adesione di 51 Paesi.

Come è noto il Corpo forestale dello Stato ha promosso la costruzione della rete Opson attraverso l'organizzazione di due meeting sotto l'egida di Interpol e Europol svoltisi in Italia nel 2010 e 2013 ed in collaborazione con la Direzione centrale della polizia criminale del Ministero dell'Interno, proprio con il fine di aumentare la consapevolezza dell'importanza del contrasto al crimine agroalimentare in campo internazionale, partendo dal punto fermo che questo nuovo crimine deve essere affrontato con un differente approccio metodologico assimilandolo più ad un furto di diritto di proprietà intellettuale, come i furti che si riscontrano nei falsi prodotti a denominazione di origine protetta o nei falsi Made in Italy, appunto, che vanno a ledere un patrimonio di valori e di interessi collettivi, e non solo come un problema di sicurezza alimentare.

Abbiamo in corso diverse attività di indagine in collaborazione con altri organi di polizia, con la polizia danese ad esempio, stiamo indagando su delega della Procura della Repubblica di Siena in merito ad un vasto traffico di falsi vini italiani

Altre indagini in corso scaturiscono direttamente dagli stakeholders italiani e internazionali come i consorzi di tutela del Prosecco, del formaggio Gorgonzola e dell'olio Toscano, del Whisky scozzese o dello Champagne che hanno aderito alla rete Opson.

Alcune considerazioni conclusive riguardo il sistema sanzionatorio degli illeciti

Poiché la legislazione orizzontale che riguarda ad esempio l'etichettatura o la tracciabilità dei prodotti alimentari, ma anche quella verticale ovvero quella di settore in tema di alimenti (olio, vino, aceto, biologico, alimenti in genere...), è fitta di illeciti amministrativi che per quanto riguarda le relative modalità di commissione potrebbero sovrapporsi a condotte punite anche a diverso titolo di reato, mi corre l'obbligo di rappresentare alcune perplessità in merito all'applicazione dell'art. 9 della legge n. 689/1981, meglio noto come "principio di specialità", alla luce della sentenza Grande-Stevens del 26 febbraio 2013 della Corte di Giustizia Europea, in materia di abusi di mercato.

Come è noto agli operatori degli organi di controllo e delle ff.pp il principio di specialità stabilisce che laddove vi sia il concorso tra norme penali e violazioni di natura amministrativa si deve applicare *soltanto* quella dotata di elementi specializzanti ovvero quella di natura amministrativa.

Poiché la sentenza Grande-Stevens, pone seri dubbi di coerenza rispetto a due fondamentali principi sanciti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo: il diritto ad un equo processo (art. 6 § 1 della CEDU) ed il diritto a non essere giudicati o puniti due volte per lo stesso fatto (art. 4 del Protocollo n.7) in ossequio tra l'altro all'art. 649 c.p.p., nel settore delle frodi agroalimentari si dovrà risolvere di urgenza la questione della sovrapposizione delle sanzioni penali con illeciti amministrativi punitivi accertati nel corso delle medesime indagini penali **che potrebbe annullare la stessa azione penale.**

Da sottolineare inoltre, che mentre in caso di illecito penale vi è una netta separazione tra la polizia giudiziaria che può operare di iniziativa ma anche su

delega del Pm e l'organo giudicante della magistratura, in materia di illeciti di natura amministrativa può accadere e sovente accade, che l'organo accertatore delle violazioni è anche autorità amministrativa al quale inoltrare eventuali ricorsi. (Es.ICQRF)

Pertanto a titolo di esempio, potrà accadere in futuro che eventuali indagini che hanno fatto emergere come nel settore dell'olio extravergine di oliva la pratica illegale dell'olio deodorato venduto come extravergine che sono scaturite da un d.d.t. contraffatto o modificato, finirebbero con l'essere precluse in quanto tale condotta illecita potrebbe essere punita con una mera sanzione amministrativa.

In conclusione alla luce delle attività di indagine che il Corpo forestale dello Stato sta portando avanti in ambito territorio nazionale e internazionale che le frodi nel settore agroalimentare si sono certamente evolute e che quelle del terzo millennio sono sempre più transnazionali e oggetto di attenzione da parte della criminalità organizzata.

Le stesse vanno contrastate quindi con nuovi strumenti di indagine che vanno dall'utilizzo di metodi di analisi forense efficaci anche se non ufficiali e con l'ausilio di intercettazioni telefoniche o ambientali, stante l'assenza di prove ufficiali scientifiche di autenticazione degli alimenti.

Si è del parere infine di demandare al Giudice penale in via esclusiva la primazia, come del resto già recita l'art. 24 della legge 689/81 quando vi è la connessione obbiettiva con un reato, ovvero qualora l'esistenza di un reato dipenda proprio dall'accertamento di una violazione non costituente reato, anche quando non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta, il giudice penale competente a conoscere del reato è pure competente a decidere sulla predetta violazione e ad applicare con la sentenza di condanna la sanzione stabilita dalla legge per la violazione stessa.