



# CIVIC

COMMON INTERVENTION  
ON VULNERABILITIES IN CHAINS

## Le vulnerabilità nelle filiere dell'olio extravergine di oliva e del Parmigiano Reggiano Dop



Corpo Forestale dello Stato



LEGAMBIENTE



AGENZIA DELLE DOGANE  
E DEI MONOPOLI



Co-funded by the Prevention of and Fight against  
Crime Programme of the European Union.  
HOME/2013/ISEC/AG/FINEC/4000005244

<b>Premessa</b>	<b>2</b>
<b>I controlli</b>	<b>4</b>
<b>Le vulnerabilità nelle filiere</b>	<b>9</b>
<b>Le criticità delle filiere aziendali internazionali</b>	<b>18</b>



**Le vulnerabilità nelle filiere  
dell'olio extravergine di oliva  
e del Parmigiano Reggiano Dop**

## Premessa

L'agroalimentare italiano gode di un ampio riconoscimento a livello internazionale, con particolare riguardo ai prodotti di qualità e tipici certificati, rappresentando una delle massime espressioni del made in Italy. Con un totale di 269 prodotti registrati – 161 DOP, 106 IGP e 2 STG – l'Italia rimane alla guida dei Paesi europei per numero di denominazioni di origine riconosciute.

Nel 2014 per numero di nuove denominazioni riconosciute, con 8 new entry distribuite in cinque diversi comparti, è risultata seconda solo alla Francia (che ha registrato nello stesso periodo 11 prodotti).

### Prodotti italiani a Denominazione di Origine (D.O.)

	2013	2014	Variazione 2014/2013
Denominazione di origine protetta (DOP)	158	161	3
Indicazione geografica protetta (IGC)	101	106	5
Specialità tradizionale garantita (STG)	2	2	0
<b>Totale</b>	<b>261</b>	<b>269</b>	<b>8</b>

Fonte: elaborazione Fondazione Qualivita su dati UE. Dati aggiornati al 30/11/2014

Il comparto che conta il maggior numero di prodotti agroalimentari è quello degli ortofrutticoli e cereali (103 prodotti), che cresce di 2 nuove registrazioni nel 2014.

Gli altri comparti principali sono i formaggi con 49 prodotti (+ 2 nel 2014), gli oli e grassi – che rimangono invariati rispetto al 2013 con 43 prodotti – e i prodotti a base di carne con 38 prodotti, (+1 rispetto al 2014), seguiti dalla panetteria con 10 prodotti (+ 2 rispetto al 2014).

### Prodotti italiani a Denominazione di Origine (D.O.) suddivisi per comparto

	2013	2014	Variazione 2014/2013
Ortofrutticolo	101	103	2
Formaggi	47	49	2
Oli e grassi	43	43	0
Prodotti a base di carne	37	38	1
Prodotti di panetteria	8	10	2
Altri prodotti dell'all.1	8	8	0
Carni fresche	5	5	0
Altri di origine animale	4	5	1
Pesci	5	5	0
Pasta alimentare	2	2	0
Oli essenziali	1	1	0
<b>Totale</b>	<b>261</b>	<b>269</b>	<b>8</b>

Fonte: Elaborazione Fondazione Qualivita su dati EU. Dati aggiornati al 30/11/2014

Sul piano economico, questo paniere oggi raggiunge un fatturato di circa 12 miliardi di Euro all'anno. Il settore dei formaggi è il principale comparto delle DOP e IGP in termini di fatturato al dettaglio sul mercato nazionale e per il fatturato relativo alla prima fase di scambio, comprensivo dell'export. In base ai dati dell'ultimo rapporto Qualivita a cura dell'Ismea, infatti, nel 2013 la produzione certificata di formaggi a denominazione di origine ha registrato una sostanziale stabilità, dovuta al compensarsi di fenomeni espansivi delle quantità certificate, come nel caso del Parmigiano-Reggiano DOP (+3,3%) e del Gorgonzola DOP (+4%) e flessivi, come è avvenuto per il Pecorino Romano DOP (-4,4%) e in misura minore per il Grana Padano DOP (-0,7%). Risulta invece sostanzialmente in linea con la media la produzione di Mozzarella di Bufala Campana DOP.

#### La produzione certificata di formaggi DOP e IGP (tonnellate).

	2012	2013	Peso % 2013	Variazione % 2013/2012
Grana Padano DOP	170.358	168.138	35.9	-0,7%
Parmigiano – Reggiano DOP	121.115	125.074	26.5	3.3%
Gorgonzola DOP	37.122	50.107	10.6	4.0%
Mozzarella di Bufala Campana DOP	25.784	37.308	7.9	0.5%
Pecorino Romano DOP	23.362	24.660	5.2	-4.4%
Asiago DOP	8.320	21.828	4.6	-6.6%
Taleggio DOP	6.900	8.653	1.8	4.0%
Montasio DOP	6.918	6.094	1.3	-11.7%
Provolone Valpadana DOP	3.552	5.622	1.2	-18.7%
Quartirolo Lombardo DOP	19.058	3.755	0.8	5.7%
Altri Prodotti	470.677	19.443	4.1	2.0%
<b>Totale</b>	<b>470.677</b>	<b>471.682</b>	<b>100</b>	<b>0.2%</b>

Fonte: Indagine Qualivita – Ismea 2014

Per quanto riguarda il settore oleario: i dati mettono in luce le significative difficoltà dell'export nell'ultimo anno, spesso legate alla diffusione di truffe e contraffazioni. Indicatori negativi, questi ultimi, strettamente correlati ad un calo di produzione e ad un abbassamento dei prezzi che rischia di penalizzare tutto il comparto.

Secondo quanto indicato dal già citato Rapporto Qualivita, il comparto degli oli extravergini di oliva si pone al quinto posto nella graduatoria del valore alla prima fase di scambio delle DOP e IGP, con un giro d'affari di oltre 84 milioni di euro. Questo settore continua a presentare un'incidenza molto bassa rispetto al valore complessivo del comparto a marchio di origine, pari a circa l'1% sia nelle fasi a monte che a valle della filiera. Nel 2013 la produzione certificata è aumentata di poco più del 2%, grazie ai diffusi incrementi registrati dalle principali produzioni.

## I controlli

Sono proprio i prodotti tipici certificati a essere i più esposti alla contraffazione e in genera ai tentativi di imitazione e di usurpazione di marchi, per ovvie ragioni di opportunità economiche. Non a caso, a essere più colpite sono le prime 10 Dop e Igp italiane, che nel 2011 rappresentavano da sole più dell'80% del fatturato complessivo. In particolare il Parmigiano Reggiano Dop, che nel 2011 presentava un fatturato al consumo di 2,29 miliardi, pari al 18% dell'intera quota del settore delle indicazioni protette in Italia. La contraffazione, tuttavia, colpisce pesantemente anche il comparto dell'olio extravergine di oliva (Oevo), che in Italia vanta ben 42 Dop e 1 Igp, ma soprattutto rappresenta uno dei simboli indiscussi del made in Italy: basti pensare che il nostro Paese, con le sue circa 550mila tonnellate di olio extra vergine di oliva prodotte annualmente, rappresenta circa il 17% della produzione mondiale. Un quantitativo non sufficiente a coprire la domanda, nemmeno quella nazionale che, con un consumo pro capite pari a circa 12 kg annui, necessita di importare un terzo del prodotto (circa 750mila tonnellate). Ne consegue che mediamente una bottiglia di olio extra vergine di oliva su tre non contiene olio di origine italiana, con tutte le connesse problematiche legate ai rischi concreti di sofisticazioni, di tentativi di evocazione, di frodi sulla qualità e sulla stessa origine (soprattutto laddove non è specificata).



Se a livello nazionale, come appena detto, le disponibilità di olio Evo totali (considerate come somma delle produzioni, importazioni e variazioni delle scorte) negli ultimi quattro anni sono state in media pari a 1,1 milioni di tonnellate, poco più di 500mila tonnellate derivano dalla produzione nazionale mentre la restante è di importazione. Quindi, si è assistito ad una progressiva flessione delle produzioni interne e ad una costante crescita degli approvvigionamenti dall'estero, Spagna in primo luogo, che ha aperto il nostro paese all'ingresso di enormi partite di olio extra vergine di oliva, destinato alle miscele su grande scala.

Venendo ai risultati dell'azione repressiva, solo nell'ultimo anno (2014) il Corpo forestale dello Stato ha sequestrato oltre 54mila ettolitri di prodotti legati alla filiera olearia, lattiero casearia e vitivinicola; ha svolto oltre 200 controlli sul Parmigiano Reggiano Dop e più di 460 controlli relativamente al comparto oleario, sequestrando circa 3 tonnellate di falso Parmigiano Reggiano e circa 17mila litri di olio extravergine di oliva per mancanza della tracciabilità o perché sofisticato. Inoltre, nel caso del formaggio, sono state denunciate 6 persone, mentre nel comparto oleario sono state emesse sanzioni per un valore di oltre 18mila euro.





Dal 2009 l'ambito agroalimentare è divenuto uno dei settori prioritari di interventi per le azioni della Agenzia delle dogane e dei monopoli. Monitorando i flussi commerciali internazionali, le attività condotte a livello nazionale dalle unità della Direzione centrale antifrode e controlli, unite all'esperienza operativa acquisita dagli uffici doganali territoriali, ha consentito di condurre, in esito a una specifica attività di analisi preventiva, numerose attività di controllo e di investigazione nei confronti di aziende attive nel commercio internazionale di prodotti agroalimentari. In dettaglio, nel corso del 2014 le verifiche sugli scambi di beni del settore agroalimentare hanno riguardato:

- Oltre 26 mila bollette doganali (singoli) in importazione, corrispondenti ad oltre 3 milioni tonnellate di prodotti agroalimentari per un controvalore di oltre 1 miliardo di euro;
- Oltre 38 mila bollette doganali (singoli) in esportazione, pari a quasi 153mila tonnellate di prodotti agroalimentari del valore di quasi 300 milioni di euro

Analizzando le risultanze presenti nella Banca dati antifrode dell'Agenzia (BDA )<sup>1</sup> nel periodo gennaio 2014 – maggio 2015, si rilevano - tra le violazioni concernenti il settore agroalimentare - 63<sup>2</sup> notizie di reato inoltrate alle Procure di Perugia, Civitavecchia, Bari, Milano, Livorno, Napoli e Salerno, per un quantitativo di circa 630 tonnellate di prodotti alimentari sequestrati e un controvalore di oltre 2 milioni di euro.

**1** La rilevazione dei procedimenti penali presenti nella Banca Dati Antifrode riguarda esclusivamente le irregolarità accertate da funzionari dell'Agenzia delle Dogane. Detta rilevazione non è da considerare esaustiva poiché l'Agenzia, quale Organo di P.G. a competenza settoriale, non avente la qualifica di "forza di polizia" non accede, né inserisce i dati nel sistema denominato S.D.I. del Ministero dell'Interno gestita a termini della Legge n. 121 del 1981.

**2** Riferibili solo ad aziende. Per quanto concerne il controllo passeggeri presso aeroporti e porti, nel 2014, sono 216 i soggetti denunciati per il trasporto illecito di oltre 33 tonnellate di prodotti alimentari per un controvalore di oltre 140 mila euro.

La tabella che segue riepiloga, distinguendole per tipologia di operazione doganale, le Comunicazioni di Notizie di Reato (CNR) redatte dal personale dell'Agenzia nello stesso periodo.

**Settore Agroalimentare - Comunicazioni di notizie di reato (CNR)  
a carico di persone giuridiche per tipologia di operazione doganale**

	<b>Numero di CNR</b>	<b>Quantità in Kg</b>	<b>Valore in €</b>
Esportazioni	37	275.011	729.436
Importazioni	11	187.385	428.948
Deposito	1	-	-
Riesportazione	1	3.364	17.921
Verifica interna	6	46.464	1.236.588
Transito	7	119.558	89.446
<b>Totale</b>	<b>63</b>	<b>631.782</b>	<b>2.502.339</b>

*Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli. Maggio 2014 - maggio 2015*

Dall'analisi dei dati è importante evidenziare due aspetti: il primo riguarda il dato relativo alle importazioni, che comprende le contestazioni di reati anche in campo tributario o tipicamente connessi alla verifica doganale delle attestazioni di origine o provenienza; il secondo, i dati riferibili alle esportazioni in riferimento a reati quali la frode in commercio (art. 515 c.p.) e connessi alla qualità della merce dichiarata per l'esportazione. Se nelle fasi di ingresso nel nostro paese è principalmente l'origine dei prodotti a essere falsificata – che successivamente saranno lavorate e marchiate come mero Made in Italy – , in uscita è soprattutto la qualità dei prodotti a essere usata come moneta criminale da parte dei trafficanti.

Un fenomeno criminale costantemente in ascesa, quindi, che attanaglia l'intero settore agroalimentare, anche in una fase di conclamata recessione dell'economia italiana, spingendo in alto il business complessivo: che con un aumento del 10% in un anno ha raggiunto nel 2014 – secondo le stime di Eurispes e Coldiretti<sup>3</sup> – i 15,4 miliardi di euro.

<sup>3</sup> Terzo Rapporto Agromafie 2015 a cura di Coldiretti, Eurispes e Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare, Roma gennaio 2015





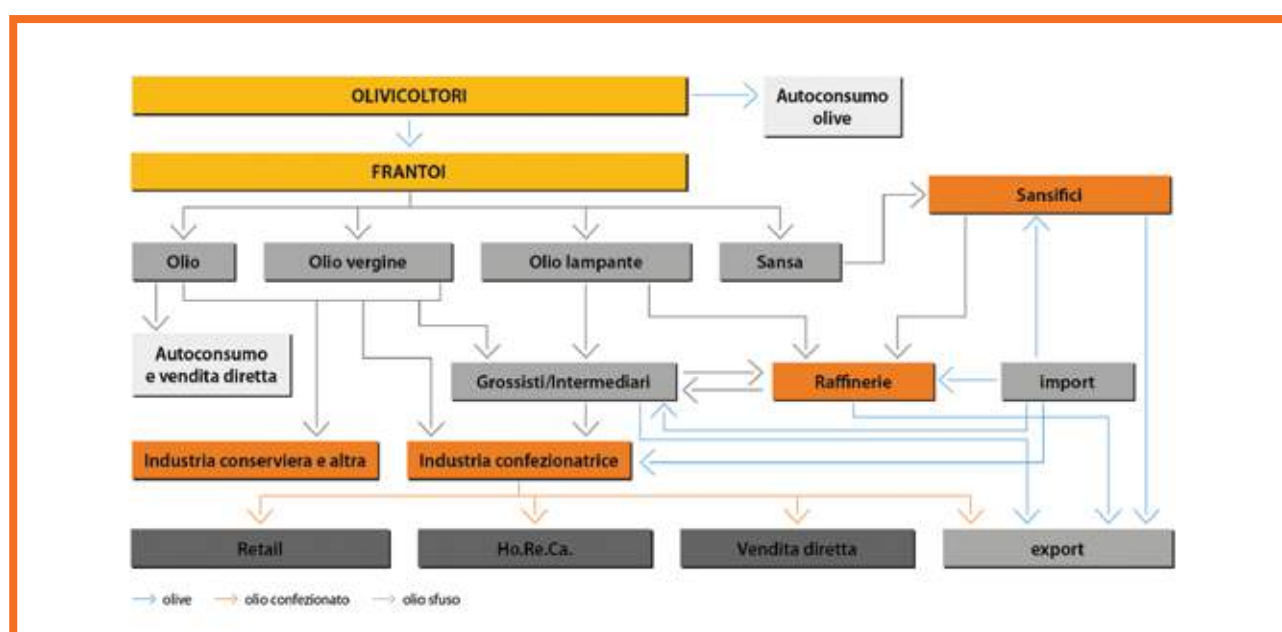
Produzione, distribuzione, vendita sono, dunque, sempre più penetrate e condizionate dal potere criminale, esercitato ormai in forme sempre più raffinate attraverso la finanza, gli incroci e gli intrecci societari, la conquista di marchi prestigiosi, il condizionamento del mercato, l'imposizione degli stessi modelli di consumo. Le agromafie si muovono su scala globale senza comunque perdere il controllo sociale ed economico nei territori d'origine, perché è attraverso il controllo del territorio che si producono ricchezza, alleanze, consenso. Specialmente nel Mezzogiorno, costretto ad aggiungere alla storica crisi economica e occupazionale, sempre più aggravata dall'attuale congiuntura internazionale, la persistenza di un'economia predatoria e asfissiante messa in campo delle varie consorterie criminali. Il modello economico-criminale è stato comunque replicato su scala nazionale e internazionale, come ben delineato in diversi riscontri investigativi: anche in questi casi si va dall'accaparramento dei terreni e della manodopera agricola al controllo della produzione, dal trasporto su gomma allo stoccaggio della merce, dall'intermediazione commerciale alla fissazione dei prezzi, fino ad arrivare agli ingenti investimenti destinati all'acquisto di supermercati o centri commerciali in cui possono trovare ambito privilegiato di impiego i proventi illeciti, anche in termini di riciclaggio. I capitali accumulati sul territorio dagli agromafiosi, attraverso le mille forme di sfruttamento e di illegalità, si sublimano poi nei grossi mercati ortofrutticoli italiani ed europei, dove è più facile renderne anonima la presenza e dove possono confondersi infettando pezzi interi di buona economia. Vengono rilevati, attraverso prestanome e intermediari compiacenti, imprese, alberghi, pubblici esercizi, attività commerciali soprattutto nel settore della distribuzione della filiera agroalimentare, creando, di fatto, un circuito vizioso: produzione, trasporto, distribuzione, vendita, realizzando appieno lo slogan dal produttore al consumatore.

Dall'analisi investigativa emerge che gli interessi criminali sono rivolti sempre di più verso le forme di investimento nelle catene commerciali della grande distribuzione, nella ristorazione e nelle aree agro-turistiche, avendo sempre un occhio di riguardo verso i mercati della contraffazione e delle sofisticazione alimentari. Poste queste premesse, la guida e il supporto delle istituzioni pubbliche sono quindi necessarie e in questa direzione vanno alcune delle misure volute dal MIPAAF e contenute nel cosiddetto "Sblocca Italia". Misure dirette specificamente alla tutela e alla valorizzazione dei prodotti di qualità a marchio di origine. In particolare, sono due le misure rilevanti che prevedono azioni e dotazioni finanziarie. La prima riguarda un piano straordinario per la promozione del Made in Italy dei "marchi e delle certificazioni di qualità e di origine delle imprese e dei prodotti", dando un segnale che va nella giusta direzione per sopperire all'attuale mancanza di strategie sistemiche di lungo termine nei mercati esteri. La seconda, altrettanto importante, è la misura di contrasto al dilagante fenomeno dell'Italian sounding che prevede la realizzazione di campagne di promozione strategica nei mercati più significativi.

## Vulnerabilità nelle filiere

Rispetto alle due filiere scelte come casi studio per il progetto – quella dell'olio extra vergine di oliva e quella del Parmigiano Reggiano DOP – i rischi di vulnerabilità alle pratiche illegali sono simili dal punto di vista generale e differenti da un punto di vista pratico, tenuto conto delle peculiarità del settore. Tenuto conto che sia per gli oli extra vergini di oliva che per il parmigiano Dop il grado di invasività criminale nella filiera è alto, soprattutto rispetto alle azioni di frode, contraffazione e/o sofisticazione del marchio e del prodotto stesso.

Per quanto riguarda la filiera dell'**olio extra vergine di oliva**, prima di tutto bisogna individuarne alcune caratteristiche specifiche: la prima è che il settore non contempla una divisione netta tra le diverse fasi della filiera e non c'è una separazione evidente tra la prima trasformazione, quindi l'attività legata ai frantoi, e la seconda trasformazione, afferente all'industria di imbottigliamento ed alla successiva commercializzazione. La seconda caratteristica è che ci sono aziende di dimensioni medio-piccole, che sono solidamente integrate verticalmente, curando l'intera fase dalla raccolta alla definitiva commercializzazione; e quelle di grandi dimensioni che, invece, hanno una spiccata specializzazione, articolata con l'ingresso di diversi operatori. In quest'ultimo caso, tra l'acquisizione dell'olio presso i fornitori, l'eventuale miscelazione, l'imbottigliamento e la commercializzazione, la presenza di altri operatori allunga la filiera, potendo – in linea teorica, anche se non mancano i riscontri investigativi – in questo modo allargare le maglie alle penetrazioni criminali. Quindi, la peculiarità del settore olio extravergine di oliva è data dalle differenti caratteristiche degli attori che vi operano all'interno e dalle singole filiere implementate.



Dalle indagini giudiziarie emerge con forza che una buona fetta di illegalità si consuma sulla dimensione internazionale, sfruttando le discrepanze nei sistemi normativi e di controllo. La maggior parte delle comunicazioni di notizie di reato (CNR) redatte dall’Agenzia delle dogane nel periodo preso in esame (gennaio 2014-maggio 2015) per la violazione di norme del settore agroalimentare ha avuto ad oggetto spedizioni di merce destinata all’esportazione. L’esperienza operativa acquisita dagli uffici doganali periferici e dalla Direzione Centrale Antifrode e Controlli fa, infatti, ritenere che le violazioni accertate all’esportazione possono essere riferite, in gran parte, ad operazioni di trasformazione di materie prime nazionali ed estere con successiva esportazione dei prodotti ottenuti (si pensi, per esempio, alla miscelazione di oli d’oliva di provenienza estera con prodotto nazionale, ovvero all’esportazione di prodotti ottenuti per diluizione del triplo concentrato di pomodoro di origine cinese).

Di seguito si espongono i dati delle notizie di reato predisposte dagli uffici doganali nazionali, distinte per settore merceologico.

**Settore Agroalimentare - Comunicazioni di notizie di reato (CNR)  
suddivise per categorie merceologiche**

	<b>Numero di CNR</b>	<b>Incidenza %</b>
Olio di oliva	37	59%
Pesci, Crostacei, Molluschi	6	10%
Preparazioni di Ortaggi, Legumi, di Frutta o di altre parti di piante	4	6%
Preparazioni alimentari diverse	5	8%
Bevande, liquidi alcolici ed aceti	4	6%
Carni e frattaglie commestibili	1	2%
latte e derivati dal latte	1	2%
Funghi	1	2%
Caffe	1	2%
Caramelle	1	2%
Paste Alimentari	2	3%
<b>Totale</b>	<b>63</b>	

*Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli. Gennaio 2014 – Maggio 2015*



La tabella che precede evidenzia come nel periodo preso in considerazione, il settore principalmente interessato dalle denunce redatte dal personale doganale è quello dell'olio extravergine di oliva. Con un alto tasso di reiterazione del crimine in oggetto, si deve pure rilevare. La motivazione dell'alto ricorso all'illegalità in questo settore risiede essenzialmente su due aspetti: il primo, l'alto valore aggiunto di uno dei pezzi più pregiati del nostro Made in Italy; il secondo, per la particolare attenzione investigativa che si è voluta riservare al settore, considerato tra i principali settori a rischio di contraffazione.

Le pregresse esperienze acquisite sul campo, basate su attente analisi dei flussi commerciali di prodotto estero destinato alla miscelazione con prodotto nazionale ai fini dell'ottenimento di olio extravergine di oliva "italiano", oltre che le note difficoltà produttive che hanno recentemente caratterizzato il settore oleario nazionale, hanno suggerito un maggiore orientamento dell'azione delle dogane a tutela del settore agroalimentare nazionale, concentrati verso i flussi in esportazione. I dati esposti confermano inoltre che tale indicazione di priorità non ha comunque fatto venir meno l'attenzione che le dogane rivolgono alla tutela della regolarità dei flussi in entrata nel territorio dello Stato, dichiarati in importazione (provenienti da paesi non appartenenti alla Unione Europea) o in regime intracomunitario (provenienti da altri Stati Membri della U.E.).

Dal 2011 ad oggi, infatti, sono state inoltrate dagli Uffici Doganali a varie Procure della Repubblica 86 denunce per frode in commercio nel settore dell'olio di oliva, prevista e punita dall'art.515 c.p. (ed in alcuni casi anche di irregolare dichiarazione di origine – art.517 c.p. ). Le 86 ipotesi di reato segnalate sono risultate al momento riferibili ad 8 aziende del Centro Italia che commercializzano olio extravergine di oliva.

Con particolare riferimento all'Olio extravergine di oliva (VD 1509), prodotto per il quale nel periodo in esame sono state redatte il maggior numero di Notizie di Reato da personale delle dogane, si schematizzano di seguito le tipologie di operazioni dalle quali sono scaturite le CNR depositate in differenti Procure della Repubblica. Anche lo schema che precede mostra come le esportazioni siano state nel periodo considerato la tipologia di operazioni doganali dalle quali ha avuto origine il maggior numero di CNR presso le varie Procure d'Italia. Infatti, si evidenzia come quasi l'80% delle CNR concernenti olio extravergine di oliva dichiarato alla voce doganale 1509 - siano collegate a dichiarazioni di esportazione.

**Settore Agroalimentare - Comunicazioni di notizie di reato (CNR)  
concernenti olio di oliva di cui la voce doganale 1509**

	Numero di CNR	Rapporto %su totale CNR
Esportazione	29	78%
Deposito	1	3%
Importazione	1	3%
Reimportazione	1	3%
Riesportazione	1	3%
Verifica interna	4	11%
<b>Totale</b>	<b>37</b>	

*Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli. Gennaio 2014 – Maggio 2015*

Le spedizioni principalmente dirette verso Stati Uniti e Canada, riguardavano Oevo dichiarato come extravergine di oliva ma accertato e riclassificato, a seguito di analisi chimiche ed organolettiche (panel test) effettuate dai Laboratori Chimici dell’Agenzia, come semplice Olio Vergine di Oliva.

L’attuazione di specifiche misure di prevenzione e repressione delle frodi nel comparto Oevo ha consentito di raggiungere risultati di particolare rilevanza, permettendo di identificare determinate filiere aziendali composte da miscelatori di olio di oliva di provenienza spagnola, caratterizzate da relazioni societarie strettamente interconnesse con gruppi aziendali italo-spagnoli in grado di condizionare le dinamiche dell’intero mercato internazionale dell’Oevo, sia in ordine alla qualità del prodotto che al valore dichiarato al momento delle transazioni di acquisto e vendita.

L’analisi dei traffici commerciali e delle spedizioni internazionali ha fatto emergere alcune anomalie di fondo – connesse, in particolare, ai valori sottesi alle operazioni di importazione – che hanno confermato la necessità di monitorare attentamente il percorso commerciale dell’Oevo partendo proprio dalla mappatura delle aree di produzione sul territorio nazionale, la cui conoscenza costituisce uno degli elementi fondamentali per l’individuazione dei fenomeni fraudolenti connessi al suo intero ciclo commerciale. Uno degli elementi “critici” rilevati è stata l’uniformità del valore medio per chilogrammo – pari a circa 2,5 euro/Kg indifferente alle oscillazioni del quantitativo acquistato. Per dette attività di controllo e repressione degli illeciti del settore, la Direzione Centrale Antifrode e Controlli ha agito in sinergia con la Direzione Centrale Laboratori Chimici e con i Laboratori Chimici territoriali specializzati, effettuando - dal 2009 a tutt’oggi - centinaia di prelievi campioni e centinaia di analisi di laboratorio e organolettico-sensoriali per il settore dell’Oevo<sup>4</sup>.

Tra le azioni sinergiche finora realizzate, si segnala l’operazione “Arbequino”, una delle più importanti azioni di tutela della qualità del nostro Oevo degli ultimi anni, coordinata dalla Procura della Repubblica di Siena e svolta, nel 2012, dalla Guardia di Finanza e dall’I.C.Q.R.F. del Ministero Politiche Agricole Alimentari e forestali e dall’Agenzia delle Dogane con l’apporto anche della Polizia di Stato. In quell’occasione, l’analisi dei traffici commerciali e delle spedizioni internazionali ha identificato e monitorato le filiere aziendali e le spedizioni a maggiore rischio specifico portando al sequestro di migliaia di litri di olio di oliva commercializzato irregolarmente. Le indagini hanno dimostrato il grado di elevata sofisticazione della frode. Le miscele, infatti, erano condotte con l’uso di appositi software che consentivano di mantenere, per il prodotto ottenuto, la soglia di 75 mg/kg Alchil Esteri, limite massimo ammesso per gli oli classificati quali extravergini di Oliva. Solo grazie al contributo dei laboratori chimici dell’Agenzia e della competente Direzione Centrale, a mezzo degli esami organolettici (panel test), è stato possibile accertare la reale qualità del prodotto e riclassificare lo stesso ad Olio Vergine di Oliva<sup>5</sup>.

In questo senso, di significativa importanza appaiono i primi esiti del questionario rivolto agli operatori nell’ambito del progetto CIVIC, poiché le risposte fornite indicano quanto la maggioranza dei soggetti interpellati abbiano ritenuto le industrie di miscelazione il punto più critico della filiera.



<sup>4</sup> Negli ultimi anni, l’Agenzia, inoltre, ha realizzato intese con il Corpo Forestale dello Stato e con l’Istituto San Michele all’Adige, per effettuare la classificazione isotopica dell’olio di oliva di provenienza tunisina.

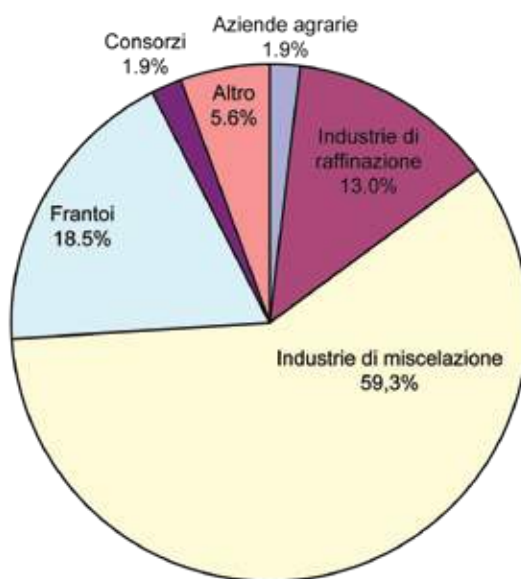


Nell'ottica di un'analisi sulle vulnerabilità, è evidente che tracciare e intercettare nel modo migliore – cioè fattibile da un punto di vista pratico ed economicamente sostenibile – le tipologie di approvvigionamento esterno, le forniture, le varianti di cultivar, compresa l'origine geografica della materia prima, permetterebbe un controllo più mirato lungo tutti i passaggi di filiera, amplificando ancora di più il rispetto delle norme in materia di certificazioni di qualità e tipiche.

Nel caso della filiera dell'Oevo, infatti, l'illegalità si palesa soprattutto nella discrasia tra ciò che stabilisce la legge e ciò che invece accade nella realtà. La fase della miscelazione appare la più esposta alle pratiche illegali, seguita dalle attività legate alla raffinazione. È evidente che se i prodotti e le filiere sono certificate e controllate in maniera puntuale i rischi diminuiscono fino ad annullarsi; ovviamente vale anche il contrario, cioè filiere troppo lunghe e poco trasparenti sono ad alto tasso di rischio.

Il contrasto alle frodi e contraffazioni, sempre più sofisticate e difficile da intercettare nei flussi globali di merci e prodotti, ha costretto il Legislatore italiano a correre ai ripari per dotare le autorità di controllo di adeguati ed efficaci strumenti repressivi. Uno dei provvedimenti più importanti risale alla Legge Sviluppo del 23 luglio 2009, n. 99, che ha inserito all'art. 15 nel codice penale il reato di contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari.

**Quale punto della filiera produttiva di un OEVO ritiene più vulnerabile sotto il profilo di possibili sacche di illegalità.**



Fonte: sondaggio Eurispes per CIVIC

Più recentemente, un altro risultato a difesa del Made in Italy è stato raggiunto con il Pacchetto Qualità sui prodotti agricoli e l'introduzione del principio secondo il quale gli stati membri dell'Ue possono adottare le misure necessarie alla tutela delle indicazioni geografiche, senza che sia più necessaria una denuncia di parte affinché si attivi il processo di protezione su un prodotto riconosciuto a livello comunitario. È stata decisiva anche l'adozione da parte della Commissione Europea di una riforma del pacchetto igiene che introduce il principio di sicurezza alimentare dal seme alla tavola.

Ma ancora molto rimane da fare. Da questo punto di vista si considera necessario dotare le autorità di controllo di nuovi metodi sperimentali di indagine analitica, volti all'individuazione dell'origine dell'olio extra vergine di oliva mediante l'uso combinato dell'analisi isotopica e del profilo NMR (Risonanza Magnetica Nucleare). Mentre, a garanzia della trasparenza della comunicazione, sarebbe utile la realizzazione di un sito internet unico con l'elenco di tutte le aziende aderenti ai vari Consorzi, per la valorizzazione dei prodotti a indicazione protetta (Dop/Igp) e contenente i riferimenti al tipo di prodotto, alle caratteristiche commerciali, comprese le foto del logo e degli elementi oggetto della tutela (qualità, zona di produzione, etc.), in italiano e in inglese. In definitiva, un approccio globale è l'unico modo per combattere una frode sempre più globale.

In generale, quindi, le tecniche di monitoraggio e di analisi messe in campo dalle autorità di controllo consentono di evidenziare, anche nell'ambito del progetto CIVIC, l'importanza di migliorare ancora di più l'intero dispositivo nazionale posto a tutela della qualità dell'olio di oliva italiano, riducendo, tra l'altro, le criticità derivanti dalla frammentarietà delle informazioni disponibili per gli organi di controllo, per la prevenzione e repressione degli illeciti. Dalla mobilità dei flussi del commercio internazionale e dalla sostanziale libertà di circolazione delle spedizioni dirette all'esportazione discende come dato di fatto, per esempio, che le sedi legali delle società segnalate alle Procure competenti spesso sono diverse e distanti geograficamente dal luogo di valico e di accertamento della violazione, comportando così criticità per il coordinamento delle indagini, per la mappatura dei rischi a livello locale e per la valutazione degli elementi territoriali a conoscenza dell'Autorità Giudiziaria.

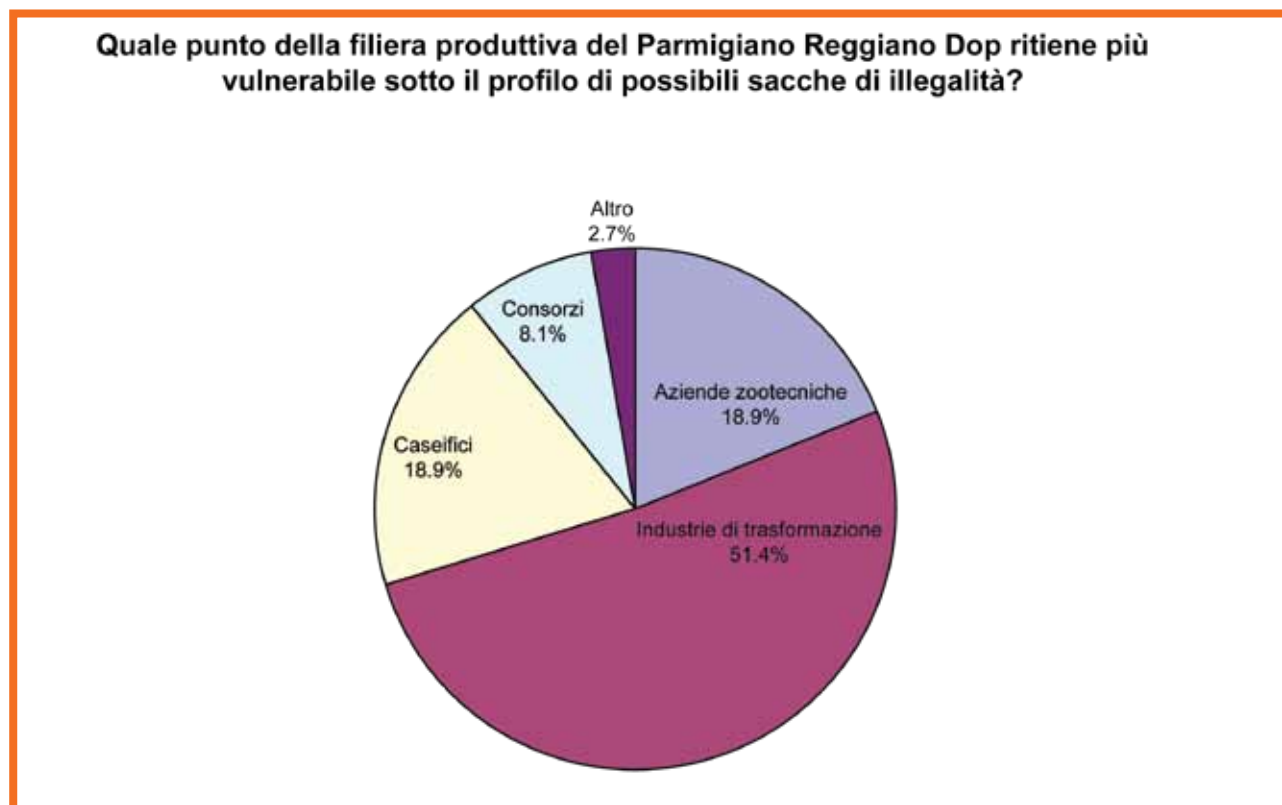
Venendo al **Parmigiano Reggiano Dop**, questo prodotto può a ben ragione essere considerato come il re dei formaggi di qualità certificati e uno dei simboli più noti del made in Italy in tutto il mondo. Si tratta di un formaggio a denominazione d'origine protetta, per i suoi tratti distintivi e per il suo legame con la zona di origine, da un sistema di norme Ue volte a tutelare allo stesso tempo i consumatori e i produttori. Infatti, solo il formaggio ottenuto secondo le regole del Disciplinare di Produzione può essere denominato Parmigiano-Reggiano e riportare sulla forma i marchi e contrassegni che, nella loro integrità, lo identificano come prodotto DOP. La produzione del latte e la trasformazione in formaggio avvengono esclusivamente nelle province di: Parma, Reggio Emilia, Modena, Bologna alla sinistra del fiume Reno e Mantova alla destra del fiume Po.

Visto l'alto valore aggiunto, sia in Italia che nel resto del mondo arrivano grosse quantità di forme di cosiddetto Parmigiano Reggiano (e di Grana Padano) che non rispettano gli standard di qualità previsti dal marchio, in quanto frutto di mera contraffazione. Solo per fare un esempio, al momento in cui si scrive, è in corso un'indagine della Procura reggiana per frode nell'esercizio del commercio e contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari. Ad essere coinvolti sono alcuni produttori e imprenditori che, secondo le indagini, producevano Parmigiano Reggiano e Grana Padano contraffatti, immettendoli sul mercato italiano e soprattutto straniero, senza rispettare i requisiti richiesti. Formaggi non corrispondenti ai canoni stabiliti, in cui si potevano vedere buchi e fessurazioni, croste irregolari, e in cui risultava essere stato utilizzato un conservante che consente di prolungare lo stato di preservazione degli alimenti.

**5** Il Regolamento (CEE) n. 2568/91 della Commissione, modificato dal Reg. CE 640/2008, oltre ai parametri chimicofisici e ai relativi limiti analitici necessari a garantire la genuinità e la qualità di un olio d'oliva, ha previsto anche un esame organolettico "Panel - test" sugli oli d'oliva vergini come parametro di valutazione della qualità. Le norme relative alla metodologia e ai criteri di valutazione, nonché gli strumenti per la valutazione sensoriale, sono riportati nell'All. XII del suddetto Regolamento. Tutti i Panel delle Dogane operano in regime di qualità in conformità alla norma UNI EN ISO/IEC 17025 e tre Comitati di assaggio operanti presso i Laboratori chimici di Palermo, Genova e Roma hanno ottenuto, da parte di ACCREDIA (Ente Italiano di Accreditamento dei Laboratori), l'accREDITAMENTO per la "valutazione organolettica degli oli di oliva vergini".



Anche per quanto riguarda il Parmigiano Reggiano, secondo gli investigatori, il punto della filiera più vulnerabile sono considerate le industrie di trasformazione. Di seguito si espone l'approfondimento sugli esiti di alcuni dei quesiti oggetto del questionario inoltrato agli operatori del settore.



Fonte: sondaggio Eurispes per CIVIC

La concorrenza dei falsi di (pessima) qualità e spacciati per "made in Italy" è uno dei principali problemi che affligge questa filiera. Per tale motivo, va subito detto che sarebbe necessario dotarsi di etichette alimentari con l'indicazione della sede di stabilimento di produzione, facile per segnalare quanto meno se il prodotto sia stato fatto realmente in Italia. Ancora oggi, infatti, la normativa non si esprime chiaramente affinché l'origine delle materie prime in etichettatura diventi un obbligo per le produzioni.

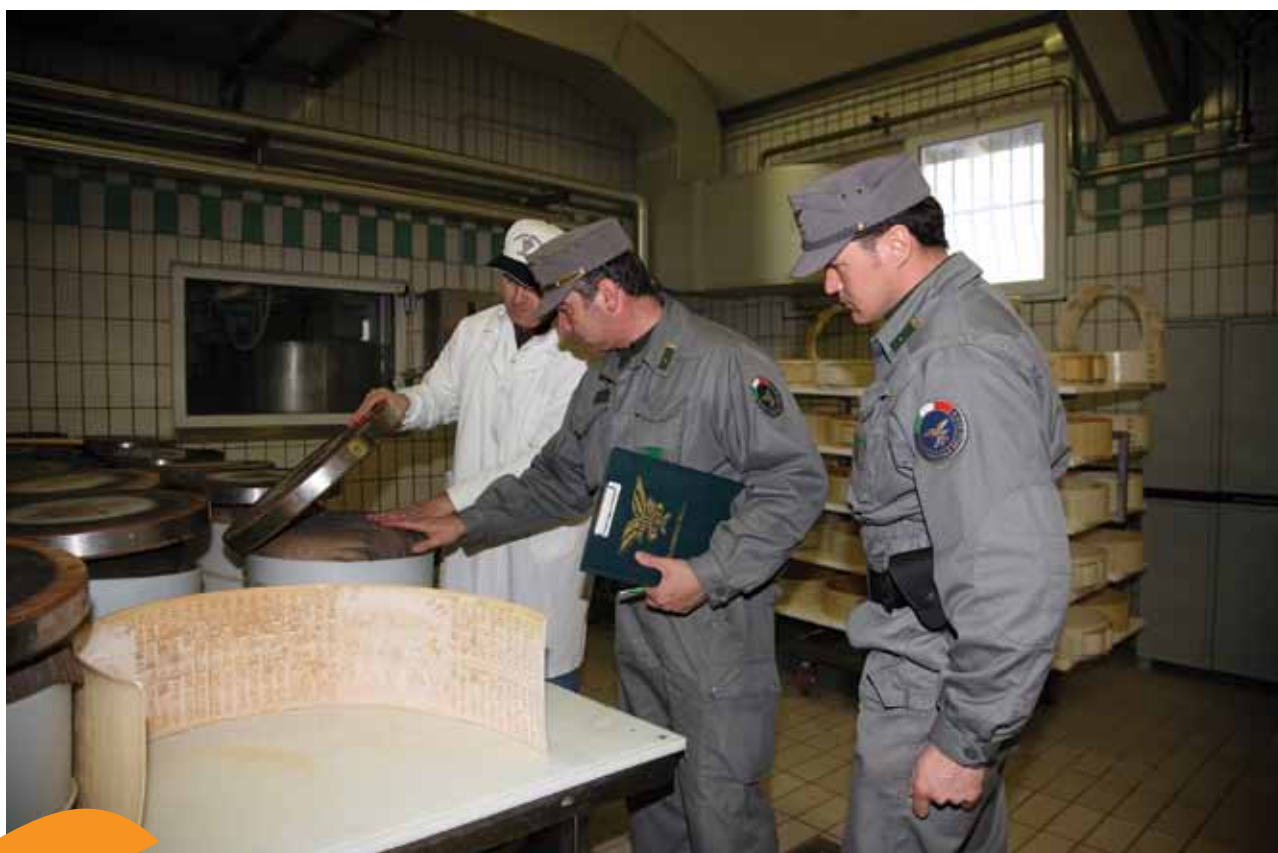
Venendo all'azione repressiva vera e propria, anche per la filiera produttiva del Parmigiano Reggiano le attività di prevenzione e repressione (svolte dall'Agenzia, direttamente o in collaborazione con i Nuclei Antifrodi dell'Arma Carabinieri e del Corpo Forestale dello Stato) hanno evidenziato l'importanza della dimensione estera delle indagini e la necessità di approfondire ulteriormente le analisi dei flussi, sia per le operazioni di import/export (con Paesi extra UE), sia per quelle afferenti gli scambi intracomunitari (con i Paesi dell'Unione Europea), correlandole tra loro. In determinati casi, infatti, i maggiori rischi vengono dall'asimmetria delle informazioni disponibili per la tracciabilità delle filiere estere collegate a quelle nazionali, appartenenti agli stessi gruppi societari attivi nella realizzazione e commercializzazione di semilavorati o di prodotti finiti tutelati da indicazioni geografiche o qualitative protette.

In tal senso, proprio a supporto della manifestazione EXPO 2015 sono stati definiti protocolli operativi di analisi e di controllo tra le autorità di controllo per consentire con equilibrio sia la scorrevolezza che la correttezza dei flussi dei prodotti agroalimentari in entrata nel nostro Paese per l'esposizione internazionale di Milano. In particolare, per tale manifestazione l'Agenzia delle dogane ha approntato standard di intervento dedicati, basati su specifiche analisi dei rischi e modelli di controllo, finalizzati alla prevenzione ed alla repressione degli eventuali illeciti commessi in danno della qualità e dell'effettiva origine dei prodotti.

L'intero dispositivo posto in essere dall'Agenzia conferma, dunque, la necessità di potenziare la capacità di lettura e di analisi dei flussi commerciali internazionali a rischio, detenuta dagli Uffici doganali coordinati a livello nazionale dalla Direzione Centrale Antifrode e Controlli, ed evidenza come il "punto di vista doganale" dei traffici commerciali costituisca un osservatorio privilegiato per la tutela delle norme tributarie ed extra-tributarie riferibili anche al settore agroalimentare e un incisivo strumento di contrasto.

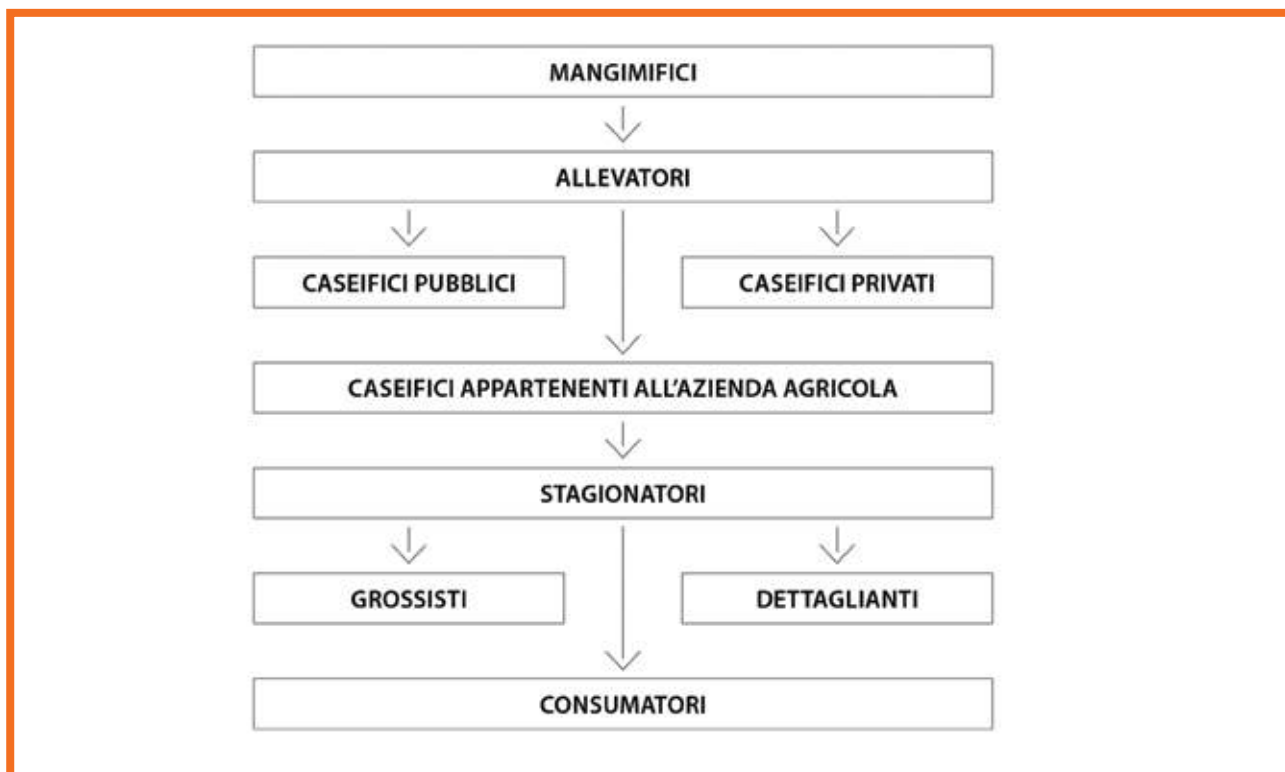
Questo dispositivo di controllo doganale dovrebbe essere integrato e reso ancora più sinergico con quello delle altre competenti Autorità dello Stato, per contrastare gli interessi della criminalità economico-finanziaria nel commercio transfrontaliero di prodotti agroalimentari.

Passando alle proposte più operative per contrastare con più efficacia i contraffattori, lungo la filiera del Parmigiano sarebbe necessario intervenire anche sul piano strettamente tecnico, allo scopo di realizzare un sistema di validazione per il riconoscimento nel formaggio di acidi grassi ciclopropilici, normalmente assenti in un'alimentazione bovina priva di insilati, quale quella prevista appunto dal Disciplinare per il Parmigiano Reggiano Dop.



Certificazione, tracciabilità, qualità e garanzie igienico sanitarie. Sono queste le basi per un agro-alimentare di qualità ed elementi di garanzia per le aziende che ogni giorno lavorano e investono in innovazione e ricerca per ritagliarsi un posto in questo settore. Eppure le dimensioni degli attacchi al Made in Italy e, di conseguenza, alla sicurezza agroalimentare continuano ad essere evidenti. Ciò è in parte determinato dalla rapidità con cui il nostro mondo è divenuto globalizzato, la velocità di spostamento delle merci, la possibilità di acquistare materie prime agroalimentari e/o prodotti a un costo inferiore rispetto a quanto costerebbero se fossero prodotti in Italia: sono fattori che di fatto hanno scollegato il prodotto alimentare dalla sua origine, generando conseguenze che non abbiamo ancora pienamente compreso in termini di effetti sulla nostra società.





## Criticità delle filiere aziendali internazionali

Da un punto di vista complessivo, che riguarda cioè entrambe le filiere, l'analisi elaborata dalla Direzione Centrale antifrode e controlli dell'Agenzia delle dogane dei monopoli riguardante il dispositivo di prevenzione e repressione dei traffici illeciti internazionali di prodotti agroalimentari (analogamente a quanto accade nel campo dei rifiuti) indica chiaramente che nel contesto dei mercati mondiali agiscono, anche per finalità specificamente criminali, società commerciali appositamente costituite per fare da filtro alle responsabilità delle persone fisiche che per esse operano con modalità illecite. Si impone pertanto una riflessione sull'adeguatezza delle attuali norme vigenti, a livello nazionale, dell'Unione Europea ed internazionale, sulla concorrente responsabilità delle aziende per reati commessi da persone riconducibili alle attività societarie. Occorre evitare, infatti, che i controlli realizzati dalle dogane e dalle forze di polizia perdano nel loro complesso in efficacia e deterrenza, soprattutto nei confronti di azioni illecite poste in essere da compagni aziendali. Appare necessario, in questo ambito, promuovere e attuare le disposizioni che nell'ordinamento giuridico nazionale e dell'Unione Europea consentono azioni sospensive ed interdittive dell'attività imprenditoriale illegittima o quando sia caratterizzata da forte "opacità" e mancanza di trasparenza nel rispetto delle regole poste a tutela dell'agroalimentare. Questo dispositivo potrebbe affiancare quello repressivo già in vigore secondo le norme del processo penale, responsabilizzando sia gli operatori che gli organi di controllo amministrativi.

In questo senso, di significativa importanza appaiono i primi esiti del questionario rivolto agli operatori, poiché le risposte fornite indicano quanto la maggioranza sarebbe disponibile al rafforzamento di misure alternative o rafforzative delle sanzioni penali, prevedendo regimi di sorveglianza aziendale, misure amministrative di controllo che possono incentivare l'azienda coinvolta in indagini su traffici illeciti di prodotti agroalimentari al pieno ripristino delle attività aziendali regolari, ri-generando così cicli produttivi virtuosi e responsabilizzando gli organi direttivi.

Da sottolineare ancora una volta le forti criticità connesse alla necessità di migliorare l'attuazione del D. Lgs. 231 del 2001. Ciò significa che occorre sensibilizzare le Amministrazioni competenti e gli organi di Governo affinché vengano attuate pienamente le disposizioni che prevedono, per i reati commessi nel comparto agroalimentare, l'inizio dei procedimenti a carico delle società (soggetto giuridico) secondo quanto previsto dal D. Lgs. 231 del 2001. Le iniziali ricognizioni curate dall'Autorità Doganale sulle violazioni scoperte nel commercio internazionale illegale di prodotti agroalimentari (ed anche di rifiuti), fanno ritenere che le azioni afflittive e sospensive consentite all'Autorità Giudiziaria dal D. Lgs. 231 del 2001 (responsabilità amministrative del soggetto giuridico), diverse da quelle ordinate nell'ambito del procedimento penale contro i rappresentanti delle aziende, siano state adottate in rarissimi casi.

Ciò è particolarmente grave in un contesto, come quello di cui si sta trattando, in cui complessivamente il dispositivo sanzionatorio è, nei fatti, carente e di scarsa rilevanza, poiché i termini prescrizionali brevi connessi alla pena minima prevista, nonché, in generale, la lunghezza dei procedimenti penali, non frenano affatto gli autori dei reati dal perpetrare l'azione criminale, registrando una forte percentuale di reiterazione del crimine in questo settore. Le attuali previsioni normative prevedono, infatti, per l'assunzione delle sanzioni a carico dell'ente, previste in quote, il riconoscimento giudiziario del "deficit organizzativo dell'impresa", di modo che la responsabilità della azienda si aggiunga a quella della persona fisica che materialmente ha commesso il reato. Secondo le rilevazioni e le stime effettuate finora, la prescrizione riguarda una parte assai considerevole dei processi penali relativi alla violazione punita dall'art. 515 del c.p. (frode in commercio), impedendo di fatto il riconoscimento della responsabilità aziendale; l'esiguità, poi, della sanzione comminata nei casi di condanna dell'attore della violazione (persona fisica) completa un quadro di scarsa deterrenza.

L'analisi empirica condotta sui procedimenti penali finora attivati dagli Uffici doganali ha evidenziato, infatti, che presso le Procure della Repubblica competenti non risultano quasi mai iscritti i correlati procedimenti a carico delle società commerciali per le quali gli amministratori sono stati denunciati per frode in commercio. La mancata apertura del procedimento a carico della società, vanifica, di fatto, la possibilità di operare con le azioni preventive, cautelari ed interdittive che, pendente un procedimento penale anche a carico della persona fisica indagata per frode in commercio, sarebbero in teoria possibili a carico dell'azienda. La criticità rilevata in questo meccanismo di scarsa armonizzazione tra la sanzione penale e quella amministrativa a carico dei soggetti giuridici si evidenzia proprio perché le misure interdittive nei confronti delle società potrebbero, invece, svolgere un fondamentale ruolo di deterrenza, contrastando efficacemente l'alta propensione alla reiterazione dell'illecito. Una delle misure a carico delle società potrebbe essere la sospensione della partita IVA, almeno per un periodo di tempo e quindi l'impossibilità di procedere, tra l'altro, ad ulteriori importazioni o esportazioni.

Appare necessario evidenziare, in ultimo, che i servizi di controllo, di prevenzione e repressione degli illeciti posti in essere dalle dogane sono risultati fortemente condizionati dai tempi eccessivamente ristretti imposti a livello nazionale dall' Art. 5, comma 2 bis D.L. 145 del 23/12/2013 convertito in Legge il 21/2/2014 n.9, con la quale il legislatore italiano ha previsto un massimo di 5 ore per le visite fisiche e di 3 giorni per gli esami di laboratorio. Si impone una riflessione sugli effetti di queste disposizioni, con le quali evidentemente si è inteso privilegiare la scorrevolezza delle spedizioni, non considerando che il sistema di controllo doganale già adesso seleziona per la verifica solo il 10% delle spedizioni, limitandosi al controllo delle spedizioni considerate a rischio di frode. I tempi eccessivamente ristretti imposti per legge stanno incidendo negativamente sul numero e sulla qualità delle ispezioni, diminuendo l'efficacia del dispositivo di sorveglianza.



In estrema sintesi, al fine di porre rimedio alle vulnerabilità rintracciate nei punti critici delle filiere analizzate, soprattutto sul fronte preventivo, sarebbe opportuno l'adozione di misure che consentano, da un parte, la maggiore tracciabilità delle filiere aziendali attive nel settore agroalimentare, limitando l'uso dei "trust" ed obbligando le aziende a fornire informazioni sulle proprie società controllanti o controllate; dall'altra il rafforzamento della sorveglianza amministrativa a carico di un'azienda, in presenza di un procedimento penale, già a partire dalla prima o dalla seconda notizia di reato o sequestro, a cura dei vari organi di controllo pubblici (giudiziari e amministrativi) .

Infine, sarebbe auspicabile che si riconducano alla competenza delle Dda anche le forme strutturate e gravi delle condotte previste e punite dagli articoli 515 e 517 quater c.p.p, estendendo il novero dei delitti previsti dall'art.51 comma 3 bis del c.p.p.; e che sia consentito accedere attraverso la pagina web del MIPAAF o altra istituzione pubblica all'elenco delle società aderenti ai consorzi di tutela dei prodotti agroalimentari. L'elenco dovrebbe riportare oltre che i riferimenti al tipo di prodotto, le sue caratteristiche commerciali, le foto del logo e degli elementi oggetto della tutela (qualità, zona di produzione, ecc), in italiano e nelle lingue dei Paesi dei maggiori mercati di riferimento.



## Chi siamo



### Corpo Forestale dello Stato

Il Corpo forestale dello Stato, istituito nel 1822, è una forza di polizia a ordinamento civile specializzata nella tutela del patrimonio naturale, nella prevenzione e repressione dei reati in materia ambientale. È preposto altresì alla sorveglianza dei Parchi, delle aree naturali protette e delle Riserve naturali dello Stato. Si occupa di ricerca e di educazione ambientale, ha compiti di polizia venatoria e garantisce l'applicazione della Convenzione di Washington. Discariche incontrollate, inquinamento delle falde, incendi e abusivismo edilizio e frodi alimentari sono solo alcuni dei fenomeni che impegnano il personale della Forestale, dai comandi stazione ai nuclei investigativi specializzati. [www.corpoforestale.it](http://www.corpoforestale.it)



L'Agenzia delle dogane e dei monopoli è un ente pubblico non economico, istituito nel 1999. Svolge attività di controllo, accertamento e verifica relative alla circolazione delle merci e alla fiscalità interna connessa agli scambi internazionali. Si occupa di prevenzione e contrasto degli illeciti di natura extra tributaria, come i traffici illegali di prodotti contraffatti o non rispondenti alle normative in materia sanitaria o di sicurezza, di armi, droga, beni culturali, rifiuti, nonché di specie animali e vegetali minacciate di estinzione protette dalla Convenzione di Washington. [www.agenziadoganemonopoli.gov.it](http://www.agenziadoganemonopoli.gov.it)



### LEGAMBIENTE

Legambiente è un'associazione senza fini di lucro nata nel 1980. La sua attività si basa sull'ambientalismo scientifico, che unito a un costante lavoro di informazione, sensibilizzazione e coinvolgimento dei cittadini, l'ha resa l'organizzazione più diffusa sul territorio, con oltre 115mila tra soci e sostenitori e mille gruppi locali. Energia e rifiuti, aree naturali e centri urbani, qualità dell'aria e delle acque, innovazione e green economy, turismo e beni culturali, pace e diritti: sono tanti i fronti su cui promuove campagne, organizza iniziative, denuncia illegalità. Con l'Osservatorio nazionale ambiente e legalità, svolge attività di ricerca, analisi e denuncia sul fenomeno delle ecomafie. [www.legambiente.it](http://www.legambiente.it)







*Questo lavoro di ricerca sulle filiere rientra nell'ambito del progetto Civic-Common Intervention on Vulnerability in Chains finanziato dalla Commissione Europea nell'ambito della linea di finanziamento Isec. Partner del progetto sono il Corpo forestale dello Stato, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli e Legambiente onlus. Scopo preliminare del lavoro è quello di mappare le filiere di tre importanti settori – rifiuti, agroalimentare e specie protette – per individuare le vulnerabilità alle penetrazioni ecocriminali. L'obiettivo finale, invece, è quello di produrre linee guida e proposte operative per migliorare gli standard di efficienza e di prevenzione nel contrasto alle varie forme di illegalità.*

*La redazione dei Report del progetto CIVIC è a cura dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, del Corpo forestale dello Stato e di Legambiente Onlus.*



**CIVIC**

COMMON INTERVENTION  
ON VULNERABILITIES IN CHAINS

**L'illegalità nelle filiere dei rifiuti,  
delle specie protette  
e dell'agroalimentare.**