

**ATTI PARLAMENTARI**

**XVI LEGISLATURA**

---

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

Doc. **XXII-bis**

**N. 2**

## **COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUI FENOMENI DELLA CONTRAFFAZIONE E DELLA PIRATERIA IN CAMPO COMMERCIALE**

*(istituita con deliberazione dalla Camera dei deputati del 13 luglio 2010)*

*(composta dai deputati: Fava, Presidente, Ascierio, Segretario, Bergamini, Bianconi, Cimadoro, De Micheli, Formisano, Segretario, Golfo, Iannaccone, Lo Monte, Lulli, Merloni, Mistrello Destro, Rainieri, Rossi, Sanga, Sani, Vico, Vicepresidente, Vignali, Zucchi)*

### **RELAZIONE SULLA CONTRAFFAZIONE NEL SETTORE AGROALIMENTARE**

**(Relatori: On. Giovanni FAVA e On. Luca SANI)**

*Approvata dalla Commissione nella seduta del 6 dicembre 2011*

---

*Comunicata alla Presidenza il 12 dicembre 2011  
ai sensi dell'articolo 2, comma 5, della deliberazione della Camera dei deputati  
del 13 luglio 2010*

---

PAGINA BIANCA

**RELAZIONE SULLA CONTRAFFAZIONE  
NEL SETTORE AGROALIMENTARE**

PAGINA BIANCA

## I N D I C E

	<i>Pag.</i>
<b>Introduzione</b> .....	9
<b>Capitolo I – Analisi del fenomeno « contraffazione »</b> .....	14
1) Considerazioni preliminari .....	14
2) I numeri del falso .....	15
3) Fattori che hanno determinato la diffusione del fenomeno .....	17
4) La filiera del falso .....	19
5) Come viene percepita la contraffazione .....	21
6) Importazioni di beni contraffatti .....	23
<b>Capitolo II – Contraffazione e crimine organizzato</b> .....	24
1) Il ruolo della camorra .....	24
2) Le analisi più recenti .....	25
3) La criminalità organizzata e il settore agroalimentare .....	26
4) La Direzione investigativa antimafia .....	27
4.1) Contraffazione, criminalità organizzata e cittadino .....	27
4.2) Principali canali di penetrazione: il primato cinese .....	28
4.3) Considerazioni conclusive .....	29
5) La Direzione nazionale antimafia .....	32
5.1) Contraffazione e crimine organizzato .....	33
5.2) La distribuzione sul territorio: il peso della comunità cinese .....	35
5.3) Normativa ed azioni di contrasto al fenomeno .....	36
5.4) Considerazioni conclusive .....	37
6) I canali finanziari dell'illecito: il caso dei <i>money transfers</i> .....	40
7) Reimpiego dei prodotti contraffatti sequestrati .....	41
8) La contraffazione <i>online</i> .....	42
<b>Capitolo III – Principali strumenti legislativi</b> .....	43
1) Il « sistema anticontraffazione » .....	43
2) La tutela dell'agroalimentare .....	48

	<i>Pag.</i>
3) La doppia natura degli alimenti: sostanze alimentari e prodotti industriali di marchio .....	49
4) Adulterazione e sofisticazione: la salubrità degli alimenti ....	49
5) La tutela dei prodotti agroalimentari dalla contraffazione: il <i>brand</i> .....	51
<b>Capitolo IV – Gli altri principali soggetti istituzionali coinvolti nella lotta alla contraffazione</b> .....	<b>54</b>
1) L’Autorità garante della concorrenza e del mercato .....	54
2) L’Agenzia delle dogane .....	57
3) La Guardia di finanza .....	60
4) L’Istituto per il commercio estero .....	61
5) Il Corpo forestale dello Stato .....	62
6) L’Arma dei carabinieri: il comando carabinieri politiche agricole e alimentari .....	64
7) L’Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari .....	66
7.1) I controlli sull’origine .....	68
8) Profili di cooperazione: i livelli nazionale ed internazionale ....	69
<b>Capitolo V – Il settore agroalimentare nazionale: struttura, funzionamento e dinamiche</b> .....	<b>70</b>
1) Considerazioni preliminari .....	70
2) I prodotti di « qualità europea certificata » .....	71
3) Gli altri prodotti italiani .....	72
4) Dimensioni economiche ed occupazionali del comparto .....	73
5) Importazioni .....	74
6) Esportazioni .....	76
7) Rapporto <i>import/export</i> nel settore agroalimentare .....	77
8) Principali <i>partners</i> commerciali .....	81
9) Principali prodotti agroalimentari importati in Italia .....	83
9.1) Grano duro .....	83
9.2) Pomodori .....	83
9.3) Uva e prodotti vinicoli .....	84
9.4) Carni .....	84
9.5) Olio vergine ed extravergine di oliva .....	85
9.6) Latte e derivati del latte .....	86
10) Produzioni di « qualità » .....	87
10.1) L’ingresso dei prodotti <i>extra</i> Ue nel registro europeo Dop e Igp: il caso della Cina .....	89

	<i>Pag.</i>
<b>Capitolo VI – Contraffazione nel settore agroalimentare</b> .....	89
1) Considerazioni preliminari .....	89
2) Principali operazioni anticontraffazione eseguite nel settore agroalimentare .....	92
3) Pratiche illecite: la deodorazione dell'olio .....	96
4) Ulteriori interventi: il « caso » della mozzarella di bufala ...	98
<b>Capitolo VII – Il ruolo dei consorzi di tutela</b> .....	99
1) Premessa .....	99
2) Il Consorzio del Prosciutto di Parma .....	100
3) Il Consorzio del Prosciutto di San Daniele .....	101
4) Il Consorzio Mozzarella di bufala campana .....	103
5) Il Consorzio Vino Chianti .....	104
6) Il Consorzio del Parmigiano Reggiano .....	104
<b>Capitolo VIII – L'imitazione dei prodotti agroalimentari italiani nel mondo: il fenomeno dell'<i>italian sounding</i></b> .....	105
1) Considerazioni preliminari .....	105
2) L'impatto economico dell' <i>italian sounding</i> sulla filiera agricola italiana: proiezioni dettagliate .....	110
3) Il caso Simest .....	112
<b>Capitolo IX – Missione di studio a Bruxelles</b> .....	113
1) Direzione generale Taxud .....	114
2) Olaf .....	115
3) Direzione generale affari interni della Commissione europea ...	116
4) Osservatorio europeo per la contraffazione e la pirateria ...	117
5) Considerazioni finali .....	118
<b>Conclusioni</b> .....	119

PAGINA BIANCA

## INTRODUZIONE

*La Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione e della pirateria in campo commerciale è stata istituita con deliberazione del 13 luglio 2010 con l'obiettivo di approfondire la conoscenza di tali fenomeni e contrastare la diffusione delle merci contraffatte e delle merci usurpative.*

*La Commissione ha il compito di accertare i risultati raggiunti e verificare i limiti istituzionali, normativi, tecnologici, organizzativi e finanziari attribuibili al livello nazionale che hanno reso inadeguate le azioni delle istituzioni nel contrasto di tali fenomeni criminali.*

*La Commissione ha altresì l'obiettivo di valutare dimensione ed estensione dei fenomeni a livello comunitario attraverso lo studio della normativa e delle buone prassi applicate in altri paesi membri dell'Unione europea.*

*Dal punto di vista metodologico, la Commissione ha scelto un approccio ben preciso. Le differenze strutturali e di mercato esistenti tra i vari settori produttivi comportano inevitabilmente differenti tipologie di contraffazione e strategie di contrasto altrettanto differenziate. Una prima fase dell'inchiesta ha riguardato il fenomeno dal punto di vista dell'inquadramento generale. Si è proseguito in seguito scaglionando l'attività per comparti produttivi specializzati. Particolare attenzione, in questa prima fase dell'attività d'indagine, è stata dedicata al settore agroalimentare.*

*Nella prima parte della relazione si è proceduto all'inquadramento del fenomeno della contraffazione in generale, analizzando struttura, cause d'origine nonché modi di affiancamento, sovrapposizione e penetrazione di quest'ultima nell'intero sistema industriale, dal momento produttivo a quello distributivo, in un contesto anche transnazionale.*

*Uno specifico capitolo è stato dedicato alla descrizione della contraffazione come strumento del crimine organizzato, anche con riferimento al campo agroalimentare. Da più parti è stato rilevato, infatti, che organizzazioni a delinquere come la « camorra », in associazione con imprenditori « esterni » più o meno consenzienti e/o con gruppi criminali etnici operanti sul territorio o in altri paesi, sono penetrate all'interno dei comparti industriali – compreso quello agroalimentare – con conseguenze economiche e sanitarie di rilievo per i consumatori e per i produttori.*

*Alla luce di tale quadro, la tutela legale anticontraffazione, più specificamente nel campo agroalimentare, costituisce un punto chiave nella strategia di contrasto al fenomeno. Il documento ha conseguentemente cercato di focalizzare l'attenzione sulla verifica dell'efficacia*

degli strumenti legislativi vigenti per contrastare le pratiche illecite. Gli strumenti sono da ricercare all'interno del nostro codice penale, nelle legislazioni speciali di settore nonché, a livello europeo, nella normativa comunitaria.

La relazione non ha fornito solo una fotografia della normativa di settore di riferimento, ma ha inteso approfondire il grado di reale applicazione della stessa. In Italia esistono diversi soggetti istituzionali (ognuno con proprie competenze e specificità) impegnati, più o meno direttamente, nel contrasto del fenomeno della contraffazione. Si è quindi dedicato un capitolo in particolare all'analisi di tali soggetti e dei loro poteri, valutandone anche le modalità di esercizio. Sono così emersi esempi, rispettivamente, di collaborazione e/o di sovrapposizione di competenze e poteri ma anche casi di controlli inferiori al minimo necessario.

Successivamente, è stato inquadrato più nel dettaglio il fenomeno nell'ambito dello specifico settore agroalimentare, descrivendone caratteristiche, struttura fisiologica e peculiarità. Lo studio mette in luce logiche e meccanismi in base ai quali la contraffazione colpisce tale settore nel tentativo di cogliere e segnalare anomalie, indicatori, fasi del processo e forme nelle quali, anche al di fuori del nostro paese, la contraffazione può presentarsi sfruttando eventuali lacune normative e debolezze nel sistema dei controlli.

Ai fini del documento, si è suddiviso il settore agroalimentare in due comparti, quello « industriale » (da consumo di massa) e quello di « qualità europea certificata » (Dop, Igp, Stp), funzionanti e regolamentati diversamente.

Si è poi analizzata la patologia « contraffattoria » secondo le sue modalità di attacco del settore agroalimentare. La relazione evidenzia quali sono le macroaree maggiormente redditizie, quelle più a rischio, dimostrando come le specificità dell'agroalimentare, quali l'esistenza di marchi aziendali e di qualità, influiscano sulle metodologie, le strategie, le rotte e le diverse modalità della contraffazione.

Un capitolo specifico, poi, ha ad oggetto i consorzi. Ciò in considerazione del ruolo e degli interessi peculiari che essi portano nel settore. Tali consorzi dispongono infatti di informazioni e di propri organismi di vigilanza la cui funzione e la cui possibile collaborazione con gli attori istituzionali è stata oggetto di studio. Sono state altresì esaminate le posizioni e le raccomandazioni espresse dai consorzi stessi in merito alla disciplina « di settore » in vigore nonché alla legislazione di riferimento.

Si è poi approfondito il fenomeno del cosiddetto *italian sounding*, ovvero l'indicazione fuorviante dell'italianità di alcuni prodotti attuata spesso in maniera estremamente ambigua, in modo da non costituire illecito ma tale, di fatto, da ingannare i consumatori creando un danno al potenziale di esportazione dei prodotti agroalimentari italiani.

L'ultima parte del documento rappresenta una sintesi dei principali contenuti della missione di studio svolta a Bruxelles da una delegazione della Commissione al fine di approfondire le politiche e le azioni di contrasto ai fenomeni oggetto dell'inchiesta messi in atto dai competenti Organismi ed Istituzioni europee.

*La presente relazione costituisce il frutto di un ampio lavoro di lettura, analisi, selezione e sintesi di fonti variegata, acquisite dalla Commissione ed integrate, ove necessario, da «fonti esterne». Si tratta di un lavoro di schematizzazione eseguito in base alla logica della delibera istitutiva e, al contempo, di una indicazione non esaustiva della conoscenza nel settore.*

*Più specificamente, in attuazione del programma dei lavori definito dall'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, nella riunione del 17 novembre 2010, la Commissione ha svolto la seguente attività.*

*30 novembre 2010, 1° e 15 dicembre 2010 – Audizione del direttore dell'Agenzia delle dogane, dottor Giuseppe Peleggi.*

*16 dicembre 2010 – Visita istituzionale presso la sede centrale dell'Agenzia delle dogane a Roma.*

*12 gennaio 2011 – Audizione del presidente pro tempore dell'Istituto nazionale per il commercio estero, ambasciatore Umberto Vattani.*

*19 gennaio 2011 – Audizione del direttore della Direzione investigativa antimafia, generale di divisione dell'Arma dei carabinieri, Antonio Gironè.*

*16 febbraio 2011 – Audizione del comandante generale della Guardia di finanza, generale di corpo d'armata, Nino di Paolo.*

*17 febbraio 2011 – Visita istituzionale presso il comando generale della Guardia di finanza a Roma.*

*22 febbraio 2011 – Audizione del presidente dell'Istituto poligrafico Zecca dello Stato, dottor Roberto Mazzei.*

*2 marzo 2011 – Audizione del presidente dell'Associazione italiana consorzi indicazioni geografiche (Aicig), dottor Giuseppe Liberatore.*

*9 marzo 2011 – Audizione dell'ispettore generale capo dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari (Icqrf), dottor Giuseppe Serino.*

*9 marzo 2011 – Audizione del presidente di Federalimentare, dottor Filippo Ferrua Magliani.*

*16 marzo 2011 – Audizione del presidente della Commissione per la tutela dei marchi e la lotta alla contraffazione di Confindustria, dottor Carlo Guglielmi.*

*23 marzo 2011 – Audizione del presidente pro tempore dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, dottor Antonio Catricalà.*

28 – 30 marzo 2011 – Missione di studio a Bruxelles presso le Istituzioni e gli organismi dell'Unione europea competenti sulle materie oggetto dell'inchiesta. Nel corso della visita sono stati effettuati i seguenti incontri: Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea, dottor Vincenzo Grassi e dottoressa Paola Amadei; Direzione generale fiscalità e Unione doganale della Commissione europea, dottoressa Caroline Edery; Ufficio europeo per la lotta antifrode (Olaf), direttore dottor Giovanni Kessler; Direzione generale affari interni della Commissione europea, direttore dottor Stefano Manservigi; Direzione generale mercato interno e servizi della Commissione Ue, presso cui è incardinato l'Osservatorio europeo per la contraffazione e la pirateria, dottori Alvydas Stancikas e Corinna Ullrich.

6 aprile 2011 – Audizione del presidente di Confagricoltura, dottor Mario Guidi.

13 aprile 2011 – Audizione del presidente della Confederazione nazionale Coldiretti, dottor Sergio Marini.

19 aprile 2011 – Audizione del responsabile dell'Ufficio internazionale della Confederazione italiana agricoltori, dottoressa Cristina Chirico.

8 giugno 2011 – Audizione del capo del Corpo forestale dello Stato, ingegnere Cesare Patrone.

22 giugno 2011 – Audizione del sottocapo di stato maggiore del comando generale dell'Arma dei carabinieri, generale di divisione Antonio Ricciardi.

22 giugno 2011 – Audizione del presidente del Consorzio del Prosciutto di Parma, dottor Paolo Tanara.

22 giugno 2011 – Audizione del presidente del Consorzio del Prosciutto di San Daniele, dottor Vladimir Dukcevich.

28 giugno 2011 – Audizione del vicepresidente di Federconsumatori, dottor Sergio Veroli.

28 giugno 2011 – Audizione del presidente di Assoutenti, dottor Mario Finzi.

28 giugno 2011 – Audizione del rappresentante dell'Unione nazionale consumatori, professor Agostino Macrì.

29 giugno 2011 – Audizione del presidente del Consorzio Aceto balsamico di Modena, dottor Cesare Mazzetti.

*29 giugno 2011 – Audizione del presidente del Consorzio Vino Chianti, dottor Giovanni Busi.*

*29 giugno 2011 – Audizione del direttore generale del Consorzio Mozzarella di bufala campana, dottor Antonio Lucisano.*

*30 giugno 2011 – Audizione dell'ex vice comandante del comando carabinieri politiche agricole e alimentari, dottor Marco Paolo Mantile.*

*13 luglio 2011 – Audizione del procuratore nazionale antimafia, dottor Pietro Grasso.*

## **Capitolo I – Analisi del fenomeno « contraffazione ».**

### **1) Considerazioni preliminari.**

L'analisi che segue prende in esame la contraffazione in quanto fenomeno trasversale a diversi settori produttivi. Giova precisare che solo alcuni dei modelli presentati in questo documento sono applicabili anche al mercato agroalimentare. La contraffazione nel comparto agroalimentare presenta, infatti, specifiche peculiarità non riscontrabili in altri comparti dell'industria. A conferma indiretta di ciò, la normativa di contrasto del fenomeno offre solo un limitato minimo comun denominatore valido per tutti i settori, mentre esistono molti regolamenti creati su misura per ogni specifico comparto.

In linea generale, così come indicato dal presidente pro tempore dell'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato, dottor Antonio Catricalà, nel corso dell'audizione svolta presso la Commissione il 23 marzo 2011, la contraffazione, intesa come attività volta a produrre e immettere sul mercato merci che recano illecitamente un marchio identico ad uno registrato o che costituiscono riproduzioni illecite di prodotti tutelati da diritti di proprietà industriale, è una prassi commerciale che colpisce al cuore il corretto funzionamento del mercato.

Tale fenomeno deprime ogni incentivo al miglioramento della produzione, disorienta i consumatori e, in ultima istanza, impedisce alla concorrenza di espletare i suoi benefici tipici: incremento qualitativo e quantitativo nella gamma dei prodotti e servizi offerti, tendenziale abbassamento dei prezzi, crescita economica.

Vi è, infatti, uno stretto rapporto tra il buon funzionamento del mercato concorrenziale e un'adeguata tutela sia dei diritti di proprietà industriale, sia dei segni distintivi dell'impresa.

Da un punto di vista economico, affinché l'innovazione e i frutti dell'ingegno possano giungere sul mercato, sono necessari investimenti spesso ingenti, a volte anche a fondo perduto (si pensi al settore farmaceutico, dove pochissime molecole fonte di ricerca e sperimentazione vengono alla fine commercializzate, mentre per molte i finanziamenti restano infruttuosi).

Questi investimenti non sarebbero sostenuti, se non fosse in qualche modo garantita la possibilità di recuperarli e trarne un giusto guadagno. L'esclusiva attribuita al titolare del diritto di proprietà intellettuale ha precipuamente lo scopo di fornirgli quel « potere di mercato », insito nella posizione di monopolio sull'oggetto della privativa, che serve a recuperare gli investimenti effettuati senza dover condividere con i concorrenti i frutti dei propri sforzi.

In questo senso, la tutela della proprietà intellettuale si rivela uno strumento pro-concorrenziale, stimolando, e anzi dimostrandosi indispensabile nel consentire una concorrenza di più lungo periodo, dinamica, basata non soltanto sul prezzo di vendita, ma anche sull'innovazione e sulla qualità dei prodotti. Al tempo stesso, le privative industriali devono essere disciplinate in modo da equilibrare al meglio l'esigenza di stimolare la concorrenza di lungo periodo senza frustrare in maniera eccessiva e non necessaria quella di breve termine.

Una protezione sproporzionata rischia infatti di deprimere quelle ulteriori iniziative imprenditoriali che si possono attivare sulla base delle acquisizioni conseguite proprio grazie alla privativa — una volta che sia scaduta o che sia concessa la licenza — e che possono moltiplicare i benefici per i consumatori.

Si tratta quindi di stabilire un equilibrio tra le esigenze di remunerazione dell'investimento e quelle della diffusione nel modo più ampio possibile dei miglioramenti ottenuti attraverso le nuove tecniche che un dato investimento ha prodotto. I segni distintivi dell'impresa (ditte, marchi) e le denominazioni ufficiali hanno un'essenziale funzione di informazione dei consumatori e consentono di differenziare i prodotti e i servizi offerti.

Il presidente pro tempore dell'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato ha ricordato alla Commissione che si considerano contraffatte quelle merci — compreso il loro imballaggio — su cui sia stato apposto senza autorizzazione un marchio — nazionale, comunitario o internazionale — identico a quello validamente registrato per gli stessi tipi di merci (o che non possa essere distinto nei suoi aspetti essenziali da tale marchio), come pure qualsiasi segno distintivo — loghi, etichette, autoadesivi, opuscoli, foglietti illustrativi — anche presentato separatamente.

La tutela viene, quindi, accordata a quelle merci che recano un marchio validamente registrato. Una prima problematica consiste nella verifica della possibilità di bloccare prodotti che rechino un marchio validamente registrato riferito però ad una merce diversa da quella effettivamente fermata in dogana.

Al riguardo, è stato segnalato alla Commissione che i marchi notori dovrebbero godere di una protezione « *extra merceologica* », ricomprendendo sotto tale tutela ogni tipologia di prodotto su cui sia apposto il marchio in questione, anche in assenza di una specifica registrazione. Tuttavia, un marchio notorio non può essere definito tale perché inserito in un apposito registro o sulla base di criteri oggettivamente individuati. Tale natura si accerta, infatti, solo in sede giurisdizionale sulla base di vere e proprie prove di notorietà.

Alla luce di ciò, alcuni titolari di diritti di proprietà intellettuale hanno chiesto ed ottenuto la registrazione del diritto per tutti i prodotti ricadenti nelle classificazioni internazionali (Accordo internazionale di Nizza del 15 giugno 1957 e successive revisioni e per i disegni e modelli, l'Accordo di Locarno dell'8 ottobre 1968). I costi di tale operazione sono però altissimi, soprattutto se si richiede la protezione per tutte le classi di prodotti e per più paesi, senza contare la necessità di utilizzo del marchio stesso in tutte le altre categorie di prodotti, pena la decadenza dello stesso.

## **2) I numeri del falso.**

Il mercato internazionale dei prodotti contraffatti sta assumendo i profili di una vera e propria « nuova frontiera » delle attività

illecite: esistono sodalizi di matrice mafiosa nazionale in profonda sinergia con reti delittuose straniere. (1)

Una valutazione della dimensione macroeconomica assunta dal crimine organizzato nel suo insieme e, più specificatamente, nell'ambito del fenomeno contraffazione non risulta agevole a causa di un'oggettiva difficoltà nell'analizzare in dettaglio, a livello microeconomico, plurimi fenomeni sommersi, tracciabili solo mediante proiezioni indirette dei dati oggettivamente disponibili. Le analisi delle forze di polizia e della Dia sull'arricchimento illegale sono condotte attraverso un approccio metodologico che non è finalizzato a condensare valori presuntivi del *budget* complessivo delle matrici mafiose.

L'analisi criminale, anche di livello strategico, ha infatti dirette finalità applicative e tende a determinare i profili, il perimetro e la localizzazione della minaccia allo scopo di promuovere attività operative di indagine – preventiva e repressiva – secondo le priorità emergenti rispetto alla pericolosità dei sodalizi indagati. Si rende pertanto opportuno ricorrere anche ai dati elaborati da altre fonti, comprese quelle cosiddette « aperte », come nel caso di accreditati istituti di ricerca.

Stando alle stime prodotte, appaiono sostanzialmente condivisibili i dati sulla contraffazione raccolti nel corso delle audizioni svolte dalla Commissione. Più specificamente, secondo l'apprezzamento di Sos Impresa – Confesercenti, all'interno del XII Rapporto 2010, per il mercato italiano il valore della contraffazione si attesterebbe su una cifra pari a 6,5 miliardi di euro. La Dia, invece, individua un valore compreso tra 3,5 e 6 miliardi di euro. Secondo Confindustria, il valore complessivo dei prodotti contraffatti, solo in Italia, ammonterebbe a 7 miliardi di euro (2), mentre, a livello mondiale, l'Ocse ha stimato che il commercio costituito da tali merci riguarderebbe l'8 per cento del totale.

Secondo una ricerca pubblicata dal Censis nell'aprile 2009, il commercio del falso nel nostro paese, con il solo riferimento al mercato interno (senza dunque considerare la quota di merci contraffatte che partono dall'Italia verso l'estero), ha prodotto, nel 2008, un fatturato di 7 miliardi 109 milioni di euro, con una perdita per il bilancio dello Stato in termini di mancate entrate fiscali, tra imposte dirette e indirette, di circa 5 miliardi 281 milioni di euro: il 2,5 per cento del totale del gettito dello Stato. (3)

La totale sconfitta del fenomeno – sempre secondo la ricerca del Censis – garantirebbe in Italia quasi 130 mila nuovi posti di lavoro. A livello sociale, infatti, i danni che le imprese subiscono a causa della contraffazione e della pirateria si riflettono anche sul numero dei posti di lavoro da esse offerti: 250.000 è la stima dei posti di lavoro persi negli ultimi 10 anni a livello mondiale, di cui 100.000 circa nella sola Unione europea.

---

(1) Fonte: audizione del generale di divisione dell'Arma dei carabinieri Antonio Girone, direttore della Direzione investigativa antimafia – 19 gennaio 2011.

(2) Fonte: audizione del presidente della Commissione per la tutela dei marchi e la lotta alla contraffazione di Confindustria, dottor Carlo Guglielmi – 16 marzo 2011.

(3) Fonte: audizione del procuratore nazionale antimafia, dottor Pietro Grasso – 13 luglio 2011.

L'estrema ampiezza di questo mercato delittuoso trova conferma nelle rilevazioni statistiche, compendiate negli studi dell'Istituto interregionale delle Nazioni Unite per la ricerca sul crimine e la giustizia (Unicri), prodotti in collaborazione con il Gruppo mondiale anti contraffazione (Gacg) e con Europol che hanno visto, per l'Italia, l'interazione dei dati conoscitivi della Direzione nazionale antimafia (Dna), dell'Agenzia delle dogane, delle forze di polizia e della Dia.

Una ricerca dell'Ocse dello scorso anno stima in 250 miliardi di dollari il controvalore del commercio internazionale dei soli prodotti contraffatti o piratati. (4)

Stime della Banca mondiale ritengono che il volume d'affari della contraffazione si aggiri intorno ai 350 miliardi di euro, pari al prodotto interno lordo di 150 dei paesi meno ricchi. (5)

La *World customs organization*, nel suo rapporto «*Customs and Ipr 2009*» evidenzia che, su un totale di oltre 290 milioni di prodotti contraffatti sequestrati dalle dogane mondiali nel 2009, il 34 per cento dei sequestri è avvenuto nell'area asiatica e pacifica, il 30 per cento in Europa, il 18 per cento in Medio Oriente, il 14 per cento in America e solo per lo 0,7 per cento in Africa.

Le confische di beni contraffatti avvenute all'interno dell'Unione europea durante l'anno 2000 ammontavano a quasi 68 milioni di beni, per passare a circa 95 milioni nel 2001. A fronte di un dato quasi costante per il 2002 e il 2003, rispettivamente di circa 85 milioni di beni e di circa 92 milioni, il 2004 e il 2006 hanno registrato un deciso incremento dei sequestri: più di 103 milioni di oggetti sequestrati nel 2004 e più di 128 milioni nel 2006, dopo che il 2005 aveva fatto registrare una certa flessione, con un dato vicino ai 76 milioni di oggetti.

### 3) Fattori che hanno determinato la diffusione del fenomeno.

Fino a venti anni fa i falsi erano facilmente riconoscibili per la scarsa qualità del prodotto e la rozzezza dello stile: impossibili da confondere con il prodotto originale, la loro produzione e conseguente vendita costituivano una sorta di «reato senza vittima».

Sulla base dell'analisi di contesto sviluppata dalla Confcommercio – Imprese per l'Italia (6), in passato, il fenomeno della contraffazione riguardava soprattutto generi di lusso che garantivano ai produttori ed ai venditori di falsi la realizzazione di grossi profitti, commercializzando quantitativi esigui di merci a prezzi elevati. La riproduzione di tali prodotti richiedeva notevoli abilità tecniche ed artigianali, che consentivano di trasformare materiali scadenti in costosi manufatti capaci di ingannare anche i consumatori meno sprovveduti.

A partire dagli anni ottanta, in conseguenza del mutamento delle logiche e degli assetti finanziari e produttivi di tutti i paesi, anche

(4) Fonte: *The economic impact of counterfeiting and piracy* – Ocse, 2008.

(5) Fonte: *World Development Report* – 2008, World Bank.

(6) Fonte: Confcommercio, *Position Paper* sulla contraffazione – Aprile 2009.

l'area della produzione e del commercio dei « falsi manifatturieri » ad alto valore aggiunto ha subito profonde modificazioni, orientandosi sulla realizzazione e sulla vendita in massa di beni di largo consumo, che più facilmente riescono ad eludere gli ordinari controlli a campione e ad essere distribuiti utilizzando i normali flussi commerciali, rendendo difficilissima la loro intercettazione. Si aggiunga poi il danno rilevante che subiscono i marchi di fascia intermedia della stessa tipologia merceologica, quelli cioè i cui prodotti autentici e legalmente fabbricati, si situano nella fascia di prezzo definita dalla disponibilità del consumatore ma la cui quota di domanda è intercettata dai beni contraffatti.

Attualmente, viene rilevata la presenza di prodotti contraffatti in quasi tutti i settori di mercato, con la percentuale più elevata nel settore calzaturiero e della pelletteria. La notorietà raggiunta da alcune case di moda — italiane ed estere — nel panorama mondiale e l'enorme mercato che si è sviluppato attorno ai loro prodotti, attraggono l'interesse dei contraffattori stimolati dalla possibilità di realizzare elevati profitti.

La ragione di tali attenzioni deve essere ricercata nella continua crescita della domanda di tali prodotti, che spesso rappresentano un vero e proprio *status symbol*, nella possibilità di riprodurre fedelmente i marchi che li contraddistinguono con l'ausilio di *software* e macchinari sempre meno costosi, nonché nella possibilità di reperire manodopera e materie prime a bassi costi.

Merita particolare attenzione, poi, il ruolo giocato dal *web* nella internazionalizzazione della contraffazione, con riferimento a tutti i segmenti della filiera produttiva e distributiva. Le opportunità offerte dalla rete permettono una progressione particolarmente rilevante del fenomeno contraffattivo anche grazie al ruolo degli operatori di rete (*providers* di diversi livelli, gestori di piattaforme e via dicendo) che spesso tralasciano i dovuti controlli e, in alcuni casi, si rendono addirittura complici dei traffici illegali.

Un fattore determinante che ha contribuito all'espansione vertiginosa del fenomeno contraffazione è costituito dal rapporto tra elevati profitti e rischi comparabilmente limitati legati allo smercio di questi prodotti (soprattutto se si considerano le ammende previste in alcuni paesi). A titolo esemplificativo basta citare il caso dei *dvd* falsi: i profitti realizzati dal loro smercio sono più elevati rispetto a quelli ottenibili attraverso lo spaccio di quantità equivalenti — in peso — di droghe leggere. A ciò si aggiunga che le sanzioni previste per i reati cosiddetti contraffattivi sono di certo meno afflittive rispetto a quelle previste in caso di traffico di stupefacenti.

L'esistenza di capacità di produzioni industriali sempre più sofisticate in taluni paesi (come ad esempio in Cina) ha fornito all'industria della contraffazione opportunità enormi. Il sequestro di componenti di *computers*, bobine di inchiostro per stampanti, telefoni mobili e parti di automobili dimostra che la capacità di copiare qualunque prodotto è in aumento.

Anche quando si sono adoperati (ad esempio introducendo nuove leggi) per arrestare la produzione di queste merci, i paesi produttori

si sono trovati in difficoltà nel controllare le industrie per la loro capacità di passare da una produzione all'altra.

Pertanto, alla luce di quanto sopra ricordato, i principali fattori che, combinandosi tra loro, hanno dato luogo alla nascita della cosiddetta industria del falso possono essere così sintetizzati:

- la condizione di difficoltà di molte piccole imprese;
- la crescita di manodopera disponibile a fornire prestazioni lavorative in modo clandestino, occasionale e a basso prezzo;
- le semplificazioni di molti processi produttivi posti in atto dalla quasi totalità delle imprese di medie e grandi dimensioni, al fine di ridurre costi, personale e tempi di produzione;
- la delocalizzazione di alcune fasi intermedie di produzione;
- la crescente domanda di prodotti di marca che rappresentano un vero e proprio *status symbol*;
- la crescente disponibilità sul mercato di strumenti e di attrezzature tecniche capaci di rendere agevole la duplicazione di prodotti già esistenti ed affermati;
- un conveniente rapporto costi benefici;
- l'interesse crescente della criminalità organizzata.

#### **4) La filiera del falso.**

L'indagine condotta dal Censis sul fenomeno della contraffazione nel mondo (aprile 2009) evidenzia come non sia facile ricostruire con precisione la filiera della contraffazione, dal reperimento delle materie prime e del *know how* sino alla commercializzazione finale. Sempre più rapidi e frequenti sono gli scambi di merci e di persone tra un paese e l'altro e sempre più blandi i controlli alle frontiere.

La delocalizzazione ha portato ad un allungamento della filiera produttiva per cui fasi sempre più consistenti di lavorazione vengono realizzate in luoghi esterni all'azienda madre, in alcuni casi a migliaia di chilometri di distanza.

Il *know how* originario è oggi in possesso di un numero sempre maggiore di individui in grado di realizzare merci del tutto identiche a quelle originali. Pertanto, la produzione di un bene falso può avvenire secondo diverse modalità. Può realizzarsi all'interno degli stessi laboratori che producono per le imprese legali, sottoforma di sovrapproduzione degli ordinativi, oppure, più di frequente, altrove, da parte degli stessi operai – che hanno lavorato in passato o ancora lavorano come *façonnières* – in laboratori che producono per l'impresa madre. Infine, può avvenire ad opera di individui che, semplicemente, entrano in possesso di un bene e cercano di riprodurlo. Evidentemente, quella descritta è una semplificazione estrema. Spesso le materie prime hanno una determinata origine, vengono assemblate in laboratori diversi (che non sempre si trovano nello stesso paese da cui provengono le materie prime) e commercializzate altrove.

Dalle indagini e dai sequestri effettuati emerge che il paese da cui proviene in assoluto gran parte delle merce falsa è la Cina, poiché in questo paese si combinano una serie di elementi favorevoli.

In ogni caso, ovunque ciò avvenga, una volta « pronta », la merce inizia un percorso tortuoso, secondo modalità di trasporto diverse (spesso via mare), attraversando quegli Stati dove vi sono minori controlli, spesso cambiando i documenti di trasporto ed essendo imballata a più riprese, fino ad arrivare nei paesi di destinazione (che sono diversi, a seconda del bene prodotto) per la distribuzione e la vendita. Quest'ultima fase avviene attraverso canali diversi, a seconda che i prodotti siano destinati a consumatori inconsapevoli o ad acquirenti consenzienti. Le merci contraffatte possono quindi essere inserite nella catena distributiva legale, in alcuni casi con il consenso del commerciante, in altri senza che questi sia a conoscenza del dolo. In questo caso si parla di mercato « primario » della contraffazione.

In alternativa, i prodotti contraffatti possono essere offerti al consumatore consapevole attraverso canali « paralleli » a quelli ufficiali. In questo caso si parla di mercato « secondario », un mercato nel quale l'acquirente, consapevole, decide intenzionalmente di acquistare merce contraffatta ad un prezzo inferiore. Le dimensioni del mercato secondario dipendono in larga parte dalla differenza di prezzo del bene contraffatto rispetto a quello genuino, nonché dal tipo di prodotto.

Per esempio, la domanda di beni contraffatti che devono rispettare determinati *standards* di qualità per non costituire un pericolo per la salute o la sicurezza del consumatore (come nel caso di prodotti farmaceutici, cibo o giocattoli) è decisamente bassa, a differenza di quanto accade per la domanda di *cd*, *dvd*, capi di abbigliamento o accessori, che invece appaiono al consumatore del tutto simili a quelli originali, anche in termini di sicurezza.

Le merci contraffatte vengono distribuite principalmente attraverso tre canali di vendita: i negozi al dettaglio, i mercati o le fiere campionarie e *Internet*. I negozi al dettaglio costituiscono il canale di vendita più difficile da penetrare, in quanto l'offerta di articoli contraffatti presuppone una truffa da parte del commerciante o la complicità di quest'ultimo nel vendere falsi a prezzo maggiorato o a costi ridotti, con un alto rischio di incorrere in azioni legali e di vedere ridotta la propria clientela.

Questo canale di vendita sembra essere ultimamente in espansione, perlomeno in alcuni paesi, come dimostrato dalla ricerca condotta da Gallup Poll nel 2006 in Canada e negli Stati Uniti. L'analisi dei risultati rivela che i commercianti mescolano le merci contraffatte con quelle originali e puntano sul basso costo dei prodotti falsificati per attrarre la clientela. In questo modo, aumentano le vendite di vestiti, giocattoli, prodotti farmaceutici, bevande, tabacco, gioielli e profumi.

La circolazione dei beni falsificati avviene più facilmente in strada, nei mercati e nelle fiere campionarie: *cd*, *dvd*, accessori personali sono comunemente venduti in strada, mentre prodotti più sofisticati, come ad esempio componenti elettronici e simili, vengono proposti nelle fiere.

Infine, *Internet* è diventato negli ultimi anni un fondamentale veicolo di commercio, lecito e non. Negli ultimi anni si è registrato un vertiginoso aumento del volume di vendita e della varietà di merci scambiate. Secondo la sopra citata indagine del Censis, l'osservatorio del Politecnico di Milano sul commercio elettronico rileva che il fatturato dell'*e-commerce* in Italia cresce ogni anno di circa il 50 per cento. *E-Bay*, ad esempio, cresce annualmente di oltre il cento per cento, contando, solo in Italia, su circa 3.000.000 di utenti mensili, per oltre 100 milioni di pagine viste al mese e 20.000 negozi *online*. Produttori e distributori di merce contraffatta utilizzano questo canale di vendita sia per ingannare consumatori inconsapevoli, sia per raggiungere acquirenti consapevoli.

Tutto ciò grazie ad alcune peculiarità del commercio telematico: l'anonimato dei contraenti e la riduzione del rischio per questi ultimi di essere riconosciuti. La rete telematica permette di mettere in contatto acquirenti situati in qualunque parte del mondo, consentendo loro di spostarsi in paesi dove la normativa sulla proprietà intellettuale è meno rigida. Le dimensioni enormi di questo mercato rendono difficile per i titolari dei diritti e per le forze dell'ordine identificare e perseguire tutti coloro che agiscono superando i limiti legali; infine, trattandosi di un commercio che si svolge in un luogo c.d. « virtuale » risulta maggiormente soggetto ad ipotesi di truffa.

### **5) Come viene percepita la contraffazione.**

Sul piano sociale la contraffazione implica una serie di rischi per l'acquirente, che possono tradursi in un danno sia in termini di salute, sia in termini di sicurezza. In taluni casi il consumatore subisce danni economici. Ciò si verifica quando quest'ultimo acquista un prodotto con la convinzione che si tratti di un bene di marca e di qualità mentre invece, inconsapevolmente, sta acquistando un prodotto contraffatto. In realtà, questo « danno » economico ricorre raramente, poiché, nella maggior parte dei casi, l'acquisto del prodotto contraffatto è eseguito dal consumatore in piena coscienza.

Al riguardo, il presidente dell'associazione di tutela dei consumatori Assoutenti, dottor Mario Finzi, nel corso dell'audizione svolta il 28 giugno 2011, ha riferito alla Commissione i risultati di un'indagine quali-quantativa condotta su un campione di 4000 consumatori, coerentemente rappresentativo del territorio nazionale. Il sondaggio costituisce un passaggio chiave per verificare e analizzare la percezione del fenomeno contraffattivo da parte dei consumatori, indagando principalmente la loro consapevolezza circa i rischi che la contraffazione può determinare per la salute e la sicurezza.

Con riferimento alla conoscenza del fenomeno e alle sue ripercussioni, il 90 per cento degli intervistati (con punte del 93 per cento nel Nord-est e nel Nord-ovest) dichiara di essere oggi a conoscenza del rischio di sanzioni amministrative derivanti dall'acquisto di prodotti contraffatti, tuttavia il fattore « prezzo » gioca un ruolo fondamentale nella motivazione che spinge all'acquisto. Il campione preso in esame afferma di essere disposto a correre dei rischi sia

pecuniari, sia di salute pur di ottenere un effettivo risparmio economico.

Un prezzo accessibile ed allettante, dunque, rappresenta il principale stimolo all'acquisto di prodotti falsi (82,3 per cento) ma se si indaga ulteriormente circa la qualità del prodotto contraffatto, emerge un ulteriore, significativo, allarmante risultato: il campione dichiara infatti di non riscontrare particolari difetti di qualità o relativi ad una maggiore rapidità d'usura nei prodotti falsi se paragonati a quelli originali.

Un altro elemento rilevante consiste nel rispetto della legalità: il 72,9 per cento degli intervistati non si sente « in colpa » nei confronti del fisco, né per il fatto di contribuire ad alimentare gli interessi della criminalità organizzata, né per il danno economico arrecato al paese. Ciò testimonia una volta di più che l'acquirente di prodotti contraffatti attribuisce fondamentale rilievo alla propria convenienza personale. Sorprendentemente, chi dichiara di avere acquistato merce contraffatta, esprime soddisfazione rispetto a tali prodotti ed intende ripetere l'acquisto, con ciò indicando una sorta di « normalizzazione » del comportamento rispetto a tali acquisti. Una tale situazione deve dunque allertare le istituzioni preposte al monitoraggio, prevenzione e repressione del fenomeno.

Secondo Assoutenti, un dato, tuttavia, risulta apparentemente discordante: solo 586 intervistati su 4000 (14,65 per cento del campione) hanno dichiarato di acquistare prodotti contraffatti. Se però si considera che il 90 per cento del campione ha ammesso di essere consapevole di commettere un reato nell'acquisto di un falso, ne risulta un'evidente reticenza ad affermare la propria parte attiva nel fenomeno.

Nell'ambito dei possibili interventi per arginare il fenomeno, emerge l'esortazione ad ideare ed inserire nel mercato linee di prodotti originali di marca a prezzi più accessibili (91,5 per cento), a realizzare una maggiore accessibilità economica verso i prodotti originali (87,3 per cento), oltre alla necessità di comminare sanzioni per i venditori di prodotti contraffatti (79,6 per cento), assolvendo coloro — i consumatori — che, in realtà, contribuiscono più o meno consapevolmente, ad alimentare la contraffazione attraverso il proprio acquisto (solo il 50 per cento).

In sintesi, quindi, con riferimento alla contraffazione, si rileva che manca una generale percezione dell'intrinseca pericolosità delle collegate condotte, le quali sono correlate:

- all'arricchimento illecito della criminalità organizzata, con i conseguenti effetti distorsivi dell'economia e della libera concorrenza; ai pericoli diretti ed immediati, assolutamente sottostimati, derivanti dall'uso di farmaci, alimenti, giocattoli, indumenti contraffatti e prodotti senza il rispetto delle rigorose procedure di controllo poste a tutela della salute dei consumatori;

- al pregiudizio causato alle aziende interessate, specie per quelle titolari di marchi di elevata qualità all'interno del cosiddetto *italian style*, che a causa della contraffazione subiscono danni all'immagine, diminuzione del fatturato, incremento delle spese per la

protezione del marchio e per il contenzioso che le stesse sono costrette ad intraprendere sia come attori per tutelare i loro prodotti, sia in qualità di convenuti per provare la loro estraneità ai reati imputati ai reali contraffattori (tale danno investe, naturalmente, anche gli interessi delle case di distribuzione, le quali si trovano a concorrere con un mercato parallelo che agisce sopportando minori costi e lucrando sul mancato versamento delle imposte);

- alla distorsione del mercato del lavoro, che si traduce in una perdita di posti regolari, nell'incremento della manodopera clandestina in nero, e nei mancati investimenti di produttori stranieri, non interessati ad investire in paesi in cui il fenomeno della contraffazione è dilagante per non mettere a rischio i propri diritti di proprietà intellettuale; alle perdite per l'erario, con riferimento al mancato versamento delle imposte sui redditi e dell'Iva.

## **6) Importazioni di beni contraffatti.**

Sulla scorta degli elementi esposti dal direttore dell'Agenzia delle dogane nel corso dell'audizione tenutasi presso la Commissione il 30 novembre 2010, da un'analisi del rapporto tra importazioni di prodotti a rischio contraffazione (per esempio, l'abbigliamento) da paesi a rischio (per esempio, dalla Cina) e sequestri effettuati, a livello europeo si evidenziano i seguenti dati: dal 2008 al 2009, l'Italia passa dal 5 per cento all'11 per cento del totale dei sequestri in Europa (dove nel 2009 sono diminuiti), con un incremento dei propri risultati del 42 per cento sul 2008 (se escludiamo i tabacchi, l'Italia passa dal 4,5 per cento nel 2008 al 17,1 per cento nel 2009); l'Italia è al terzo posto su 27 paesi; l'Italia registra risultati superiori a paesi che, nei settori a rischio, vantano importazioni dalla Cina (paese di origine del 65 per cento delle merci sequestrate) molto maggiori dell'Italia (per esempio, con riferimento all'*import* di abbigliamento dalla Cina, nel 2009, l'Italia registra un valore di 185.000 tonnellate, la Germania di 440.000, il Regno Unito di 370.000, la Spagna di 260.000 e la Francia di 190.000).

Secondo i dati acquisiti, Germania, Regno Unito, Francia e Spagna, nel 2009, hanno importato in totale dalla Cina il 60 per cento dell'abbigliamento, realizzando tuttavia solo il 19 per cento dei sequestri di merci contraffatte. Le dogane italiane, pur in presenza di un volume di importazioni inferiori, hanno invece realizzato un numero di sequestri triplo rispetto a quello di Germania, Regno Unito e Spagna e del 50 per cento in più rispetto alla Francia.

Inoltre, con riferimento al complesso delle capacità di contrasto a fenomeni irregolari (quali contrabbando mediante sottofatturazione, importazione di prodotti che violano le norme sulla sicurezza e simili) si segnala che l'Agenzia delle dogane italiana ha in questi anni sviluppato una forte attività di contrasto che ha portato ad un forte calo dell'*import* di merci a rischio nel nostro paese (ma non negli altri paesi europei); i maggiori importatori di merci a rischio sono, oggi, i paesi del Nord Europa e la Spagna. L'Italia, che al momento

dell'« esplosione » del commercio mondiale con l'ingresso della Cina nel *Wto* era, in Europa (anni 2002-2003), il primo paese importatore di abbigliamento (22,6 per cento del totale europeo) e scarpe (12,8 per cento) dalla Cina, nel 2009 ha importato solo tra l'8 e il 9 per cento in entrambi i settori. Nel frattempo, tra il 2003 e il 2009, l'*import* dalla Cina in Europa per questi settori è raddoppiato: l'abbigliamento è passato da 1,1 a 2 milioni di tonnellate; le scarpe da 0,4 a 0,8 milioni di tonnellate.

In conclusione, si deve rilevare che mentre l'Italia ha messo in campo una forte azione di contrasto e controllo all'*import* per le merci a rischio dalla Cina, gli altri paesi europei non sembra abbiano agito con la stessa efficacia.

## Capitolo II – Contraffazione e crimine organizzato.

Il presente capitolo è stato elaborato sulla base delle informazioni e dei dati forniti dalla della Direzione investigativa antimafia nel corso dell'audizione del generale di divisione dell'Arma dei carabinieri, Antonio Girone, svolta il 19 gennaio 2011 e dalla procura nazionale antimafia, in occasione dell'audizione del dottor Pietro Grasso, procuratore nazionale antimafia, tenutasi il 13 luglio 2011.

### 1) Il ruolo della camorra.

L'interesse delle consorterie camorristiche nel settore della contraffazione risulta attuale e non episodico.

Ciò è dimostrato dai molteplici sequestri di merce contraffatta che negli ultimi anni sono stati eseguiti a carico di soggetti di origine campana gravati da reati di competenza specifica delle direzioni distrettuali antimafia, *ex* articolo 51, comma 3-*bis* c.p.p. e coinvolti anche in reati di contraffazione. (7)

Le organizzazioni camorristiche, in particolare quelle che operano nel territorio dell'area metropolitana di Napoli, sfruttano l'esistenza ormai secolare di attività produttive e commerciali di piccole dimensioni, la diffusione estrema della vendita in forma ambulante e l'obiettivo difficoltà di trovare occupazioni lavorative stabili. Questi fattori contribuiscono a determinare e sviluppare una generale condizione di scarsa attenzione per le regole.

Secondo i dati forniti dal dottor Pietro Grasso, procuratore nazionale antimafia, nel corso della citata audizione, i canali prevalenti attraverso i quali si articolano le attività di commercializzazione e di distribuzione dei prodotti contraffatti sono vari. Si va dalla vendita nell'ambito dei mercati rionali e lungo le più frequentate strade delle città, soprattutto per opera di immigrati clandestini (questi ultimi costituiscono l'ultimo anello di una catena di criminali che sono difficili da individuare ed identificare proprio a causa del loro *status*), alla vendita attraverso il *web*.

---

(7) Fonte: audizione del generale di divisione dell'Arma dei carabinieri, Antonio Girone, direttore della Direzione investigativa antimafia – 19 gennaio 2011.

Tali attività illecite divengono poi ancora più insidiose nel caso di utilizzo della rete di distribuzione ufficiale: in tale ultima ipotesi distinguere il prodotto originale da quello falsificato diventa un'impresa assai ardua.

Secondo le più recenti acquisizioni investigative, un ulteriore metodo, assai diffuso, utilizzato dai gruppi criminali (in particolare, da alcune consorterie camorristiche) consiste nel costringere il venditore al dettaglio ad offrire ai clienti prodotti contraffatti o adulterati. Ciò avviene specie in relazione ad alcune tipologie di generi alimentari (latticini, caffè). Il sodalizio criminale realizza così una vera e propria strategia estorsiva, riuscendo a conquistare, in favore delle imprese che si compenetrano al suo interno, una posizione di sostanziale monopolio del mercato relativamente a determinati settori merceologici.

Con riferimento alle proiezioni ultra regionali, è possibile osservare la presenza di soggetti collegati alla criminalità organizzata ed operanti anche al di fuori della Campania, regione d'origine. In tale contesto, appaiono significativi gli interventi repressivi operati dai reparti dei carabinieri in Trentino Alto Adige, Veneto, Lombardia, Emilia Romagna, Umbria, Marche, Sardegna, Toscana, Abruzzo e in Calabria (porto di Gioia Tauro).

Sul versante delle proiezioni internazionali, come emerso da indagini svolte dalla Guardia di finanza e dalle altre forze di polizia, particolarmente significativa appare la presenza nel settore di organizzazioni camorristiche in paesi quali la Cina, la Romania e la Turchia, legate a siti produttivi locali gestiti, direttamente o indirettamente, da soggetti collegati alla criminalità organizzata. Quanto ai paesi oggetto di distribuzione di prodotti contraffatti, sono emersi Australia, Austria, Canada, Francia, Germania, Gran Bretagna, Spagna, Svizzera, Stati Uniti.

## 2) Le analisi più recenti.

Analisi recenti hanno confermato l'effetto di sensibile arricchimento dei circuiti criminali nazionali e transnazionali grazie alle loro attività nel campo della contraffazione. Le statistiche criminali offrono un riscontro significativo a riflessioni già precedentemente svolte: nel 2008, 36.770 operazioni di polizia hanno portato all'arresto di 1.303 persone, alla denuncia in stato di libertà di altri 11.590 soggetti e all'irrogazione di 27.728 sanzioni amministrative.

La dimensione dei sequestri dimostra l'imponenza dei traffici sottesi: sono stati rimossi dal mercato 30 milioni 179.505 oggetti contraffatti, tra cui 2 milioni 479.166 pezzi di varia natura, 18 milioni 742.894 capi nel settore tessile, dell'abbigliamento e della pelletteria, 4 milioni 367.766 oggetti tra giocattoli, libri e cartoleria, 2 milioni 158.255 prodotti audio-video, 869.831 confezioni nel settore dei prodotti farmaceutici, cosmetici e chimici e 65.709 prodotti alimentari.

Le attività di contraffazione sono effettuate da *clan* camorristi tramite il controllo di imprese commerciali, operato per mezzo della mimetizzazione in attività imprenditoriali e la creazione in Italia e in

molteplici paesi stranieri (Europa occidentale, Usa, Brasile, Canada e Australia) di un'articolata rete economico finanziaria.

Il dato è confermato dal numero e dal contenuto delle indagini relative ai procedimenti penali iscritti nel Re.Ge. delle 26 Direzioni distrettuali antimafia italiane nel periodo che va dal 1 gennaio 2003 al 30 giugno 2011.

Il maggior numero dei procedimenti in carico alle singole direzioni distrettuali antimafia, riguardanti reati di contraffazione, sono stati iscritti presso la Direzione distrettuale antimafia di Napoli. Peraltro, anche per procedimenti iscritti presso altre direzioni distrettuali antimafia, sovente compaiono tra gli indagati soggetti di origine campana, in particolare nati e residenti in provincia di Napoli.

### **3) La criminalità organizzata e il settore agroalimentare.**

Le ingerenze dei sodalizi criminali nel settore agroalimentare non interessano solo i territori meridionali (ove le consorterie mafiose si sono da tempo insinuate nel tessuto economico) ma riguardano anche le aree del Centro e del Nord Italia, seguendo le direttrici del trasporto e del commercio di prodotti agricoli ed alimentari.

Come ampiamente evidenziato nell'ultima *Relazione Annuale* della Direzione nazionale antimafia, recenti atti giudiziari hanno portato alla luce un fitto intreccio di interessi tra famiglie mafiose siciliane, clan camorristici e *'ndrangheta* calabrese nella gestione dell'intera filiera, che va dall'accaparramento dei terreni agricoli alla 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 catene di supermercati o interi centri commerciali.

Gli sviluppi delle indagini condotte a seguito dei gravi episodi di violenza verificatisi nel comune di Rosarno (RC) nel mese di gennaio 2010, hanno rivelato l'esistenza di un'organizzazione criminale finalizzata alla commissione di una pluralità di delitti concernenti l'immigrazione clandestina, la normativa sul lavoro e la truffa aggravata ai danni di enti pubblici.

Si tratta dell'operazione « *Migrantes* », coordinata dalla procura di Palmi che ha consentito l'emissione di misure cautelari a carico di 31 persone. Il 26 aprile 2010, nelle province di Reggio Calabria, Caserta, Catania e Siracusa, polizia di Stato, carabinieri e Guardia di finanza hanno eseguito i citati provvedimenti sequestrando 20 aziende e 200 terreni, per un valore complessivo di circa 10 milioni di euro.

Le risultanze investigative raccolte da alcuni reparti della Guardia di finanza hanno inoltre confermato che il settore agroalimentare rappresenta per le organizzazioni criminali un ambito privilegiato di impiego dei proventi illeciti, anche in termini di riciclaggio.

Nel corso di una recente operazione, il Nucleo di polizia tributaria di Napoli ha tratto in arresto due imprenditori del settore alimentare ritenuti affiliati ad un *clan* camorristico i quali, operando sia sul territorio nazionale, sia all'estero si occupavano della « ripulitura » dei proventi illeciti derivanti da traffici di sostanze stupefacenti realizzati

dal gruppo criminale di appartenenza. Nei loro confronti i finanziari hanno proceduto a sottoporre a sequestro disponibilità finanziarie, società ed immobili (gestiti anche attraverso prestanomi e società *off shore* collocate in paradisi fiscali) per un valore di circa 7 milioni di euro.

Seguendo le tracce documentali presenti nella contabilità di alcune aziende e ricostruendo i flussi finanziari di altrettante aziende agricole, veicolati tramite il circuito dei *money transfers*, la Guardia di finanza di Ragusa ha svelato una frode commerciale di ampie dimensioni. Due società siciliane, tra loro collegate, falsificando la documentazione contabile, commerciale e fiscale delle aziende, avevano importato dall'Africa oltre 18 tonnellate di pomodori, destinandoli poi sui mercati nazionali ed europei come pomodorini siciliani.

Infine, ad ulteriore conferma degli interessi della criminalità organizzata nel settore agroalimentare possono essere citate alcune statistiche fornite dall'Agenzia nazionale dei beni sequestrati e confiscati, dalle quali emerge che, al 31 dicembre 2010, il 6 per cento delle aziende definitivamente confiscate (87 su 1377) risultano operare nel settore agricolo e il 22 per cento (2.237 su 9.857) dei beni immobili confiscati alla criminalità organizzata sono rappresentati da terreni destinati all'agricoltura.

#### **4) La Direzione investigativa antimafia.**

La Direzione investigativa antimafia, istituita nell'ambito del dipartimento della pubblica sicurezza con legge 30 dicembre 1991, n. 410, è un organismo investigativo con competenza monofunzionale, composta da personale specializzato a provenienza interforze (polizia, carabinieri, Guardia di finanza).

Compito della Dia è assicurare lo svolgimento, in forma coordinata, delle attività di investigazione preventiva attinenti alla criminalità organizzata, nonché di effettuare indagini di polizia giudiziaria relative esclusivamente a delitti di associazione mafiosa o comunque ricollegabili all'associazione medesima. In particolare, sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione con riferimento ai fenomeni oggetto dell'inchiesta, l'attuale direttore, generale di divisione dell'Arma dei carabinieri, Antonio Girone, nel corso della citata audizione del 19 gennaio 2011, ha evidenziato il seguente quadro.

##### **4.1) Contraffazione, criminalità organizzata e cittadino.**

La Direzione investigativa antimafia ha evidenziato l'incidenza della criminalità organizzata rispetto al fenomeno oggetto dell'inchiesta. Con riferimento alle aree dove la criminalità di stampo mafioso esercita un maggiore controllo, si segnala il progressivo affermarsi di un fenomeno nuovo. Si tratta di una nuova forma di imposizione subita dalle rivendite al minuto: non più il pagamento diretto del « pizzo », ma addirittura l'obbligo di vendita dei prodotti contraffatti. Così facendo, le organizzazioni criminali che gestiscono il mercato su

un determinato territorio si garantiscono un'ulteriore forma di guadagno indiretto.

In realtà, in aggiunta a tale peculiare fattispecie, si segnala un tendenziale, progressivo incremento delle attività illecite legate alla contraffazione sia a livello nazionale, sia transnazionale.

Tale incremento sembra causato dalla globalizzazione e dalla situazione di criticità economica che ha spinto le fasce più deboli della popolazione a sostituire con prodotti contraffatti quelli originali non più accessibili economicamente.

A tale proposito, vengono messi in evidenza alcuni aspetti. Il primo riguarda, in linea generale, il fenomeno della complicità delle vittime. Nella fascia di popolazione a reddito medio basso, infatti, la contraffazione non viene generalmente percepita come un problema criminale di grande rilevanza. Il fenomeno in questione appare in tutta la sua criticità proprio nella misura in cui gran parte degli acquirenti, a livello sociale medio basso, non ne avvertono la gravità, sia in termini di pericolosità sociale, sia di danni arrecati al sistema produttivo legale. In realtà, la diffusione della contraffazione produce naturalmente l'arricchimento illecito della criminalità organizzata, la quale investe sempre di più in queste attività illegali. (8)

#### **4.2) Principali canali di penetrazione: il primato cinese.**

Per quanto attiene alle rotte del traffico di merci contraffatte, la Direzione investigativa antimafia ha segnalato alla Commissione che i principali canali di ingresso sono costituiti dai *terminals* portuali poiché è molto vantaggioso per i soggetti dediti a traffici illegali spedire merci mediante grandi navi *container*.

Per quanto riguarda il sud, i porti maggiormente utilizzati per tali movimenti sono Napoli, Gioia Tauro, Salerno; per il centro, Civitavecchia, Ancona, Livorno; per il nord, i porti liguri e Trieste.

Per quanto attiene alla provenienza dei beni contraffatti, i paesi più attivi nel campo della contraffazione sono quelli del Sud-est asiatico dove, a causa del basso costo della manodopera e della sistematica violazione dei diritti sindacali, trova terreno fertile la produzione di merci a costi irrisori. Il prodotto può essere creato all'estero ed arrivare poi attraverso vari canali a destinazione nei *containers*, oppure può essere assemblato nelle sue parti prima della distribuzione finale. Quest'ultima può avvenire in vari modi: porta a porta, via *Internet* ma, soprattutto, attraverso la vendita degli ambulanti. Con riferimento ai venditori ambulanti, il *trend* di questi anni è stabile: il coinvolgimento di ambulanti nei reati « contraffattivi » è equamente diviso in termini percentuali tra cittadini italiani e stranieri.

Per quanto riguarda gli stranieri, il 40 per cento è formato da extracomunitari. Di questi, il 16-17 per cento sono senegalesi che, contrariamente a quanto comunemente si pensi, superano i cinesi, che

---

(8) La questione viene considerata di grande allarme sociale anche a causa dei pericoli immediati e diretti che può generare, stante il fatto che la contraffazione riguarda anche il settore sanitario, andando quindi ad incidere sulla sicurezza e la salute dei cittadini.

si attestano all'11 per cento. Completano il quadro gli *extra* comunitari di altre nazionalità, con una media del 10 per cento. Infine, i cittadini comunitari che si dedicano alla contraffazione costituiscono il 7-8 per cento. Tuttavia, nel primo semestre del 2010, i cittadini comunitari hanno raggiunto una percentuale pari al 16 per cento, a dimostrazione di un *trend* in aumento poiché gli stessi cittadini comunitari, con l'allargamento delle frontiere e con la crisi economica, sembrano più interessati al mercato della contraffazione.

Tuttavia, sono i cinesi a destare il maggiore allarme sociale posto che il grosso della produzione, completa o per singole parti da assemblare, è in mano ad essi. Le ragioni di ciò devono essere individuate, come prima accennato, nel costo del lavoro, che in Cina è minimo rispetto a quello italiano, nonché nel livello di utilizzazione degli impianti. Secondo una recente statistica, un lavoratore tessile italiano lavora mediamente per 1.600 ore all'anno mentre uno cinese per circa 2.200 ore. Un altro fattore da considerare è la diversa dimensione delle aziende: mentre in Italia vi sono soprattutto piccole e medie imprese, in Cina sono presenti, quasi esclusivamente, aziende di grandi dimensioni. A ciò si aggiunga che il costo dell'energia elettrica in Cina risulta essere del 30 per cento inferiore a quello italiano. La Cina adotta, inoltre, prezzi calmierati per renderli compatibili all'esportazione, avvalendosi peraltro di un cambio anch'esso favorevole. Infine, alla mancanza di tutele ambientali e sociali, si aggiunge un dato di base: i cinesi costruiscono e producono utilizzando un *know how* a costo zero perché acquisito per imitazione. Alla luce delle considerazioni sopra esposte è evidente, quindi, che esistono tutte le condizioni per un forte sviluppo.

In Italia, le comunità cinesi più numerose si trovano in Toscana, Lazio, Puglia, Sicilia, Veneto e Lombardia. I cinesi destano la preoccupazione della Direzione investigativa antimafia poiché, per primi, hanno delocalizzato l'attività illecita, trovando forme di connivenza con la criminalità organizzata locale, *in primis*, la camorra. Infatti, rispetto al 50 per cento di cittadini italiani che operano nel settore illegale della contraffazione, il 42 per cento si trova in Campania, mentre il restante 8 per cento è in Puglia e Sicilia.

La camorra, in particolare, è stata antesignana in due forme di investimento: l'impiego delle discariche e la contraffazione. Questi due settori, nel corso del tempo, sono divenuti cruciali.

#### **4.3) Considerazioni conclusive.**

Per quanto riguarda i dati statistici relativi alla repressione del fenomeno, la Direzione investigativa antimafia ha reso noto che, nel 2008, sono state effettuate circa 37.000 operazioni di polizia, che hanno portato all'arresto di oltre 1.300 persone, alla denuncia di 12.000 e all'erogazione di circa 28.000 sanzioni amministrative. I sequestri hanno riguardato circa 30 milioni di pezzi contraffatti. Questo sistema di criminalità organizzata agevola, *in primis*, l'immigrazione clandestina, attraverso lo sfruttamento di altri esseri umani.

Secondo la Direzione investigativa antimafia, la normativa nazionale vede il suo caposaldo nella legge n. 99 del 2009, costituendo un esempio di intervento legislativo di notevole incisività. Sono stati ritoccati nei punti salienti gli articoli 473 e 474 del codice penale in materia di delitti cosiddetti di contraffazione ed introdotte innovazioni sensibili: oltre al significativo innalzamento delle pene è stata prevista, per esempio, nell'articolo n. 474-*bis*, la confisca diretta obbligatoria dei pezzi contraffatti anche per equivalente. In particolare, secondo la Dia è di grande importanza la previsione in base alla quale possono essere sequestrati beni per un valore corrispondente al profitto ottenuto in un dato ambito, anche se derivanti da altra attività non pertinente alla contraffazione.

L'articolo 474-*ter* del codice penale introduce le aggravanti qualora le condotte, punite ai sensi degli articoli 473 e 474, già citati, siano svolte non dal singolo (imprenditore o venditore) bensì da chi produce, distribuisce e diffonde in modo sistematico ovvero attraverso l'allestimento di mezzi e attività organizzati. Si configura in tal modo un'associazione a delinquere simile a quella prevista dall'articolo 416-*bis* del codice penale, cioè l'associazione a delinquere di stampo mafioso. Viene inserita, anche in questa fattispecie, un'attenuante che premia la collaborazione con le autorità di polizia e giudiziarie e che costituisce un utile strumento di disarticolazione delle consorterie criminali, in analogia a quanto previsto per il traffico di sostanze stupefacenti. Sono infine previste operazioni anche sotto copertura e, proprio per questo motivo, le competenze sono passate alle procure distrettuali.

Poiché la contraffazione è equiparata a forme di attività illecite più evolute, per quanto riguarda i sequestri preventivi, si applica l'articolo 321 del codice di procedura penale, con conseguente confisca penale obbligatoria, anche per equivalente e per sproporzione. Sotto questo aspetto, la Dia ha sottolineato alla Commissione l'incisività della legge, essendo addirittura prevista la destinazione dei beni, così come accade per la droga, nonché l'utilizzo, su richiesta delle forze dell'ordine, dei beni sequestrati (autovetture, mezzi nautici e altre apparecchiature), ciò creando significativi risparmi sulle risorse che lo Stato deve normalmente mettere a disposizione per il funzionamento dei corpi di polizia.

Tre provvedimenti sono risultati particolarmente efficaci, secondo la Dia, nell'attività di contrasto al fenomeno: il primo pacchetto sicurezza del 2008, il cosiddetto collegato alla sicurezza del 2009, nonché la cosiddetta piattaforma antimafia. Alla luce di quanto sopra esposto, la Dia ha ritenuto l'attuale struttura normativa molto efficiente, non ravvisando la necessità di ulteriori interventi legislativi. Secondo la stessa Direzione investigativa antimafia, tuttavia, a fronte di un adeguato livello di regolamentazione, nella realtà si riscontra un insufficiente coordinamento tra paesi a livello internazionale in ragione di interessi divergenti nonché di visioni diverse del fenomeno contraffattivo.

In particolare, per quanto riguarda i sequestri preventivi che la Direzione investigativa antimafia richiede all'autorità giudiziaria, viene fatto osservare che permangono una serie di problemi derivanti dalla

mancata armonizzazione della normativa vigente in tema di sequestri preventivi con quella degli altri paesi: se Germania, Spagna e Francia, da un lato, hanno manifestato disponibilità e sensibilità in questa direzione, in paesi come l'Inghilterra il problema non si pone in modo altrettanto forte. Tuttavia, lo stesso direttore, generale Girone, segnala che, in mancanza di un coordinamento internazionale, si determina da parte delle associazioni criminali la tendenza ad investire anche all'estero, proprio in considerazione della maggiore possibilità di proteggere al meglio i loro beni.

Con riferimento all'attività di indagine generale svolta, una prima operazione che ha visto la Dia impegnata a livello di attività preventiva (cioè, di analisi del fenomeno, del suo riscontro e della relativa informazione all'autorità giudiziaria) è avvenuta nel 2004, d'intesa con l'Ufficio antifrode delle dogane di Napoli. Nel corso di questa operazione la procura di Napoli, nell'ambito dell'attività di indagine, è pervenuta ad un primo sequestro di beni per un valore equivalente a circa 90 milioni di euro. Questa indagine è confluita nell'operazione denominata *Gulliver*, condotta dalla Guardia di finanza e culminata con alcuni arresti nel porto e nella città di Napoli, dove arrivavano i *containers* con tutte le tipologie più note di materiali contraffatti.

Venendo alle attività dirette, le ultime in ordine di tempo risalgono al 2005, con l'inizio di un'azione sistematica da cui è emersa una collaborazione della criminalità cinese con elementi criminali residui della banda della Magliana a Roma. Queste indagini si sono concretizzate nelle operazioni *Ultimo imperatore* e *Ultimo imperatore 2* e hanno portato al sequestro di alcune centinaia di milioni di euro, all'arresto di nove persone e alla confisca finale di quasi tutti i beni sequestrati.

In particolare, pur essendo presenti laboratori clandestini in quasi tutto il territorio nazionale, dalle risultanze è emerso che la regione dove si registra una vera e propria gestione di delocalizzazione di attività criminale con prevalenza del fenomeno mafioso locale è la Campania. Attualmente, il *clan* maggiormente attivo a Napoli nel campo della contraffazione è quello dei Mazzeola, che ha avviato investimenti in Germania, in città già localizzate, con sviluppi delle attività contraffattive anche in Spagna, Portogallo, Inghilterra, Danimarca e Stati Uniti.

In conclusione, per quanto riguarda il collegamento tra criminalità organizzata e coloro che operano nel campo della contraffazione, la Dia ribadisce che in Italia c'è un prevalente interesse operativo soprattutto da parte della camorra, con articolazioni anche all'estero. Per quanto attiene al fenomeno dell'immissione di beni contraffatti, l'interlocutore che desta il maggiore allarme rimane la Cina. Da un punto di vista generale, le difficoltà esistenti per arrivare a forme di collaborazione combinate, finalizzate ad evitare la produzione di beni contraffatti, sono diverse. Se infatti nel campo delle sostanze stupefacenti, almeno formalmente, si trovano forme di collaborazione, anche con paesi produttori come l'Afghanistan, allo stato non risulta invece che sul fronte oggetto dell'inchiesta si sia pervenuti a forme di garanzia, anche solo parziale o di controllo a livello strutturale da parte della Cina nelle fabbriche che producono materiali contraffatti.

Quanto alle forme di collaborazione tra paesi, la Dia ha segnalato alla Commissione di avere avviato contatti a livello di *intelligence* con alcuni stati, tra i quali la Cina. Ciò dovrebbe consentire alla stessa Dia di svolgere al meglio le azioni preventive o repressive sul territorio nazionale. A tal fine, nel settore dell'antidroga, sono stati impiegati ufficiali di collegamento per sviluppare la attività di *intelligence* utili a seguire le rotte di immissione degli stupefacenti che, attraverso i *containers*, giungono in Italia. A parere della Dia, sarebbe necessario riuscire ad assicurare anche nel campo della contraffazione una collaborazione adeguata che permetta di controllare al meglio le rotte della contraffazione che passando per i paesi maggiormente a rischio arrivano in Italia attraverso porti sparsi in Europa, quali ad esempio Rotterdam.

Tuttavia, tali forme di collaborazione non possono mai escludere un rigoroso e stringente controllo sul territorio nazionale: in Campania, ad esempio, la camorra ha ricevuto un impulso propositivo proprio dal porto di Napoli, che è uno dei più significativi e una tale dinamica può essere ripetuta anche per altre realtà portuali.

## 5) La Direzione nazionale antimafia.

La Direzione nazionale antimafia è un organo della procura generale presso la Corte di cassazione. È stata istituita con la legge 20 gennaio 1992, n. 8, con il compito di coordinare, in ambito nazionale, le indagini relative alla criminalità organizzata. È diretta dal procuratore nazionale antimafia, nominato direttamente dal Consiglio superiore della magistratura in seguito ad un accordo con il ministro della giustizia e ne fanno parte, quali sostituti procuratori, venti magistrati esperti nella trattazione di procedimenti relativi alla criminalità organizzata.

L'attuale procuratore, il dottor Pietro Grasso, in occasione dell'audizione svolta presso la Commissione il 13 luglio 2011, ha così sintetizzato i termini della questione. La contraffazione dei marchi si è rivelata una delle attività compiute dalla criminalità organizzata in quanto comporta pochi rischi e consente massimi profitti. Sotto questo profilo è evidente che tutte le criminalità organizzate non possono non prediligere una soluzione di questo tipo.

Le risultanze di numerose indagini svolte dal comando generale della Guardia di finanza hanno evidenziato concrete ipotesi di contiguità della criminalità organizzata con il fenomeno della contraffazione dei marchi, soprattutto in Campania, facendo emergere le posizioni di numerosi contraffattori, collegati direttamente o indirettamente alla criminalità organizzata.

Inoltre, si è ottenuta l'individuazione delle principali categorie merceologiche dei prodotti sottoposti a sequestro nei confronti dei soggetti collegati alla criminalità organizzata.

L'esito di questa analisi ha complessivamente consentito di accertare che l'interesse nel settore della contraffazione risulta non episodico. Tale assunto trova un riscontro nella circostanza che alcuni dei soggetti ritenuti di maggiore interesse per l'investigazione hanno

continuato a essere destinatari di sequestri di merce contraffatta anche negli ultimi anni.

Le tipologie merceologiche oggetto di contraffazione appaiono diversificate. Si segnala la prevalenza di prodotti contraffatti nel settore dell'abbigliamento, oltre a un crescente interesse delle consorterie criminali nella pirateria audiovisiva (duplicazione di dvd e cd).

È possibile osservare la presenza di soggetti collegati alla criminalità organizzata operanti fuori dalla Campania. In tale direzione appaiono significativi gli interventi repressivi operati dai reparti della Guardia di finanza in Trentino-Alto Adige, Veneto, Lombardia, Emilia-Romagna, Umbria, Marche, Sardegna, Toscana, Abruzzo e, in particolare, presso il porto di Gioia Tauro in Calabria. Dai dati sopra riportati emerge che i soggetti di origine campana distribuiscono e smistano su tutto il territorio nazionale il prodotto contraffatto, ossia merce che giunge in Italia in specie attraverso i porti, direttamente dai luoghi di produzione all'estero (soprattutto la Cina), oppure, in alcuni casi, fabbricata in loco.

Per quanto riguarda le analisi più recenti, l'azione di contrasto si sta arricchendo di riflessioni più articolate, di più ampio respiro, per esempio, sotto il profilo socio-economico. I danni d'immagine causati dalla contraffazione all'insieme delle capacità lavorative espressione di un determinato prodotto — il cosiddetto *made in Italy* — sono incalcolabili e mettono in serio pericolo la competitività delle imprese italiane sui mercati internazionali.

Il problema principale riscontrato riguarda soprattutto la minaccia della globalizzazione dei mercati. Al riguardo, il procuratore Pietro Grasso ha osservato che se la caduta delle frontiere, delle barriere e, soprattutto, le nuove tecnologie hanno favorito una diffusione della criminalità organizzata, non altrettanto capillare sembra essere stata l'attività di contrasto degli Stati. Secondo il procuratore Grasso la causa principale di questa difficile reazione degli Stati risiede nella mancata omogeneità tra norme vigenti all'interno di ciascuno dei vari paesi. Ognuno, infatti, rimane fedele alle proprie leggi e alle proprie tradizioni e difficilmente è disposto a cambiare al fine di trovare un metodo comune e coordinato per affrontare questi gravi problemi.

### **5.1) Contraffazione e crimine organizzato.**

Il procuratore Pietro Grasso ha ricordato alla Commissione che nel nostro sistema esiste una contraffazione locale ed una estera. Le segnalazioni provenienti dalle dogane e di cui la procura si fa portatrice verso le varie procure distrettuali e verso le forze di polizia per attivare le dovute indagini, hanno portato ad esiti certamente positivi. Il sistema *Falstaff* consente agli operatori economici di aiutare la dogana nella lotta alla contraffazione, prevedendo una banca dati alimentata dagli stessi titolari del diritto. Il sistema permette quindi di confrontare le caratteristiche dei prodotti sospettati di contraffazione con quelle dei prodotti originali. Sotto questo profilo si può

sostenere che il sistema Falstaff contribuisce a creare una efficace barriera alla contraffazione, tuttavia, se in Italia aumentano i controlli doganali, purtroppo, non altrettanto avviene nei vari porti europei, perlomeno in quelli di maggiore ingresso di sostanze e merci sospette (ad esempio Rotterdam, Barcellona ed altri).

L'organizzazione di stampo mafioso tradizionale, legata al territorio e che esercita un controllo sui soggetti, ha abbracciato le nuove opportunità offerte dall'internazionalizzazione dei mercati e dalla diffusione delle tecnologie, stringendo alleanze anche con gruppi criminali di altri paesi. Ciò significa che la merce contraffatta, oltre a provenire dall'estero, è direttamente prodotta a livello locale in Italia. Nel contesto campano e napoletano ad esempio esistono numerose fabbriche clandestine manifatturiere gestite da cinesi che hanno collegamenti con la camorra napoletana la quale riesce a fornire le materie prime, a curare la distribuzione nel resto dell'Italia dividendo gli illeciti: una buona parte di questi sono incamerati dalla camorra, una parte minima dai lavoratori cinesi. Le organizzazioni campane sono in ogni caso le più attive in Italia sia nel campo della contraffazione, sia in quello della pirateria.

Secondo il procuratore Grasso il nuovo volto del crimine organizzato è simile a quello di un'impresa commerciale transnazionale che unisce alle gerarchie e all'ancoraggio sul territorio forme operative a geometria variabile, adattabili al mutamento delle circostanze, alla richiesta dei mercati, alla specializzazione commerciale, così come ad una serie molteplice di traffici.

Il fenomeno della contraffazione costituisce proprio una vera e propria area remunerativa di investimento per la criminalità organizzata, al pari della produzione e dello spaccio della droga, della gestione della prostituzione, del gioco d'azzardo, del controllo dell'immigrazione clandestina e del lavoro nero. Tuttavia, a prescindere dalle sinergie fra alcune di queste attività, la contraffazione è considerata con particolare indulgenza dall'opinione pubblica e ciò fa sì che la contraffazione stessa sia per la criminalità organizzata un investimento più sicuro e meno rischioso. Ciò, a parere del procuratore Grasso, porta all'inevitabile conclusione che esiste, innanzitutto, un problema culturale riguardante i consumatori di beni contraffatti da affrontarsi e combattersi con forza e determinazione.

Le attività investigative confermano che i canali preferenziali attraverso i quali è effettuata la commercializzazione e la distribuzione del materiale contraffatto, sono costituiti da reti di cittadini extracomunitari, cinesi e centro-nord africani in particolare, nonché da operatori commerciali che, attraverso regolari attività, vendono la merce contraffatta attratti dal basso costo e dall'elevato guadagno realizzabile. Spesso solo una parte degli introiti è percepito dagli ultimi anelli di questa complessa filiera, mentre la parte rilevante dei guadagni perviene alle organizzazioni delinquenziali che gestiscono tali attività illecite, sempre più collegate alla criminalità organizzata.

Il procuratore Grasso ha inoltre confermato la notizia, già fornita alla Commissione dalla Direzione investigativa antimafia, secondo cui un altro metodo utilizzato dai gruppi criminali presenti sul territorio, consisterebbe nel costringere il venditore al dettaglio ad offrire

prodotti contraffatti. Questo metodo ha sostituito, in alcuni casi, l'imposizione del pagamento del « pizzo », essendo basato sul timore che i commercianti nutrono verso l'organizzazione criminale e che li induce a non reagire, accettando questa forma di estorsione.

## **5.2) La distribuzione sul territorio: il peso della comunità cinese.**

Nel corso della citata audizione del procuratore nazionale antimafia, svolta il 13 luglio 2011, è stato segnalato alla Commissione che la capillare rete di commercializzazione costituita dai cittadini extracomunitari, spesso irregolari, risulta essere diffusa in tutto il territorio nazionale e spesso rende difficile l'individuazione dei centri di produzione e distribuzione del materiale contraffatto. Numerose investigazioni hanno accertato che in Italia sono sempre più attive nello svolgimento di tali attività le comunità cinesi, organizzate in gruppi con connotazioni criminali e capaci di concentrare i loro interessi anche nell'immigrazione clandestina dei connazionali, da inserire e poi sfruttare nell'industria della pelletteria, dell'abbigliamento e della contraffazione dei marchi.

Per comprendere le ragioni del massiccio coinvolgimento dei cinesi in tali attività illecite, è utile ricordare che, dal primo gennaio 2005, con l'eliminazione dei tetti sulle quote d'importazione previsti dall'Accordo multifibre, in vigore dal gennaio 1974, e con l'entrata della Cina nel *Wto*, si sono resi maggiormente evidenti alcuni problemi relativi ai costi di produzione. Ciò ha causato l'invasione commerciale dei mercati europei con le merci prodotte in Cina e distribuite a prezzi assolutamente competitivi.

La prassi prevalente in Cina consiste nell'acquisto di *stock* di materiali all'asta, spesso via *Internet*, con il sistema del ribasso. Tale merce viene poi spedita in *containers* e, all'arrivo, immediatamente distribuita a vari rivenditori, con ricarichi sul prezzo di circa l'80 per cento. Questi ricarichi superano il 400 per cento se il prodotto è marchiato con una firma di prestigio.

L'attività di contrasto all'introduzione illegale di merce, anche contraffatta, proveniente dalla Cina, ha portato al sequestro, soprattutto nelle aree portuali di Napoli e Gioia Tauro, di ingenti carichi contenuti in *containers* giunti via mare direttamente dal paese asiatico. Nel tentativo di sottrarsi ai controlli, la criminalità cinese è ricorsa ad un sistema di triangolazione. La merce viene immagazzinata e smistata in momenti successivi in paesi diversi ritenuti meno controllati, in modo da trarre in inganno le forze dell'ordine circa l'effettiva provenienza dei beni. In sostanza, grazie a documentazioni false, la merce non risulta più provenire dalla Cina bensì da altri paesi, e pertanto non è più sospettata di essere contraffatta.

La comunità cinese presente sul territorio nazionale si segnala per la sua crescente espansione economica in molte città italiane come Milano, Roma, Napoli, Catania, Prato e Firenze. Sono state occupate intere zone commerciali e avviate numerose attività strumentali alla commercializzazione delle merci contraffatte. In Italia, ogni anno, giungono dalla Cina circa 500.000 *containers*, principalmente nei porti

di Napoli, circa il 70 per cento, Gioia Tauro, il 15 per cento, e Taranto, il 10 per cento.

Ad aggravare il quadro si aggiunge l'assoluta difficoltà rilevata dagli imprenditori italiani di ottenere una tutela in Cina, né sotto il profilo penale, né civilistico.

### 5.3) Normativa ed azioni di contrasto al fenomeno.

Sotto il profilo della disciplina legislativa, il procuratore nazionale antimafia ha ricordato alla Commissione che la legge 23 luglio 2009, n. 99 ha inserito il delitto di associazione a delinquere finalizzato alla commissione dei delitti cosiddetti di contraffazione (articolo 473 c.p., che punisce il delitto di contraffazione, alterazione o uso di marchi o segni distintivi, ovvero di brevetti, modelli e disegni, ed articolo 474 c.p., che prevede il delitto di introduzione nello Stato e commercio di prodotti contraffatti) nell'elenco dei reati che, ai sensi dell'articolo 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale, sono di competenza delle procure distrettuali antimafia coordinate della Procura nazionale antimafia.

La Dna ha evidenziato che tale previsione attribuisce la possibilità, attraverso l'iscrizione nei registri e l'informatizzazione delle indagini, di raccogliere e centralizzare i dati delle indagini su questi reati specie nei casi in cui dietro la commissione degli stessi si cela un'organizzazione criminale. Si può configurare, quindi, l'articolo 416-*bis*, nel caso la contraffazione sia posta in essere da un'associazione di stampo mafioso, ovvero l'articolo 416, se l'organizzazione criminale è semplicemente, per così dire, finalizzata alla contraffazione.

Il procuratore nazionale antimafia ha segnalato che esistono altre norme di interesse tese alla neutralizzazione delle imprese criminali. Basti pensare alla possibilità in capo agli organi di polizia di chiedere l'affidamento in custodia giudiziale dei beni mobili iscritti nei pubblici registri – natanti e imbarcazioni – sequestrati nel corso di operazioni di polizia giudiziaria, volte alla repressione di questi reati.

Infine, sono state previste specifiche sanzioni anche in via amministrativa nei confronti delle società e degli enti con personalità giuridica che traggano vantaggio o interesse dalla commissione di reati di contraffazione o di usurpazione del *made in Italy*.

Con specifico riferimento alle indagini condotte, la Procura distrettuale antimafia di Reggio Calabria, con il contributo dell'Agenzia delle dogane, ha recentemente svelato le infiltrazioni di natura mafiosa nell'ambito dell'area portuale di Gioia Tauro. Nel dettaglio la *'ndrangheta* e la mafia cinese, collaboravano nell'attività criminale finalizzata a immettere nel mercato comunitario ingenti quantitativi di merce sottofatturata proveniente proprio dalla Repubblica popolare cinese.

Questa attività investigativa ha evidenziato che le cosche, in particolare una cosca della *'ndrangheta* – la cosca Molè – hanno un ruolo determinante sull'andamento delle attività imprenditoriali. Queste consorterie criminali hanno affrontato il problema dell'infiltrazione nell'attività commerciale o dell'imposizione delle tangenti,

risolvendolo attraverso l'azione volta a consentire una sistematica evasione dei dazi e degli importi di valore aggiunto dovuti all'erario in fase di sdoganamento della merce. I margini di guadagno maggiormente significativi risultano connessi alle attività di sdoganamento della merce contraffatta proveniente dalla Cina e allo sfruttamento del meccanismo della sottofatturazione all'*import*.

In questo contesto è stato messo in evidenza dal procuratore Pietro Grasso il ruolo decisivo svolto dagli spedizionieri incaricati di fornire alle ditte, principalmente di origine cinese, i servizi tipici di importazione e sdoganamento delle merci. La rappresentanza diretta in dogana ed il connesso adempimento delle formalità burocratiche sono stati spesso finalizzati dagli spedizionieri a consentire l'introduzione in Italia di quantitativi di prodotti industriali recanti marchi falsificati e contraffatti, destinati poi alla commercializzazione su tutto il territorio nazionale.

#### **5.4) Considerazioni conclusive.**

La Dna ha evidenziato alla Commissione che la contraffazione costituisce un fenomeno molto complesso, nel senso che agli aspetti criminali si aggiungono quelli economici, sociologici, culturali. La repressione quotidiana sulle strade è da considerare certamente una delle possibili vie per affrontare il problema tuttavia appare opportuno intervenire a monte, nel campo della prevenzione, per esempio creando confezioni di prodotti più difficili da contraffare. Parimenti, è stata segnalata la persistenza di problemi di coordinamento tra i soggetti istituzionali competenti nell'attività di controllo e contrasto.

Sotto il profilo economico, la Dna ha raccomandato la previsione di un tracciamento effettivo della produzione. Le aziende e le imprese, per agire sul mercato correttamente, dovrebbero, in sostanza, indicare con precisione la quantità di merce prodotta e i relativi canali di distribuzione della stessa. Così, attraverso la semplice verifica della presenza di un dato prodotto in un determinato paese dove lo stesso non dovrebbe essere sarebbe possibile accertare che il produttore ha mentito o che qualcuno ha dato il via a produzioni contraffatte. Sarebbe necessario quindi controllare e tracciare i flussi di produzione, di consumo e di distribuzione, nonché quelli economici. La Dna ha poi evidenziato un problema di sistema, ossia il fenomeno del sommerso come strettamente connesso a quello oggetto dell'inchiesta.

Quanto all'ambito agroalimentare, secondo il procuratore Grasso, i rischi della contraffazione nell'uso della materia prima sono molto alti. Concretamente, i costi di produzione si riducono perché la materia prima è spesso acquistata in paesi diversi o perché si acquista un semilavorato.

Alla luce di ciò, la Dna avverte l'esigenza di incentivare un consumo critico, per esempio attraverso l'individuazione di un centro dove tutti i cittadini possano segnalare anomalie o fenomeni sospetti, finanche l'omissione di interventi da parte di chi ha il compito funzionale di controllare il territorio.

Quanto ai profili normativi in tema di contraffazione agroalimentare, la Dna ha segnalato che la legge 23 luglio 2009, n. 99 ha, tra l'altro, introdotto l'articolo 517-*quater* del codice penale (Contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari). Si tratta di un articolo specifico sull'agroalimentare e sulla tutela dei marchi che riguardano gli alimenti. Questo articolo punisce, con la pena della reclusione fino a due anni e con la multa fino a 20.000 euro, le condotte di contraffazione e di alterazione delle indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari (primo comma), ovvero le condotte di chi introduce nello Stato, detiene per la vendita o mette in circolazione questi prodotti con indicazioni e denominazioni contraffatte (secondo comma).

Come rilevato dal dottor Grasso, nel corso della citata audizione, se si considera che con la medesima legge n. 99 del 23 luglio 2009, è stata prevista la competenza della procura distrettuale antimafia ed il conseguente coordinamento della procura nazionale antimafia per il reato di associazione a delinquere finalizzata ai delitti cosiddetti di contraffazione, di cui agli articoli 473 e 474 del codice penale, si rileva un difetto di coordinamento tra norme, considerata l'assenza della previsione dell'articolo 517-*quater* c.p. nell'elenco dei delitti di contraffazione, che invece, ai sensi dell'articolo 51, comma 3-*bis* c.p.p., costituiscono la spia dell'interesse della criminalità organizzata verso tale settore economico.

In altri termini, non è prevista la competenza della procura distrettuale antimafia – né, di conseguenza, l'attività di coordinamento della procura nazionale antimafia – per la suddetta fattispecie, una competenza che permetterebbe di acquisire dati, monitorarli e centralizzarli anche nel caso di contraffazione nel settore agroalimentare. Secondo la Dna risulta difficile comprendere perché per la contraffazione generica sia stata prevista tale competenza, mentre per quella agroalimentare il legislatore non abbia previsto altrettanto.

Il procuratore nazionale antimafia ha segnalato alla Commissione che un tale difetto di coordinamento è tanto più evidente in quanto l'articolo 12-*sexies* del decreto-legge n. 306 del 1992, convertito con legge n. 356 del 1992, prevede tra le fattispecie per cui in caso di condanna è possibile applicare il sequestro preventivo e la confisca per sproporzione anche l'articolo 416 del codice penale, realizzato allo scopo di commettere i delitti previsti dagli articoli 473, 474, 517-*ter* e 517-*quater* del codice penale. In tal modo, il legislatore ha mostrato di ritenere esistente una ragione per una significativa azione di contrasto verso queste forme di criminalità. Ancora una volta la Dna ha evidenziato l'illogicità della previsione della possibilità del sequestro preventivo e della confisca per sproporzione nel caso di reato di contraffazione in ambito agroalimentare ma non dell'inserimento del reato di cui al citato articolo 514-*quater* del codice penale, tra quelli di competenza della procura distrettuale antimafia *ex* articolo 51, comma 3-*bis* c.p.p..

Tale differenziazione non trova, dunque, a parere della Dna, una razionale giustificazione in quanto è stato accertato, in numerose indagini sulla criminalità organizzata, che la *'ndrangheta*, Cosa nostra

e la camorra sono sempre più interessate al settore agroalimentare, a cominciare dal trasporto delle merci verso i principali mercati dell'Italia centro-meridionale (si pensi al mercato di Fondi, nel Lazio, e a quello di Vittoria, in Sicilia).

Un altro punto sul quale la Dna ha raccomandato alla Commissione di sollecitare una riflessione dell'organo legislativo riguarda la possibile modifica dell'articolo 518 del codice penale, ai sensi del quale è prevista la pena accessoria della pubblicazione della sentenza in caso di condanna per alcuni delitti in materia di frodi, senza che l'elenco di tali fattispecie sia stato aggiornato, per esempio, con il più volte citato articolo 514-*quater* del codice penale in tema di contraffazione agroalimentare. Pertanto, secondo la Dna, sarebbe opportuno inserire anche questo articolo fra quelli per cui è prevista la pena accessoria della pubblicazione della sentenza. Ciò permetterebbe ai consumatori, ossia coloro i quali sono realmente offesi da tali delitti, di essere messi a conoscenza delle condotte illecite di determinati soggetti, che godono in alcuni casi di particolare notorietà commerciale.

Il procuratore nazionale antimafia ha fatto altresì notare che questa forma di tutela è attualmente prevista per i delitti di contraffazione in base a quanto previsto dall'articolo 475 del codice penale nei casi in cui la persona offesa sia il titolare titolare del marchio contraffatto. Tuttavia, il dottor Grasso riterrebbe necessario estendere tale pena accessoria anche al settore delle frodi nel settore agroalimentare, dove è più elevata la possibilità di rischio per la salute collettiva, perfezionando così il meccanismo sanzionatorio (per esempio, stabilendo che i nominativi delle persone condannate siano pubblicati per un lasso di tempo considerevole in un sito istituzionale presso un Ministero da definire).

Da ultimo, è stato evidenziato un difetto di coordinamento tra la previsione di cui all'articolo 25-*bis*, comma 1, del decreto legislativo n. 231 del 2001 in tema di responsabilità delle persone giuridiche, e l'articolo 448 del codice penale. La prima disposizione contempla sanzioni pecuniarie all'ente anche nel caso in cui sia stata ravvisata la responsabilità dell'ente stesso per reati commessi nel suo interesse o a suo vantaggio.

La norma prevede che tale sanzione si applichi anche quando il reato per cui si procede sia quello previsto dall'articolo 517-*quater* del codice penale. L'articolo 448 prevede la pena accessoria dell'interdizione temporanea dall'esercizio dell'attività professionale o imprenditoriale solo nel caso di delitti di adulterazione e commercio di sostanze destinate all'alimentazione (articolo 439 e seguenti del codice penale). In altri termini, il nostro ordinamento già conoscerebbe strumenti volti a impedire che strutture organizzate continuino la propria attività in violazione delle norme a tutela delle indicazioni geografiche e della denominazione di origine controllata, per cui parrebbe razionale prevedere che la pena accessoria dell'articolo 448 del codice penale possa estendersi alla fattispecie di cui all'articolo 517-*quater* del codice penale in tema di contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari.

Infine, sul piano della cooperazione internazionale, il dottor Grasso ha osservato che occorrerebbe intervenire sui cosiddetti paradisi fiscali, destinazione privilegiata del denaro frutto della corruzione, dell'evasione fiscale, della concussione e in generale della criminalità. Con la globalizzazione, i fenomeni criminali sono oggi influenzati dai fenomeni geopolitici. Tali fenomeni si espandono maggiormente in paesi dove mancano i controlli, dove c'è più corruzione, più concussione, dove esiste la possibilità di concludere affari illegali senza un quadro normativo chiaro, sfruttando in altre parole mercato criminale. Secondo il procuratore nazionale antimafia in un mondo ormai senza frontiere, anche la criminalità diviene internazionale e molti paesi non si sono ancora attrezzati adeguatamente per far fronte ai fenomeni criminali.

#### **6) I canali finanziari dell'illecito: il caso dei *money transfers*.**

Sulla base delle informazioni fornite dalla Guardia di finanza nel corso dell'audizione del comandante generale Nino Di Paolo, svoltasi in data 16 febbraio 2011, i canali finanziari preferenziali utilizzati per far defluire i proventi illeciti derivanti dall'industria del falso sono costituiti dai *money transfers*.

Si tratta di sportelli finanziari sorti per agevolare le rimesse in patria dei migranti extracomunitari e diffusisi nel nostro paese in maniera esponenziale negli ultimi anni, passando da 687 nel 2002 ad oltre 34.000 del 2010. Nel solo anno 2009 si è registrato un incremento di circa 6.500 sportelli sul territorio.

Nell'ultimo triennio tale incremento ha superato le 16.000 unità (dato superiore all'intera rete delle Poste italiane che comprende circa 14.000 unità operative) parallelamente all'intensificarsi del flusso migratorio verso il nostro paese.

Peraltro, il *money transfer* costituisce per alcune fasce di extracomunitari (colf, badanti, stagionali) non munite di conto corrente bancario, l'unico mezzo per eseguire le proprie transazioni finanziarie. Ciò si deve alla particolare facilità di accesso agli sportelli, alla loro capillare diffusione sul territorio nonché agli orari di apertura (in molti casi tali agenzie sono aperte anche in orari notturni e nei fine settimana, essendo abbinata a *phone centers* o *Internet points*).

Le cifre in gioco sono importanti: le rimesse convogliate dall'Italia verso l'estero attraverso il sistema dei *money transfers* hanno raggiunto, nel 2009, l'ammontare di 5,3 miliardi di euro. Una fetta notevole di tale ammontare ha visto come paese di destinazione la Repubblica popolare cinese ed è stata originata prevalentemente dalle comunità asiatiche di Roma, Prato, Firenze e Milano.

L'esperienza operativa ha dimostrato che i *money transfers* sono stati utilizzati in molteplici occasioni per veicolare verso i paesi d'origine somme di denaro frutto del reimpiego di proventi derivanti dalla contraffazione e da altri reati commessi in Italia (ad esempio l'evasione fiscale e il traffico di sostanze stupefacenti).

Sebbene con il crescere delle somme movimentate, tali canali finanziari siano divenuti più costosi di quelli bancari, essi vengono

utilizzati da chi vuole regolare le transazioni collegate ai traffici illeciti e al riciclaggio dei relativi proventi in considerazione di una serie di fattori:

- si tratta di trasferimenti di denaro contraddistinti dal contante, in relazione ai quali è assai più facile eludere, rispetto al canale bancario, i presidi antiriciclaggio e, conseguentemente, ostacolare l'individuazione dell'origine dei fondi;
- gli addetti al servizio di trasferimento dei fondi, appartenenti spesso alle stesse comunità etniche maggiormente coinvolte nel traffico di merci contraffatte, hanno una provenienza eterogenea e non possiedono un'estrazione di natura finanziaria in senso stretto, in quanto spesso allocati presso *phone centers*, *Internet points*, centri commerciali e cartolerie;
- l'attività si caratterizza per l'elevata numerosità e mobilità degli operatori, verso i quali ogni azione di controllo risulta assai più problematica rispetto alla tradizionale e strutturata attività bancaria o finanziaria in senso stretto;
- il sistema del *money transfer*, che vede oggi l'Italia tra i mercati maggiormente rilevanti al mondo, opera anche presso paesi dove non esiste affatto una legislazione antiriciclaggio ovvero è assente una regolare rete bancaria.

## 7) Reimpiego dei prodotti contraffatti sequestrati.

Secondo quanto riferito alla Commissione dal generale Nino Di Paolo, quello del reimpiego dei prodotti contraffatti sequestrati è un tema articolato, anche sul piano normativo. L'entità dei sequestri operati dalla Guardia di finanza (non meno di 100 milioni di pezzi ogni anno) rende difficile la gestione di una tale massa di beni e comporta oneri gravosi per gli organi giudiziari o di polizia incaricati della loro custodia.

Le disposizioni attualmente vigenti nel nostro codice di procedura penale (articolo 260 c.p.p.) sono state recentemente integrate dal legislatore, in particolare con il primo pacchetto sicurezza, di cui al decreto legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito in legge 24 luglio 2008, n. 125.

Le nuove norme hanno introdotto la possibilità di procedere alla distruzione di tutti quei prodotti di cui è vietata la fabbricazione, la detenzione e la commercializzazione e la cui giudiziale custodia risulti particolarmente onerosa o comporti pericoli per la salute e la sicurezza pubblica.

Tale disposizione consente, ad esempio, di richiedere al pubblico ministero la distruzione di giocattoli insicuri, di supporti audiovisivi su cui sono stati incisi contenuti vietati o di capi d'abbigliamento confezionati con sostanze o componenti chimici proibiti. Lo stesso decreto legge 92/2008 ha previsto la facoltà di procedere alla distruzione delle merci sequestrate a carico di ignoti decorsi infruttuosamente tre mesi dalla data delle operazioni di servizio. Quest'ul-

tima ipotesi si verifica con una certa frequenza in materia di contraffazione, specie per le operazioni di contrasto « a massa » della minuta vendita, condotte nelle località turistiche, nelle città d'arte o nei luoghi di villeggiatura.

Non è invece espressamente contemplata una norma che disciplini il riutilizzo delle merci ritirate dal mercato al fine di devolvere le stesse, per esempio, a scopi umanitari o di beneficenza. Di fatto, diversi reparti della Guardia di finanza, avvalendosi dell'interpretazione estensiva che le competenti autorità giudiziarie hanno dato al comma 3 dello stesso articolo 260 del c.p.p. (« ...se si tratta di cose che possono alterarsi, l'autorità giudiziaria ne ordina, secondo i casi, l'alienazione o la distruzione »), hanno in più occasioni provveduto a devolvere in beneficenza i prodotti sequestrati, procedendo ad una sorta di « alienazione a titolo gratuito ».

### **8) La contraffazione *online*.**

Tutti gli indicatori disponibili sono ormai da qualche anno puntati nella direzione di un consistente incremento dei volumi delle attività illecite condotte *online* e comportanti la distribuzione di prodotti contraffatti.

A titolo di esempio, nel mese di ottobre 2010, le dogane francesi hanno reso noto l'incremento nei sequestri di articoli contraffatti distribuiti a mezzo *Internet* da 75.000 nel 2006, fino ad oltre 1 milione nel 2009. È interessante notare che, nel medesimo periodo, il numero totale di articoli sequestrati dalle dogane francesi è cresciuto da 3.6 milioni a circa 7 milioni. Analoghi incrementi sono stati osservati in Spagna e Germania.

Per l'Italia, in assenza di dati aggregati, la sensazione dei titolari di diritti che hanno in essere attività di monitoraggio e contrasto nei confronti della contraffazione via *web* conferma aumenti dello stesso ordine di grandezza.

Dal complesso di questi dati si evince che se il fenomeno contraffattivo è di per sé complessivamente in crescita, quest'ultima sta avvenendo in maniera particolarmente dirompente attraverso il canale *Internet*. Le ragioni di questo fenomeno sono almeno in parte le stesse alla base del successo della rete quale strumento di distribuzione di prodotti leciti: facilità di raggiungere consumatori e produttori, smaterializzazione delle distanze, progressiva maggiore fiducia del consumatore nei confronti degli acquisti *online*.

Si aggiunga a ciò la facilità di ottenere un sostanziale anonimato dell'offerta, celandosi dietro identità fittizie o, ancora, la possibilità di riproporre quasi senza soluzione di continuità la medesima offerta di prodotti contraffatti servendosi di una diversa identità e/o di un diverso fornitore di accesso. Il risultato è un'espansione inevitabile dello spettro del fenomeno contraffattivo sia in relazione al canale *business to consumer*, sia a quello *business*, sia a quello *consumer to consumer*, con grave pregiudizio, tra l'altro, per realtà produttive come quelle del nostro paese che scontano una situazione di *made in*

pesantemente compromessa dalla contraffazione di marchi e prodotti di riconosciuta fama a livello mondiale.

Il fenomeno della contraffazione via *Internet*, come segnalato dal dipartimento per l'impresa e l'internazionalizzazione (direzione generale per la lotta alla contraffazione del Ministero dello sviluppo economico) (9) mostra un preoccupante *trend* crescente del fenomeno. Se si osserva il rapporto attualmente in essere fra numero di sequestri compiuti e quantità dei prodotti contraffatti sequestrati emerge che questi ultimi, a parità di efficacia dell'azione di contrasto, crescono meno proporzionalmente rispetto ai primi. Quindi, il numero di prodotti sequestrati per singolo intervento è più basso che in passato e ciò induce a ritenere che la contraffazione non avvenga più attraverso i canali di smercio del passato (per esempio, i grandi *containers*) bensì mediante distribuzioni capillari e di piccola dimensione, tipiche del commercio *online*.

Tra le iniziative di contrasto al fenomeno da segnalare il gruppo di lavoro istituito *ad hoc* dal Ministero dello sviluppo economico per elaborare, anche sulla scorta di altre esperienze estere di successo compatibili con il nostro contesto normativo, strategie innovative o alternative fortemente condivise per la lotta alla contraffazione via *Internet*.

Una chiave per il successo di tali iniziative consiste nel favorire il più ampio coinvolgimento e la massima sensibilizzazione di tutti gli interlocutori interessati (gestori delle piattaforme, venditori, acquirenti, autorità di vigilanza e, non da ultimo, titolari dei diritti) per creare un contesto operativo regolamentato, ordinato e controllato, che garantisca l'affidabilità e la trasparenza delle transazioni *online*, a beneficio dell'intero settore.

### Capitolo III – Principali strumenti legislativi.

#### 1) Il « sistema anticontraffazione ».

Il quadro normativo in materia di contrasto alla contraffazione e quindi di tutela dei titoli di proprietà industriale, è in Italia fra i più avanzati, specie se si considera la tutela civilistica, largamente e profondamente armonizzata a livello comunitario e che tiene conto di tutte le normative derivanti dall'adesione dell'Italia ai diversi trattati internazionali.

Sotto il profilo civilistico, la fonte di norme più rilevante è data dal decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30, di recente modificato dal decreto legislativo 13 agosto 2010, n.131, cosiddetto Codice della proprietà industriale. Quest'ultimo decreto legislativo è stato emanato sulla base della delega contenuta nella legge 23 luglio 2009, n. 99, « Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia » che ha introdotto rilevanti modifiche anche alla tutela penale dei diritti di proprietà industriale.

---

(9) Fonte: « *La contraffazione in cifre. La lotta alla contraffazione in Italia nel triennio 2008-2010* » (maggio 2011) e « *Contraffazione agroalimentare ed italian sounding* » (luglio 2011), a cura della Direzione generale per la lotta alla contraffazione – UIBM, Ministero dello sviluppo economico.

Il Codice di proprietà industriale, dedica il capo III alla tutela giurisdizionale, una parte della sezione I (artt.120-134) alle norme propriamente relative all'*enforcement*, e la sezione II (articolo 144-146) alla pirateria. Il Codice stabilisce una distinzione fra « contraffazione » e « pirateria » operata su impulso dei provvedimenti comunitari quali il Libro verde « Lotta alla contraffazione e alla pirateria nel mercato interno » COM(98)569 e la direttiva *enforcement* n. 2004/48/CE, che definiscono la pirateria come un'attività dolosa organizzata e sistematica, riconducibile quindi alla criminalità organizzata vista anche la natura transnazionale del fenomeno.

Qualche breve cenno sulla sezione I del capo III.

Il Codice riprende, all'articolo 120, la competenza a conoscere in materia di diritti di proprietà industriale delle sezioni specializzate, di cui al decreto legislativo 27 giugno 2003, n.168.

L'istituzione delle sezioni specializzate (attualmente sono 12 – Milano, Torino, Genova, Trieste, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Catania, Palermo) ha rappresentato per il nostro ordinamento una delle misure di maggiore impatto sotto il profilo dell'*enforcement*, garantendo alle controversie civili una speditezza, specie per le misure cautelari che rappresentano il cuore della difesa dei diritti in proprietà industriale, che ci posiziona ai primi posti anche all'interno della Ue per efficacia ed efficienza; ha consentito lo svilupparsi di competenze da parte dei giudici che vi operano, che sono circa settantadue, che aumentano la certezza del diritto nel senso che incrementano la prevedibilità delle sentenze e quindi favoriscono l'armonizzazione della giurisprudenza, rendendo quindi un servizio notevole alle aziende e al mercato.

Non ultimo, il fatto che tali sezioni specializzate siano anche tribunali del marchio comunitario, ai sensi del Regolamento sul marchio comunitario n. 40/1994/CE, favorisce l'influenza della nostra giurisprudenza in ambito comunitario.

Si conferma inoltre il principio per cui il titolare del titolo di proprietà industriale che agisce in contraffazione deve dimostrare la sussistenza dell'illecito e chi agisce per la nullità la fondatezza delle proprie domande.

Si richiama l'attenzione sulla portata dell'articolo 121-*bis* che rappresenta una novità nel nostro ordinamento, introdotta nel Codice di proprietà industriale dal recepimento dell'articolo 15 del decreto legislativo 16 marzo 2006, n. 140, che recepisce l'articolo 8 della direttiva 2004/48/CE, finalizzata a permettere al titolare del diritto leso di acquisire informazioni atte ad individuare tutti i soggetti coinvolti nell'illecito al fine di poter estendere nei confronti di ciascuno di essi le azioni volte a tutelare il diritto leso e che attribuisce al giudice la possibilità di emanare l'ordine di fornire informazioni relative alla provenienza e alla rete distributiva di merci e servizi in capo ai soggetti che su scala commerciale abbiano violato i diritti di proprietà industriale.

È da ricordare che chi si rifiuta di rispondere alle domande del giudice, ai sensi di questo articolo, è punito sulla base dell'articolo 127, comma 1-*bis*, ai sensi dell'articolo 372 del codice penale.

L'articolo 124, così come riformulato sulla base della già citata direttiva *enforcement*, ha il pregio di riportare una disciplina unitaria delle sanzioni civili, che possono essere disposte da una sentenza che accerti la lesione di un diritto di proprietà industriale, salvo il risarcimento del danno disciplinato dall'articolo 125. L'applicazione delle sanzioni previste in questo articolo « presuppone solo l'accertamento della sussistenza oggettiva di comportamenti illeciti, senza che rilevino né lo stato soggettivo (colpa o dolo) né l'esistenza di un danno effettivo ».

L'articolo in questione disciplina i seguenti istituti:

- « inibitoria »: il giudice può vietare all'agente di fabbricare, porre in commercio e usare quanto costituisce violazione del diritto di proprietà industriale;
- « ordine di ritiro definitivo dal commercio »: può essere emesso nei confronti di chi sia proprietario o abbia comunque delle cose costituenti violazione del diritto di proprietà industriale, o del suo intermediario;
- tali provvedimenti possono essere aggravati da una penale che l'agente è tenuto a pagare ogni volta che viola nuovamente i provvedimenti sopradescritti emessi dal giudice;
- « distruzione e ordine di ritiro temporaneo »: consiste nell'ordine di distruggere a spese del contraffattore la merce contraffatta. Tuttavia, se tale distruzione arreca danno all'economia nazionale, se ne può disporre il ritiro temporaneo che consente la modifica del prodotto con riguardo, per esempio, alla rimozione dei segni;
- « assegnazione in proprietà »: il giudice può assegnare al titolare del diritto non solo i prodotti fabbricati in contraffazione ma anche i mezzi di produzione degli stessi;
- « sequestro fino all'estinzione del titolo »: questo provvedimento si pone in alternativa rispetto all'assegnazione in proprietà; infatti, crea un temporaneo vincolo di indisponibilità fino alla scadenza del brevetto allo scopo di non colpire beni, pur originariamente contraffatti, quando il titolo sia scaduto. Alla scadenza del titolo, infatti, il proprietario dei beni sequestrati ne riacquista la piena disponibilità, ferma restando la responsabilità risarcitoria degli illeciti commessi. È previsto che i beni siano sequestrati a spese del contraffattore e il titolare del diritto può chiederne l'« aggiudicazione » pagando un corrispettivo.

L'articolo 126 introduce come sanzione tipica la pubblicazione della sentenza.

L'articolo 127 stabilisce che è soggetto a sanzione amministrativa chi appone sul prodotto segni tendenti a far credere che il prodotto sia protetto da un titolo di proprietà industriale o chi faccia uso di un marchio dichiarato nullo per illiceità, o chi rimuove il marchio del produttore o del commerciante da cui abbia ricevuto la merce.

L'articolo 128 è stato completamente riformato dall'articolo 55 del decreto legislativo n. 131 del 2010, che ha eliminato l'istituto della

descrizione (ivi originariamente disciplinato ed ora, invece, accorpato al sequestro nell'articolo 129) ed ha introdotto la previsione, circa la consulenza tecnica preventiva di cui all'articolo 696-*bis* c.p.c., della competenza funzionale del presidente della sezione specializzata del tribunale competente per il giudizio di merito e che, dunque, sostituisce la competenza del presidente del tribunale.

La consulenza tecnica preventiva è stata introdotta fra le misure della tutela giurisdizionale della proprietà industriale per consentire non soltanto la normale valutazione tecnico-scientifica dell'oggetto della controversia, ma anche l'esperimento da parte del consulente tecnico del tentativo di conciliazione tra le parti.

L'articolo 129 disciplina i due istituti della descrizione e del sequestro: la prima si avvicina all'accertamento tecnico preventivo disciplinato dall'articolo 696 c.p.c. e il secondo si avvicina al sequestro giudiziario disciplinato dall'articolo 670 c.p.c.

L'articolo 131 disciplina gli istituti dell'inibitoria e del ritiro dal commercio, qui previsti in via cautelare, costituiscono il completamento delle analoghe misure previste in via definitiva dall'articolo 124 del Codice di proprietà industriale (C.p.i).

Le norme specifiche dettate contro la pirateria sono racchiuse nella sezione II dello stesso capo III, in particolare, all'articolo 145, laddove si prevede l'istituzione del Consiglio nazionale anticontraffazione, e all'articolo 146, in attuazione di quanto già in parte prescritto dall'articolo 4, commi 79-81, della legge n. 350 del 2003. Tuttavia, anche questa disciplina ha subito varie modifiche.

Va considerato che la legge finanziaria del 2004 prima citata, rileva in questo quadro normativo anche per altri commi dell'articolo 4, in particolare quelli riferiti all'origine (comma 49, recentemente novellato dall'articolo 17, comma 4 della Legge sviluppo n. 99 del 2009, e 49-*bis*, introdotto dal decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, meglio noto come « decreto Ronchi »).

Infine, due importanti norme del Codice di proprietà industriale sono state recentemente rafforzate dalle modifiche introdotte dal decreto legislativo n. 131 del 2010: l'articolo 8, comma 3 sui marchi notori, che aggiunge al diritto di registrare il segno da parte dell'avente diritto anche il diritto all'utilizzo esclusivo; la norma dell'articolo 30, che definisce le finalità della tutela assoluta riconosciuta alle denominazioni geografiche e alle indicazioni geografiche estendendo tale tutela allo sfruttamento indebito della reputazione.

Per quanto riguarda le norme di tutela penale vigenti, di recente sono state apportate importanti modifiche introdotte dalla cosiddetta Legge sviluppo del 2009 che ne ha rivisto condotte e sanzioni, con un generale inasprimento di queste ultime a riprova della volontà del legislatore di migliorare efficacia e applicazione. In tal senso, con la stessa legge sono state apportate importanti modifiche in chiave di coordinamento investigativo e applicazione dei regimi speciali previsti per la lotta alla mafia.

Si segnala che la riforma non ha modificato la rubricazione di queste fattispecie come reati contro la fede pubblica o contro l'industria e il commercio, lasciando aperta la questione sollevata da parte della dottrina circa l'opportunità di collocare tali reati tra quelli

contro il patrimonio realizzando così una più efficace applicazione delle sanzioni e delle procedure.

Le norme di riferimento sono gli articoli da 473 a 475 del codice penale, cui fanno da complemento quelle di cui agli articoli dal 514 al 518, del medesimo codice, in tema di frodi commerciali e fallaci indicazioni. In particolare, l'articolo 473 vincola la tutela penale al presupposto del rispetto delle normative di settore, incluse quelle comunitarie, e specifica la necessità che il titolo di proprietà industriale sia conoscibile ai terzi. L'articolo 474 disciplina l'introduzione nello stato di prodotti falsi e il commercio degli stessi. Le due fattispecie sono diversamente sanzionate con la reclusione e la multa, con un aggravio della pena, da uno a quattro anni di reclusione e la multa da 3.500 a 35.000 euro per i casi di introduzione nel territorio nazionale.

L'articolo 474-*bis* disciplina la confisca delle cose oggetto del reato ovvero che sono servite per la commissione dello stesso. Questa norma è stata introdotta *ex novo* e prevede la confisca obbligatoria dei beni per chi commette i reati di cui agli articoli sopra richiamati. La particolarità è data dal collegamento con l'articolo 240, sempre del codice penale: si è costituito un raro esempio di inversione dell'onere della prova a carico del terzo estraneo, incolpevolmente coinvolto in un procedimento penale di cui non è parte. Sarà infatti quest'ultimo a doversi attivare per sottrarre il proprio bene dalla confisca dimostrando di non sapere che si facesse uso illecito di un titolo di proprietà industriale, nonché di aver correttamente vigilato. Con gli articoli 474-*ter* e 474-*quater*, si disciplinano le circostanze aggravanti e attenuanti, configurando nuove circostanze. La norma aggravante prevede la reclusione da due a sei anni e una multa da 5.000 a 50.000 euro; la circostanza attenuante è applicabile all'autore dei reati che pone in essere un ravvedimento operoso, che può comportare una riduzione dalla metà a due terzi della pena.

Per quanto riguarda l'articolo 517, questo è stato modificato dall'articolo 15, lettera *d*), della cosiddetta Legge sviluppo del 2009 in tema di misura del trattamento sanzionatorio, rendendo cumulative, anziché alternative, le sanzioni della multa e della reclusione, innalzando quest'ultima fino a due anni. Inoltre, con la lettera *e*) del medesimo articolo è stata introdotta una nuova fattispecie (articolo 517-*ter*), punita con la reclusione fino a due anni e la multa fino a 20.000,00 euro per la fabbricazione e commercio di beni realizzati usurpando un titolo di proprietà industriale o in violazione dello stesso, prevedendo una clausola di sussidiarietà espressa in favore degli articoli 473 e 474 del codice penale.

Tale norma ricalca quella del primo comma dell'articolo 127 del Codice di proprietà industriale, che viene espressamente abrogata, ma introduce modifiche non trascurabili: esclude dalla clausola di riserva l'articolo 517 c.p., rispetto al quale, quindi, occorrerà valutare il concorso di reati. Le condotte penalmente rilevanti sono quindi quelle riprese dall'abrogato primo comma dell'articolo 127 del Codice di proprietà industriale, cioè fabbricazione, utilizzo industriale e introduzione nello Stato, con l'aggiunta della detenzione per la vendita, la

messa in vendita con offerta diretta ai consumatori e la messa in circolazione.

Rilevante ai fini della presente indagine è l'introduzione del 517-*quater*, con cui si fornisce autonomo riconoscimento alla contraffazione o alterazione dei prodotti agroalimentari, fino ad oggi tutelate dall'articolo 517 c.p.: si tratta di un'ipotesi delittuosa procedibile d'ufficio e punita con la reclusione fino a due anni e con la multa fino a 20.000 euro.

Alle indagini per i delitti di contraffazione viene estesa la disciplina delle «operazione sotto copertura», che consistono in attività di tipo investigativo affidate in via esclusiva ad ufficiali di polizia giudiziaria, infiltrati sotto falsa identità negli ambienti malavitosi al fine di reperire prove e accertare responsabilità.

## 2) La tutela dell'agroalimentare.

Il comparto agroalimentare è costituito da una complessa rete di attori che interagiscono tra loro travalicando gli stessi confini nazionali. D'altro canto, il nostro paese, così come accade per gli altri, non possiede che in minima parte sistemi autarchici dove produzione, trasformazione ed elaborazione vengono effettuati nella stessa area geografica, permettendo al prodotto finito di lasciare il paese già pronto e confezionato. Gli ingredienti *atomici* (materie prime, ingredienti o sostanze, come le definisce il codice penale) prodotti derivano a loro volta da coltivazioni e allevamenti situati nei più disparati angoli del pianeta, da dove si muovono, attraverso le direttrici e le rotte più diversificate, percorrendo più o meno chilometri, per raggiungere i luoghi in cui subiranno le varie fasi della trasformazione. Esportazioni, importazioni temporanee sono all'ordine del giorno ed interessano quantità enormi di beni, finché il prodotto finito (alimenti, bevande e via dicendo) non giunge alla fase terminale della filiera, quella del confezionamento e dell'etichettatura, pronto per essere distribuito.

All'interno di un diagramma di flusso così complesso i protagonisti di tali passaggi sono difficilmente identificabili. Seppure, in linea di massima, ogni fase della filiera deve rispettare le normative del luogo ove si realizza, non è detto che la proprietà dell'azienda di trasformazione debba avere sede legale nel luogo di operatività della stessa. Soprattutto, considerando la differenza fra i requisiti legali richiesti nei diversi paesi del mondo, non è detto che un comportamento rispettoso delle regole o virtuoso tenuto in un luogo sia condizione sufficiente per attraversare le successive tappe del percorso alimentare.

L'Europa, quale sistema industriale e regolamentare tendente all'omogeneità, ha cercato — e con essa, *in primis*, il nostro paese — nel corso degli anni di modificare le «regole del gioco», da una parte adeguandosi ai nuovi sistemi, dall'altra, ai requisiti positivi del diritto. Si è preso atto del fatto che il nostro continente costituiva, in fondo, solo una delle tante «fermate» nell'ambito del circuito mondiale dell'industria alimentare: gli ingredienti di un prodotto possono

provenire dall'Italia o esservi importati, possono attraversare il nostro paese in fase di lavorazione o vi possono terminare in veste di alimento finito, mescolati con altre sostanze.

### **3) La doppia natura degli alimenti: sostanze alimentari e prodotti industriali di marchio.**

Appare opportuno segnalare che sia le bevande, sia gli alimenti, al pari degli ingredienti che li compongono, pagano un « prezzo » dato dalla loro doppia natura intrinseca: da una parte, costituiscono il cibo per sfamare l'uomo e, in tal senso, si spiega la protezione accordata ad essi dal legislatore contro gli innumerevoli tentativi di alterazione, adulterazione e contraffazione, grazie a regole diverse in base alle effettiva tossicità del risultato finale; dall'altra, complice anche la richiesta da parte dei consumatori di *standards* qualitativi superiori e certificabili (fenomeno che in Italia si afferma con l'avvento della grande distribuzione, negli anni cinquanta), il cibo assume anche un'altra « veste », così come già accaduto per altri prodotti di consumo (elettrodomestici e via dicendo). L'alimento diviene un « prodotto industriale » e non è casuale, in proposito, la modifica stessa della terminologia, anche da un punto di vista legale: dalle « sostanze alimentari », che il codice civile intendeva proteggere con gli articoli 440 e 442 per tutelare la pubblica salute (delitti contro la fede pubblica), si arriva ai « prodotti agroalimentari », dei quali, con l'articolo 517-*quater* c.p., bisogna evitare la contraffazione.

I delitti contro il marchio apposto sul prodotto sono quindi « delitti contro l'economia pubblica »; frodi di vario genere (che coinvolgono poi in seconda istanza anche le sostanze e gli ingredienti, siano queste tossiche o no); frodi contro gli interessi dei gruppi industriali e del consumatore.

### **4) Adulterazione e sofisticazione: la salubrità degli alimenti.**

In linea di massima, nell'area dedicata alla salute pubblica l'approccio del legislatore è stato storicamente di tipo precauzionale e preventivo, improntato quindi a tutelare anticipatamente la sicurezza dei consumatori e, in un senso riflesso, la fiducia che questi ultimi ripongono nella genuinità degli alimenti, quest'ultima intesa come corrispondenza del cibo rispetto a quanto atteso.

Soggetti attivi sono quindi sia i produttori, sia i commercianti anche se, chiaramente, queste figure debbono essere intese in senso ampio, includendo vari intermediari (importatori e via dicendo). Oltre ad essi, le figure « sospettabili » sono anche coloro che, pur non essendo professionisti del settore, si trovano ad operare in tali posizioni (ciò è evidenziato dall'uso del termine « chiunque », per evitare che nuove figure « atipiche », non previste dal diritto positivo, possano sfruttare i vuoti legislativi ed operare in modo criminale).

Non è un caso quindi che, nei suoi compiti di tutela della « salute pubblica », il nostro codice penale usi una terminologia chiaramente

preindustriale: le « sostanze alimentari » sono state oggetto dell'attenzione del legislatore in un gruppo ben concentrato di norme: articoli 439, 440, 442, 444 e 452 del codice penale. L'inquadramento storico è chiaro già dall'articolo 439. L'avvelenamento di acque o sostanze alimentari (reato di pericolo a tutela anticipata), non richiede il verificarsi di un danno, anche se il pericolo deve essere concretamente accertato.

All'interno del codice penale, oltre all'avvelenamento, sono stigmatizzate altre due condotte pericolose per la salute umana, operabili sul cibo: da una parte, l'adulterazione, ovvero l'intervento su una sostanza naturale preesistente, sostituendo, aggiungendo, sottraendo o comunque modificando una miscela di elementi; dall'altra, la contraffazione, in linea di massima la creazione *ex novo* di una sostanza artificiale, utilizzando, in parte o in tutto, elementi diversi da quelli che dovrebbero comporla.

Il codice, comunque, copre l'intera « filiera tossica »: da una parte, prevede sanzioni per i responsabili del comportamento (coloro che corrompono gli alimenti oppure avvelenano acque o sostanze destinate all'alimentazione); dall'altra, si preoccupa di punire i « distributori », coloro che mettono in commercio o distribuiscono tali sostanze.

La legge n. 283 del 1962 copre l'intera disciplina igienica del ciclo alimentare: dalla produzione, attraverso trasformazione e commercializzazione, fino alla distribuzione, preoccupandosi di monitorare sia i prodotti alimentari finiti, sia le sostanze che li compongono.

Anche in questo caso si tratta di una legge al pari con i tempi (siamo negli anni '60, in un momento in cui il legislatore cercava di stare al passo con il cambiamento in corso, sia qualitativo, sia quantitativo nella produzione e distribuzione degli alimenti) ed omnicomprendiva, se è vero che comprendeva sia l'ipotesi di vendita, sia di distribuzione, anche a titolo gratuito, del cibo o delle bevande.

Appare utile segnalare l'articolo 5, lettera *a*), della legge n. 283 del 1962 sopra citata, poiché proibisce l'impiego, nella preparazione di alimenti o bevande, di sostanze « private, anche in parte, dei propri elementi nutritivi o mescolate a sostanze di qualità inferiore o comunque trattate in modo da variarne la composizione naturale ».

Si tratta di un concetto all'avanguardia, anche rispetto alla previsione dell'aggiunta di « additivi chimici di qualsiasi natura non autorizzati » (lettera *g*) o « residui di prodotti usati in agricoltura per la protezione delle piante e a difesa delle sostanze alimentari immagazzinate, tossici per l'uomo » (lettera *h*).

Le previsioni contenute nelle due lettere dell'articolo 5 citato riflettono le degenerazioni dell'uso intensivo di fertilizzanti nell'agricoltura (cui sarebbe seguito quello degli antibiotici negli allevamenti) e dell'impiego massivo di conservanti, sintomi di una piena industrializzazione del comparto agroalimentare e dell'allungamento della filiera sia sotto l'aspetto temporale, sia sotto quello spaziale.

La lettera *a*), invece, intende colpire la ricerca di lucro ulteriore da parte degli addetti ai lavori attraverso l'utilizzo di sostanze ai limiti del lecito per poter ricavare maggiori guadagni dai prodotti. È l'inizio di una battaglia tuttora in corso fra alcune imprese e la giurisprudenza: da una parte, pratiche *borderline*, attuate sfruttando vuoti

legislativi o interpretazioni estreme della normativa da parte dei produttori, dall'altra, sistematici interventi della giurisprudenza prima e del legislatore poi per chiarire.

Un esempio è dato dalla sentenza della Cassazione penale, sezioni unite, del 19 dicembre 2001, n. 443, per la quale non è necessario che il cattivo stato di conservazione dipenda dalle caratteristiche intrinseche delle sostanze, essendo sufficiente che ciò derivi dalle modalità di preparazione e detenzione delle stesse. Lo scontro che ne è derivato si è poi esteso dalla fase della preparazione e produzione ai momenti successivi della filiera, nel tentativo da parte di alcuni imprenditori di « sorvolare » sulle indicazioni relative all'origine degli ingredienti e alla provenienza degli alimenti, mutuando dal comparto industriale concetti giuridici come quello dell'origine e sfruttando le ambigue nature degli alimenti: da una parte, i composti complessi di « sostanze » (o ingredienti) e, dall'altra, i prodotti dell'industria con un marchio, al pari di giocattoli o elettrodomestici.

### **5) La tutela dei prodotti agroalimentari dalla contraffazione: il *brand*.**

L'articolo 1 del decreto legislativo n. 30 del 2005 (Codice della proprietà industriale) include, all'interno dell'area della « proprietà industriale », accanto a marchi e segni distintivi, anche indicazioni geografiche e denominazioni di origine. Da qui è necessario partire per illustrare sommariamente come, nello sviluppo legislativo sulla *protezione* dei prodotti agroalimentari, abbia influito quel progressivo evolversi socio-economico che ha trovato un punto di non ritorno nella seconda metà degli anni cinquanta, in contemporanea con l'arrivo in Italia del modello moderno della grande distribuzione organizzata.

Alla base, l'incrocio di una serie di fattori dai lati della domanda/ consumatore e dell'offerta/produttore (tra gli altri, il miglioramento delle tecnologie produttive che consentono di incrementare e standardizzare la produzione e il crescere e lo specializzarsi della domanda). Si ha una nuova visione ed interpretazione dell'alimento, che diviene anche prodotto confezionato, marchio alimentare, esattamente come fosse un elettrodomestico.

Dal punto di vista legale le necessità erano multiformi; si doveva tutelare, in un mercato di massa, sia la fede pubblica dei consumatori (l'affidamento del consumatore nei marchi o segni distintivi come automaticamente connessi ad una certa qualità), sia l'ordine economico, nell'interesse dei produttori e dei distributori (la lealtà ed onestà delle pratiche commerciali).

In ambito penale, un esempio di tale approccio può essere ricavato fra i delitti contro l'economia pubblica, nell'articolo 516 del codice penale, posto a tutela della genuinità delle sostanze alimentari, contro l'alterazione dell'essenza e della composizione che pure non si traducano ancora in pericolo per la salute pubblica. Si tratta di una derivazione della frode in commercio (di cui all'articolo 515 c.p.), applicabile non solamente all'intero bene (la « cosa mobile » prodotto alimentare), ma anche a parti di esso, ai suoi ingredienti.

Molti articoli dello stesso codice penale, ideati per proteggere la fede pubblica nelle transazioni dei prodotti in generale, vennero utilizzati nella tutela dei prodotti alimentari.

L'articolo 517 del codice penale, ad esempio, tutelava l'ordine economico nel caso di una semplice « imitazione » del segno distintivo o del marchio, anche se non registrato o riconosciuto, purché l'imitazione potesse ingenerare confusione nell'acquirente anche in concomitanza con altri segni presenti sullo stesso prodotto, su provenienza, origine o qualità del prodotto. In questo caso, in ipotesi di reato aventi ad oggetto « alimenti o bevande, la cui denominazione di origine o geografica o le cui specificità sono protette dalle norme vigenti » (517-*bis* c.p.), si prevedeva una circostanza aggravante.

In tale modo, veniva riconosciuta l'equiparazione del prodotto alimentare al prodotto industriale (qualità del prodotto, con le tutele che ne conseguono), e si metteva in atto un rafforzamento della tutela dell'origine dell'agroalimentare, da intendersi — almeno per i Dop — quale origine geografica vera e propria.

Il limite preesistente, infatti, risiedeva nel fatto che la giurisprudenza intendeva, in generale, origine e provenienza come concetti legati e subordinati alla qualità del prodotto; una interpretazione giuridica e non materiale/geografica della provenienza (fra le molte, relativamente ai capi di vestiario, vedi la sentenza n. 13712 del 2005 della Corte di cassazione penale, III sezione). Del resto, posto che molti imprenditori delocalizzavano da tempo parte della filiera per contenere i costi, appariva naturale che il fattore dominante per identificare la nazionalità del prodotto fosse dato dalla nazionalità del produttore, responsabile dell'intera catena del processo.

L'articolo 5 del decreto legislativo n. 507 del 1999 introduceva il citato articolo 517-*bis* nel codice penale proprio per garantire una qualche tutela dell'origine del prodotto agroalimentare in una fase in cui parallelamente si assisteva alla depenalizzazione dei reati agroalimentari. È da precisare che persisteva il divario all'interno del settore merceologico agroalimentare fra prodotti di fascia alta e prodotti « di massa ».

Al momento della stesura della legge 24 dicembre 2003, n. 350, l'articolo 4, comma 49, creato per tutelare il *made in Italy*, stabiliva che l'importazione e l'esportazione ai fini della commercializzazione, ovvero la commercializzazione di prodotti con false o fallaci indicazioni di provenienza, costituissero reato ai sensi dell'articolo 517 del codice penale, mentre costituiva « falsa » indicazione la stampigliatura *made in Italy* su prodotti e merci non originari dell'Italia, in base alla normativa europea sull'origine (ovvero il cosiddetto « codice doganale comunitario » — Regolamento 2913/92/CE), per il quale si intendeva come « fallace » indicazione l'uso di segni, figure o altri tipi che potessero indurre il consumatore a reputare di origine italiana un prodotto.

Lo stesso codice doganale comunitario quando si riferisce all'origine, distingue i prodotti merceologici in genere da quelli vegetali, animali e di natura mineraria. Per questi ultimi, si può parlare di « origine » del prodotto in un certo paese solo se interamente ottenuti in tale paese mentre, in tutti gli altri casi, se alla produzione avranno

partecipato più paesi, si dovrà intendere come paese di « provenienza » quello in cui è avvenuta l'ultima lavorazione o trasformazione sostanziale.

Le interpretazioni, però, hanno continuato a succedersi in linea coerente, per quanto riguarda il comparto agroalimentare. La sentenza n. 34103 del 2005 della Cassazione penale, sezione terza, affermò che, differentemente dai prodotti industriali, per i prodotti agroalimentari la qualità fosse connessa in maniera rilevante all'ambiente geografico nel quale venivano coltivati, trasformati ed elaborati. La delocalizzazione cessava, così, di essere un fattore indifferente, un problema interno di natura prettamente economica e diveniva invece punto critico, pubblicistico.

La citata legge n. 99 del 2009 introdusse l'articolo 517-*quater* del codice penale, relativamente alla contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari. Si tratta del momento di massima evoluzione della tutela dei prodotti alimentari già « certificati » come Dop e/o Igp all'interno del *made in Italy* agroalimentare.

Il terzo comma dell'articolo 517-*bis* del codice penale, analogamente a quanto previsto per i reati di cui agli articoli 473 e 474 del medesimo codice (contraffazione e uso di marchi e segni distintivi contraffatti e/o alterati), in caso di condanna, prevedeva che il giudice dovesse ordinare la confisca delle cose che erano servite o erano state destinate a commettere il reato o che ne erano state oggetto, prodotto, prezzo o profitto.

Certamente, la legislazione continuava a operare un distinguo fra prodotti agroalimentari « ordinari » e prodotti dello stesso settore ma « certificati » come Dop e Igp. L'unica forma di protezione all'origine dell'agroalimentare comune » era quella prevista dalla nuova versione dell'articolo 4, comma 49, della legge 305 del 2003, ai sensi del quale le merci che all'importazione, anche se prodotte con materie prime italiane, non riportavano l'indicazione del paese di reale produzione o fabbricazione, erano vietate, così come se indicanti figure, disegni o altro atto tali da indurre il consumatore a credere che si potesse trattare di prodotti di origine italiana.

Da ultimo, merita menzione l'articolo 4 della legge n. 4 del 2011, che impone per i prodotti alimentari posti in commercio l'etichettatura indicante i luoghi di origine e provenienza. Il secondo comma dell'articolo obbliga, per i prodotti alimentari non trasformati, l'indicazione del luogo di produzione dei prodotti e, in conformità alla normativa dell'Unione europea, dell'eventuale utilizzazione di ingredienti in cui vi sia presenza di organismi geneticamente modificati.

Per i prodotti alimentari trasformati l'obbligo di etichettatura riguarda il luogo di ultima trasformazione sostanziale e il luogo di coltivazione e allevamento della materia agricola prevalente, mentre per i prodotti alimentari non trasformati, l'obbligo di indicare in etichetta il luogo di origine o provenienza si assolve con il riferimento al paese di produzione dei prodotti. Il concetto di materia « prevalente » avrebbe posto una serie di problemi di ordine pratico, non essendo possibile quantificare in termini solamente numerici la qualità di un prodotto.

Alla luce di quanto sopra esposto, a parere della Commissione, sarebbe opportuno tornare sempre più ad un concetto di alimento, per l'intero comparto dell'agroalimentare (cioè non solamente limitatamente ai prodotti « alti », Dop e Igp), inteso come elaborazione finale di una serie di ingredienti o prodotti coltivati, trasformati e, nel caso di animali, allevati, in varie parti del pianeta, sotto diverse responsabilità, fino ad arrivare alla grande distribuzione o comunque alla vendita al consumo.

Inquadrato l'alimento come « esito finale » di sostanze primarie trasformate ed elaborate, il « controllo della filiera produttiva » — come sottolineato proprio in materia di lotta alla contraffazione agroalimentare dalla Direzione generale per la lotta alla contraffazione — Ufficio italiano marchi e brevetti (10) — diviene lo strumento che garantisce il consumatore e l'azienda, sia in relazione alla storia generale del prodotto sia relativamente alla responsabilità dei diversi soggetti coinvolti nelle varie fasi del processo produttivo e distributivo (nel rigoroso rispetto degli *standards* internazionali di riferimento).

La completa attuazione della rintracciabilità dei percorsi e delle commistioni fra materie prime e anche prima fra mezzi tecnici (o mangimi), fino alla vendita al consumatore finale — come peraltro già prevista dal Regolamento 178/2002/CE — si presenta come l'unica soluzione realmente efficace sia per la sicurezza alimentare, sia per la lotta alla contraffazione.

Che questa sia la strada fisiologica da percorrere non solamente in alcuni settori e in momenti emergenziali, viene confermato dalla recentissima normativa europea sulla etichettatura dei prodotti alimentari, che estende l'obbligo di indicare l'origine (già in vigore per la carne bovina) alla carne fresca o congelata suina, ovina, caprina e al pollame. Soprattutto, significativi sono i passi ulteriori richiesti alla Commissione europea, che dovrà lavorare ad un rapporto sull'opportunità di estendere tale indicazione obbligatoria, per esempio, alle carni utilizzate come ingredienti di altri prodotti finiti nonché al latte inteso come ingrediente.

#### **Capitolo IV — Gli altri principali soggetti istituzionali coinvolti nella lotta alla contraffazione.**

##### **1) L'Autorità garante della concorrenza e del mercato.**

Come precisato dal presidente *pro tempore* dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, dottor Antonio Catricalà, nell'audizione svolta il 23 marzo 2011 presso la Commissione, la predetta Autorità è stata istituita con la legge n. 287 del 10 ottobre 1990 « *Norme per la tutela della concorrenza e del mercato* », che ha introdotto per la prima volta in Italia una normativa *antitrust*. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato è stata successi-

---

(10) Si rimanda ai documenti, già citati a pagina 41, consultati dalla Commissione e redatti a cura dal Ministero dello sviluppo economico.

vamente investita di altre competenze, fra le quali la repressione delle pratiche commerciali scorrette e della pubblicità ingannevole e comparativa illecita, settori nei quali l'Autorità stessa ha svolto le attività collegate (anche se indirettamente) ai temi di interesse della Commissione.

Il presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha segnalato, fuori dall'ambito strettamente agroalimentare, ad esempio, le istruttorie svolte nei confronti dei titolari dei brevetti farmaceutici allo scopo di indurre la concessione di licenze di produzione, una volta esaurito il periodo di protezione, a favore delle imprese chimiche generiche per la produzione dei farmaci generici. Nel corso di una di tali istruttorie, l'Autorità ha accettato e reso obbligatorio l'impegno presentato da una multinazionale dei farmaci volto a rimuovere un ostacolo alla produzione in Italia di un principio attivo e della versione generica dei relativi farmaci.

Quanto al settore agroalimentare sono stati compiuti numerosi interventi da parte dell'Autorità. In questi casi, è stato fatto presente che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha considerato i marchi e le etichette delle confezioni sui prodotti alla stregua di messaggi pubblicitari che, come tali, devono rispettare gli *standards* di non ingannevolezza o non scorrettezza.

È stata pertanto ritenuta ingannevole un'etichetta di un olio nella quale si utilizzava un toponimo (Chianti) idoneo a indurre in errore i consumatori in ordine alla effettiva provenienza e alle caratteristiche dell'olio in questione. In particolare, l'Autorità aveva accertato che tale olio era stato realizzato senza impiegare olive raccolte nella zona indicata e senza rispettare gli adempimenti previsti per potersi fregiare della denominazione di origine protetta, che esisteva e che il toponimo stesso conteneva.

Nel caso di specie, poiché si trattava di etichette, l'Autorità ne dichiarò l'ingannevolezza e impose all'operatore di adeguare la confezione del prodotto, inserendo, nel medesimo contesto in cui era riportato il toponimo, elementi idonei a differenziare il prodotto medesimo da quelli che legittimamente potevano fregiarsi della denominazione di origine protetta nonché a chiarire che le olive impiegate non provenivano dalla zona in questione.

In altra occasione, l'Autorità ha ritenuto ingannevole l'uso dell'espressione « Filu 'e ferru » in un'etichetta riferita ad un'acquavite che, pur non essendo una denominazione geografica o Itg, era tuttavia da considerare un « prodotto tipico », da realizzarsi secondo i requisiti previsti dall'articolo 8 del decreto ministeriale n. 350 del 1999 (prodotto agroalimentare le cui procedure di lavorazione, conservazione e stagionatura risultano consolidate nel tempo e comunque per un periodo non inferiore ai venticinque anni), requisiti, in questo caso, non rispettati.

Oltre ad irrogare la relativa sanzione pecuniaria, l'Autorità ha imposto l'adeguamento delle confezioni del prodotto in modo da eliminare qualsivoglia modalità grafica o riferimento espressivo che potesse evocare la particolare provenienza del prodotto, non rispondente al vero.

In un altro caso, l'Autorità ha ritenuto ingannevole l'etichetta recante il riferimento ad un salume connotato da una specifica provenienza regionale. Accertata l'esistenza di una specifica denominazione di origine protetta, la Salsiccia di Calabria Dop, cui si riferiva la predetta etichetta, l'Autorità ha rilevato che il salume in questione non risultava prodotto secondo i criteri stabiliti dai protocolli della denominazione protetta. L'*Antitrust* ha ritenuto pertanto che l'etichetta così configurata potesse indurre confusione nei consumatori e di conseguenza ha imposto di adeguare l'etichetta stessa eliminando l'indicazione « calabrese », nonché inserendo elementi idonei a differenziare il prodotto stesso dai salumi Dop.

L'*Antitrust* è intervenuta inoltre a tutela dei consumatori con riferimento all'ingannevolezza di un'etichetta relativamente alle indicazioni degli ingredienti di un determinato prodotto. Nello specifico si trattava di un paté la cui etichetta indicava l'espressione « fegato d'anatra » e recava il disegno di un'anatra. Una tale modalità di presentazione lasciava intendere che il prodotto avesse una composizione caratterizzata da fegato d'anatra ma, in realtà, dalla documentazione agli atti e dalle percentuali degli ingredienti così come riportate su retro dell'etichetta a caratteri minori, si evinceva che il prodotto era composto in modo nettamente predominante da altre tipologie di carni.

L'Autorità ritenne in quel caso che il prezzo esiguo del prodotto non potesse essere ritenuto un indicatore sufficiente ad avvertire il consumatore (in contrasto con le informazioni desumibili *ictu oculi* dall'etichetta) del fatto che il prodotto fosse un comune pasticcio di carne e non fegato d'anatra. Anche in questo caso, l'Autorità impose di adeguare la confezione del prodotto sostituendo la denominazione « paté di fegato d'anatra » con altra indicazione corrispondente alla reale composizione del prodotto.

Sempre riguardo al tema della composizione dei prodotti, il presidente *pro tempore* Catricalà ha citato l'istruttoria relativa ad una bevanda definita spumante e venduta attraverso *Internet*. In particolare, l'Autorità osservò che l'uso del termine spumante nella descrizione del prodotto, contenuta nei messaggi pubblicitari, era idonea ad ingannare i consumatori. L'uso del termine spumante, laddove associato a bevande che non posseggono le caratteristiche proprie del vino spumante, avrebbe dovuto essere effettuato con la cautela necessaria ad evitare equivoci circa la natura del prodotto.

In questa ipotesi, invece, il termine spumante, per le modalità con le quali era inserito nei messaggi pubblicitari, attribuiva alla bevanda stessa una chiara connotazione di vino spumante e non si limitava a metterne in evidenza le caratteristiche di effervescenza. L'Autorità impose il necessario adeguamento della confezione di vendita del prodotto mediante la rimozione del termine spumante, ovvero l'inserimento di precisazioni idonee a rendere chiaramente edotti i consumatori sulla natura del prodotto e sulla non riconducibilità dello stesso alla categoria dei vini spumanti.

Di significato analogo fu ciò che accadde con il provvedimento volto a far adeguare la confezione di un omogeneizzato che lasciava falsamente intendere essere composto di prosciutto.

Infine, il dottor Catricalà ha ricordato l'attività di contrasto di quelle pratiche pubblicitarie che tendono ad attribuire a determinati prodotti caratteristiche e proprietà che sono proprie di altri: si tratta di pubblicità comparative illecite attraverso le quali l'operatore accosta i propri prodotti a quelli dei concorrenti sfruttandone abusivamente la credibilità acquisita sul mercato ed inducendo confusione nel consumatore.

## 2) L'Agenzia delle dogane.

L'Agenzia delle dogane svolge tutte le funzioni e i compiti ad essa attribuiti dalla legge in materia di circolazione di merci e fiscalità interna connessa agli scambi internazionali. Svolge inoltre i compiti ad essa attribuiti dalla legge in materia di accise sulla produzione e sui consumi, con esclusione di quelle afferenti ai tabacchi lavorati. In tale ambito, accerta, riscuote i relativi tributi e gestisce il relativo contenzioso. Come segnalato dal direttore dell'Agenzia delle dogane, dottor Giuseppe Peleggi, nel corso delle audizioni svolte il 30 novembre, 1 e 15 dicembre 2010, negli ultimi anni l'attività di contrasto al fenomeno conosciuto come sottofatturazione ha assunto un ruolo fondamentale. La sottofatturazione è attuata mediante la dichiarazione, all'atto dell'importazione, di valori difformi dal vero, spesso irrisori e comunque diversi dal prezzo effettivamente pagato o da pagare, così come prescritto dalla normativa comunitaria, valore che costituisce la base di calcolo dei diritti doganali (dazi, Iva e via dicendo).

Tale fenomeno comporta, oltre ad una perdita di gettito in termini di risorse proprie e di fiscalità nazionale, anche gravissime distorsioni nel sistema dei prezzi e della concorrenza all'interno del mercato dell'Unione europea, con le inevitabili ricadute in termini occupazionali.

Nel settore extratributario, l'Agenzia esercita il controllo sulle merci presentate in dogana al fine di assicurare che le stesse posseggano le caratteristiche di liceità, sicurezza e genuinità previste dalla normativa comunitaria e nazionale.

L'Agenzia delle dogane ha ricordato alla Commissione che i principali settori di intervento, nell'ambito dei fenomeni oggetto dell'inchiesta, sono: l'attività di contrasto alla violazione dei diritti di proprietà intellettuale; l'attività di contrasto alla violazione del *made in*; l'attività di contrasto al commercio dei prodotti illeciti, non sicuri o la cui commercializzazione è vietata; l'attività di contrasto alle violazioni concernenti l'ambiente e il patrimonio culturale.

Nello specifico, in tema di misure volte a contrastare l'importazione di merci contraffatte nel territorio dell'Unione europea, il legislatore comunitario è più volte intervenuto nella materia, sin dal 1995, con una serie di regolamenti che hanno modificato e potenziato il ruolo delle amministrazioni doganali nazionali nelle attività di contrasto a tale fenomeno illecito.

I Regolamenti comunitari attualmente in vigore (n. 1383 del 22 luglio 2003, unitamente al regolamento di applicazione, n. 1891 del 21

ottobre 2004) sono i principali strumenti normativi a disposizione delle dogane europee nell'attività di contrasto.

Nell'esecuzione di tali attività, i funzionari doganali italiani rivestono (così ai sensi dell'articolo 324 del Tuld, degli articoli 30 e 31 della legge n. 4 del 1929 e dell'articolo 57 c.p.p.) la qualità di ufficiali di polizia tributaria e giudiziaria nei limiti del servizio cui sono destinati con l'estensione, anche fuori degli spazi doganali, per le visite, le ispezioni e i controlli, di cui all'articolo 20-*bis* del Tuld (articolo 64.4 del decreto-legge 28 aprile 1993, n. 131).

Il direttore Peleggi ha ricordato alla Commissione quali siano gli strumenti principali a disposizione dell'Agenzia delle dogane per lo svolgimento dei compiti sopra elencati:

- il circuito doganale di controllo, che seleziona le dichiarazioni presentate dagli operatori sulla base di profili di rischio inseriti a sistema in relazione alle analisi effettuate sulle diverse possibili ipotesi di frode (analisi dei rischi centrale), nonché sulla base delle indicazioni provenienti dagli uffici territoriali;

- il sistema Aida (automazione integrata dogane accise), costituito dal *software* a disposizione dell'Agenzia delle dogane, al cui interno è inserito il circuito di controllo che gestisce in tempo reale, ogni anno, oltre 11 milioni di dichiarazioni doganali di importazione, esportazione e transito (solo lo 0,2 per cento delle dichiarazioni è presentato su carta), e circa 27 milioni di transazioni intracomunitarie (riepilogate sugli elenchi *intra*) trasmesse al cento per cento per via telematica;

- i *cargo manifest* (dichiarazioni che riepilogano il carico delle merci), che trattati per via telematica, nel 2010 ammontavano ad oltre il 50 per cento del totale delle merci in arrivo nei porti e a quasi il 30 per cento di quelle pervenute agli aeroporti, a fronte di una movimentazione di oltre 3 milioni di *containers* e 1,8 milioni di spedizioni per via aerea (le imprese eseguono le operazioni di *import/export* utilizzando un servizio di sdoganamento *online*, in cui è integrata l'attività di controllo);

- i controlli *scanner*, grazie ai quali l'Agenzia delle dogane, nell'ambito dell'attività di controllo e contrasto alle frodi, sin dal 2002 effettua (vi sono in totale 28 apparecchiature *scanner*) analisi a raggi X delle merci trasportate all'interno di *container* o altri mezzi;

- il sistema Falstaff, un sistema automatizzato antifrode (*Automated logical system against forgery and fraud*) finalizzato al contrasto della contraffazione ed elaborato dall'Agenzia delle dogane. Si tratta di una banca dati multimediale dei prodotti autentici inserita nel sistema informativo Aida dell'Agenzia. La banca dati, alimentata dagli stessi titolari del diritto, consente, tra l'altro, di confrontare le caratteristiche dei prodotti sospettati di contraffazione (ad esempio, quando sono presentati in dogana per l'importazione) con le caratteristiche dei prodotti originali.

In sintesi, il direttore dell'Agenzia delle dogane ha segnalato che ogni azienda che richiede un intervento di tutela di un proprio

prodotto genera una scheda nella banca dati in cui possono essere registrate, per ogni prodotto, tutte le informazioni di carattere tecnico che lo contraddistinguono.

Della banca dati fanno parte anche le immagini del prodotto e la « mappa » dei suoi itinerari doganali. I funzionari doganali possono a loro volta interrogare la banca dati ottenendo risposte in tempo reale per poi contattare gli esperti dei titolari dei diritti, delle associazioni di categoria e/o degli enti di certificazione della qualità dei prodotti posti sotto tutela.

Tutte le attività di prevenzione e contrasto specifico sono state condotte analizzando vari settori merceologici, in modo da definire azioni di contrasto degli illeciti commessi nei settori di maggiore rilevanza per l'economia nazionale.

Per queste valenze prioritarie sono state condotte attività mirate al controllo del commercio internazionale di prodotti quali l'abbigliamento e il tessile in generale, le calzature e, da ultimo, i prodotti agroalimentari.

In detto contesto, il Ministero delle politiche agricole e forestali, con apposito provvedimento ed a seguito dei contatti intercorsi con l'Agenzia, ha inserito quest'ultima tra gli organismi interessati dalle attività di prevenzione e contrasto delle frodi nel settore agroalimentare.

A tale proposito, nel corso della predetta audizione del direttore dell'Agenzia delle dogane, è stato segnalato che funzionari dell'Ufficio centrale antifrode, unitamente a rappresentanti dell'Ispettorato centrale per il controllo dei prodotti agroalimentari, del Ministero delle politiche agricole e forestali, della Guardia di finanza, del comando carabinieri per la sanità (Nas), del comando carabinieri politiche agricole (Nuclei antifrodi), della Polizia di Stato e dell'Agea, sono stati inseriti nel comitato tecnico che coordina le iniziative di controllo delle diverse istituzioni impegnate per la tutela della qualità delle produzioni olearie nazionali e dell'intero settore produttivo agroalimentare.

Nell'ambito di tale collaborazione, l'Agenzia ha dichiarato di aver sviluppato specifiche analisi per il contrasto di fenomeni fraudolenti e di contraffazione nel delicato settore alimentare (olio, pomodori e via dicendo) che hanno portato al sequestro di ingenti quantitativi di prodotti. Ultimo in ordine di tempo il sequestro di 1 milione 300 mila barattoli di pomodori denominati San Marzano per contraffazione di marchio di origine protetta.

Di significativa importanza sono divenute, anche in termini di impegno di risorse umane, le collaborazioni richieste, a livello di investigazioni di polizia giudiziaria, da varie procure della Repubblica e da diversi corpi specialistici delle forze di polizia.

L'Agenzia delle dogane collabora infine con il Ministero dello sviluppo economico dal 2007, fornendo dalla banca dati in possesso i dati raccolti e relativi ai sequestri di prodotti contraffatti effettuati negli spazi doganali e sul territorio nazionale. Un *pool* di analisti dell'Agenzia delle dogane collabora all'interno dello stesso Ministero con organismi istituzionali impegnati nell'attività di prevenzione e contrasto al fenomeno della contraffazione.

### 3) La Guardia di finanza.

Il comandante generale della Guardia di finanza, generale di corpo d'Armata Nino di Paolo, nel corso dell'audizione svolta il 16 febbraio 2011, ha fatto presente alla Commissione, che, a partire dal 2001, il legislatore italiano ha operato una scelta ben precisa, attribuendo espressamente alla Guardia di finanza la titolarità dei compiti di « prevenzione, ricerca e repressione delle violazioni in materia di marchi, brevetti, diritti d'autore, segni distintivi e modelli, relativamente al loro esercizio e sfruttamento economico ».

Il riferimento è all'articolo 2, comma 2, lettera I), del decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 68. Più precisamente, all'articolo 4, della legge delega 31 marzo 2000, n. 78, sono stati fissati i principi e i criteri direttivi della nuova fisionomia della Guardia di finanza, prevedendo l'esercizio delle funzioni di polizia economica e finanziaria a tutela del bilancio dello Stato e dell'Unione europea.

Il decreto legislativo n. 68 del 2001 ha adeguato i compiti della Guardia di finanza all'evoluzione dello scenario economico interno ed internazionale. In tal senso, alla Guardia di finanza sono state conferite peculiari potestà ispettive e sono stati demandati compiti di prevenzione, ricerca e repressione per tutelare il mercato dei beni e dei servizi.

Lo stesso articolo 2, comma 4, del decreto legislativo citato, precisa che, ferme restando le norme del codice di procedura penale, i militari della Guardia di finanza, nell'espletamento dei suddetti compiti, si avvalgono delle facoltà e dei poteri previsti dagli articoli 32 e 33 del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973 e dagli articoli 51 e 52 del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972, ossia dei cosiddetti poteri di polizia tributaria.

Il conferimento di questa missione istituzionale è stato ribadito, in occasione della ridefinizione dei comparti di specialità delle forze di polizia, dal cosiddetto decreto Pisanu (direttiva del ministro dell'interno *pro tempore*, datata 28 aprile 2006). In tale ambito, rientrando nel più ampio alveo delle tipiche funzioni di polizia economica finanziaria, la Guardia di finanza opera avvalendosi di un dispositivo di contrasto che vede quotidianamente impegnati quasi 700 reparti territoriali, tra Nuclei di polizia tributaria, gruppi, compagnie, tenenze e brigate, che, capillarmente distribuiti in tutto il paese, rappresentano la struttura portante dell'attività operativa del Corpo.

Per contrastare più efficacemente la contraffazione, ai reparti territoriali è stata affiancata anche una componente « specialistica »: il Nucleo speciale tutela mercati.

Il comandante generale della Guardia di finanza ha riferito alla Commissione che, questo reparto svolge, a livello centrale, funzioni di analisi di rischio attraverso l'incrocio di banche dati interne ed esterne; il raccordo con le Autorità di riferimento del settore e lo studio dei sistemi di frode ed elaborazione di metodologie operative, con l'intento di fornire un supporto di conoscenza ai reparti operativi e rilanciare sul piano nazionale le migliori esperienze investigative maturate sul campo.

Più in dettaglio, l'operatività della componente territoriale, sul piano della concreta azione di contrasto ai fenomeni oggetto dell'inchiesta esercitata dalla Guardia di finanza, è articolata su tre distinte direttrici. La prima è costituita dal presidio degli spazi doganali, che ha la finalità di intercettare i traffici illeciti di merci contraffatte e pericolose di provenienza *extra* Ue, prima ancora che queste vengano immesse nel circuito commerciale nazionale.

La seconda linea di contrasto segnalata alla Commissione dal comandante generale è rappresentata dal sistematico controllo del territorio, esercitato dalle pattuglie su strada, che si coordinano e collaborano con le altre forze di polizia e con le polizie locali, per garantire una risposta repressiva tempestiva e capillare ai traffici illeciti di minore spessore e alla minuta vendita.

La terza direttrice di tutela è garantita dall'attività investigativa in senso stretto svolta dai nuclei di polizia tributaria. La loro azione non è orientata al sequestro nel momento della vendita al pubblico quanto, piuttosto, a risalire, sulla base di attività di indagine, l'intera filiera del falso, per individuare i canali d'importazione, i centri di abusiva produzione, le aree di deposito, nonché le reti della grande distribuzione delle merci contraffatte.

Si sta sviluppando sempre più, secondo quanto affermato dalla Guardia di finanza nel corso della più volte citata audizione del 16 febbraio 2011, il costante e attento monitoraggio della rete *Internet*, grazie al quale, negli ultimi tre anni, i reparti del Corpo hanno operato il sequestro di 42 siti *web* e, per la prima volta in Europa, è stato oscurato un sito allocato su una piattaforma estera, in Svezia, con il pieno conforto da parte della giurisprudenza. Al riguardo il comandante generale Nino Di Paolo ha ricordato la sentenza n. 49437 del 23 dicembre 2009, con cui la Cassazione penale ha precisato che è possibile sottoporre a sequestro preventivo un sito *web*: pur trattandosi, infatti, di una *res* immateriale, su di esso può essere applicata la misura ablativa in quanto la finalità della misura cautelare è quella di inibire un'attività che richiede la disponibilità della cosa. La Corte ha aggiunto che è giustificata l'ulteriore misura dell'inibitoria nei confronti dei *providers*, richiamando le prerogative attribuite all'Autorità giudiziaria dagli articoli 14 e seguenti del decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70.

In base a queste disposizioni normative, l'Autorità giudiziaria ha il potere di limitare la libera circolazione delle informazioni, qualora ciò sia necessario per la prevenzione ed il perseguimento di reati, e, quindi, ha la potestà di ordinare ai *providers* stessi la preclusione dell'accesso all'indirizzo, nonché ai relativi *alias* e nomi di dominio riconducibili al medesimo.

#### **4) L'Istituto per il commercio estero.**

L'ex presidente dell'Istituto nazionale per il commercio estero, ambasciatore Umberto Vattani, nel corso dell'audizione svolta il 12 gennaio 2011 presso la Commissione, ha segnalato che il programma straordinario a favore del *made in Italy*, varato con la legge finanziaria

del 2004 (legge n. 503 del 2003), assegnò all'Istituto i fondi per realizzare un piano d'azione finalizzato alla lotta alla contraffazione e alla tutela della proprietà intellettuale. Un compito assolutamente nuovo per l'Ice, che fino ad allora si era occupato della materia solo in via occasionale e indiretta.

L'ambasciatore Vattani ha osservato che l'Istituto assunse questo nuovo impegno attivandosi contemporaneamente lungo due direttrici: da un lato, cercando di prevenire la contraffazione, dall'altro, assicurando la tutela dei diritti di proprietà intellettuale. Se è vero infatti che la contraffazione colpisce duramente le aziende italiane, altrettanto vero è che le stesse aziende, soprattutto quelle di piccola e media dimensione, non sono sempre attente al tema della proprietà intellettuale e sufficientemente attive nell'adottare forme di tutela delle proprie innovazioni, siano esse di natura tecnologica o di *design*.

Pertanto l'Istituto mise in atto diverse iniziative: tra queste una sensibilizzazione delle aziende verso l'importanza di difendere il loro patrimonio intellettuale divulgando la conoscenza degli strumenti di tutela esistenti sia in Italia, sia all'estero. A tale proposito, sono stati organizzati una serie di seminari e *workshops* sul territorio, anche in collaborazione con le associazioni imprenditoriali.

L'Ice ha inoltre curato la pubblicazione di due guide destinate alle imprese e coinvolto istituzioni similari all'estero per far conoscere meglio l'importanza del fenomeno e contrastarlo con maggiore efficacia. Di particolare importanza il seminario organizzato con il *China Council for the promotion of international trade* (Ccpit) che ha portato alla firma di un accordo di collaborazione reciproca tra Italia e Cina.

Sono stati aperti 12 *desk* in 9 paesi caratterizzati da un'importante produzione o commercializzazione di merci contraffatte: Brasile (San Paolo), Cina (Pechino, Shanghai, Canton, Hong Kong), Corea del Sud (Seoul), Emirati Arabi (Dubai), India (Nuova Delhi), Russia (Mosca), Stati Uniti (New York), Turchia (Istanbul), Vietnam (Ho Chi Minh).

Gli *Ipr desk* erano costituiti da un responsabile, un esperto di diritto locale ed una persona di segreteria. I responsabili erano funzionari di amministrazioni statali, selezionati tramite concorso pubblico fra coloro aventi titoli specifici o precedenti esperienze in materia di proprietà intellettuale. Inizialmente concepiti per una durata di due anni, i *desk* furono prorogati una prima volta fino al 31 dicembre 2010 ed ottennero, in prossimità dello scadere del mandato, un'ulteriore proroga fino al 30 aprile 2011. L'Ice è stato soppresso con decreto legge n. 98 del 6 luglio 2011.

## 5) Il Corpo forestale dello Stato.

Come evidenziato alla Commissione dal capo del Corpo forestale dello Stato, ingegnere Cesare Patrone, nel corso dell'audizione svolta l'8 giugno 2011, a partire dal 2009, le direttive ministeriali hanno posto quale obiettivo primario dell'attività del Corpo forestale dello Stato la lotta alle frodi e alle contraffazioni alimentari per la tutela

del *made in Italy* agroalimentare contro gli illeciti guadagni che danneggiano i consumatori e minacciano la legalità del mercato.

Il Corpo forestale dello Stato effettua indagini e controlli sulla qualità dei prodotti agroalimentari. L'attività operativa si concentra soprattutto nel settore della zootecnia e delle carni, dei prodotti lattiero caseari, dei prodotti oleari e vitivinicoli, dello zucchero, del tabacco, degli animali vivi, dell'emergenza *Bse*, dei prodotti di qualità certificata (Dop, Igp, Sgt, agricoltura biologica), degli ogm, dei pesticidi e dei contaminanti in genere.

Le attività di controllo e di indagine sono coordinate a livello centrale dalla divisione 2A (Sicurezza agroambientale ed agroalimentare) dell'Ispettorato generale, che cura i rapporti con gli altri organi di controllo, propone gli indirizzi ed effettua il coordinamento infoinvestigativo dell'attività attraverso il nucleo agroalimentare e forestale.

L'attività operativa, come precisato dal Corpo forestale dello Stato, si svolge attraverso l'effettuazione di controlli e indagini mirate presso le aziende, sul campo e nei centri di distribuzione; tale opera è realizzata dagli 87 comandi provinciali, dagli altrettanti nuclei investigativi di polizia ambientale e forestale (Nipaf) e dai 1.100 comandi stazione del Corpo forestale dello Stato.

L'attività di coordinamento infoinvestigativa ed operativa è svolta sul territorio nazionale dal nucleo agroalimentare e forestale (Naf), una struttura centrale altamente specializzata nel contrasto alla criminalità in ambito agroalimentare e nella lotta alla contraffazione dei prodotti di qualità, che svolge l'attività infoinvestigativa dei comandi territoriali.

Nell'anno 2010 i reati accertati dalla struttura di controllo del Corpo forestale dello Stato nel settore della sicurezza agroambientale ed agroalimentare sono stati 102, rispetto ai 75 del 2009 (+36 per cento). In netto aumento i soggetti segnalati all'autorità giudiziaria, che passano da 64 nel 2009, a 120 nel 2010 (+87,5 per cento). Gli illeciti amministrativi contestati nel 2010 sono stati 772, a fronte dei 359 del 2009 (+115,4 per cento) e sono aumentati anche i controlli effettuati nel settore, passati da 4.423 del 2009 a 5.056 del 2010 (+14,31 per cento).

Complessivamente, nel periodo 2008-2010, sono state segnalate all'autorità giudiziaria dal Corpo forestale 226 persone sul territorio nazionale; sono state elevate 1.292 sanzioni amministrative, per un importo sanzionatorio notificato di 4.021.835 euro e sono stati effettuati 10.653 controlli finalizzati a migliorare l'attività di sicurezza agroambientale ed agroalimentare.

Nel medesimo periodo sono state effettuate sul territorio nazionale 50 indagini complesse. Nei primi cinque mesi dell'anno 2011 sono stati effettuati 2451 controlli e sono state contestate 327 sanzioni amministrative, per un importo elevato di 1.136.00 euro; sono state, infine, effettuate 29 comunicazioni di notizie di reato, segnalando complessivamente 347 persone.

Per quanto riguarda invece l'impegno dell'Italia a proteggere tutte le denominazioni registrate, Dop e Igp riconosciute a livello comunitario, a prescindere dal paese dove esse sono prodotte, si segnala,

a titolo di esempio, il rinvenimento presso un punto vendita di una catena di distribuzione di una partita di formaggio illecitamente etichettata come formaggio « Feta ». L'operazione, condotta dal Naf di Roma, su capitale e provincia, ha rintracciato l'intera partita ammontante a 720 kg di prodotto. Da questa operazione è poi scaturita a livello nazionale la « Campagna controllo sulla Feta ». (11)

#### **6) L'Arma dei carabinieri: il comando carabinieri politiche agricole e alimentari.**

Secondo i dati riferiti dal sottocapo di stato maggiore del comando generale dell'Arma dei carabinieri, generale di divisione, Antonio Ricciardi, nel corso della audizione svolta il 22 giugno 2011, negli ultimi due anni, l'attività operativa di contrasto ai fenomeni oggetto dell'inchiesta da parte del comando carabinieri politiche agricole e alimentari ha visto un incremento del 470 per cento dei prodotti alimentari illegali sequestrati.

In particolare, nel campo delle violazioni amministrative, si è registrato un incremento del 205 per cento del numero delle infrazioni accertate nel 2010 rispetto all'anno precedente (223, per un valore complessivo di 185.769 Euro), mentre sul versante delle violazioni penali si è avuto un aumento del 4 per cento delle infrazioni accertate nel 2010 rispetto al 2009 (complessivamente 50, per un valore di 1.360.000 Euro).

Il dato più rilevante è quello relativo ai prodotti sequestrati per violazione delle normative sull'etichettatura, sulla tutela della denominazione di origine protetta e della indicazione geografica protetta, sulla tracciabilità e sulla produzione regolamentata degli alimenti. Nel 2010 sono state sottoposte a sequestro 11.872 tonnellate di prodotti (in particolare, prodotti lattiero caseari, concentrato di pomodoro, olio extravergine di oliva, prodotti ittici, latte bufalino e pomodoro), per un valore complessivo di 22.559.266 euro, con un incremento, già richiamato, del 470 per cento rispetto al 2009, allorquando erano stati sequestrati prodotti illegali per un valore complessivo di 1.685.229 euro.

I principali illeciti riscontrati nel settore dal comando dell'Arma hanno riguardato essenzialmente la falsa evocazione in etichetta e sui documenti di vendita di marchi Dop (tale illecito ha interessato prevalentemente le carni, nonché i pomodori pelati destinati all'estero come Dop San Marzano, ma prodotti in altre zone), l'introduzione nel circuito commerciale nazionale di pomodoro concentrato cinese non dichiarato in etichettatura e nei documenti di vendita, di pomodoro falso biologico, di prodotto privo di documentazione sulla tracciabilità, nonché di pomodoro in cattivo stato di conservazione.

Nel 2010 sono state complessivamente sequestrate circa 4.000 tonnellate di pomodoro con le caratteristiche di illegalità appena

---

(11) Il formaggio tradizionale Feta costituisce la più famosa denominazione registrata ellenica. In quanto prodotto Dop, gode della protezione europea dalle usurpazioni, imitazioni ed evocazioni e, più in generale, dalle contraffazioni compiute a danno dei legittimi produttori.

enunciate. Secondo il Generale Ricciardi questo settore merita particolare attenzione, in quanto alcune statistiche indicano che l'importazione di pomodoro di origine *extra* Unione europea sia incrementata nell'ultimo anno del 187 per cento, con la conseguente possibilità di un crescente utilizzo fraudolento dell'alimento in produzioni dichiarate nazionali.

Sempre con riferimento alle fattispecie delittuose di maggior rilievo accertate dal reparto, si è registrata la commercializzazione, anche nelle catene della grande distribuzione, di formaggi e derivati evocanti falsamente marchi di Dop, di carne ovina falsamente dichiarata come Igp o derivante da produzione biologica, di olio d'oliva o di semi alterato con la clorofilla e, ancora, di prodotti ittici recanti nell'etichettatura e nei documenti di vendita false date di scadenza o di prelevamento (in particolare per i molluschi bivalvi).

Una particolare attenzione è stata dedicata, nell'anno 2010, ai controlli sulla filiera della Mozzarella di bufala campana Dop, in relazione alle segnalazioni di possibile utilizzazione nella filiera stessa di latte vaccino, di latte congelato, o in polvere che alcuni operatori del settore hanno denunciato come presente anche nelle produzioni a denominazione di origine. La capillare attività ispettiva e di controllo effettuata dal comando carabinieri politiche agricole e alimentari ha portato al sequestro preventivo di 46 tonnellate di latte o cagliata bufalina presso i caseifici (per un valore di 110.000 Euro), di 8.105 tonnellate di latte presso centri o caseifici dotati di impianto di congelamento (per un valore di 11.160.000 Euro) e il sequestro, per violazione di norme sanitarie presso i medesimi stabilimenti, di 4.200 tonnellate di latte (per un valore di 5.850.000 Euro). (12)

La lotta all'agropirateria nell'Arma dei carabinieri è svolta in sinergia con altri due reparti speciali: il carabinieri per la tutela della salute e il comando carabinieri per la tutela dell'ambiente. Il comando carabinieri per la tutela della salute ha assunto l'attuale denominazione e configurazione ordinativa in forza della legge 30 novembre 2005, n. 244 (ma fu istituito con legge 8 luglio 1986, n. 349) ed è alle dipendenze funzionali del ministro della salute.

Il comando carabinieri per la tutela dell'ambiente si articola in un reparto operativo (con sede a Roma), a competenza nazionale, e 3 comandi di gruppo (Napoli, Roma e Treviso), dai quali dipendono 29 nuclei operativi ecologici, che operano su base regionale o interprovinciale.

Il comando è alle dirette dipendenze funzionali del ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e svolge la propria attività di vigilanza, prevenzione e repressione nei settori della tutela paesaggistico ambientale, dell'inquinamento acustico, atmosferico, idrico, radioattivo ed elettromagnetico, nonché della salvaguardia del suolo.

---

(12) Fonte: Audizione dell'(ex) vice comandante del comando carabinieri politiche agricole e alimentari, dottor Marco Paolo Mantile – 30 giugno 2011.

## **7) L'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari.**

Come riferito in sede di audizione il 9 marzo 2011 dall'ispettore generale capo, dottor Giuseppe Serino, l'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari (Icqrf) opera nel comparto agroalimentare sin dal 1986, quando la legge n. 426 del 1986 lo istituì con il nome di Ispettorato centrale repressione frodi, conferendo ad esso le funzioni istituzionali proprie della struttura.

I compiti di istituto sono espletati mediante le attività di controllo, svolte con ispezioni presso gli operatori delle differenti filiere, dirette alla verifica della qualità, genuinità e identità dei prodotti agroalimentari e dei mezzi tecnici di produzione agricola. Ciò al fine di contrastare illeciti e frodi a carattere essenzialmente merceologico. Nel corso delle ispezioni si procede a prelevare anche campioni sottoposti successivamente ad analisi chimico fisica e, in alcuni casi, organolettica.

Il controllo analitico, complementare a quello ispettivo, consente, mediante l'applicazione di metodiche comunitarie, nazionali o comunque riconosciute da organismi internazionali, la verifica delle caratteristiche di composizione qualitativa e quantitativa dei prodotti e gli accertamenti della loro conformità ai requisiti di legge e/o al dichiarato.

È utile sottolineare che l'Ispettorato si caratterizza per essere un organo di controllo dotato di una propria rete di laboratori specializzati per settore merceologico. L'Ispettorato, inoltre, è stato individuato quale organo deputato a svolgere le funzioni statali di vigilanza sugli organismi di controllo che operano nell'ambito delle produzioni di qualità regolamentata (prodotti alimentari Dop, Igp, Stg, vini a denominazione d'origine ed indicazione geografica, prodotti da agricoltura biologica, carni bovine e di pollame con etichettatura facoltativa in aggiunta a quella obbligatoria).

Altra funzione storica dell'Ispettorato è l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie in materia agricola e agroalimentare di competenza statale. Quale autorità competente, l'Ispettorato provvede all'applicazione, nelle materie di competenza, di sanzioni amministrative a seguito di violazioni da chiunque accertate.

L'Ispettorato è organizzato in un dipartimento, articolato in due direzioni generali. Sul territorio operano 12 uffici ispettivi, con 17 sedi distaccate e 5 laboratori incaricati delle attività analitiche di prima istanza oltre a un laboratorio centrale che effettua analisi di revisione.

Come ricordato alla Commissione dall'ispettore generale Serino, l'Ispettorato svolge in media ogni anno circa 30.000 ispezioni presso gli operatori, oltre a numerosi controlli di carattere documentale. La percentuale di illeciti amministrativi accertati si attesta in media al 13 per cento dei controlli svolti. L'incidenza maggiore (circa il 32 per cento) si registra nel settore vitivinicolo in ragione dell'ampia fetta di controlli dedicati a tale area merceologica e dei numerosi oneri di natura formale previsti dalla articolata normativa di settore. Primeggiano, in tale ambito, le violazioni degli obblighi di tenuta della

contabilità e in materia di documenti di accompagnamento, nonché delle disposizioni previste sul sistema di etichettatura.

Seguono, per numero, le contestazioni amministrative sui mezzi tecnici, con un'incidenza di oltre l'11 per cento. Nel settore lattiero caseario e degli oli e grassi gli illeciti amministrativi accertati si attestano in media sul 10 per cento.

Gli illeciti di rilevanza penale sono sovente riconducibili a ipotesi di frode. Si tratta in genere di mezzi tecnici per l'agricoltura, in speciale modo i mangimi (oltre il 39 per cento) i cui illeciti sono stati depenalizzati solo di recente. Seguono i settori degli oli, con 18 per cento, e il lattiero caseario, con il 16 per cento. Si tratta di oli extravergini di oliva costituiti in realtà da miscele con oli di oliva di qualità inferiore o di semi e di formaggi di latte di bufala, pecora e capra prodotti anche con latte vaccino.

Il vitivinicolo registra una percentuale di illeciti penali pari al 7 per cento.

I reati più frequentemente accertati sono: « la frode in commercio » (articolo 515 c.p.), la « frode nelle pubbliche forniture » (articolo 356 c.p.), « la vendita di prodotti industriali con segni mendaci » (articolo 517 c.p.) o le ipotesi aggravate, in quanto riferite specificamente a prodotti di qualità regolamentata. Le ipotesi di alterazione, sofisticazione e cattiva conservazione dei prodotti alimentari (articolo 5 della legge n. 283 del 1962 e articolo 440 c.p.) vengono rilevate in un minor numero di casi.

Nel 2010, l'incidenza delle ispezioni indirizzate ai prodotti di qualità regolamentata si è attestata al 35 per cento del totale. Nel dettaglio, tale incidenza è stata del 22 per cento nel comparto dei vini a Docg, Doc e Igt; del 9 per cento sui prodotti Dop e Igp e del 4 per cento su quelli da agricoltura biologica.

L'analisi dei risultati dell'attività svolta nel 2010 evidenzia come sul totale delle contestazioni (710) elevate ai sensi del decreto legislativo n. 297 del 2004, che prevede disposizioni sanzionatorie per la protezione delle Dop e Igp dei prodotti agricoli e alimentari, l'incidenza percentuale delle usurpazioni, imitazioni o evocazioni di una denominazione protetta o di un segno distintivo o marchio per la designazione o presentazione del prodotto, si attesta a circa il 16 per cento dei casi (112) relativi principalmente a ortofrutticoli, formaggi, carni e derivati, cereali e derivati e oli extravergini.

La stessa incidenza percentuale sulle contestazioni totali (85) elevate nel 2010 per violazioni al decreto legislativo n. 61 del 2010 riferita ai casi di usurpazioni, imitazioni o evocazioni di vini Dop o Igp è risultata pari a ben il 31 per cento dei casi.

In ambito penale risulta all'attenzione dell'Autorità giudiziaria un solo caso di ipotesi di reato per vendita di prodotti industriali con segni mendaci, relativo a un prodotto ortofrutticolo a indicazione geografica tipica: l'arancia rossa di Sicilia. Alcune delle azioni segnalate rivelano l'impegno profuso dall'Ispettorato nei controlli sui prodotti destinati ad altri paesi comunitari e soprattutto terzi, allo scopo di verificarne la conformità ai requisiti imposti dalla legislazione comunitaria e nazionale e la corretta destinazione e commercializzazione.

In tale ambito l'Icqrf opera in collaborazione con l'Agenzia delle dogane, la quale invia segnalazioni sui prodotti di importazione introdotti nel nostro paese e su quelli diretti all'*export*, sulla base delle quali sono attivate ispezioni da parte dei competenti uffici territoriali dell'Ispettorato.

Nel contempo, lavorando, in forza di uno specifico protocollo d'intesa, in collaborazione con le capitanerie di porto sono stati intensificati e velocizzati gli interventi di controllo sia sulle merci in arrivo via mare (in particolare oli, vini, derivati del pomodoro), sia su quelle dirette all'estero, per tutelare, in quest'ultimo caso, l'affidabilità e la qualità del *made in Italy* agroalimentare nel mondo.

### 7.1) I controlli sull'origine.

Secondo quanto riferito dall'Icqrf alla Commissione nella citata audizione del 9 marzo 2011, l'Ispettorato effettua controlli sui tutti i prodotti con indicazione di origine dichiarata a titolo obbligatorio o volontario. Sono, pertanto, oggetto di verifica dell'effettiva origine geografica o, più specificamente, dell'indicazione della zona di produzione il latte fresco, gli oli extravergini di oliva, i principali ortofrutticoli, la passata di pomodoro, le carni bovine e avicole, mieli e uova per i quali l'indicazione dell'origine geografica della materia prima o del paese di provenienza sono prescritti per legge, sia altri prodotti, quali, ad esempio, confetture, derivati dei cereali, lattiero caseari, presentati al consumatore con indicazione di origine nazionale su base volontaria.

Si tratta di controlli di carattere documentale effettuati attraverso accertamenti che ripercorrono a ritroso la filiera, utilizzando sia i documenti obbligatoriamente previsti per legge, sia i sistemi informatici per la tracciabilità in uso presso gli operatori. Ciò al fine di identificare i flussi di materie prime in entrata, seguirne le fasi di lavorazione/trasformazione, identificare gli operatori interessati e i quantitativi di prodotti in uscita. Tali controlli spesso si estendono sul territorio coinvolgendo per competenza più uffici periferici.

In concomitanza con la liberalizzazione dei mercati, si sono registrati aumenti dei flussi dell'*import* di materie prime e semilavorati, pertanto è cresciuta l'esigenza di effettuare più frequentemente controlli incrociati o di rintracciabilità anche sui prodotti provenienti da altri paesi, con particolare riguardo ai prodotti lattiero caseari, agli oli di oliva, ai vini, agli ortofrutticoli e alle conserve di pomodoro, che rappresentano voci importanti della produzione nazionale. Ciò allo scopo di contrastare ogni forma di concorrenza sleale e, in particolare, l'illecita commercializzazione di tali prodotti come prodotti italiani.

Nel biennio 2009/2010 sono state effettuate azioni di controllo specifiche, per un totale di circa 3500 visite ispettive, finalizzate a verificare la qualità e l'origine del latte fresco (22 per cento), dell'olio extra vergine di oliva (50 per cento), delle conserve di pomodoro (19

per cento) e di prodotti ortofrutticoli (9 per cento), attraverso accertamenti della conformità, della completezza e veridicità delle indicazioni obbligatorie riportate in etichetta, compresa l'origine dichiarata.

### **8) Profili di cooperazione: i livelli nazionale ed internazionale.**

Nel corso delle audizioni dei soggetti competenti nel contrasto alla contraffazione svolte dalla Commissione è emerso che le dimensioni della contraffazione stessa e le sue tendenze evolutive impongono una strategia di contrasto basata sulla cooperazione tra tutte le componenti istituzionali impegnate a vario titolo per combattere il mercato del falso.

In tale ottica, appare di rilievo la collaborazione, a carattere interforze, realizzatasi fin dal 2004 presso la direzione centrale di polizia criminale che si è tradotta in un sistematico confronto tra gli esperti della Guardia di finanza, dell'Arma dei carabinieri e della Polizia di Stato, riuniti in un gruppo di lavoro che ha visto anche la partecipazione dell'Associazione nazionale comuni d'Italia e della Siae.

Sono state consolidate, altresì, le linee di collaborazione della Guardia di finanza con il Ministero dello sviluppo economico nel quadro di un protocollo d'intesa stipulato nel 2007, allo scopo di rafforzare le sinergie informative, quelle operative e le iniziative di aggiornamento professionale del personale.

Inoltre, la Guardia di finanza, l'Arma dei carabinieri, il Corpo forestale dello Stato e l'Agenzia delle dogane, operano nella prevenzione e repressione delle frodi e delle contraffazioni alimentari, in concorso con l'Ispettorato centrale per il controllo della qualità dei prodotti agroalimentari e con i nuclei antisofisticazione dell'Arma dei carabinieri.

Se i profili di collaborazione istituzionale ricoprono un'importanza fondamentale per contrastare in modo unitario e coordinato la contraffazione e la pirateria, parimenti rilevanti sono i rapporti di partenariato con le imprese e con le organizzazioni professionali rappresentative dei singoli settori produttivi. Le società che operano legalmente sono, infatti, le uniche a conoscere i « segreti » e le caratteristiche produttive delle loro merci e dei rispettivi mercati e sono, quindi, in grado di fornire elementi di conoscenza essenziali ai fini della tutela della genuinità dei loro prodotti. Di grande utilità è poi la conoscenza « interna » del mercato di riferimento posseduta dalle imprese. Ciò consente loro di cogliere con particolare sensibilità i segnali di anomalia che si manifestano nella fase di approvvigionamento, di produzione e, soprattutto, di commercializzazione dei beni.

Tornando alle modalità di collaborazione istituzionale si segnala l'importanza di garantire il più possibile, a livello internazionale, la cooperazione giudiziaria, di polizia nonché la mutua assistenza amministrativa.

La mutua assistenza amministrativa, in particolare, consiste in forme di collaborazione intercorrenti tra le amministrazioni doganali dei 27 paesi dell'Unione da attivarsi in presenza di traffici illeciti che interessano le frontiere e che siano lesivi dei diritti di proprietà intellettuale.

Il suo presupposto normativo è costituito dall'articolo 22 del Regolamento n. 1383/2003/CE il quale ha previsto un'importante estensione in materia di contraffazione dell'ambito di applicazione del Regolamento n. 515/1997/CE. Quest'ultima norma, infatti, originariamente prevedeva l'operatività della mutua assistenza amministrativa esclusivamente nel settore della normativa doganale in senso stretto e in quella della politica agricola.

Un'ulteriore spinta alla cooperazione internazionale ed amministrativa potrà derivare, secondo quanto segnalato dal comandante generale della Guardia di finanza, nel corso della citata audizione del 16 febbraio 2011, dall'entrata a pieno regime della Convenzione Napoli 2, sempre in materia di mutua assistenza e cooperazione tra le amministrazioni doganali. La Convenzione prevede, tra l'altro, anche la possibilità di ricorrere a speciali unità di inseguimento e sorveglianza transfrontaliere. Parimenti, sarebbe importante la costituzione di squadre investigative comuni, un nuovo istituto così da consentire una maggiore e più concreta operatività degli organi di polizia all'interno degli altri Stati membri, senza la penalizzazione causata da ostacoli di carattere formale.

## **Capitolo V – Il settore agroalimentare nazionale: struttura, funzionamento e dinamiche.**

### **1) Considerazioni preliminari.**

Le imprese italiane del settore agroalimentare se, in linea di massima, controllano l'intero svolgersi del proprio processo produttivo, possono, tuttavia, scegliere di approvvigionarsi delle materie prime da terzi fornitori o direttamente dai produttori, piuttosto che impegnarsi direttamente nella coltivazione (ad esempio, del grano).

Alcune di queste materie prime possono anche essere confezionate e distribuite allo stato grezzo, senza il bisogno di ulteriori particolari processi. Si pensi ai pomodori, al sale, al latte. Tali alimenti, provenienti dalle più diverse parti del mondo, possono essere surgelati e messi in cassetta, oppure pastorizzati e confezionati da altri impresari e poi distribuiti con il marchio di grandi multinazionali o di imprese italiane che, di fatto, non hanno contribuito all'intero processo (o filiera), salvo indirettamente, cioè selezionando produttori e trasformatori e impartendo loro direttive e protocolli.

Lo stesso vale quando le materie prime sono ingredienti da combinare, mescolare e trasformare attraverso processi più lunghi e diversificati per arrivare ad un prodotto finale: si pensi alle salse di pomodoro o ai biscotti, entrambi risultati di combinazioni tra diversi ingredienti di base.

Si segnala che i dati e le informazioni contenute nel presente capitolo oltre a basarsi sulle audizioni svolte dalla Commissione, secondo quanto evidenziato nel testo, derivano altresì dal 1° Rapporto sui crimini agroalimentari in Italia, pubblicato dall'Eurispes nel 2011.

## 2) I prodotti di « qualità europea certificata ».

Se nell'industria agroalimentare da « grandi numeri » la delocalizzazione delle varie fasi del processo produttivo è la norma, esiste anche un sottoinsieme di industrie, spesso minori per dimensioni, che puntano invece sulle certificazioni europee di qualità.

Sia l'agroalimentare « normale », proveniente dalla grande distribuzione, sia quello certificato sono dotati di un marchio commerciale dell'azienda sui singoli prodotti. L'agroalimentare certificato, però, si spinge oltre, garantendo una serie di *standards* aggiuntivi. In questo caso, gruppi più o meno ampi di impresari, specializzati in determinati prodotti, già riuniti in consorzi a livello nazionale, dichiarano di seguire un determinato disciplinare standardizzato, elencando le materie prime utilizzate, il luogo e il metodo della loro produzione, l'area geografica nella quale vengono prodotti tali ingredienti, dove e come vengono trasformati nel bene alimentare finito.

Più in particolare, se costoro riescono a giustificare il legame fra la qualità, la reputazione o altre caratteristiche del bene finito (può trattarsi anche di un bene primario non trasformato, come il pomodoro, o di un bene trasformato, come il prosciutto) e la sua origine geografica, dimostrando che tutti i processi della filiera (produzione, trasformazione ed elaborazione) avvengono in una determinata e delimitata zona geografica, ottengono, in base al Regolamento n. 510/2006/CE, il marchio di qualità Dop (denominazione di origine protetta).

Se, invece, almeno una delle tre fasi industriali (produzione, trasformazione, elaborazione) avviene nella zona geografica legata alla reputazione del prodotto, essi ottengono, sempre grazie alla stessa normativa, il marchio di Indicazione geografica protetta (Igp).

I prodotti che, pur non legati ad uno specifico territorio, hanno un passato consolidato, tale da renderli ormai parte del patrimonio gastronomico, possono ottenere, in base al Regolamento n. 509/2006/CE, il marchio di Specialità tradizionale garantita (Stg). I consorzi a livello nazionale già esistevano relativamente agli alimenti. I regolamenti europei, a loro volta evoluzione di precedenti normative comunitarie, hanno dunque ampliato la portata della protezione dei prodotti Dop, Igp, e Stg all'intero territorio europeo.

Stessa evoluzione si è avuta nel comparto dei vini. Le bevande alcoliche di qualità erano garantite, fin dagli anni '50, a livello nazionale, dai marchi Doc e Docg. La denominazione di origine controllata era un marchio di qualità riservato ai vini, la cui zona di origine della raccolta delle uve per la produzione era delimitata conformemente a quanto previsto dai disciplinari di produzione. La denominazione di origine controllata e garantita costituiva invece il

massimo riconoscimento di qualità per vini che, già Doc, si conformavano ad una serie di *standards* qualitativi.

Nel corso degli anni, il legislatore europeo ha cercato un punto di equilibrio standardizzato anche per i vini, prima attraverso il Regolamento n. 823/87/CE e, successivamente, attraverso la cosiddetta Organizzazione comune di mercato nel settore vitivinicolo (Regolamento n. 1493/1999/CE).

Dopo la riforma attuata con il Regolamento 479/2008/CE, con il Regolamento n. 491/2009/CE si opera un riavvicinamento della normativa europea degli alcolici a quella degli alimenti, reinserendo il « sistema vino » nel suo complesso all'interno della normativa generale già prevista dal Regolamento n. 1234/2007/CE per l'ortofrutta.

Si ha quindi un Regolamento unico per l'Organizzazione comune di mercato sia per il settore ortofrutta, sia per il vitivinicolo. Tale ultima evoluzione permette ai vini di qualità di fregiarsi, se in possesso dei requisiti, dei marchi di qualità Dop e Igp.

Il vantaggio della certificazione di qualità europea, in aggiunta all'eventuale valore del marchio aziendale, è polivalente. Infatti, se il marchio può essere un nome celebre in un paese europeo ma totalmente sconosciuto in altri e più marchi di impresa diversi (ma appartenenti allo stesso consorzio) possono produrre la stessa specialità, la denominazione europea, condivisa da tutte le imprese del consorzio ma unica per quel prodotto, può trainare sui mercati anche quei produttori del consorzio ancora non rinomati. Ad esempio, poniamo che l'impresa Alfa — famosa in tutta Europa — e l'impresa Beta — sconosciuta fuori dall'Italia — appartengano entrambe al consorzio che ha registrato come Dop il marchio europeo dei « pomodori dell'Isola Alfa Dop ». Ebbene, il marchio, utilizzabile solamente dagli appartenenti al consorzio, garantisce allo stesso tempo la qualità del prodotto e permette all'impresa Beta di penetrare mercati stranieri facendo conoscere il proprio nome come associato a prodotti di qualità.

Il diritto d'esclusiva sul nome registrato come Dop, Igp o Stg viene pianificato dai paesi membri, i quali possono decidere se operare le procedure di salvaguardia *ex officio* o dietro denuncia di chi detiene i diritti su Dop, Igp o Stg.

### 3) Gli altri prodotti italiani.

L'industria agroalimentare ha necessità di materie prime (o ingredienti). Escluse le ipotesi di prodotti « colti e venduti » sul posto (per esempio, la frutta fresca), sarà poi necessaria la trasformazione o la conservazione ed il trasporto di tali prodotti sul luogo della vendita (per esempio, la frutta colta in Africa e congelata per la rivendita in Europa) o, ancora, la riunione degli ingredienti in altri luoghi per la loro trasformazione (per esempio, il grano da tramutare in farina, il latte da pastorizzare), la miscelazione o elaborazione dei diversi ingredienti per la preparazione di semilavorati da unire, a loro volta, ad altri semilavorati per assemblare infine il bene industriale

finito, pronto da confezionare, impacchettare e cedere ai grossisti per la distribuzione finale al pubblico.

Se innumerevoli sono le regole, diverse per ogni genere di ingrediente e per ogni fase dell'evoluzione (normative di tipo amministrativo, fiscale, sanitario), è anche certo che — ad eccezione delle ipotesi di « filiere corte », caratteristiche dei prodotti Dop, Icg e via dicendo — ogni impresa è libera di scegliere e cambiare i fornitori dei prodotti iniziali, i laboratori di trasformazione nonché quelli di confezionamento.

Allo stato attuale, ogni prodotto di una minima complessità reperibile sullo scaffale di un supermercato ha una storia « globale » da raccontare. I suoi ingredienti provengono da coltivazioni o allevamenti situati nelle più diverse parti del mondo, sono stati trasformati e riuniti in semipreparati all'interno di laboratori situati ancora in altre località, nuovamente separati e mescolati, seguendo rotte sempre diverse, per arrivare infine al luogo di confezionamento. Tutto questo avviene al fine di proporre tali prodotti, simili fra migliaia di altri, al nostro acquisto al miglior rapporto qualità prezzo possibile.

Al termine del loro *iter*, nel corso del quale il proprietario del marchio finale dovrebbe effettuare i necessari controlli, questi ingredienti avranno attraversato paesi con legislazioni, certamente meno rigorose ed estremamente diverse tra loro, in materia di igiene, conservazione, colorazione, quantità ammesse, soprattutto in caso di transito in luoghi lontani dall'Europa. L'unica garanzia di genuinità del prodotto finale è affidata quindi al responsabile del marchio, il quale dovrebbe essersi accertato del fatto che, in questo *iter* complesso, il prodotto non abbia subito interventi ritenuti illegali in Italia.

L'imprenditore responsabile del prodotto non è obbligato — salvo che per un numero limitato di beni alimentari — a dichiarare la provenienza di ogni singolo ingrediente, né tantomeno i vari luoghi di lavorazione e trasformazione. I dati riportati nella « carta di identità » della merce — l'etichetta — sono ridotti infatti al minimo indispensabile, con il solo limite del divieto di fornire informazioni false o mendaci incluse quelle relative alla loro provenienza.

#### **4) Dimensioni economiche ed occupazionali del comparto.**

Una delle principali fonti utilizzate in questo capitolo per la cognizione delle movimentazioni di materie prime ed elaborate è costituita dal già citato rapporto dell'Eurispes « 1° Rapporto sui crimini agroalimentari in Italia », pubblicato nel 2011 (al quale si rimanda per una più completa analisi del comparto).

Secondo l'Eurispes l'industria alimentare, sia essa comune o di « qualità » (Dop, Icg e via dicendo), vanta un'economia di tutto rispetto. Quella europea, prima industria alimentare nel mondo, rappresenta in Europa il primo comparto manifatturiero (12,9 per cento), seguito dal settore automobilistico e dalla chimica. Ha un fatturato di oltre 1.000 miliardi di euro, un numero di addetti di 4,4 milioni i quali partecipano all'attività di 310.000 aziende. L'Industria alimentare europea esporta prodotti alimentari per un valore di 58,2

miliardi di euro ed importa per un valore di 57,1 miliardi di euro; essa trasforma il 70 per cento delle materie prime agricole prodotte in Europa.

L'Industria alimentare italiana, terza in Europa dopo quella di Germania e Francia, rappresenta a sua volta un pilastro dell'economia italiana. È la seconda manifattura dopo il metalmeccanico: vanta un fatturato di 124 miliardi di euro (+3,3 per cento rispetto al 2009); acquista e trasforma oltre il 72 per cento del prodotto agricolo nazionale ed esporta per un valore pari a 21 miliardi di euro (+10,7 per cento rispetto al 2009).

Riveste un ruolo determinante in ambito comunitario contribuendo per il 13 per cento alla produzione agricola totale dell'Europa. Altrettanto consistente è l'*export* agroalimentare. La quota italiana sul commercio mondiale si attesta da diversi anni ad una cifra superiore al 3,5 per cento. Complessivamente, l'esportazione dei prodotti tipici vale circa 24 miliardi di euro sulla bilancia dei pagamenti del nostro paese.

Sulla base dei dati prodotti dall'Ice nel corso dell'audizione svolta presso la Commissione il 12 gennaio 2011, con riferimento alla dimensione del settore alimentare italiano, i dati relativi all'andamento (nel periodo 2006-2010) dell'indice di produzione industriale nazionale (anno base 2000) rilevano una crescita costante fino al 2007, cui segue una leggera contrazione nei due anni successivi. Il valore dell'indice di produzione industriale 2010, invece, evidenzia una certa ripresa del settore attestandosi ad un livello leggermente superiore al 2008.

L'andamento del *trend* del settore alimentare riflette quello dell'indice generale di produzione nazionale relativo allo stesso periodo. I dati sull'andamento generale (2006-2010) del fatturato annuo delle industrie alimentari italiane rilevano un volume d'affari crescente nel tempo, salvo una fase stazionaria tra il 2008 e il 2009 con una variazione percentuale nulla.

Relativamente all'ultimo anno, i settori che hanno realizzato la maggiore crescita relativa (rispetto al 2009) sono stati quelli oleario (+5 per cento), dolciario (+4,5 per cento) e dei salumi (+4,3 per cento). Da evidenziare, inoltre, la contrazione subita dal settore della pasta (-3,2 per cento) e delle acque minerali (-4,5 per cento).

## 5) Importazioni.

Nel nostro paese sono state importate, nel 2009, circa 27 miliardi di euro di materie prime.

Queste sono state alternativamente: vendute direttamente nel nostro paese, quindi con un marchio *made in* (paese di provenienza); trasformate tramite almeno un processo dall'industria alimentare, permettendo loro, secondo la normativa attuale, di fregiarsi del marchio *made in Italy*. Infatti, il Regolamento CE n. 450 del 2008 (Codice doganale comunitario aggiornato), all'articolo 36, comma 2, statuisce che: « Le merci alla cui produzione hanno contribuito due

o più paesi o territori sono considerate originarie del paese o territorio in cui hanno subito l'ultima trasformazione sostanziale ».

Sulla base delle informazioni esposte dall'Eurispes – elaborate su dati dell'Istat e dell'Agenzia delle dogane – le importazioni di materie prime nel nostro paese sono aumentate considerevolmente nel periodo dal 1995 al 2009. In particolare, gli acquisti di materie prime dal continente europeo sono passati da 14.247 milioni di euro nel 1995 a 20.926 milioni di euro del 2009; le importazioni dal continente africano sono anch'esse aumentate da 1.024 milioni di euro del 1995 a 1.170 milioni di euro del 2009; dal continente americano sono state importate nel 2009 materie prime per un valore di 3.115 milioni di euro (nel 1995 il dato era di 1.891 milioni di euro); analogo aumento si registra, infine, per le importazioni provenienti sia dai paesi asiatici, sia dagli Stati oceanici (rispettivamente, nel 2009, pari a 1.838 e 228 milioni di euro mentre nel 1995 i valori si attestavano, rispettivamente, su 696 e 59 milioni di euro).

Occorre ricordare che, di tutte le materie prime importate, una parte sono classificate come importazioni temporanee, che consentono cioè l'ingresso, anche in via temporanea, sul territorio nazionale di prodotti esteri da sottoporre a lavorazione e/o trasformazione per poi successivamente essere rivenduti sui mercati internazionali.

Queste merci, pur contenendo prodotti agricoli non italiani, data l'attuale normativa, possono essere ricollocate sui mercati esteri con il marchio *made in Italy*. Ciò significa che su 27 miliardi di euro di importazioni, una parte di queste materie prime importate sono state senza dubbio poi esportate come *made in Italy*.

In ogni caso, valutando l'entità del fenomeno esclusivamente sulla base delle importazioni temporanee, si corre il rischio di sottostimare il medesimo per due ordini di motivi: da un lato, sono le imprese a decidere se dichiarare alle dogane che le loro importazioni sono temporanee o definitive; nel primo caso i vantaggi fiscali che ottengono possono non valere il rischio di essere « smascherate » come aziende i cui prodotti non sono al cento per cento *made in Italy*; dall'altro lato, le importazioni possono essere dichiarate temporanee solo se i prodotti vengono poi riesportati; di conseguenza, valutando l'entità del fenomeno solo su questa base, non si terrebbe conto di tutti quei prodotti importati dall'estero, trasformati in Italia e venduti nel territorio nazionale, i quali, per le norme vigenti, possono fregiarsi del marchio *made in Italy*.

Si stima che almeno un prodotto su tre del settore agroalimentare, una volta importato in Italia, sia trasformato nel nostro paese e poi rimesso in vendita sul nostro mercato interno e all'estero con il marchio *made in Italy*. Con riferimento alla bilancia dei pagamenti, ciò significa che almeno 9 miliardi di euro, nel solo 2009, sono stati spesi per importare (nel termine *importare* vanno ricompresi anche gli acquisti intracomunitari, « tecnicamente » differenti dalle importazioni in quanto soggetti a regimi di prelievo fiscale diversi) prodotti alimentari esteri, poi rivenduti come « fatti in Italia ».

Ma il dato rilevante da questo punto di vista emerge applicando questa proporzione al fatturato complessivo di 154 miliardi di euro registrato nel comparto *de quo*: circa il 33 per cento della produzione

complessiva dei prodotti agroalimentari venduti in Italia ed esportati, pari a 51 miliardi di euro di fatturato, deriva da materie prime che – tenuto conto della normativa vigente – vengono importate, trasformate e vendute con il marchio *made in Italy* nonostante, in realtà, possano provenire da ogni parte del pianeta.

Inoltre, in termini occupazionali, i prodotti italiani Dop e Igp sono una fonte importante di reddito per almeno 250.000 persone. Se a queste si aggiungono gli addetti alla produzione dei 4.528 prodotti agroalimentari tradizionali italiani (ovvero prodotti i cui metodi di lavorazione risultano essere omogenei nel territorio di produzione e consolidati da almeno 25 anni), dal fatturato del *made in Italy* dipende una porzione non trascurabile degli addetti del settore agroalimentare, che si stima abbia occupato 1,2 milioni di persone nel solo anno 2009.

## 6) Esportazioni.

In generale, il contributo dell'*export* agroalimentare è notevole (quasi 28 miliardi di euro nel 2010) e rappresenta una delle prime, se non la prima voce, delle esportazioni *made in Italy*. Agricoltura e alimentari costituiscono l'8 per cento delle esportazioni italiane complessive e, cosa ben più importante, la quota sul totale dell'*export* si è consolidata, essendo cresciuta negli ultimi anni.

Ciò va a dimostrazione del fatto che mentre le capacità d'esportazione complessive del paese, complice anche la crisi, si riducevano, l'*export* agroalimentare ha retto di più, con un aumento delle esportazioni dal 2009 al 2010.

Questi dati riguardano tutta la produzione agroalimentare italiana, senza distinzione tra produzione agricola e prodotti Dop Igp Stg, che pure sono stati caratterizzati da un aumento della propensione all'*export*. (13)

Il fatturato delle vendite all'estero di prodotti a denominazione di origine *made in Italy* ha raggiunto i 2 miliardi di euro nel solo 2009 (il 20 per cento del fatturato complessivo).

Per quanto concerne i diversi settori produttivi, al primo posto figura il comparto lattiero-caseario (con una produzione fonte di un fatturato di 14,2 miliardi di euro), segue il settore del vino e dei liquori (10,7 miliardi di euro), il settore dolciario (10,1 miliardi di euro) e il settore delle carni fresche e trasformate (7,4 miliardi di euro). Con riferimento all'*export*, al primo posto troviamo il vino, i mosti e gli aceti, che ricoprono il 20,1 per cento del totale dei prodotti in uscita. Seguono i prodotti dolciari con il 12,5 per cento, i prodotti lattiero caseari con il 9,2 per cento e la pasta con l'8,7 per cento. Una posizione di primato tra i prodotti esportati è ricoperta anche dagli ortaggi trasformati e dalle conserve con l'8,3 per cento, dagli oli e grassi (7,4 per cento) e dalle carni preparate (5,2 per cento).

Le variazioni nell'*export* (+10,7 nel 2010) sono state, se si eccettua una flessione nel settore del riso e della pasta, complessivamente

---

(13) Fonte: Documentazione fornita da Federalimentare in occasione dell'audizione, presso la Commissione, del presidente, dottor Filippo Ferrua Magliani – 9 marzo 2011.

positive, con aumenti del 45 per cento nel settore della birra e del 26 per cento nel settore lattiero-caseario. In un'ottica retrospettiva, si nota come l'*export* nel settore alimentare sia raddoppiato in 10 anni, passando da un valore assoluto di 12 miliardi di euro nel 2000 ai 21 miliardi di euro del 2010.

Il monitoraggio dell'*export* inoltre fornisce dati riguardanti le principali destinazioni verso le quali la produzione dell'industria agroalimentare italiana si rivolge: in ordine di valore, i prodotti vengono esportati in Germania, Francia, Stati Uniti, Regno Unito, Svizzera e Paesi Bassi.

La domanda di prodotti agroalimentari è tuttavia aumentata nell'ultimo anno in misura significativa in paesi come la Cina (ben del 62,7 per cento), l'India (del 57,1 per cento), la Turchia (del 54,1 per cento), il Brasile (del 38,5 per cento) e la Russia (del 36,8 per cento).

### **7) Rapporto *import/export* nel settore agroalimentare.**

L'Italia importa moltissime materie prime e semilavorati, assai più di quanto viene poi esportato. Considerando l'esistenza di una produzione di materie prime anche « nazionale » il dato è anomalo. Ciò potrebbe significare che una parte consistente di quanto importato è venduto in patria, come prodotto marchiato con certificato di qualità (anche Dop, come episodi recenti hanno confermato) non più corrispondente al vero.

Il dato sopraindicato potrebbe suggerire che, accanto a ipotesi di illeciti veri e propri siano più diffuse del previsto tecniche di mercato ambigue. Complice una legislazione europea che ancora non impone un'etichettatura con indicazione di origine geografica completa per tutti gli ingredienti di un prodotto, è possibile infatti che alcuni dei composti in vendita, che vantano un'italianità completa, siano in realtà costituiti anche con ingredienti provenienti da altre parti del mondo e siano passati per laboratori di altri continenti. Questo discorso, evidentemente, non vale solamente per le aziende italiane.

Il confronto tra le importazioni e le esportazioni italiane di prodotti agroalimentari dimostra, *in primis*, il costante *deficit* registrato dalla bilancia commerciale, negli ultimi quindici anni sia in termini di valore economico, sia in termini di quantità. In particolare, tra il 1995 e il 2009, l'Italia ha importato dal resto del mondo 384,9 milioni di tonnellate di prodotti agroalimentari, con un controvalore economico di 333,7 miliardi di euro, mentre ha esportato 235,7 milioni di tonnellate di prodotti di specie per 265,6 milioni di euro.

Il *deficit* della bilancia commerciale è stato, quindi, sul piano quantitativo, superiore a 149 milioni di tonnellate di merci e, sul piano economico, a 69 miliardi di euro.

La dinamica evolutiva del *deficit* del settore agroalimentare italiano nel periodo monitorato mostra, tuttavia, una netta differenziazione tra il dato economico e quello quantitativo: in termini economici, il *deficit* commerciale ha registrato una tendenziale diminuzione, passando da 5,2 miliardi di euro nel 1995 a 3,9 miliardi di euro nel 2009 (-33,2). Le esportazioni di prodotti agroalimentari sono

infatti aumentate costantemente, tra il 1995 ed il 2008, ad un tasso medio annuo del 5,3 per cento (complessivamente + 97 per cento), per poi ridursi al 6,6 per cento tra il 2008 ed il 2009. Il valore delle importazioni, sebbene anch'esso in crescita, è aumentato in misura inferiore rispetto al valore delle esportazioni (complessivamente + 64,6 per cento tra il 1995 ed il 2008, + 3,9 per cento su base annua), mentre nel 2009 ha registrato una maggiore flessione rispetto alle esportazioni (- 7,5 per cento). Viceversa, il *deficit* commerciale è tendenzialmente peggiorato in termini quantitativi, passando da 7,2 a 12,8 milioni di tonnellate di merci tra il 1995 ed il 2009 (+ 77,6 per cento), con un incremento del 43,8 per cento delle importazioni (da 20,6 a 29,7 milioni di tonnellate di merci) e del 25,6 per cento delle esportazioni (da 13,4 a 16,8 milioni di tonnellate di merci).

Tale differenza è imputabile alla diversa composizione merceologica delle importazioni e delle esportazioni del settore agroalimentare: l'Italia, infatti, esporta prevalentemente prodotti delle industrie alimentari (preparazioni di carni e di pesci; zuccheri e prodotti a base di zuccheri; preparazioni a base di cereali, farine, amidi, latte; prodotti di pasticceria; preparazioni di ortaggi legumi e frutta; altre preparazioni alimentari) e bevande (prevalentemente vini e acque minerali).

In termini economici, il valore delle esportazioni di tali tipologie di prodotti (13,4 miliardi di euro nel 2009, con un incremento del 34,2 per cento rispetto al 2002 e del 102 per cento rispetto al 1995) incide per oltre il 50 per cento sul valore complessivo delle esportazioni dell'Italia nel mondo (57,5 per cento nel 2009).

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

Il primato dei prodotti delle industrie alimentari e delle bevande rispetto agli altri prodotti agroalimentari non lavorati è rilevabile non solo in termini economici ma anche in termini di quantità esportate, con un'incidenza del 57,6 per cento sul totale delle esportazioni nel 2009 (9,7 milioni di tonnellate) contro il 31,9 per cento dei prodotti del regno vegetale e il 6,6 per cento degli animali vivi e dei prodotti del regno animale (rispettivamente 5,3 e 1,1 milioni di tonnellate di merci). Al contrario, i flussi commerciali relativi alle importazioni di prodotti agroalimentari rivelano un più elevato contributo in termini economici ma soprattutto quantitativi di materie prime non lavorate rispetto ai prodotti dell'industria alimentare.

Il valore delle importazioni di animali vivi e prodotti del regno animale è stato, infatti, pari a 1,1 miliardi di euro nel 2009 (40,9 per cento del totale), con un corrispettivo di 5,8 milioni di tonnellate di

merci (19,6 per cento del totale), mentre il valore delle importazioni di prodotti del regno vegetale è stato pari a 7,1 miliardi di euro (26,2 per cento del totale), con un corrispettivo di 16,4 milioni di tonnellate di merci (55,2 per cento del totale).

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

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

La tendenziale diminuzione del valore del *deficit* commerciale di prodotti agroalimentari registrata nell'arco temporale dal 1995 al 2009 ed il contestuale aumento del *deficit* commerciale in termini quantitativi, sono invece il risultato della compensazione tra le dinamiche evolutive dei diversi comparti merceologici. In dettaglio: in termini di valore, il *surplus* del commercio estero di prodotti delle industrie alimentari e bevande è cresciuto – nell'arco temporale suddetto – da 3,4 a 6,8 miliardi di euro (+ 98 per cento), compensando l'aumento del *deficit* commerciale registrato dagli altri comparti merceologici e, in particolare, dai prodotti del regno vegetale (da 1,1 a 2 miliardi di euro, + 70 per cento), dagli animali vivi e dai prodotti del regno animale (da 7 a 7,7 miliardi di euro, + 9,1 per cento); in termini di quantità, il più alto tasso di crescita è stato invece registrato dal *deficit* della bilancia commerciale dei prodotti del regno vegetale che, nel 2009, è stato di 11 milioni di tonnellate (+ 62,7 per cento rispetto ai 6,7 milioni di tonnellate del 1995), dai grassi e oli animali e vegetali, dagli animali vivi e dai prodotti del regno animale (da 4,2 a 4,7 milioni di tonnellate di merci, + 11,4 per cento).

L'aumento per questi tre comparti merceologici è stato solo in parte compensato dal miglioramento del *surplus* dei prodotti delle industrie alimentari e bevande (da 4,3 a 4,9 milioni di tonnellate di merci), determinando il peggioramento significativo del *deficit* commerciale dell'intero settore agroalimentare.

Nel 2010, l'analisi dei dati relativi alla bilancia commerciale agro-alimentare italiana conferma indirettamente la ripresa del commercio mondiale. Le esportazioni italiane, dopo un 2009 contrassegnato da una brusca caduta dei valori, sono aumentate nel 2010 dell'11,6 per cento, riportandosi su livelli superiori a quelli del 2008. Le stesse importazioni mostrano un particolare dinamismo confermato da un tasso di crescita del 10,2 per cento. Ne consegue una riduzione del disavanzo di 53 milioni di euro, che prolunga un *trend* positivo in atto dal 2008.

Se il quadro complessivo delle esportazioni agroalimentari è generalmente positivo, l'analisi dei singoli comparti merceologici mostra delle differenze anche marcate. In genere, i settori che hanno il maggiore peso specifico sul totale delle esportazioni nell'agroalimentare sono anche quelli che meglio hanno colto la ripresa in atto. In particolare, i prodotti lattiero-caseari (+21,9 per cento), i prodotti ortofrutticoli (+20,8 per cento) e le carni preparate (+14,6 per cento) evidenziano tassi di crescita particolarmente vigorosi.

Significativi anche i tassi di crescita dei vini (+11,6 per cento), degli oli e grassi (+15,0 per cento) e dei prodotti dolciari (+11,1 per cento). Ancora fermo, invece, il settore delle aziende pastaie (le cui esportazioni registrano un ulteriore -1,8 per cento dopo il - 9,5 per cento del 2009).

Il *trend* espansivo delle esportazioni italiane nel 2010 ha interessato tutte le aree geoeconomiche, ad eccezione dell'area « Altri paesi africani », le cui importazioni dall'Italia sono diminuite del 9,6 per cento. Tale area, tuttavia, ha un peso limitato all'1,3 per cento del totale.

Anche le stime contenute nel rapporto *Fare Ambiente*, presentato a luglio 2011, confermano che l'industria alimentare italiana si attesta saldamente come secondo comparto produttivo del manifatturiero nazionale, raggiungendo circa i 120 miliardi di fatturato annuo, impegnando oltre 480.000 persone e 6.500 imprese.

Analizzando i dati del 2010 si evidenzia come la produzione alimentare sia stata oggetto di aumenti attorno al +2 per cento, contro il -1,5 per cento del 2009, con un aumento percentuale dello 0,05 per cento. Tuttavia, tra i problemi che il settore ha dovuto affrontare vi sono stati l'aumento dei prezzi e l'incidenza dell'inflazione; infatti, dal 1995 al 2010, i prezzi alla produzione del settore alimentare e agroalimentare sono aumentati del +27,3 per cento, mentre l'inflazione è salita del +37,2 per cento (quasi 10 punti percentuali). In tale periodo è anche cambiato il « modo » di acquistare da parte delle famiglie, tese maggiormente a ricercare la qualità dei prodotti e la tipicità degli stessi.

Di fondamentale importanza per l'economia italiana è l'*export*: l'Italia esporta il 16-17 per cento del proprio fatturato alimentare (anche se nel 2009 si era evidenziata una deflazione). Il 2010 evidenzia una crescita anche in questo settore: le esportazioni di prodotti agroalimentari sono infatti cresciute dell'8,5 per cento circa, portandosi, nel primo semestre 2010, a 13,1 miliardi di euro; l'*import* si attesta invece intorno a 16,8 miliardi di euro, in crescita del 4,9 per cento, portando il *deficit* commerciale del settore a circa 3,7 miliardi di euro, generato dalla consistente importazione di carni, pesce, latticini e olio d'oliva.

Analizzando l'incidenza delle esportazioni nel sistema agroalimentare italiano si evidenzia come, negli ultimi 30 anni, vi sia stata una crescita esponenziale negli anni 80-90, quando le esportazioni dell'industria alimentare italiana raggiungevano i 2 miliardi di euro l'anno, mentre nel 2000 l'*export* del settore ha raggiunto i 10 miliardi; infine, nel 2010, ha raggiunto e superato i 20 miliardi di euro.

Dal 2000 al 2010 il *trend* dell'esportazione alimentare è cresciuto di oltre 60 punti, mentre quello del totale Italia di 25 punti, con una forbice, quindi, di +35 punti. Nello stesso arco di tempo la produzione alimentare è salita di 12 punti, mentre quella del totale industria è diminuita di 15 punti, con una forbice di 25 punti a vantaggio di questo settore.

### 8) Principali *partners* commerciali.

L'Europa è il principale *partner* italiano per quanto concerne i flussi commerciali di prodotti agroalimentari. Più specificamente: nel 2009 l'Italia ha acquistato dall'Europa 21,7 milioni di tonnellate di merci, con un controvalore economico di 20,9 miliardi di euro, mentre ha eseguito cessioni in ambito europeo per 13,9 milioni di tonnellate di merci, con un controvalore economico di 18,4 miliardi di euro; rispetto al 1995, l'incremento delle cessioni intracomunitarie è stato più che proporzionale rispetto all'incremento del valore degli acquisti (rispettivamente + 78 per cento e + 46 per cento), determinando un miglioramento del *deficit* commerciale (da 3,9 a 2,4 miliardi di euro). La quantità di prodotti agroalimentari acquistati è cresciuta di oltre 6,4 milioni di tonnellate di merci (+ 42 per cento), più del doppio rispetto all'incremento della quantità di prodotti ceduti (3,1 milioni di tonnellate), determinando un peggioramento del *deficit* commerciale (da 4,5 a 7,8 milioni di tonnellate di merci).

Malgrado il contributo dell'Europa sui flussi commerciali italiani di prodotti agroalimentari sia superiore al 70 per cento in valore (76,7 per cento degli acquisti e 78,9 per cento delle cessioni) e in quantità (73,2 per cento degli acquisti e 82,5 per cento delle cessioni), la dinamica evolutiva degli ultimi 15 anni rivela un significativo aumento dei volumi di *import/export* verso altre aree geografiche quali l'America e l'Asia.

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

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

In ambito comunitario, per quanto concerne gli acquisti effettuati da imprese italiane nel 2009 di prodotti agroalimentari, i principali *partners* commerciali sono stati la Francia (4,6 miliardi di euro, pari al 16,9 per cento del totale), la Germania (4,2 miliardi di euro, pari al 15,6 per cento del totale), la Spagna (2,8 miliardi di euro, pari al 10,4 per cento del totale) ed i Paesi Bassi (2,1 miliardi di euro, pari al 7,8 per cento del totale).

Il ruolo di Germania e Francia quali principali *partners* dell'Italia trova conferma nel dato relativo al valore delle cessioni 2009

di prodotti agroalimentari verso i due paesi menzionati, che è pari, rispettivamente, a 4,7 e 2,8 miliardi di euro (cumulativamente il 32,5 per cento del totale), a fronte di 2,2 miliardi di euro di cessioni effettuate verso il Regno Unito e di 1,9 miliardi di euro verso gli Stati Uniti (rispettivamente 9,6 per cento e 8,5 per cento del totale).

Anche per il 2010, l'Unione europea è il maggiore mercato di riferimento producendo il 69,5 per cento del fatturato *export* totale. Va rilevato come il suo peso specifico sia in calo rispetto ai due anni precedenti, a testimonianza degli sforzi delle aziende di ricercare nuovi mercati anche al di fuori di quelli consolidati. Sono in forte ripresa tutti i principali mercati, Germania, Francia e Regno Unito, sia pur con tassi di crescita inferiori a quello medio globale. I mercati più dinamici in termini di *performance* annua sono i Paesi Bassi (+29,2 per cento), la Polonia (+28,1 per cento) nonché quelli di recente ingresso nella Ue: Slovacchia (+24,3 per cento), Lituania (+43,9 per cento) e Lettonia (+44,6 per cento).

Sulla scorta dei dati contenuti nel rapporto *Fare Ambiente*, analizzando i singoli comparti e le eccellenze della produzione italiana, si evidenzia come il comparto dei salumi rappresenti sicuramente una nota positiva: le esportazioni di salumi hanno registrato un importante risultato positivo (oltre 110.000 tonnellate, pari a +3,6 per cento, per un fatturato di circa 859,4 milioni di euro, pari a +3,3 per cento). A trainare la crescita sono stati soprattutto i prosciutti crudi stagionati, fra i quali spiccano le notevoli eccellenze del nostro territorio rappresentate dalle grandi Dop e Igp, cui hanno fatto eco gli incrementi registrati da tutte le altre tipologie di prodotti (in particolare mortadella e bresaola).

Nel primo semestre 2010 il *trend* non si è fermato: +14,8 per cento in quantità e +13,0 per cento in valore. Un mercato interessante per l'*export* italiano nel 2010 è stato quello cinese raggiungendo circa 111,1 milioni di euro (+32,6 per cento rispetto all'anno precedente). I settori che hanno avuto un incremento sono stati quelli dei prodotti dolciari (31,9 milioni di euro di euro, pari a +49,8 per cento), i « vini, mosti e aceto » (20,2 milioni di euro, ossia +30,2 per cento) e gli « oli e grassi » (14,3 milioni, +17,0 per cento).

Il vero mercato strategico, comunque, resta quello degli Stati Uniti, dove l'*export* ha però segnato nel 2009 un calo pari al -9,2 per cento rispetto all'anno precedente (1.975,6 milioni).

In questa situazione si sono comunque distinte categorie come quella delle acque minerali, che hanno segnato a consuntivo un +1,1 per cento, delle acquaviti e dei liquori, che hanno ottenuti buoni risultati chiudendo con un +4,6 per cento.

Anche in questo settore i primi sei mesi del 2010 hanno segnato una svolta molto positiva: l'*export* ha raggiunto infatti un significativo +10,5 per cento (ossia 1.013,9 milioni). Comparto trainante è stato quello enologico, che ha toccato la quota di 408,7 milioni (+12,8 per cento), seguito da quelli del caffè (+27,3 per cento), della trasformazione degli ortaggi (+22,8 per cento), delle carni preparate (+20,4 per cento), delle acquaviti e liquori (+13,1 per cento) e delle acque minerali (+12,0 per cento).

In crescita, proprio negli Stati Uniti, le vendite di salumi, con 3.690 tonnellate esportate (di cui ben 3.155 di prosciutti crudi stagionati) e circa 39 milioni di euro. Le esportazioni di salumi verso il mercato americano, nei primi sei mesi del 2010, hanno mostrato un incremento *record* (+27,2 per cento in quantità; +20,4 per cento in valore), arrivando a raggiungere livelli notevolmente superiori rispetto a quelli pre-crisi.

## 9) Principali prodotti agroalimentari importati in Italia.

### 9.1) Grano duro.

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

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

Complessivamente, dai tre paesi del centro e nord America è stato importato, nel 2010, il 75,1 per cento del grano duro (77 per cento in valore), contro un residuo 24,9 per cento proveniente dal resto del mondo (23,1 per cento in valore).

### 9.2) Pomodori.

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

In merito ai primi, si rileva come nel solo 2010 l'Italia abbia importato circa 10.004 tonnellate di pomodori freschi o refrigerati, il cui controvalore economico supera i 12 milioni di euro (esclusivamente importazioni « definitive »). La merce importata proviene prevalentemente da Israele (7.319 tonnellate, pari al 73,2 per cento del totale) e Marocco (1.935 tonnellate, pari al 19,3 per cento del totale) e, a seguire, con percentuali nettamente inferiori, da Tunisia, Spagna e Turchia.

Complessivamente, il controvalore economico dei due paesi *partners* più significativi è pari a circa a 11 milioni di euro (92,7 per cento del totale).

Nello stesso anno le importazioni di pomodori preparati o conservati ha raggiunto le 153.358 tonnellate, per un valore complessivo di 89,5 milioni di euro. La ripartizione delle importazioni complessive di pomodori preparati o conservati per tipologia, paese di provenienza e provincia di destinazione, rivela che: le importazioni

temporanee rappresentano il 70,8 per cento del totale in termini quantitativi (108.509 tonnellate) ed il 73,8 per cento in termini di controvalore economico (66 milioni di euro). Ciò significa che la maggioranza assoluta dei pomodori di specie che vengono importati dall'estero sono oggetto di lavorazione e trasformazione in Italia e, successivamente, vengono esportati; il principale paese di importazione è la Cina da cui sono arrivati in Italia 120.892 tonnellate di pomodori preparati e conservati nel solo 2010 (il 78,8 per cento del totale, per un controvalore economico di 65,3 milioni di euro), seguito dagli Stati Uniti con 30.327 tonnellate di merci (19,8 per cento del totale), pari ad oltre 22 milioni di euro e, in parte minore, dall'Egitto con 1.299 tonnellate di prodotti (0,8 per cento del totale), per un controvalore economico di 804.159 milioni di euro.

### **9.3) Uva e prodotti vinicoli.**

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

Nel 2010 l'Italia ha importato 32.219 tonnellate di uva fresca o secca (valore 53,9 milioni di euro) principalmente dalla Turchia, dal Cile e dall'Egitto (rispettivamente 53,3 per cento, 16,4 e 8,5 per cento del totale) con un controvalore economico che supera i 41 milioni di euro (77,6 per cento del totale); seguono la Repubblica sudafricana e l'Iran, rispettivamente con 1.797 (5,6 per cento del totale) e 1.167 tonnellate (3,6 per cento del totale).

Nello stesso anno, il nostro paese ha importato circa 62.375 tonnellate di vini di uve fresche, per la quasi totalità provenienti dagli Stati Uniti (59.964 tonnellate, pari a 96,1 per cento del totale) e solo marginalmente da Cile (737,5, 1,2 per cento del totale), Argentina (591 tonnellate circa, pari a 0,9 per cento del totale), Repubblica sudafricana (331,33 tonnellate, pari a 0,5 per cento del totale) e Croazia (136,71 tonnellate, pari a 0,2 per cento del totale).

Mentre per le uve fresche e secche le importazioni sono esclusivamente definitive, nel caso di vini di uve fresche si registrano casi, seppur marginali, di reimportazioni e importazioni temporanee (rispettivamente 4,9 tonnellate e 300 kg.).

### **9.4) Carni.**

Un altro comparto merceologico che registra significativi volumi di importazioni è quello delle carni, con 62.241 tonnellate di merci importate nel 2010 per un controvalore economico superiore a 328,4 milioni di euro. Le carni di animali della specie bovina sono la principale merce di importazione italiana (41.987 tonnellate nel 2010 per un valore di 261,3 milioni di euro), seguita dalla specie ovina o caprina (5.708 tonnellate per un valore di 29 milioni di euro) e dai volatili (3.090 tonnellate per un valore di 9 milioni di euro).

Complessivamente le carni di animali riconducibili a queste prime tre categorie merceologiche rappresentano l'83 per cento della quantità complessiva di carni importate (51.605 tonnellate) e il 91,3 per cento del controvalore economico delle stesse (299 milioni di euro).

A seguire, troviamo la carne suina, con 2.920 tonnellate di merce importata (4,7 per cento del totale per un valore oltre i 6 milioni di euro) e la carne equina, con 2.771 tonnellate di prodotti importati (4,5 per cento del totale per un controvalore economico quasi di 10 milioni di euro).

Le importazioni di carni sono prevalentemente definitive e solo marginalmente temporanee (rispettivamente il 98,4 per cento e 1,6 per cento del totale complessivo).

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

La provenienza geografica delle importazioni denota una significativa concentrazione in pochi paesi d'origine: l'80,5 della carne bovina (33.808 tonnellate) proviene da Brasile, Argentina e Uruguay (valore superiore a 213 milioni di euro) contro un residuo 19,5 per cento proveniente dal resto del mondo tra cui, *in primis*, Australia (2.022 tonnellate pari a 4,8 per cento del totale), Nuova Zelanda (1.685 tonnellate pari a 4 per cento del totale) e Stati Uniti (1.381 tonnellate pari a 3,3 per cento del totale); il 68,7 per cento della carne ovina o caprina (3.922 tonnellate, valore 19 milioni di euro) proviene dalla Nuova Zelanda, cui si aggiunge un ulteriore 24,9 per cento di carne proveniente dalla Macedonia (1.421 tonnellate pari a 8,1 milioni di euro); seguono con percentuali minime Uruguay (3,4 per cento del totale), Argentina (2 per cento del totale) e Islanda (0,6 per cento del totale); il 68,3 per cento della carne di volatili è importata dal Brasile (2.672 tonnellate per un valore di 5,6 milioni di euro), il 14 per cento da Israele (547 tonnellate pari a un valore di 1,5 milioni di euro) ed il 12,4 per cento dal Cile (483 tonnellate per un valore di 1,4 milioni di euro). Da questi tre paesi proviene, complessivamente, il 94,7 per cento delle importazioni di carne di volatili.

### 9.5) Olio vergine ed extravergine di oliva.

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

Nel solo 2010 l'Italia ha importato 42.956 tonnellate di olio vergine ed extravergine di oliva (per un controvalore economico pari a 94,6 milioni di euro) di cui: 32.623 tonnellate (75,9 per cento del totale) di olio vergine ed extravergine di oliva importato, oggetto di lavorazione e trasformazione e successivamente riesportato all'estero (importazione temporanea), per un controvalore economico di 71,4 milioni di euro (75,5 per cento del totale); 10.332 tonnellate (24,1 per

cento del totale) di olio importato definitivamente, per un controvalore economico di 23,1 milioni di euro (24,5 per cento del totale).

In analogia con le altre categorie merceologiche analizzate, i flussi di importazione di olio vergine ed extravergine di oliva sono concentrati su specifiche tratte commerciali. In particolare, nel 2010: il 93,1 per cento dell'olio è stato importato dalla Tunisia (39.978 tonnellate), per un controvalore economico pari a 87,5 milioni di euro (92,5 per cento del totale). Decisamente inferiore risulta il dato riferito ad Australia (1.498 tonnellate pari a 3,5 per cento del totale), Cile (839 tonnellate pari al 2 per cento del totale), Marocco (275 tonnellate pari allo 0,6 per cento del totale) e Stati Uniti (114 tonnellate pari a 0,3 per cento del totale).

### **9.6) Latte e derivati del latte.**

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

Le importazioni definitive, a differenza di quanto visto per il comparto merceologico dell'olio, rappresentano il 91,5 per cento del totale in termini quantitativi (14.845 tonnellate di merci) ed il 94 per cento del totale in termini economici (78,4 milioni di euro), mentre la quantità di latte e prodotti derivati dal latte importati temporaneamente è stata di 1.368 tonnellate per un controvalore statistico di circa 4,8 milioni di euro.

La principale categoria merceologica di importazione è quella dei formaggi e dei latticini (88,1 per cento del totale in termini quantitativi), per i quali risultano: 14.292 tonnellate di merci (valore 77,3 milioni di euro) per la quasi totalità importate definitivamente; una significativa concentrazione geografica relativamente al paese di provenienza, dal momento che la quasi totalità dei formaggi e latticini è acquistata dalla Svizzera (14.212 tonnellate pari a 99,4 per cento del totale).

La seconda categoria merceologica comprende il latte e la crema di latte non concentrati, con 1.346 tonnellate di merci importate nel 2010 per un controvalore economico di circa 4,6 milioni di euro. In questa circostanza le importazioni temporanee rappresentano la quasi totalità delle importazioni (99 per cento della quantità totale e 99,5 per cento del controvalore economico), attestandosi, nel 2010, a 1.334 tonnellate per un valore di 4,5 milioni di euro.

La Svizzera è il principale paese di provenienza di latte e crema di latte non concentrati (1.340 tonnellate, ovvero il 99,6 per cento in quantità, per un controvalore di oltre 4,5 milioni di euro pari al 99,9 per cento del valore statistico complessivo).

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

Nel 2010 l'Italia ha importato circa 308 tonnellate di siero di latte, destinato interamente al mercato nazionale, non essendo state regi-

strate importazioni temporanee. Israele e Nuova Zelanda sono i principali paesi di provenienza (rispettivamente con il 54 per cento ed il 28 per cento delle quantità pari al 62 per cento ed al 37,6 per cento del controvalore in termini economici) seguiti dalla Repubblica democratica di São Tomé e Príncipe, con il 17,5 per cento del totale delle quantità importate, corrispondenti, in termini economici, allo 0,5 per cento del valore complessivo.

Le importazioni di latticello, latte e crema coagulati, yogurt hanno superato, nel 2010, le 246 tonnellate (anche in questo caso non vi sono importazioni temporanee) provenienti prevalentemente dalla Croazia (circa 188 tonnellate pari a 76,2 per cento del totale) e dagli Stati Uniti (circa 58 tonnellate pari a 23,7 per cento del totale).

Nel 2010 il controvalore economico delle importazioni di latticello, latte e crema coagulati, yogurt è pari a 254 mila euro.

Le importazioni, infine, di burro ed altre materie grasse provenienti dal latte sono marginali rispetto alle altre macrocategorie analizzate, in termini sia quantitativi, sia economici. In questo caso, comunque, il Marocco è il principale paese di provenienza.

#### **10) Produzioni di « qualità ».**

Si è visto come parte dei dati su importazioni ed esportazioni includano, ove applicabile, anche le produzioni di qualità » Dop, Igp, Stg. Nel seguente paragrafo verranno messe in evidenza alcune delle caratteristiche strutturali che distinguono le produzioni di qualità dal resto dell'agroalimentare.

L'Unione europea ha registrato oltre 900 prodotti con marchi Dop, Igp, Stg., di cui 214 sono di origine italiana, con un numero maggiore di prodotti di tipo ortofrutticolo e cerealicolo Dop. L'Italia, con 214 denominazioni riconosciute, è al primo posto della graduatoria comunitaria dei prodotti tipici e possiede quasi il 24 per cento dell'intera fetta di mercato europeo.

In particolare, ancora secondo i dati del citato rapporto presentato da *Fare Ambiente*, l'agricoltura italiana vanta 211 prodotti a denominazione o indicazione di origine protetta riconosciuti dall'Unione europea, cui si aggiungono circa 5000 specialità regionali censite dalle regioni. Ben 33 prodotti a denominazione di origine protetta o indicazione geografica protetta provengono dal Veneto (tra questi, ortaggi e frutta, formaggi, insaccati, riso, oli extravergine d'oliva), 15 dei quali riconducibili alla provincia di Verona.

L'Italia è il primo paese per numero di prodotti riconosciuti Dop e Igp a livello europeo (23,3 per cento del totale), seguito dalla Francia, dalla Spagna e dal Portogallo (rispettivamente con il 19 per cento, il 14,7 per cento ed il 12,5 per cento).

Considerando poi la generazione di valore aggiunto agricolo, il Veneto è la quinta regione italiana ma la seconda del Nord-Est, dietro all'Emilia Romagna, e la terza dell'Italia settentrionale, con la Lombardia che detiene il primato. Se si guarda invece al valore della

produzione agricola, il Veneto è la terza regione italiana, dietro a Lombardia ed Emilia Romagna, mentre Campania e Sicilia, che sono davanti al Veneto nella generazione di valore aggiunto, si collocano abbondantemente alle sue spalle.

La produzione nazionale di prodotti Dop e Igp è composta per l'80 per cento del fatturato da sette prodotti, gli stessi che si confrontano con il mercato internazionale. L'esportazione si conferma la principale via di commercializzazione per questi prodotti. Una situazione simile si ritrova a livello europeo dove meno del 10 per cento di tutti i prodotti registrati come Dop e Igp (circa mille) costituisce l'80 per cento del fatturato.

Dati recenti forniti dalla Confederazione italiana agricoltori nel corso dell'audizione della dottoressa Cristina Chirico, responsabile dell'Ufficio internazionale, svolta il 19 aprile 2011, confermano che il 66 per cento dei suini macellati in Italia viene destinato alla produzione di Dop e Igp. All'incirca, il 46 per cento del latte vaccino prodotto in Italia viene destinato alla produzione di formaggi caratterizzati da un'elevatissima capacità commerciale, in grado di esercitare un forte impatto sui consumatori italiani ed esteri.

L'Ocm vino e il sistema del riconoscimento di Dop e Igp tutela da tantissimi anni questi prodotti sul territorio comunitario. Oggi, l'Italia può vantare 389 vini a denominazione di origine e 118 Igt; l'Italia, inoltre, è il paese con il maggior numero di denominazioni di origine ed indicazioni geografiche protette (più di 200, pari a un quinto delle denominazioni riconosciute a livello comunitario).

Gli ultimi dati forniti dall'Associazione italiana consorzi indicazioni geografiche nel corso dell'audizione del dottor Giuseppe Liberatore, presidente dell'Associazione medesima, svolta il 2 marzo 2011, indicano che gli operatori del settore ammontano a 82.120 unità, con un incremento di 1.686 (+2,1 per cento) rispetto al 2008: il 92,6 per cento di questi svolge esclusivamente attività di produzione, il 5,7 per cento solo di trasformazione.

Nel 2010, ad un confronto con l'anno precedente, si registra un aumento sia dei produttori (+1.464 aziende agricole, +1,9 per cento), sia dei trasformatori (+253 unità, pari a +4,3 per cento). Le aziende coltivano una superficie di 138.900 ettari (+6.650 ettari, con un aumento del 5 per cento rispetto al 2008), le cui produzioni vegetali formano, tal quali o trasformate, 107 specialità Dop e Igp attive. Tali aziende gestiscono, inoltre, 47.291 allevamenti (+1.001 strutture, +2,2 per cento), le cui produzioni animali, sempre tal quali o trasformate, costituiscono (esclusa la mozzarella Stg che viene elaborata e certificata solo presso i trasformatori) altri 72 prodotti di qualità attivi.

I produttori sono più numerosi nei settori dei formaggi (32.749 aziende, che gestiscono 36.250 allevamenti), degli oli extravergine di oliva (18.708 unità, che coltivano 92.981 ettari) e degli ortofrutticoli e cereali (15.776 aziende, con 45.315 ettari).

I trasformatori gestiscono 9.396 impianti (+353 strutture, +3,9 per cento sul 2008) e sono presenti in prevalenza nella lavorazione dei formaggi, degli oli extravergine di oliva e delle carni, settori che registrano, rispettivamente, 1.695, 1.537 e 866 imprese di trasformazione.

### **10.1) L'ingresso dei prodotti *extra* Ue nel registro europeo Dop e Igp: il caso della Cina.**

Nel corso dell'audizione del direttore dell'Agenzia delle dogane, dottor Giuseppe Peleggi, svolta nelle date 30 novembre 2010 e 1° e 15 dicembre 2010, è stato segnalato alla Commissione che i Regolamenti Ue 509/06 e 510/06, aderendo alle sollecitazioni del *Wto*, hanno permesso l'accesso al sistema di qualità europeo delle Dop, Igp e Stg ai prodotti dei paesi *extra* Ue in regime di reciprocità.

Ciò è però avvenuto senza che i regolamenti prevedessero un'equiparazione dei sistemi di controllo tra paesi terzi ed europei. Si è venuta così a creare una sorta di « discriminazione legalizzata », attraverso la quale prodotti appartenenti allo stesso marchio scontavano controlli diversi.

Proprio in questi mesi stanno entrando nel circuito Dop e Igp ben nove prodotti cinesi. Lo scorso marzo il Commissario Ciolos ha firmato un accordo bilaterale con la Cina sul reciproco riconoscimento di dieci prodotti iscritti nelle Dop e Igp (tra i quali il Grana Padano) e nove prodotti cinesi. Le domande di riconoscimento di questi prodotti cinesi erano già state fatte nei termini previsti dalla normativa europea ed i tempi per l'opposizione al loro riconoscimento sono scaduti alla fine dello scorso mese di marzo.

L'accordo firmato sancisce in modo inequivocabile l'apertura verso il mercato cinese dei nostri prodotti di qualità e la loro tutela, ma anche l'ingresso di quelli cinesi all'interno del nostro sistema con la possibilità di utilizzare lo stesso logo. Tuttavia, nell'accordo non sono definiti i termini di equivalenza dei sistemi di controllo, malgrado gli stessi dati del sistema di allerta Rapido dei prodotti alimentari e mangimi (Rafss) ne dimostrino la necessità.

Infatti secondo l'ultimo rapporto 2010 della Dg Sanco sui dati del sistema di allerta Rapido dei prodotti alimentari e dei mangimi, la Cina risulta il paese che ha avuto il più alto numero di segnalazioni di pericolo (418), mentre per trovare il primo paese europeo si deve arrivare alla nona posizione occupata dalla Francia.

## **Capitolo VI – Contraffazione nel settore agroalimentare.**

### **1) Considerazioni preliminari.**

L'industria agroalimentare e agroindustriale nazionale, secondo i dati forniti da Sergio Marini, presidente di Coldiretti, nel corso dell'audizione del 13 aprile 2011, produce circa 150 miliardi di euro come valore assoluto.

Le stime di Coldiretti evidenziano come almeno un terzo del fatturato suddetto sia raggiunto con materie prime di importazione e testimoniano che quasi tutti i prodotti sono rivenduti con l'immagine del nostro paese. In via esemplificativa, tre buste su quattro di latte Uht sono di importazione; la maggior parte dei prosciutti – due su tre – venduti in Italia sono prodotti con cosce di animali di importazione, ad esclusione di quelli a denominazione di origine; metà

delle nostre mozzarelle e dei nostri formaggi, non a denominazione di origine, non sono prodotti sul territorio nazionale ed un terzo della nostra pasta, venduta in Italia, è fatta con grano saraceno.

Nell'intero comparto la contraffazione è un fenomeno fortemente diffuso che danneggia tutti, produttori e consumatori: i primi si trovano chiaramente ad operare in condizioni di concorrenza sleale, aggravata da una situazione di *dumping* enorme nel sistema agroalimentare; i secondi, nella stragrande maggioranza dei casi, acquistano nella convinzione di ottenere un prodotto caratterizzato da una determinata origine e da un'elevata qualità corrispondente a quanto riportato in etichetta. Invece non di rado in questi casi il consumatore incappa in un alimento di qualità inferiore a quanto atteso se non addirittura in un prodotto potenzialmente nocivo alla salute.

Una peculiarità della contraffazione nel settore agroalimentare rispetto ad altri segmenti merceologici è data dal fatto che se, in generale, il fenomeno contraffattivo consiste nella copia illegale di un marchio industriale, nel caso dell'agroalimentare l'inganno al consumatore riguarda spesso invece l'origine geografica del prodotto.

Al riguardo si segnala che il presidente Marini ha ricordato alla Commissione che solo per alcuni prodotti vige l'obbligo di indicare nell'etichetta l'origine, per cui se tale origine, anche straniera, non fosse indicata, si verserebbe chiaramente in un'ipotesi di illegalità. Può invece accadere che un bene sulla cui etichetta non sia obbligatorio indicare l'origine, provenga da altri paesi ma venga venduto utilizzando immagini che richiamano l'Italia.

Per quanto concerne tutte quelle produzioni fatte in Italia che non utilizzano materia prima italiana ma soggette ad indicazione comunque obbligatoria dell'origine, si segnala la preoccupazione sollevata dalla Coldiretti – in merito all'effettiva corrispondenza tra origine posta in etichetta e provenienza del prodotto. (14)

Il dubbio è stato alimentato da alcune azioni di verifica intraprese dall'Associazione stessa direttamente sul territorio, accompagnando gli organi di controllo in operazioni programmate al fine di capire effettivamente quali tipologie di prodotti fossero dirette in territorio nazionale. In tale circostanza si è avuto modo di verificare l'ingresso in Italia di un camion di prosciutti recanti la scritta « taglio Parma » ma con marchio di macelleria olandese. Ciò ha naturalmente destato talune perplessità, atteso che il prodotto di Parma, essendo a denominazione di origine, dovrebbe provenire da quel territorio specifico. Analogamente, la Coldiretti ha segnalato il caso, presso il porto di Ancona, di un quantitativo di pasta Barilla, venduta sul mercato italiano, prodotta però (come la maggior parte) fuori dall'Italia (più precisamente, in Grecia) pur essendo riportato sull'etichetta *made in Italy*. La società Barilla ha poi smentito l'accaduto precisando che l'episodio era dovuto esclusivamente ad un errore nella stampigliatura.

Per dare un'idea concreta di questo mercato, basti pensare che, a livello di Unione europea, i sequestri di prodotti agroalimentari

---

(14) Fonte: Audizione, presso la Commissione, del presidente della Confederazione nazionale Coldiretti, Sergio Marini – 13 aprile 2011.

contraffatti in dogana sono passati da 1,2 milioni di pezzi sequestrati nel 2006 a 2,7 del 2009, con un aumento del 128 per cento.

Sul versante nazionale, ad esempio, nell'ultimo triennio i reparti della Guardia di finanza hanno sottoposto a sequestro oltre 3.700 tonnellate di merci e quasi 6 milioni e mezzo di litri di prodotti alimentari contraffatti o comunque recanti un'etichettatura ingannevole sull'origine o sulla qualità del prodotto. (15)

Si tratta di prodotti non appartenenti alla sfera dell'alta qualità, avviati al consumo nei supermercati del nostro paese, senza alcuna indicazione riferita all'origine o che ne caratterizzi la qualità. Ad ulteriore conferma si riportano di seguito alcune attività operative svolte dalle forze dell'ordine in questo specifico comparto.

Significative, sotto questo specifico profilo, sono le recenti attività di servizio svolte dai militari nelle aree portuali, per esempio a Salerno, con il sequestro di quasi 100 mila litri di olio destinato parte al mercato interno e parte agli Stati Uniti d'America e al Canada, con una falsa etichettatura sull'origine e sulla qualità del prodotto (non si trattava, come indicato in etichetta, di olio extravergine di oliva e, soprattutto, il prodotto non era italiano bensì spagnolo).

A Taranto, lo scorso giugno, sono state sequestrate oltre 24 tonnellate di formaggio proveniente da Amburgo con destinazione finale in Libia, riportante sull'etichetta la denominazione « mozzarella », con il tricolore italiano unitamente ad altri segni distintivi nazionali (scavi a Pompei), idonei a trarre in inganno il consumatore finale sull'effettiva origine del prodotto.

Sul versante dei prodotti di qualità, la situazione non appare migliore. I principali illeciti riscontrati nel settore dall'Arma dei carabinieri hanno riguardato essenzialmente la falsa evocazione di marchi Dop in etichetta e sui documenti di vendita. Gli illeciti hanno interessato prevalentemente le carni, nonché i pomodori pelati destinati all'estero come Dop San Marzano ma prodotti in altre zone, così come l'introduzione nel circuito commerciale nazionale di pomodoro concentrato cinese non dichiarato in etichettatura e nei documenti di vendita, di falso pomodoro biologico, di prodotto privo di documentazione sulla tracciabilità nonché di pomodoro in cattivo stato di conservazione.

Inoltre, nel febbraio 2009, sono state sequestrate nel porto di Napoli, dirette negli Stati Uniti, 142 tonnellate di finto pomodoro San Marzano.

Nel 2010, l'Arma ha sequestrato complessivamente circa 4.000 tonnellate di pomodoro con le caratteristiche di illegalità appena enunciate. Si tratta di un settore che merita particolare attenzione, perché alcune statistiche indicano come l'importazione di pomodoro di origine *extra* Unione europea sia incrementata nell'ultimo anno del 187 per cento, con la conseguente possibilità di un crescente utilizzo fraudolento dell'alimento in produzioni dichiarate nazionali.

---

(15) Fonte: Audizione, presso la XIII Commissione agricoltura della Camera dei deputati, del comandante generale della Guardia di finanza, generale di corpo d'armata, Nino Di Paolo – 26 gennaio 2011.

Parimenti, sul versante dei vini si segnalano alcuni casi di vera e propria contraffazione riferiti a vini di pregio (ad esempio nel caso del vino Sassicaia). Nel 2009, nel corso dell'operazione denominata *Amarone ter* nel Comune di Fara Novarese, Provincia di Novara, l'Icqrif Torino, in collaborazione con il Corpo forestale dello Stato, ha provveduto a effettuare dei sequestri di materiale attestante una vasta falsificazione a danno di uno dei più pregiati vini italiani: l'Amarone della Val Policella Docg. Il vino veniva abilmente contraffatto mediante l'utilizzo di un ingente numero di etichette mendaci, e poi inviato ad una nota ditta danese di intermediazione per essere venduto ad una grande catena di distribuzione della Danimarca. Si presume che il volume di bottiglie contraffatte di Amarone e altri vini pregiati, negli ultimi 3 anni, dal 2007 al 2009, ammonti a circa 1.200.000 bottiglie, per un guadagno illecito di circa 2.500.000 euro.

## **2) Principali operazioni anticontraffazione eseguite nel settore agroalimentare.**

La casistica è estremamente ampia, coinvolgendo prodotti Dop, Igp, Stp alla stessa stregua di altri prodotti alimentari. Le metodologie utilizzate appaiono pressoché illimitate. Pertanto, può risultare utile una descrizione per selezione di alcuni « prototipi » di contraffazione, indagati e scoperti grazie all'attività degli attori istituzionali.

13 maggio 2009: il Corpo forestale dello Stato, la Polizia di Stato, l'Ispettorato centrale per il controllo di qualità dei prodotti agroalimentari e l'Asl sequestrano in Toscana 5 quintali di prodotti alimentari provenienti dalla Cina e dalla Thailandia. I prodotti, 400 confezioni tra pasta, riso, latte, carne, pesce, sughi e legumi, erano scaduti, rietichettati con una nuova data di scadenza, con scritte in cinese, in francese e in inglese ma non in italiano o addirittura sprovvisti di etichetta. Altri prodotti invece erano derivati da animali e piante in via d'estinzione per i quali è vietato il commercio.

10 giugno 2009: l'Icqrif di Firenze sequestra 135 kg di lardo e 290 kg di altri alimenti in un laboratorio abusivo in provincia di Massa Carrara. Il laboratorio era sprovvisto di autorizzazione sanitaria e in precarie condizioni igieniche. Tra i prodotti sequestrati: carni bovine congelate, prive di etichettatura e senza alcuna indicazione di tracciabilità; confezioni di lardo illecitamente evocante la Igp Lardo di Colonnata; carni suine in confezioni sottovuoto anonime (alcune scadute); prosciutti (parte rimanente di una partita in precedenza già sequestrata dall'autorità sanitaria), salumi e formaggi in cattive condizioni di conservazione.

20 luglio 2009: operazione Icqrif in provincia di Napoli in collaborazione con l'Asl di Napoli: bloccata una cisterna contenente 13.700 kg di latte vaccino e 3.200 kg di latte bufalino. La partita di latte in questione è risultata priva della tracciabilità in quanto carente nella documentazione giustificativa.

20 luglio 2009: l'Icqrf di Torino ha posto sotto sequestro 19.500 litri di latte: una partita di 8.196 bottiglie di latte intero Uht da un litro e una di 11.304 bottiglie di latte parzialmente scremato Uht da un litro. Il sequestro si è reso necessario in quanto le confezioni riportavano in etichetta il termine « fresco », che può essere attribuito solo al latte pastorizzato, inducendo così in errore il consumatore. Il latte di provenienza francese era stato confezionato ed etichettato a nome e per conto di una ditta valdostana, come è risultato dalla documentazione di acquisto.

23 luglio 2009: l'Icqrf di Conegliano, congiuntamente al Corpo forestale dello Stato, coordinamento distrettuale di Asiago, hanno effettuato due sequestri penali di mozzarella di bufala campana Dop per un totale di 219 kg di prodotto e sono state interessate le procure della Repubblica di Brescia e di Verona.

24 luglio 2009: in Campania, l'Icqrf di Napoli e il Corpo forestale dello Stato, comando provinciale di Caserta, operano il sequestro penale di 156 kg di mozzarella di bufala campana Dop e di un cospicuo quantitativo di confezioni ed incarti pronti per essere utilizzati. Il sequestro è stato effettuato in quanto il sistema di etichettatura del prodotto riportava un numero di autorizzazione del Consorzio per la tutela della Mozzarella di bufala campana diverso da quello della ditta produttrice.

29 luglio 2009: sequestrato in Veneto un ingente quantitativo di mozzarella, spacciata per mozzarella di bufala campana Dop, dall'Ispettorato controllo qualità di Conegliano e dal Corpo forestale dello Stato di Verona e Vicenza nel corso dell'Operazione « Mozzarella in carrozza ». Scoperto anche un caseificio di S. Cipriano d'Aversa (CE) che utilizzava illecitamente la ragione sociale di una ditta non più operante da tempo e distribuiva in commercio prodotti caseari contraffatti con la denominazione di origine protetta Mozzarella di bufala campana Dop. Nel corso delle operazioni è stato scoperto un deposito abusivo di prodotti alimentari situato a Bardolino (VR) al cui interno era stoccata una parte delle mozzarelle contraffatte e altri generi alimentari. A Caprino Veronese e a Desenzano del Garda sono state poste sotto sequestro più di 150 confezioni di falsa Mozzarella di bufala campana commercializzata come Dop.

25 settembre 2009: operazione congiunta eseguita dai militari del comando provinciale della Gdf di Taranto e dall'Icqrf che ha portato al sequestro di 362.300 litri di mosto e 7600 litri di « Primitivo di Manduria Doc 2008 ». I prodotti vitivinicoli erano privi della documentazione per la corretta identificazione del prodotto e della documentazione contabile.

26 settembre 2009: l'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari del Mipaaf, dell'ufficio periferico di Conegliano, sequestrano 428.794 kg di mele e 36.196 kg di pere. La frutta era priva della documentazione inerente alla

tracciabilità del prodotto prevista dalla vigente normativa comunitaria. Il sequestro è avvenuto in un'azienda della provincia di Padova iscritta nell'elenco dei preparatori di prodotti da agricoltura biologica.

11 novembre 2009: l'Icqrif ha sequestrato, in provincia di Cagliari, 459 Kg di patate da consumo di origine francese etichettate con « origine Italia ». Nel corso della stessa operazione il 23 Novembre sono state sequestrate, in provincia di Verona, kg 440 di patate di provenienza sia Italiana che francese, ma tutte etichettate come « Patata tipica dorata » dei terreni rossi del Guà Cologna V. (VR).

23 novembre 2009: l'Icqrif di Torino, nell'ambito di una più vasta indagine di polizia Giudiziaria, che vede coinvolti anche gli uffici di Bari e Napoli, su delega della procura della Repubblica di Foggia, ha sequestrato circa 300.000 litri di mosto bianco dichiarato da uve moscato e circa 157.000 litri di vino spumante di qualità aromatico moscato in corso di elaborazione illecitamente qualificati come provenienti da varietà moscato. Le indagini sono ancora in corso.

25 novembre 2009: l'Icqrif di Conegliano hanno sequestrato, presso uno stabilimento enologico in provincia di Verona, n. 5.028 bottiglie di spumante della capacità di 0,75 cadauna riportante l'indicazione « *Republique Francaise* » che induce in errore il consumatore in merito all'origine del prodotto.

20 Gennaio 2010: l'Icqrif di La Spezia ha effettuato un sequestro penale di vino privo delle caratteristiche necessarie per ottenere la certificazione « Cinque Terre Sciacchetrà Doc 2008 ». L'analisi isotopica eseguita sul prodotto ha rilevato, infatti, anomalie in relazione alla tipologia, alla zona di origine e all'annata dichiarate. Il vino è risultato annacquato e l'alcool contenuto derivante da zuccheri estranei all'uva.

27 Gennaio 2010: l'Icqrif ha sequestrato in Sardegna circa 7.100 bottiglie di vino Cannonau di Sardegna Doc privo dell'idonea certificazione della competente Camera di commercio, nonché oltre 330 hl di vino atto a dare Cannonau di Sardegna Doc con parametri analitici non rispondenti a quelli legali.

9 Febbraio 2010: l'Icqrif di Treviso ha sequestrato presso uno stabilimento di produzione e commercializzazione di prodotti vitivinicoli 14.400 bottiglie di vino denominato in etichetta « Rosecco » con evidente richiamo alla denominazione di origine controllata prosecco, in violazione delle norme e prescrizioni sull'etichetta sui prodotti vitivinicoli. Il vino era destinato al mercato inglese.

9 Febbraio 2010: l'Icqrif ha sequestrato in Toscana, nell'ambito dell'attività dei controlli sui vini Igt, 45.000 litri di vino Toscano Igt che non trovano nessuna giustificazione nei documenti di cantina.

18 Febbraio 2010: l'Icqrf ha sequestrato in Sicilia, presso una ditta confezionatrice, kg 944 di « Arance *Washington* » etichettate in modo da trarre in inganno il consumatore.

23 e 24 Febbraio 2010: l'Icqrf di Ancona ha effettuato tre sequestri per complessivi 220 litri di olio extravergine di oliva sulle cui confezioni è riportata la dicitura « cento per cento italiano » mentre dagli accertamenti documentali, l'olio è risultato di origine comunitaria.

10 Marzo 2010: l'Icqrf di Livorno ha sequestrato 113.000 confezioni di passata di pomodoro aromatizzata con falsa cipolla di Tropea. Il blocco del prodotto si è reso necessario in quanto la verifica dell'autenticità dell'indicazione d'origine della cipolla, così come riportata nella retro etichetta della passata di pomodoro, non ha trovato riscontro con le indicazioni rilevate dai documenti di acquisto della materia prima, essendo le cipolle utilizzate non solo disidratate ma anche di origine egiziana.

28 Aprile 2010: l'Icqrf di Trapani ha sequestrato 32 confezioni di « Miele millefiori » che non riportavano in etichetta l'indicazione del paese o dei paesi di origine.

6 Maggio 2010: il Corpo forestale dello Stato ha sequestrato presso un caseificio in provincia di Avellino, kg 40 di formaggio a pasta dura di provenienza francese spacciato per Parmigiano Reggiano, kg 790 di formaggi a pasta filata, kg 125 di cacioricotta e kg 15 di salumi in cattivo stato di conservazione. Si è reso necessario, inoltre, il sequestro dei locali di produzione per mancanza dei requisiti igienico sanitari minimi.

7 Maggio 2010: in Toscana, il Corpo Forestale dello Stato ha sequestrato 1.927,25 litri di olio extravergine di oliva italiano. Sulle confezioni, sugli imballaggi e sui recipienti dei prodotti era stato utilizzato un marchio di impresa che evoca una denominazione di origine protetta.

20 Maggio 2010: l'Icqrf, in collaborazione con i Nas, ha sequestrato presso una ditta in provincia di Bari, kg 90.000 di sfarinati (semola di grano duro, semola rimacinata di grano duro, semolato di grano duro, farina di grano tenero) per frode in commercio con false indicazioni finalizzate a trarre in inganno circa l'origine del prodotto.

26 Maggio 2010: l'Icqrf, in collaborazione con il Corpo forestale dello Stato e con il comando carabinieri Nas di Cremona, ha sequestrato presso una ditta casearia in provincia di Vicenza, di 2.460 forme di formaggio di Grana Padano prive dei requisiti di rintracciabilità previsti dalla normativa.

17 Settembre 2010: l'Icqrif di Pordenone ha sequestrato presso un'azienda agricola in provincia di Pordenone 150,000 l di vino rosato e 147 l di vino « Prosecco Doc » privi di giustificazione contabile.

4 Novembre 2010: il Corpo forestale dello Stato ha sequestrato, in provincia di Avellino, 850 hl di vino rosso non idoneo al consumo, 530 hl di vino Falanghina Igt, 352 hl di vino Greco e 409 hl di vino Aglianico non in regola con i registri di carico e scarico; 12.802 bottiglie di vari tipi di vino imbottigliato (Cabernet, Chardonnay, Aglianico, Falanghina, Fiano) prive di etichettatura.

19 Novembre 2010: l'Icqrif ha sequestrato presso uno stabilimento vinicolo in provincia di Cuneo, oltre 5.200 hl complessivi di vino da tavola spacciato per vino Puglia Igt.

23 Novembre 2010: l'Icqrif ha sequestrato, presso un oleificio in provincia di Ancona, una partita di olio extravergine di oliva di 350 l in quanto le caratteristiche analitiche non erano rispondenti a quanto riportato in etichetta.

16 Dicembre 2010: l'Icqrif ha sequestrato presso uno stabilimento vinicolo in provincia di Bari, oltre 20.000 l di vino da tavola spacciato per vino Puglia Igt. Nel corso dell'anno, infine, sono stati complessivamente sequestrati circa 2000 kg di patate per etichettatura ingannevole in merito all'origine.

Da ultimo, nel febbraio 2011, il nucleo agroalimentare forestale di Roma del Corpo forestale dello Stato, a seguito di una lunga indagine iniziata nel settembre del 2010 e finalizzata a verificare la filiera di qualità dell'olio extravergine di oliva, ha riscontrato, presso diversi stabilimenti di confezionamento a Firenze, Reggio Emilia, Genova e Pavia documenti di trasporto falsificati utilizzati per regolarizzare una partita di 450 mila chilogrammi di olio extravergine di oliva destinata ad essere commercializzata, per un valore di circa 4 milioni di euro. Gli stabilimenti appartengono a una nota società estera proprietaria di famosi marchi di olio nazionali Carapelli, Bertolli, Sasso. Il blocco della merce è stato effettuato presso lo stabilimento della Carapelli di Tavernelle Val di Pesa (FI). L'ipotesi degli investigatori è che i documenti siano stati contraffatti per ingannare sulla vera natura del prodotto che conterrebbe olio di oliva deodorato, di bassa qualità e dal valore commerciale tre volte inferiore a quello etichettato come extravergine.

### **3) Pratiche illecite: la deodorazione dell'olio.**

Secondo quanto segnalato dal capo del Corpo Forestale dello Stato, ingegnere Cesare Patrone, nel corso dell'audizione svolta in data 8 giugno 2011, la deodorazione è un'operazione di rettifica dell'olio d'oliva che consente di trasformare oli di oliva non commestibili, di scarsa qualità, in oli di oliva senza difetti. Tuttavia tali oli, una volta subito questo trattamento, non possono più essere commercializzati

come oli di oliva extravergine in quanto questi ultimi devono essere ottenuti attraverso la sola spremitura a freddo con metodi meccanici.

In realtà, la pratica della deodorazione ottenuta attraverso il riscaldamento dell'olio ad alta pressione diviene sostanzialmente necessaria se trascorre molto tempo tra la raccolta dell'oliva e la sua trasformazione. In quest'ultimo caso, infatti, potrebbero verificarsi fermentazioni dannose alla qualità del prodotto ovvero ipotesi di supermaturazione delle olive. La pratica in esame potrebbe altresì rendersi necessaria in situazioni di cattiva conservazione delle olive.

La procura di Firenze, sta svolgendo indagini approfondite su una nota azienda estera proprietaria dal 2005 di alcuni importanti marchi italiani di olio extravergine di oliva per accertare l'eventuale commissione dei reati di frode in commercio e di falso materiale. Proprio con riferimento a questa indagine, la medesima procura di Firenze nel dicembre del 2010 ha notificato gli avvisi di garanzia ai responsabili della società.

Con riferimento al problema della qualità dell'olio, il Corpo Forestale dello Stato, nel corso della citata audizione dell'8 giugno 2011, ha segnalato alla Commissione un nuovo metodo diagnostico, recentemente acquisito dal Consiglio oleicolo internazionale (Coi), che consentirebbe di accertare la presenza del livello di alchil esteri nell'olio. Secondo tale metodo, la verifica del livello di concentrazione degli alchil esteri nell'olio, può rivelarsi un valido indicatore della scarsa qualità del medesimo e quindi della sua eventuale deodorazione.

Di recente l'Unione europea, il 24 gennaio 2011, con Regolamento n. 61/2011/CE della Commissione, ha stabilito l'introduzione del metodo di analisi del Coi, sopra citato, quale procedimento analitico idoneo a stabilire il limite per la concentrazione nell'olio degli alchil esteri. È stata così introdotta una soglia massima, superata la quale, un olio non potrà essere etichettato come extravergine, a garanzia della qualità del prodotto e dei consumatori europei. I limiti introdotti prevedono che un olio extravergine sia tale se la somma degli esteri etilici e metilici da acidi grassi è inferiore a 75 milligrammi per chilo (se si considera la somma con un altro componente).

Le indagini condotte dal Corpo forestale dello Stato hanno evidenziato l'esistenza di oli commerciali etichettati come extravergine di oliva con un contenuto elevato di alchil esteri e di qualità più scadente, segnalando la necessità di una maggiore trasparenza nel settore a tutela della qualità di questo prodotto tipico del *made in Italy* agroalimentare.

L'obbligatorietà di esplicitare in etichetta l'origine degli oli extravergine di oliva, già prevista dalla normativa vigente e rafforzata dalla legge n. 4 del 3 febbraio 2011 sull'etichettatura e sulla qualità dei prodotti agroalimentari, costituisce un ulteriore strumento normativo a disposizione degli investigatori quale presupposto essenziale per potere operare le verifiche.

La produzione di olio deodorato costituisce una forma particolare, ma non per questo meno preoccupante, di contraffazione. Essa infatti colpisce prodotti non dop di largo consumo e di significativa qualità.

Secondo quanto accertato dalla Commissione, il fenomeno della produzione di olio deodorato è frequente in Spagna e in Nord Africa (ad esempio in Tunisia). Tale olio trova successiva collocazione in tutti i mercati mondiali, compreso quello statunitense, dove viene esportato con marchi nominalmente nazionali presentando, come detto in precedenza, un livello di qualità inferiore rispetto all'olio extravergine di oliva ottenuto con metodi tradizionali e prodotto effettivamente in Italia.

#### **4) Ulteriori interventi: il « caso » della mozzarella di bufala.**

Il Corpo Forestale dello Stato nel corso della citata audizione dell'ing. Cesare Patrone, ha reso noto alla commissione che il comando provinciale di Caserta unitamente al Nucleo agroalimentare e forestale di Roma, specializzato in materia, ha di recente avviato una campagna di contrasto alle frodi in campo agroalimentare con particolare riguardo al prodotto Mozzarella di bufala campana Dop.

Tali azioni sono state poste in atto in collaborazione con gli agenti accertatori del Consorzio di tutela della Mozzarella di bufala campana Dop che di recente ha avviato un'intensificazione dell'attività di controllo sulla regolarità del prodotto. Sono stati sottoposti a controllo diversi caseifici di produzione del formaggio fresco a pasta filata denominato Mozzarella di bufala campana Dop, nonché numerosi punti vendita in cui il prodotto predetto era avviato alla commercializzazione al dettaglio.

Nell'ambito di tale attività sono state accertate condotte illecite di rilievo penale (frode nell'esercizio del commercio con l'aggravante prevista per gli alimenti aventi denominazione di origine protetta) che hanno determinato il sequestro di 300 kg. di prodotto di mozzarella in vendita e di 2.000 involucri per gli alimenti utilizzati per il confezionamento della merce.

La condotta illecita è stata contestata a carico dei titolari dei punti vendita nei quali risultava commercializzata la merce (mozzarella generica) di qualità diversa da quella presentata attraverso i cartelli identificativi (Mozzarella di bufala campana Dop). La merce era falsamente « imbustata » negli involucri con i marchi Dop utilizzati per il confezionamento, ottenendo così la contraffazione del prodotto.

Nel corso dei controlli è stato anche accertato l'utilizzo di indicazioni in etichetta non regolari, ovvero tali da poter indurre in errore e/o confusione il consumatore oltre ad irregolarità amministrative connesse alla vendita sfusa di « mozzarella », la quale è vietata per legge, ad eccezione dei punti vendita annessi al luogo di produzione. I formaggi freschi a pasta filata, quali fiordilatte, mozzarelle ed analoghi, possono essere posti in vendita in luoghi diversi dal luogo ove vengono prodotti, infatti, solo se appositamente confezionati all'origine.

Infine, sono stati sequestrati presso un caseificio in provincia di Caserta 15.000 involucri di mozzarella che riportavano un marchio contraffatto di Mozzarella di bufala campana.

## Capitolo VII — Il ruolo dei consorzi di tutela.

### 1) Premessa.

Nell'ambito della filiera del settore agroalimentare, i consorzi di tutela costituiscono strutture particolarmente interessanti da analizzare. Si pensi alla peculiarità storica, prima che logica, tecnica o giuridica, di un processo che ha portato, nel corso dei decenni, differenti imprenditori, accomunati solo dal settore di interesse e quindi in competizione fra loro, ad accettare un comune denominatore condividendo regole, accordi di standardizzazione, produzione, distribuzione e protezione di un determinato prodotto o gruppo di prodotti. Ciò ha significato indubbiamente una limitazione nella propria indipendenza imprenditoriale. Il consorzio, infatti, si dota di disciplinari, protocolli di produzione che tutti devono rispettare a fronte però degli indubbi vantaggi commerciali derivanti dalla regolamentazione comune.

In particolare, per quei prodotti che puntano molto sull'esportazione, anche in aree *extra* Ue, l'obiettivo ideale sarebbe quello, da una parte, di giungere ad una protezione del marchio collettivo, Dop e/o Igp, dall'altra di realizzare un sistema sanzionatorio adeguato.

L'aceto balsamico, la mozzarella, il vino, allo stesso modo di altri prodotti certificati, possono essere contraffatti all'estero anche grazie alla scarsa conoscenza da parte degli acquirenti delle sottili differenze fra aggettivi e denominazioni. Se una maggiore « scolarizzazione » in tal senso può essere messa in atto, imporre all'estero leggi e sistemi sanzionatori che proteggano gli interessi nazionali ed europei risulta arduo.

Tutti gli accordi previsti fino ad oggi non sono riusciti a raggiungere un risultato veramente standardizzato e soddisfacente per le parti, complice anche lo scarso interesse che apparati lontani dai nostri hanno dimostrato nel proteggere l'esportazione italiana, così danneggiando anche quella propria nazionale.

Per contrastare in maniera adeguata il fenomeno dell'*italian sounding*, al pari della contraffazione vera e propria, sarà necessario un complesso procedimento di accordi. A livello nazionale, comunque, i prodotti agroalimentari sono regolati in maniera ben più stringente per quanto riguarda la componentistica e la provenienza degli ingredienti rispetto a qualsiasi altro prodotto dell'industria. Non solo, in certi casi la provenienza del prodotto alimentare (con lo sviluppo dell'intera filiera all'interno di un'area geografica unica) ha permesso l'ottenimento dei cosiddetti marchi di qualità geografica (Dop e Igp per restare all'interno delle denominazioni europee) alla cui protezione sono dedicati i vari consorzi.

Lo studio del *modus operandi* dei consorzi costituisce una modalità privilegiata per razionalizzare ulteriormente, in prospettiva, le differenti attività dei soggetti già impegnati a vario titolo nel contrasto della contraffazione nel settore agroalimentare al fine di evitare sovrapposizioni e difetti di coordinamento.

In particolare, la Commissione ha selezionato, tra i vari consorzi esistenti, un campione che fosse il più possibile rappresentativo delle varie realtà presenti nell'agroalimentare italiano.

## 2) Il Consorzio del Prosciutto di Parma.

Secondo le informazioni fornite dal presidente del Consorzio del Prosciutto di Parma, dottor Paolo Tanara, nel corso dell'audizione svolta presso la Commissione il 22 giugno 2011, il Consorzio nasce nel 1963 come organizzazione di produttori (allora 23, oggi 162). Il Consorzio tutela il Prosciutto di Parma vigilando sulla corretta applicazione della normativa che stabilisce caratteristiche e modalità produttive del prosciutto, nonché l'utilizzo della denominazione e dei marchi ad essa correlati. Sulla base dei dati forniti dal Consorzio, nel 2010 sono stati marchiati 9.256.000 Prosciutti di Parma e venduti all'estero 2.230.000 pezzi (24 per cento della produzione), per un fatturato pari a 200 milioni di euro.

La filiera del Prosciutto di Parma si compone di 4509 allevamenti suinicoli, 104 macelli, 162 aziende di produzione, 3.000 addetti alla lavorazione e 30.000 addetti alla lavorazione nell'intera filiera. In termini economici, il valore alla produzione ammonta a 740 milioni di euro, alimentando un giro d'affari al consumo pari a 1.500 milioni di euro (1.100 milioni di euro per le vendite in Italia ed i restanti 400 milioni per la commercializzazione all'estero).

Viene fatto osservare che i prodotti con marchi e denominazioni rinomate, come il Prosciutto di Parma, fronteggiano ogni giorno, su tutti i mercati del mondo, il grosso problema della contraffazione. Nel caso in esame, il termine contraffazione assume una valenza ampia ed omnicomprensiva che sintetizza differenti condotte illecite tra le quali, sono state evidenziate le seguenti:

- una contraffazione vera e propria del marchio, data dalla riproduzione illegale del marchio e dall'apposizione dello stesso su prodotti non certificati;
- un uso indebito della Dop Prosciutto di Parma su prodotti non certificati secondo quanto disposto dal disciplinare;
- un uso indiretto della denominazione o di una sua parte, oppure una riproduzione del marchio sulle etichette dei prodotti;
- l'evocazione e il richiamo della denominazione o di sue alterazioni per prodotti non certificati;
- un uso di termini quali « tipo », « stile » o simili abbinati alla denominazione;
- un uso del toponimo Parma in modo ingannevole;
- pratiche di agganciamento commerciale alla notorietà della denominazione o del prodotto;
- richiami alla filiera tutelata del prosciutto di Parma.

Al fenomeno sopra descritto, spesso si affiancano altri problemi di natura legale legati ai diritti di proprietà intellettuale inerenti alla Dop ed ai relativi marchi collettivi. Il Consorzio del Prosciutto di Parma, al fine di tutelare il proprio patrimonio di diritti, di cui i sostanziali titolari sono le aziende produttrici, ha adottato una

strategia di salvaguardia della denominazione che si svolge secondo i seguenti gradi:

- registrazione della Dop tutelata a livello comunitario, come indicazione geografica o denominazione di origine nei singoli paesi terzi, laddove la normativa lo permette;
- registrazione della Dop come marchio collettivo o di certificazione;
- mantenimento dei servizi di monitoraggio delle registrazioni di marchi o indicazioni geografiche similari;
- avviamento delle procedure amministrative di opposizione ad eventuali registrazioni presso gli uffici marchi e brevetti dei singoli Stati;
- monitoraggio dell'uso di nomi similari o di evocazioni direttamente sul mercato;
- interventi in sede penale o civile nei casi di violazione dei propri diritti;
- svolgimento di tutte queste attività a livello nazionale, comunitario ed internazionale, il che presuppone la gestione di una rete internazionale di studi legali.

Ciononostante, in alcuni mercati non è sempre possibile riuscire a tutelare adeguatamente i diritti della denominazione ovvero ottenere il diritto di uso esclusivo della stessa. Per affrontare questo fenomeno, che da sempre affligge i prodotti agroalimentari di qualità italiani, la normativa di settore, con riferimento ai consorzi di tutela, individua tra le principali attività quella di vigilanza all'interno della quale vengono ricomprese una serie di funzioni: il monitoraggio commerciale; l'attività ispettiva nelle fasi di produzione, trasformazione e commercializzazione; gli interventi repressivi presso tutte le tipologie di operatori, con contestuali sequestri e contestazione di illeciti amministrativi e penali; l'attività istruttoria; la partecipazione al dibattimento penale; l'attività di tutela legale del Consorzio attraverso la costituzione di parte civile nei procedimenti penali, l'instaurazione di procedimenti civili e amministrativi.

Per svolgere tali funzioni, i consorzi usufruiscono di uno specifico riconoscimento pubblico ad opera del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali. Tuttavia, i costi di gestione di tutela e vigilanza sono rilevanti (ogni anno il Consorzio di tutela del Prosciutto di Parma investe circa 1 milione di euro per difendere il proprio marchio, i diritti e gli interessi collettivi di tutto il comparto produttivo).

### **3) Il Consorzio del Prosciutto di San Daniele.**

Come riferito dal presidente del Consorzio del Prosciutto di San Daniele, dottor Vladimir Dukcevic, nel corso dell'audizione svolta

presso la Commissione il 22 giugno 2011, il Prosciutto di San Daniele è una produzione tipica Dop (ai sensi del Regolamento n. 510/2006/CE) ed è registrato tra le Dop dell'Unione europea (ai sensi del Regolamento n. 1107/96/CE), tutelato dalla Repubblica italiana con la legge n. 30 del 14 febbraio 1990. Il Prosciutto di San Daniele è prodotto esclusivamente con carni provenienti dall'Italia ed in particolare da suini nati allevati e macellati in 10 regioni del centro-nord, più precisamente in Friuli Venezia Giulia, Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna, Veneto, Marche, Umbria, Toscana, Lazio e Abruzzo.

Gli allevamenti italiani di suini certificati per la Dop Prosciutto di San Daniele, al 31 dicembre 2010, sono circa 4.700; i macelli italiani abilitati per la Dop Prosciutto di San Daniele al 31 dicembre 2010 sono circa 110 (tutti allevamenti e macelli dislocati rigorosamente nelle 10 regioni di cui sopra). I prosciuttifici sono 31, si trovano ubicati nel comune di San Daniele del Friuli (UD), e sono tutti associati al Consorzio. Nel 2010 a San Daniele sono stati marchiati e certificati Dop 2.545.136 prosciutti. Il giro d'affari alla produzione è di circa 340 milioni di euro, la quota *export* del 12 per cento circa.

Il Consorzio del Prosciutto di San Daniele, fondato nel 1961, è un consorzio di imprese che svolge principalmente attività di tutela, promozione, valorizzazione e cura degli interessi generali della Dop Prosciutto di San Daniele, ai sensi dell'articolo 14, comma 15, legge n. 526 del 1999, della legge n. 30 del 1990 e del decreto ministeriale n. 298 del 1993.

Le funzioni di tutela, promozione, valorizzazione, informazione del consumatore e cura generale degli interessi relativi alla denominazione, svolte dal Consorzio, sono distinte dalle attività di controllo attuate su tutte le fasi della produzione per garantire che il prodotto recante la denominazione di origine protetta Prosciutto di San Daniele risponda ai requisiti previsti dal relativo disciplinare di produzione, ai sensi del Regolamento n. 510/2006/CE.

Tali attività di controllo sono trasferite ad un organismo privato, terzo rispetto ai produttori, autorizzato con decreto del Ministero delle politiche agricole e forestali ai sensi dell'articolo 10 del Regolamento CE n. 510 del 2006 citato. Attualmente l'organismo privato di controllo autorizzato ad effettuare controlli su tutte le fasi di produzione del Prosciutto di San Daniele è l'Ineq-Istituto nord-est qualità.

Il Consorzio, nell'ambito delle proprie funzioni, collabora, secondo il decreto del Ministero delle politiche agricole e forestali del 12 ottobre 2000, con l'Ispettorato centrale repressione frodi alla vigilanza, alla tutela e alla salvaguardia della Dop Prosciutto di San Daniele da abusi, atti di concorrenza sleale, contraffazioni, uso improprio della denominazione tutelata e comportamenti comunque vietati dalla legge. Tale attività è esplicata ad ogni livello e nei confronti di chiunque, in ogni fase della produzione, della trasformazione e del commercio del prodotto.

Le attività di vigilanza, tutela e salvaguardia della Dop Prosciutto di San Daniele sono svolte attraverso la vigilanza e tutela della Dop sul mercato nazionale ed internazionale e sulla filiera produttiva, nonché attraverso il monitoraggio e la vigilanza sull'utilizzo della

denominazione di origine Prosciutto di San Daniele, del relativo marchio, contrassegno e altri segni distintivi che lo identificano, al fine di evitare qualsiasi uso indebito degli stessi.

L'attività viene svolta anche attraverso il monitoraggio della registrazione del marchio/contrassegno in Italia e all'estero. Sussistono, tuttavia, alcune problematiche specifiche in ordine allo svolgimento delle attività di tutela e vigilanza da parte dei consorzi italiani che tutelano i prodotti Dop ed Igp e tra questi, ovviamente, il Consorzio di San Daniele. Una parte di esse sono di natura più prettamente sistemica a livello comunitario; infatti, se da un lato il Legislatore comunitario ha inteso dare rilievo agli aspetti della certezza e sicurezza dell'origine del prodotto, vincolando il sistema produttivo ad una rigorosa disciplina sottoposta ad un rigido sistema di controllo, dall'altro, non ha invece, con la medesima chiarezza, rafforzato la difesa di quel prodotto e del marchio che lo identifica dalle possibili frodi o abusi sia in campo nazionale, sia internazionale.

#### **4) Il Consorzio Mozzarella di bufala campana.**

Secondo le informazioni fornite alla Commissione in sede di audizione il 29 giugno 2011 dal direttore generale del Consorzio Mozzarella di bufala campana, dottor Antonio Lucisano, la mozzarella di bufala ha ottenuto la registrazione nazionale nel 1993. A questa, nel 1996, è seguita quella comunitaria di prodotto a denominazione di origine protetta. Il volume di affari del comparto è pari a 500 milioni di euro al consumo e a circa 300 milioni alla produzione.

L'esportazione ammonta al 20 per cento circa del prodotto, dato notevole se si considera la deperibilità del prodotto, che richiede misure di conservazione particolari. Il principale problema evidenziato dal rappresentante del Consorzio nel corso dell'audizione tenuta presso la Commissione riguarda l'utilizzo dell'aggettivo « bufala ». Un decreto ministeriale del 1998 stabiliva che il termine complesso « mozzarella di bufala » potesse essere utilizzato esclusivamente dai produttori dell'area Dop. Tutti gli altri prodotti, anche se ottenuti da latte di bufala, ma fuori dal disciplinare, avrebbero dovuto essere chiamati in modo diverso, secondo uno *standard* complesso che trova scarsa applicazione nella pratica.

All'estero, anche a livello di Unione europea, l'utilizzo di terminologie quali « *buffalo mozzarella* » per prodotti anche *made in Italy* (che quindi possono fregiarsi dell'indicazione di provenienza italiana) posti fuori dal disciplinare costituisce una pratica scorretta ma molto comune. Il Consorzio segnala la difficoltà per il consumatore straniero di apprezzare la differenza fra i due prodotti.

In realtà, anche il Consorzio sconta al proprio interno alcuni punti deboli a livello tecnico. L'iperproduzione di latte bufalino permette infatti il congelamento del latte. Sebbene in assoluto tale pratica non sia proibita, essa lo diventa nel caso in cui l'ingrediente viene scongelato ed utilizzato per assemblare della mozzarella che poi verrà marchiata con il *brand* « di bufala campana ». Inoltre, si rileva,

sempre più spesso, la possibilità che i caseifici lavorino al proprio interno sia mozzarella di bufala Dop, sia non Dop.

### **5) Il Consorzio Vino Chianti.**

Il presidente del Consorzio Vino Chianti, dottor Giovanni Busi, ha innanzitutto riferito alla Commissione, in sede di audizione, il 29 giugno 2011 che il Regolamento n. 491/2009/CE ha avvicinato la normativa europea sugli alcolici a quella degli alimenti, inserendo il « sistema vino » all'interno della normativa generale, già prevista dal Regolamento n. 1234/2007/CE relativamente all'ortofrutta.

Grazie al Regolamento unico per l'Organizzazione comune di mercato (anche per il vitivinicolo), i vini di « qualità » possono oggi fregiarsi dei marchi Dop o Igp.

Secondo i dati riferiti dal dottor Giovanni Busi, nel caso del Chianti, la denominazione di origine si riferisce a circa 15.500 ettari di vigneti, per una produzione di 800.000 ettolitri di vino. È stato osservato che, al di fuori dell'Unione europea, il problema particolarmente avvertito dal Consorzio è quello legato all'*italian sounding*. È perfettamente lecito, in paesi quali ad esempio il Brasile, confezionare il vino in cartoni etichettati « Chianti ». In alcuni paesi, ancora, si vendono *kit* in polvere che, diluiti in acqua, permettono di ottenere del « Chianti ». In casi come questi, secondo il dottor Busi, la soluzione al problema dovrebbe passare attraverso la creazione di più robusti accordi bilaterali « cogenti » tra Stati. Del resto, oltre il 60 per cento della produzione viene inviata all'estero e l'unica protezione alternativa agli accordi bilaterali è ravvisabile nella registrazione del marchio direttamente all'estero, ove ciò sia possibile.

Tutto ciò premesso in merito a quanto avviene fuori dai confini nazionali, è stato segnalato che, data anche la maggiore notorietà del prodotto, la contraffazione vera e propria è un crimine molto diffuso in Italia. Per contrastarla il Consorzio si è dotato di strutture proprie, che collaborano con soggetti esterni specializzati nel contrasto del fenomeno come la Guardia di finanza o la Toscana certificazione agroalimentare (un ente creato per controllare sia le aziende del settore, sia le cantine). La Toscana certificazione agroalimentare ha controllato, sino ad oggi, oltre il 50 per cento dell'intera superficie. La relativa facilità nell'individuazione delle contraffazioni di Vino Chianti si deve all'età media dei vigneti Chianti hanno in media: il 40 per cento di essi infatti ha oltre 30-40 anni di età.

### **6) Il Consorzio del Parmigiano Reggiano.**

Il Consorzio del Parmigiano Reggiano risale ai primi anni del '900, anche se il riconoscimento attuale si basa sull'articolo 14 della legge n. 526 del 1999. Il riconoscimento del prodotto risale alla Convenzione internazionale di Stresa sull'uso delle designazioni di origine e delle denominazioni dei formaggi del 1951. Nel 1996 è stato riconosciuto il marchio Dop.

Dalla documentazione che il Consorzio ha inviato presso la Commissione è emersa l'esigenza che il potere degli agenti vigilatori, legati ai consorzi da un rapporto di lavoro, finalizzato all'espletamento di compiti di verifica di eventuali violazioni di natura amministrativa, potrebbe essere utilizzato in maniera più proficua anche dagli altri organismi pubblici creati per il contrasto delle contraffazioni.

È stato altresì evidenziato che il coordinamento fra i vari organismi preposti alla tutela delle produzioni Dop e Igp dovrebbe essere migliorato. Questi organismi, aumentati di numero nel corso degli anni e creati per motivi e con scopi anche diversi, non troverebbero un protocollo di cooperazione adeguato, con conseguenti problemi di sovrapposizione di competenze.

Infine, il Consorzio ha insistito sulla necessità di garantire accordi bilaterali tra Stati sulla tutela di prodotti agricoli ed alimentari diversi da vini e spiriti. Il *Doha round*, tuttora in corso, mostra di essere ad un punto morto per quanto riguarda i negoziati, obbligando il Consorzio a registrare nei vari paesi un portafoglio di marchi nel tentativo di coprire l'intero spettro delle possibilità di contraffazione.

## **Capitolo VIII – L'imitazione dei prodotti agroalimentari italiani nel mondo: il fenomeno dell'*italian sounding*.**

### **1) Considerazioni preliminari.**

L'*italian sounding* rappresenta la forma più diffusa e subdola di imitazione del *made in Italy* sia nel settore industria agroalimentare, sia nell'industria in generale.

Nel passato, gli italiani emigrati in altri paesi europei ed *extra* europei avviavano attività industriali anche nel settore alimentare, producendo ingredienti primari, oppure cibi e bevande di trasformazione appartenenti alla propria tradizione. Per ovvi motivi logistici e di conservazione (nel XIX secolo il trasporto sarebbe dovuto avvenire via nave e senza la disponibilità di celle frigorifere o comunque adatte alla conservazione di medio termine), gli ingredienti utilizzati non potevano provenire, che in minima parte, dall'Italia.

Al momento della vendita al dettaglio, i prodotti erano marchiati con il nome del titolare italiano o con altri nomi commerciali italiani ed accompagnati da immagini o *slogans* che rievocavano l'Italia. Si trattava di una scelta di mercato logica, in un'epoca in cui non vi erano regole sulla confezione, sull'etichettatura, sugli ingredienti: non si poteva quindi parlare di ambiguità o trasparenza. Addirittura, in molti casi, in tali paesi le imprese venivano regolarmente registrate ed i prodotti brevettati nella loro composizione con i loro nomi e loghi.

Nell'evoluzione del mercato, dunque, la ricerca da parte degli imprenditori italiani di nuovi mercati di consumo si è scontrata con la presenza di un'offerta « italianeggiante » già esistente e perfettamente legale. Non solo, alcune di tali imprese straniere, divenute con il tempo vere e proprie multinazionali, avevano a loro volta ampliato il proprio mercato estendendosi su altre nazioni e continenti, fino a toccare la stessa Italia.

Gli esempi sono innumerevoli e si differenziano sia per natura merceologica, sia per paese. Alcuni si avvicinano alla vera e propria clonazione del nome, sfruttando le carenze legislative dei paesi di distribuzione finale: il *parmesan*, diffuso in molti paesi del mondo; il *pecorino Romano* prodotto nell'Illinois con latte di mucca anziché di pecora; il *Parma* venduto in Spagna senza alcun rispetto delle regole del disciplinare del Parmigiano Reggiano; la *Fontina danese*.

In altri casi, invece, è stata usata più semplicemente l'immagine della bandiera italiana o di simboli di italianità sulle confezioni. La lista è lunga: il *Pompeian olive oil*, che non ha nulla a che fare con i famosi scavi ed è prodotto nel Maryland; il *Romulo*, prodotto dalla Spagna con la raffigurazione in etichetta di una lupa che allatta Romolo e Remo. Ancora, *spaghetti*, *pasta milanese*, tagliatelle e capellini *milaneza* prodotti in Portogallo, fusilli tricolore *Di Peppino* prodotti in Austria, sono solo alcuni degli esempi ulteriori. Tra le bevande, si segnala l'*Amaretto Venezia* prodotto in Germania in una bottiglia la cui forma imita quella dell'Amaretto di Saronno, il caffè *Trieste italian toast espresso*, prodotto in California con confezione tricolore.

Molte aziende si sono affermate nel mercato dell'italianità, più o meno in buona fede, nel corso degli anni utilizzando segni distintivi del *made in Italy* agroalimentare e adottando strategie di *marketing* che inducono il consumatore straniero ad attribuire ai prodotti commercializzati caratteristiche d'eccellenza.

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

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

Per giungere ad un pareggio della bilancia commerciale del settore agroalimentare italiano, ad importazioni invariate, sarebbe sufficiente recuperare quote di mercato estero per un controvalore economico pari al 6,5 per cento dell'attuale volume d'affari dell'*italian sounding*. Il recupero di quote di mercato per un controvalore economico superiore al 6,5 per cento avrebbe, viceversa, assicurato un *surplus* della bilancia commerciale, con effetti positivi sul Pil del comparto agroalimentare e dell'intero sistema paese.

Il mercato nord americano sviluppa complessivamente 24 miliardi di euro di fatturato *italian sounding* in confronto ad un *export* di prodotti alimentari autentici pari a circa 3 miliardi di euro. Anche il mercato europeo contribuisce in maniera significativa alla diffusione dell'*italian sounding*, con un fatturato, nel 2009, superiore al nord America (26 miliardi di euro pari al 43,3 per cento del totale), contro un *export* alimentare che vale circa 13 miliardi di euro (ma inferiore al dato americano se rapportato al valore delle esportazioni). Negli altri paesi (*extra Ue* ed *extra nord America*) l'*italian sounding* vale 10 miliardi di euro contro un *export* dei prodotti *made in Italy* che vale 4 miliardi di euro.

In tali paesi l'*italian sounding* nell'agroalimentare, allorché non sconfini in contraffazione di marchio vera e propria non è, in linea di massima, perseguibile ed anche in caso di violazione di *brand*, è necessario sottolineare che se il titolare di un marchio registrato in Italia pretende la modifica di un marchio simile (o uguale) già registrato in un paese terzo, è assai probabile invece che proprio il titolare del marchio italiano dovrà in realtà modificare il marchio stesso (o a dover acquistare il *brand* dal proprietario locale) per poter esportare quel tipo di prodotto nel paese di riferimento.

Nei paesi terzi, anche i cosiddetti « marchi di qualità europei » dell'alimentare, Dop e Icg, sono riconosciuti. Solo in caso di cibi nocivi per la salute è rinvenibile una qualche forma di tutela, peraltro assicurata in tale ipotesi anche ai prodotti locali e quelli importati.

Al riguardo giova ricordare che sono proprio i motivi sanitari storicamente alla base della particolare protezione accordata all'origine geografica del cibo nei paesi dell'Unione e quindi anche in Italia. La tutela offerta dalla tracciabilità, peraltro, fino a poco tempo fa, riguardava solamente, a livello europeo, i cibi « di qualità » Dop e Icg, e non quelli comuni. Nessuna ragione economica, quindi, ma esclusivamente motivazioni di ordine igienico/sanitario a giustificare la tracciabilità.

Se si prescinde dalla vera e propria copia del marchio, infatti, per tutti gli altri prodotti industriali il Codice doganale aggiornato (Regolamento n. 2008/450/CE), impone un'indicazione dell'origine di tipo imprenditoriale e non geografico. Non importa da dove realmente provenga il prodotto o i suoi componenti, quel che deve essere chiaro al consumatore è il responsabile dello stesso. Se, quindi, le merci interamente ottenute in un unico paese o territorio sono considerate originarie di tale paese o territorio, le merci alla cui produzione hanno contribuito due o più paesi o territori sono considerate originarie del paese o territorio in cui hanno subito l'ultima trasformazione sostanziale (articolo 36). La delocalizzazione produttiva, insomma, è ammessa e anzi incentivata.

L'Italia è andata oltre, proibendo, anche se solo per i prodotti importati già finiti all'interno del paese (fermo restando che per i prodotti trasformati in Italia valevano le disposizioni del Codice doganale), in tutto il comparto industriale, l'utilizzo di marchi di aziende italiane (articolo 17, comma 4, legge n. 99 del 2009) e l'uso del marchio, da parte del licenziatario o del titolare, con modalità tali da indurre il consumatore a ritenere che il prodotto o la merce sia di origine italiana (articolo 16 del decreto legge n. 135 del 2009).

Questa forma di tutela dal fenomeno dell'*italian sounding* accordata a tutti i prodotti, anche fuori dal settore agroalimentare, oltre a non trovare riscontro in ambito europeo, non invalidava la maggiore protezione garantita al comparto agricolo. Lo stesso destino era riservato dalla legge n. 55 del 2010, che introduceva una disciplina speciale a tutela del *made in Italy*, per i prodotti tessili, calzaturieri e di pelletteria, finiti o addirittura intermedi.

Nonostante l'orientamento del legislatore italiano, in realtà mitigato dal fatto che non si vieta l'apposizione di marchi italiani su beni

prodotti all'estero, ma si prescrive che l'origine straniera dei prodotti stessi sia resa evidente all'acquirente, il distacco con l'approccio europeo è evidente.

La scollatura fra la visione nazionale e quella europea si riduce se si considera nuovamente l'ambito agroalimentare. Al riguardo si ricorda che la Corte di giustizia europea da sempre sostenitrice (causa C-13/78 del 12 ottobre 1978) dell'incompatibilità del mercato unico con i sistemi che impongono l'indicazione della provenienza geografica (non di quella imprenditoriale) di componenti e prodotti industriali, ha affermato (recentemente con la causa C-325/00 del 5 novembre 2002) la necessità che l'indicazione della provenienza dei prodotti agroalimentari si basi su caratteristiche e qualità dipendenti essenzialmente dal luogo di origine.

Più in generale, la lotta all'*italian sounding* ha iniziato a trovare un supporto normativo, sia pure per così dire indiretto, nel 2000, a seguito del verificarsi di situazioni che hanno destato particolare allarme (quali, ad esempio, la *Bse* bovina). Il Regolamento (CE) n. 1760 del 17 luglio 2000, imponeva, infatti, la rintracciabilità della carne bovina. Con il Regolamento n. 178 del 2002 la rintracciabilità fu prevista anche per altri prodotti mediterranei, fino ad arrivare con il Regolamento n. 21 del 2004 all'estensione della rintracciabilità agli animali di carne ovina e caprina. La rintracciabilità permetteva, a ritroso, di ricostruire il percorso dell'alimento.

Tale strumento era certamente finalizzato a tutelare il consumatore ma operava secondo un principio di precauzione e di eventuale individuazione dei responsabili dei comportamenti lesivi della salute dei consumatori che prevedeva una sorta di « responsabilità oggettiva » del produttore in caso di difetto del prodotto. Anche la normativa interna, principalmente il decreto ministeriale del 27 maggio 2004, seguiva tale principio, tant'è che veniva operata la scelta di differenziare i sistemi tecnici per realizzare la rintracciabilità in base alla filiera produttiva.

L'*italian sounding* era ed è qualcosa di più sofisticato, un problema affrontabile solamente con strumenti che prescindono da una necessaria ma non sufficiente tutela « igienica » di base del settore alimentare.

L'articolo 18 del Regolamento n. 178/2002/CE stabiliva che lo strumento attuativo per la rintracciabilità sarebbe stato l'etichettatura. Gli alimenti immessi sul mercato avrebbero dovuto essere etichettati in conformità alle legislazioni nazionali e, nel caso italiano, alle disposizioni dettate dal decreto legislativo n. 206 del 6 settembre 2005 (Codice del consumo), che ancora facevano riferimento alla sede legale del produttore o dell'importatore europeo, al paese di origine (solo se *extra* Ue) e ai materiali impiegati.

A livello europeo, la questione sembra arrivata ad un punto di svolta con l'approvazione, da parte del Parlamento europeo, di una nuova legislazione che influisce, ancora una volta indirettamente, sull'origine geografica degli alimenti. Dopo la direttiva 13/2000/CE, che imponeva l'indicazione di origine per alcune carni e per il cioccolato, e la direttiva 2003/89/CE, relativa agli ingredienti, la nuova normativa impone per le carni di maiale, di pecora, di capra

e di pollo, l'indicazione del paese di provenienza, già prevista per le carni bovine. Restano però esclusi gli ingredienti, dei quali non si deve indicare l'origine.

A vantaggio del contrasto all'*italian sounding*, sebbene solamente a livello europeo, sta il principio che proibisce simboli ed indicazioni posti in etichetta riferiti in qualche modo ad una nazione e allo spirito e alla suggestione di un determinato paese.

Da implementarsi in due anni, questa direttiva, che aumenta le garanzie di sicurezza per il consumatore ma solo parzialmente accresce la conoscenza dell'origine degli ingredienti singoli dei cibi trasformati, non Dop o Icg, lascia comunque fuori dal suo campo di applicazione molti prodotti dell'agricoltura e dell'industria agroalimentare, per i quali non è obbligatoria l'indicazione d'origine, rendendone di fatto impossibile la tracciabilità. Per pasta, formaggi, latte a lunga conservazione, derivati del pomodoro, frutta e verdura trasformate, derivati dei cereali, l'indicazione della loro provenienza è lasciata all'iniziativa del produttore o importatore.

La conseguente asimmetria informativa dovuta alla mancata indicazione d'origine di tali prodotti di largo consumo, si traduce inevitabilmente in un'opportunità per tutte quelle imprese dell'industria alimentare che, spinte dall'esigenza di abbattere i costi di produzione, decidono di modificare le proprie strategie di approvvigionamento di materie prime, rivolgendosi prevalentemente o esclusivamente ai mercati esteri piuttosto che a quello interno.

In assenza di etichettatura d'origine, la scelta di importare dall'estero materie prime piuttosto che acquistarle in Italia è una strategia a rischio zero dal punto di vista dell'appetibilità e del successo del prodotto immesso sul mercato, essendo i consumatori del tutto ignari che dietro marchi, colori e *slogans* pubblicitari che evocano l'italianità, ci sono prodotti che di italiano hanno poco o nulla.

Vi è poi un rischio per l'intera filiera agricola italiana, in termini sia economici (riduzione della produzione agricola, dei prezzi all'origine e della possibilità di accesso alla rete della grande distribuzione), sia occupazionali (chiusura delle aziende, cassa integrazione, disoccupazione).

Infine, rimane l'inganno ai consumatori, che non sono messi in grado di distinguere tra un prodotto di filiera agricola tutta italiana (vero made in Italy) e un prodotto importato dall'estero, finendo per operare scelte di consumo basate esclusivamente sul prezzo. (16)

Al di fuori dall'Unione europea, invece, nessuna novità. Le uniche soluzioni percorribili, ad oggi, sono l'adozione di campagne informative presso i consumatori esteri, l'intensificazione dei controlli e delle iniziative giudiziarie, laddove ve ne siano i presupposti fattuali (vera e propria clonazione del nome, dell'etichetta e similari) e legali. In molti casi, infatti, l'impresa straniera che utilizza il marchio italiano lo ha realmente registrato nel paese, concretizzando una situazione tale per cui, paradossalmente, sarà l'esportatore italiano a dovere modificare il nome del proprio prodotto al momento dell'esportazione.

---

(16) Fonte: Documento Eurispes sulle Agromafie.

In ogni caso, la prospettiva migliore sarebbe quella della creazione di un accordo vincolante sul commercio internazionale all'interno del *Wto* e l'estensione a tutti i prodotti dell'obbligo di indicare in etichetta l'origine dei componenti alimentari.

## **2) L'impatto economico dell'*italian sounding* sulla filiera agricola italiana: proiezioni dettagliate.**

I prodotti tipici rappresentano un'importante opportunità per l'agroalimentare nazionale nell'ambito dei mercati mondiali, in quanto offrono ai consumatori di tutto il mondo elevati *standards* qualitativi, oltre ad evocare la tanto ammirata tradizione italiana.

La contraffazione e l'imitazione dei prodotti Dop e Igp, quindi, producono danni i cui effetti non si limitano ad un'unica impresa o ad una singola fase produttiva. Il valore sottratto alla nostra produzione agricola, stimabile intorno ai 3 miliardi di euro, pesa sull'intera filiera impegnata nelle produzioni di qualità, giacché, ad esempio, quasi il 67 per cento dei suini macellati e il 47 per cento del latte vaccino prodotti in Italia sono utilizzati per la produzione di Dop.

Secondo le stime di Federalimentari, rese alla Commissione del corso dell'audizione del 9 marzo 2011 e quelle dell'Istituto nazionale per il commercio con l'estero, fornite alla Commissione nell'audizione del 12 gennaio 2011, i due fenomeni recano un danno alle imprese italiane, in termini di esportazione, pari a circa 60 miliardi di euro, di cui 5-6 miliardi causati dalla contraffazione vera e propria e 54-55 miliardi dall'*italian sounding*.

In Europa, i prodotti italiani sono imitati per un valore che raggiunge i 26-27 miliardi di euro, a fronte di esportazioni per 13 miliardi di euro. In pratica, per ogni prodotto originale esportato nell'Unione, ne esistono due imitati in Europa.

Quanto agli Stati Uniti, in particolare nel nord America, la situazione è ancora più negativa perché l'Italia esporta prodotti per un valore di 3 miliardi di euro ma esistono in quei mercati ben 24 miliardi di valore di prodotti riferibili all'*italian sounding* (ovvero, il rapporto è di otto volte superiore a ciò che l'Italia esporta).

Secondo le stime fornite dalla Confederazione italiana agricoltori nel corso dell'audizione svolta presso la Commissione il 19 aprile 2011, il *business* legato all'agropirateria internazionale nei confronti dei prodotti agroalimentari *made in Italy* ammonta a 60 miliardi di euro.

Nel caso dei formaggi, ad esempio, è stato stimato che, in assenza di prodotti imitativi, il potenziale fatturato aggiuntivo per le imprese nazionali sarebbe superiore a 4 miliardi di dollari. Nel caso del Parmigiano e del Provolone, il prodotto autenticamente italiano è stimabile in appena il 3-4 per cento del totale dei prodotti cosiddetti *italian sounding*.

Secondo, un'ulteriore indagine effettuata dall'Istituto per il commercio estero e dalla Camera di commercio di Parma nel 2006, l'imitazione dei prodotti agroalimentari italiani nel mercato nord americano è riconducibile ad aziende che rispondono a quattro profili principali: piccole e piccolissime aziende, tipiche della tradizione

italoamericana, a diffusione locale; aziende di medie dimensioni, indipendenti, a diffusione nazionale; linee di *private label* delle principali catene di supermercati; aziende controllate dalle grandi multinazionali del cibo, americane e non (quest'ultima categoria è di gran lunga la più diffusa, essendo l'unica che può contare su una grande capacità di distribuire e promuovere i propri prodotti.

In quasi tutte le categorie analizzate sono state rilevate aziende controllate da Conagra, Kraft, Nestle', Heinz Unilever, General Mills, Campbell, Sara Lee. (17)

Tra il 2001 e il 2010, il fenomeno dell'*italian sounding* è aumentato del 180 per cento, con un andamento allarmante ma molto differenziato a seconda dei mercati. Delle impressionanti stime relative al valore totale del fenomeno nel mercato europeo si è già accennato.

Il fenomeno raggiunge dimensioni ingenti in Germania ed Olanda, con 3 prodotti imitati per ogni prodotto originale; in Francia tale rapporto scende a 2 imitazioni per prodotto originale, mentre in Gran Bretagna e nei paesi scandinavi per ogni prodotto italiano ne è presente uno imitato.

In Canada, negli Stati Uniti e nel centro America dove, come sopra descritto, la mancanza di tutela legale di alcuni marchi italiani genera un fatturato di contraffazione pari a 3 miliardi di euro e un fatturato di 24 miliardi derivante dall'*italian sounding*, il rapporto tra prodotti originali e imitati è addirittura di uno a otto e colpisce principalmente i settori dei sughi per pasta (97 per cento delle imitazioni), delle conserve sott'olio e sotto aceto (94 per cento delle imitazioni), dei pomodori in scatola (76 per cento delle imitazioni) e dei formaggi (15 per cento delle imitazioni).

I principali mercati dell'Unione europea in cui si verificano fenomeni di contraffazione o di imitazione sono la Germania, la Francia, il Regno Unito ed i paesi Scandinavi, mentre i principali mercati *extra* Ue sono gli Stati Uniti, il Messico, il Brasile, il Canada, l'Australia, la Nuova Zelanda, la Russia e la Turchia.

Questi dati mostrano che, da una parte, la riduzione del fenomeno della contraffazione rappresenterebbe una spinta immediata per l'*export* alimentare italiano mentre, dall'altra, la riduzione dell'*italian sounding* favorirebbe il nostro *export* nel medio periodo. Se consideriamo, infatti, che la contraffazione ha un valore pari a quasi un terzo delle nostre esportazioni, si comprende in quali termini la lotta alla contraffazione potrebbe rappresentare una consistente fonte di reddito, quasi immediato per l'industria alimentare.

Ciò permetterebbe, altresì, di garantire e mantenere la fiducia nei nostri prodotti da parte dei consumatori, mentre i produttori riceverebbero quei benefici economici che adesso gli sono negati.

Secondo una indagine condotta dalla Coldiretti (citata nel Rapporto *Fare Ambiente*), il falso *made in Italy* negli Usa è pari, mediamente, all'80 per cento del valore al consumo per la pasta (per

---

(17) Fonte: Documento consegnato dalla Confederazione italiana agricoltori in occasione dell'audizione svolta il 19 aprile 2011 presso la Commissione ed acquisito agli atti con protocollo n. 0028-001.

un valore al consumo di 639 milioni di dollari), al 44 per cento per il vino (pari a 541 miliardi di dollari), al 90 per cento per i formaggi (1,96 miliardi di dollari) e al 50 per cento per l'olio (333 miliardi di dollari), per una media complessiva del 70 per cento per tali prodotti (3,5 miliardi di dollari).

Se nel nord America si potessero tutelare efficacemente le denominazioni dei prodotti, l'*export* italiano avrebbe un potenziale tre volte superiore all'attuale, pari a 9 miliardi di euro. In quest'area, infatti, secondo stime dell'Ice, solo un prodotto su tre è effettivamente *made in Italy*.

Tra i prodotti alimentari più imitati, al primo posto, c'è il formaggio. Fra tutti primeggia il Parmigiano Reggiano, per il quale non mancano esempi di *italian sounding*: *Parmesan*, *Reggianito*, *Pamesello* e via dicendo. Solo negli Stati Uniti le imitazioni dei nostri formaggi certificati fruttano ben 2 miliardi di dollari. Interessante anche il caso del Pecorino romano, esportato negli Usa per una quota pari a circa tre quarti del totale esportato. Le esportazioni verso questo mercato, pari nel 2008 a 81 milioni di euro, sono diminuite del 15 per cento rispetto al 2000. Il continuo calo delle esportazioni di questo prodotto è determinato, tra le altre cose, dalla massiccia presenza di prodotti di origine sudamericana o estera con nomi simili ad un prezzo inferiore.

Si pensi al solo mercato di New York che mostra una presenza di prodotti *italian sounding* variabile da un minimo del 14 per cento ad un massimo del 49 per cento del totale presente sugli scaffali dei supermercati, la maggior parte dei quali è ingannevole riguardo alla reale provenienza. I prodotti maggiormente soggetti a contraffazione risultano, da un'indagine campionaria sul mercato di New York, sughi per pasta (63 per cento), paste fresche (58 per cento), paste alimentari (34 per cento), formaggi (30 per cento), affettati (23 per cento), pomodori in scatola (6 per cento).

### 3) Il caso Simest.

Il caso Simest, così come esposto alla Commissione in sede di audizione dal presidente di Coldiretti, Sergio Marini, e come evidenziato dal Rapporto sui crimini agroalimentari in Italia, pubblicato dall'Eurispes nel 2011, riguarda una tipica ipotesi di falso *made in Italy* realizzato dalla società in questione.

La Simest Spa, acronimo di Società italiana per le imprese miste all'estero, è una società per azioni istituita con la legge n. 100 del 24 aprile 1990, successivamente modificata dall'articolo 20 del decreto legislativo n. 143 del 1998. Il capitale sociale è detenuto a maggioranza dal Governo italiano (76 per cento), mentre la restante parte è partecipata da una serie di soggetti privati: banche, imprese, e associazioni imprenditoriali fra cui San Paolo Imi Spa, Unicredit Spa ed Eni Spa. (18)

---

(18) Fonte: sito internet [www.simest.it](http://www.simest.it).

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

L'internazionalizzazione di un'impresa, infatti, non è solo il tratto distintivo della crescita e dell'affermazione della stessa su un mercato più ampio, bensì rappresenta una scelta obbligata per la sopravvivenza dell'impresa medesima. Pertanto, l'assistenza offerta dallo Stato alle società che percorrono questa strada rappresenta senza dubbio una scelta lungimirante.

Nel caso di specie la Simest Spa risulta detentrica di una quota minoritaria della Roinvest Srl, società facente capo alla famiglia Pinna, quest'ultima proprietaria di un'importante azienda in Sardegna di prodotti tipici italiani, la Roinvest controlla, a sua volta, la Lactitalia Srl, società che in Romania, vicino a Timisoara, produce formaggi ottenuti con latte ungherese e romeno recante però marchi che richiamano il *made in Italy* grazie ad appellativi quali *Dolce Vita*, *Toscanella*, *Pecorino* ma anche prodotti come mascarpone, ricotta, mozzarella, caciotta.

La Coldiretti, che ha segnalato questa situazione come una chiara fattispecie di falso *made in Italy*, avverte come tale fenomeno costituisca uno dei fattori alla base della crisi di mercato del Pecorino italiano, spesso sostituito da formaggi – specie sul mercato americano – che si fregiano di questo nome pur non essendo prodotti né con latte italiano, né in Italia.

Secondo la Coldiretti quindi, il caso Simest testimonierebbe una situazione paradossale. Da un lato, lo Stato italiano sarebbe portavoce delle esigenze delle aziende italiane, come nel caso della presentazione dello schema di decreto ministeriale recante « Norme in materia di etichettatura del latte sterilizzato a lunga conservazione, del latte Uht, del latte pastorizzato microfiltrato, del latte pastorizzato ad elevata temperatura, nonché dei prodotti lattiero caseari », voluto dall'ex ministro delle politiche agricole Zaia, con il quale si intendeva introdurre l'indicazione obbligatoria in etichetta dell'origine dei prodotti alimentari; dall'altro, però, tramite la Simest Spa, esso avrebbe incentivato e partecipato alla produzione (nonché all'immissione sul mercato) di pecorino prodotto in Romania, con latte rumeno sotto un marchio richiamante palesemente l'italianità.

La questione è stata oggetto di una vertenza giudiziaria. Tenuto conto della documentazione fornita dalla Coldiretti, le parti contraenti (Coldiretti, F.lli Pinna Industria Casearia Spa e Roinvest Srl) sono state convocate in data 4 luglio 2011 innanzi al Tribunale di Sassari. Alla data di redazione della presente relazione non sono noti gli esiti dell'udienza in argomento.

### **Capitolo IX – Missione di studio a Bruxelles.**

Una delegazione della Commissione ha svolto, nei giorni dal 28 al 30 marzo 2011, una missione di studio a Bruxelles al fine di approfondire l'analisi dei fenomeni della diffusione delle merci

contraffatte e delle merci usurpative in campo commerciale mediante lo studio delle iniziative di contrasto intraprese dalle istituzioni e dagli organismi competenti dell'Unione europea.

Nel dettaglio il programma ha previsto incontri con rappresentanti della:

- Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea (dottor Vincenzo Grassi e dottoressa Paola Amadei);
- Direzione generale Taxud (fiscalità e unione doganale, audit e lotta antifrode) della Commissione europea (dottoressa Caroline Eder);
- Direzione generale dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode – Olaf (dottor Giovanni Kessler);
- direzione generale Affari interni della Commissione europea (dottor Stefano Manservigi);
- Direzione generale mercato interno e servizi della Commissione dell'Unione europea, presso cui è incardinato l'Osservatorio europeo per la contraffazione e la pirateria (dottor Alvydas Stancikas e dottoressa Corinna Ullrich).

### 1) Direzione generale Taxud.

La Direzione generale Taxud (Fiscalità e unione doganale, audit e lotta antifrode) della Commissione europea ha segnalato alla delegazione della Commissione che il documento guida europeo per il contrasto della contraffazione è costituito dal piano d'azione doganale contro la violazione dei diritti della proprietà intellettuale per il periodo 2009-2012 espressamente concepito dal Consiglio europeo per contrastare il fenomeno a livello doganale.

Il documento citato focalizza alcuni aspetti sui quali il Consiglio europeo invita la Commissione ad agire. Nel dettaglio, si tratta delle piccole spedizioni effettuate via posta che sfuggono al controllo doganale, delle spedizioni effettuate tramite corriere espresso e delle vendite effettuate tramite *internet*. Un altro aspetto fondamentale riguarda la necessità di portare avanti un'opera di informazione significativa dei consumatori circa lo stretto legame intercorrente tra la contraffazione e la criminalità organizzata.

Nell'ambito della cooperazione con le imprese, un'ulteriore iniziativa intrapresa dalla Dg Taxud è quella di creare un sistema informatico – sul modello del sistema Falstaff già operativo nelle dogane italiane di cui si è detto nel presente documento – chiamato *Copis*, finalizzato a garantire ai titolari di diritti e brevetti la protezione dei propri diritti di proprietà intellettuale a livello elettronico.

Nell'ambito della cooperazione internazionale sono stati siglati vari accordi specifici con paesi dell'America centrale, dell'America latina e dell'Asia, ma di particolare importanza è considerato il piano

d'azione doganale specifico stipulato con la Cina. Questo piano prevede quattro azioni chiave:

- uno scambio ed un'analisi sistematici delle informazioni riguardanti le merci confiscate o sequestrate nell'ambito delle operazioni doganali tra Unione europea e Cina. Ciò consentirà alle dogane di ottenere dati preziosi per studiare il *trend* della contraffazione in tempo reale;
- la creazione di una rete doganale nei porti e negli aeroporti strategici cinesi ed europei per individuare le spedizioni che presentano un elevato rischio in generale;
- il miglioramento dello scambio di informazioni tra le differenti amministrazioni competenti a controllare le merci in arrivo ed in partenza, al fine di monitorare più efficacemente le merci contraffatte;
- una più efficace azione di controllo da parte della polizia cinese competente a bloccare nei porti merci eventualmente contraffatte nei confronti delle operazioni di esportazione verso il territorio comunitario.

La Dg Taxud cura inoltre la pubblicazione annuale delle statistiche relative alla contraffazione. Dai dati relativi al 2009, risulta che l'Italia è al secondo posto dopo la Germania per inchieste aperte in materia di contraffazione.

Quanto al problema relativo all'armonizzazione delle tariffe portuali ed alla standardizzazione del sistema dei controlli nei porti è stato segnalato alla delegazione della Commissione che tanto la materia delle tariffe portuali quanto quella dei criteri di applicazione del codice doganale comunitario sono di competenza del legislatore nazionale ed esulano dalla competenza delle istituzioni comunitarie.

## 2) L'Olaf.

Nata nel 1999, l'Olaf è l'unica struttura investigativa dell'Unione europea ed ha due mandati:

- svolgere indagini cosiddette « interne » a tutte le Istituzioni europee, organismi europei ed agenzie su fatti di frode, corruzione e su episodi di condotta grave, nonché svolgere indagini cosiddette « esterne », ma solo nel caso in cui vi sia una frode che reca un danno diretto alle finanze dell'Unione europea;
- occuparsi di *policy making*, ossia facendo uso di questa esperienza investigativa, elaborare strategie in materia di prevenzione e repressione delle frodi.

Per quanto riguarda la contraffazione, il direttore generale Kessler ha segnalato alla delegazione della Commissione che l'Olaf non ha un mandato specifico sulla materia anche se, a suo avviso, tra le frodi che arrecano un danno, un'incidenza negativa sul bilancio

dell'Unione europea, può essere annoverata senza dubbio anche la contraffazione che proviene dall'esterno dei confini europei. Ciò in quanto la contraffazione dei beni comporta anche una condotta che concretizza un'ipotesi di evasione fiscale con correlato danno al bilancio europeo.

È stata segnalata inoltre la necessità di creare un punto di riferimento europeo per le agenzie operative degli Stati membri sull'anticontraffazione.

Tale punto di riferimento, a giudizio del direttore generale, dovrebbe essere rappresentato proprio dall'Olaf, struttura nella quale costituire un'unità speciale per la lotta alla contraffazione.

Il direttore generale ha, altresì, precisato che l'Olaf lavorerebbe in stretto contatto da un lato con la Dg Taxud della Commissione europea, la quale sarebbe competente per gli aspetti normativi sulla contraffazione, dall'altro, con l'Osservatorio europeo sulla contraffazione e la pirateria che continuerebbe a costituire un utile centro di raccolta dati sul fenomeno a fini statistici.

### **3) Direzione generale affari interni della Commissione europea.**

Il dottor Stefano Manservigi, direttore generale, ha precisato che la Direzione generale affari interni della Commissione europea si occupa di contraffazione solo in quanto connessa alla lotta alla criminalità organizzata.

Sul piano quantitativo ha ricordato che, secondo stime dell'Ocse, il valore del giro d'affari legato alla contraffazione è di circa 250 miliardi di euro a livello globale. Tale cifra potrebbe essere raddoppiata se si considerasse anche la pirateria informatica.

Quanto a quest'ultimo settore, il direttore della Direzione generale affari interni della Commissione europea ha aggiunto l'allarmante dato secondo cui le aziende hanno a disposizione un periodo massimo di 5 giorni per ripagare i propri diritti prima che il prodotto immesso nel mercato venga piratato.

Secondo la Direzione generale affari interni pertanto è prioritario individuare alcune forme di prevenzione e repressione comune del fenomeno a livello europeo. Ciò vuol dire in primo luogo:

- sul piano della prevenzione, definire fattispecie di reato — *eurocrimes* — prevedendo sistematicamente, quali delitti europei, la frode e la pirateria della proprietà intellettuale. Di recente, è stata affrontata questa problematica nell'ambito di una proposta normativa sul *cyber crime*, più precisamente sulla criminalità che utilizza i *network* informatici;

- evitare la frammentazione degli attori impegnati alle frontiere nella lotta alla contraffazione attraverso la creazione di un coordinamento europeo della lotta alla contraffazione. A tal fine, la Direzione generale affari interni individua in Europol l'organismo più adeguato al compito potendo attuare immediatamente, per statuto, misure preventive e repressive che prevedano la cooperazione di più forze di polizia;

- studiare, a livello legislativo, le soluzioni migliori per arginare questi fenomeni evidentemente in crescita.
- promuovere accordi con i paesi terzi presso cui hanno origine le merci contraffatte ovvero i fenomeni di pirateria finalizzati a fissare *standards* comuni sulla base dei quali obbligare tali paesi ad una cooperazione più efficace.

Con riferimento specifico all'armonizzazione in tutti gli Stati membri dell'Unione europea delle sanzioni penali per i delitti che offendono la proprietà intellettuale e la proprietà industriale, il direttore generale dott. Manservigi ha segnalato alla delegazione della Commissione che molti Stati membri si sono dimostrati contrari a una tale evenienza sia per questioni di sovranità nazionale, sia per questioni di diversa qualificazione dei delitti e quindi di diversa organizzazione dei segmenti di pena.

#### **4) Osservatorio europeo per la contraffazione e la pirateria.**

L'Osservatorio europeo per la contraffazione e la pirateria è stato istituito per raggiungere i seguenti obiettivi:

- raccogliere dati, messi a disposizione anche dai privati, per fornire un quadro completo dei predetti fenomeni alla Commissione europea;
- formare delle posizioni politiche comuni in merito alla lotta alla contraffazione perché spesso il fenomeno è talmente diffuso da rendere difficile anche solo individuare le azioni di contrasto da attuare;
- diffondere tra i consumatori una consapevolezza sui rischi legati alla contraffazione ed alla pirateria;
- facilitare lo scambio di conoscenze e buone prassi tra gli Stati membri impegnati nel contrastare i fenomeni. In questo senso, conoscere i successi ottenuti in altri paesi può aiutare ad organizzare meglio il proprio sistema anticontraffazione. La difficoltà maggiore nel contrasto dei fenomeni, secondo l'Osservatorio, riguarda il coordinamento tra tutti i soggetti che hanno diverse competenze nella lotta contro la contraffazione e la pirateria.

È stato, inoltre, segnalato che il personale e le risorse adibite all'Osservatorio non sono assolutamente sufficienti per garantire risultati adeguati e, per sopperire a queste carenze, è stato proposto di trasferire le competenze dell'Osservatorio all'Agenzia europea per l'armonizzazione del mercato interno (marchi, disegni e modelli) con sede ad Alicante.

È stato segnalato, infine, che i dati a disposizione dell'Osservatorio provengono soprattutto dalle dogane. Queste cifre si riferiscono soltanto ai prodotti che, dall'esterno, entrano nell'Unione europea. Essi non riflettono, pertanto, la vera dimensione dei fenomeni. Inoltre,

vi sono Stati membri che sono più attivi rispetto ad altri per quanto riguarda i controlli alle dogane (ciò si riflette anche sull'attività di queste ultime e nelle cifre da queste fornite).

#### **5) Considerazioni finali.**

In sintesi, alla luce dei dati e delle informazioni raccolte nel corso della missione di studio svolta dalla delegazione della Commissione è emerso che la lotta globale alla contraffazione, da una parte richiede uno sforzo operativo (coordinare, appunto, le varie indagini in corso nei diversi paesi e concernenti casi di contraffazione e crimini connessi), e dall'altra un impegno di tipo analitico e strategico (raccogliere tutte le informazioni disponibili sul funzionamento legale dei settori industriali soggetti a contraffazione e sul funzionamento dell'intera filiera criminale dedita ai reati di falsificazione dei prodotti, assemblaggio e vendita degli stessi, fino al reimpiego dei capitali).

Se, a livello europeo, un singolo ente difficilmente può assumere una tale molteplicità di compiti, si segnala che i soggetti auditi nel corso della missione di studio, pur prospettando soluzioni differenti — stante il fatto che, a livello strutturale comunitario, sia la cooperazione giudiziaria, sia l'analisi strategica ed economica sono affidate ed incardinate sotto diverse Direzioni — hanno sottolineato l'importanza che la contraffazione sia contrastata a livello centrale da un *network* ristretto composto da diversi organi di coordinamento, fra loro intercomunicanti.

### **Conclusioni**

All'esito del lavoro compiuto in questi mesi dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sui fenomeni della contraffazione e della pirateria in campo commerciale, la presente relazione cerca di fornire un quadro d'assieme sufficientemente chiaro del sistema agroalimentare italiano e delle sue patologie.

Le numerose audizioni svolte, i documenti acquisiti agli atti dell'inchiesta, le missioni operate a livello nazionale e internazionale hanno permesso a tutti i membri della Commissione di meglio comprendere i meccanismi e le caratteristiche del processo produttivo di filiera di tale specifico settore, facendo emergere punti di forza e criticità, soprattutto avuto riguardo alla valorizzazione del prodotto italiano di qualità e a quelle dinamiche distorsive di tipo *contraffattivo* o *parassitario* che ne minano la reputazione e diffusione.

Ne emerge un quadro poliedrico e complesso, con diversi accenti positivi, che oggi si caratterizza soprattutto per la dimensione internazionale del fenomeno, fattore che offre opportunità ma impone anche limiti oggettivi alle azioni di contrasto dirette.

Ad ogni modo, il risultato di quanto ad oggi si è fatto o si sta facendo, con tutti gli attori in campo (Istituzioni, imprese, consumatori), aiuta e consente all'autorità politica una riflessione ponderata sulle proposte migliorative ovvero sui correttivi possibili che da più parti vengono avanzati sul piano dell'assetto normativo, dell'azione coordinata degli apparati istituzionali, della giusta informazione del consumatore e del necessario riconoscimento in chiave internazionale.

Si è trattato, in sostanza, di fotografare quanto già oggi funziona, e di registrare quali accorgimenti migliorativi ed innovativi potrebbero consentire di aggiornare ed ottimizzare certe procedure o assetti, tenuto conto dell'esperienza maturata sul campo e delle mutate esigenze del settore.

Lo scopo è quello di pervenire all'individuazione di proposte mirate che siano capaci di offrire regole chiare ed efficaci a tutela degli operatori economici, dei consumatori e di tutto il sistema paese.

### **Quadro normativo di riferimento: norme sostanziali e procedurali**

Sul piano dell'assetto normativo, il quadro di riferimento italiano può essere considerato, come sottolineato da più parti nel corso delle audizioni svolte, tra quelli maggiormente evoluti a livello dei paesi industrializzati, a testimonianza dell'attenzione e sensibilità del legislatore su questa specifica materia. Oggi il quadro civile e penale d'assieme consente di avere sul piano teorico una soddisfacente protezione, fatta salva qualche riserva sul piano dell'effettività della tutela, minata talvolta da lungaggini procedurali o eccessivi formalismi in sede giudiziaria.

Qualche criticità può palesarsi in chiave sistematica, tenuto conto della oggettiva stratificazione normativa creatasi nel tempo — considerati i diversi contesti storici e socio-economici in cui sono entrate in vigore le norme in materia — che ha prodotto in qualche caso

alcuni effetti distorsivi (è tuttora aperto il dibattito in dottrina sull'eventuale collocazione delle norme di tutela penale all'interno del Codice di proprietà industriale).

La vetustà di alcune disposizioni, ne consiglierebbe quindi una rivisitazione, in termini di condotte e relative sanzioni, che tenga conto delle mutate esigenze di protezione e tutela, da rapportare oggi a processi produttivi completamente cambiati e altamente tecnologici, a relazioni economiche di carattere più spiccatamente transnazionale nonché ai crescenti interessi della criminalità organizzata in materia di contraffazione.

Al riguardo si segnala che, con la riforma attuata in forza della legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia), è stato introdotto nel codice penale l'articolo 517-*quater*, recante una nuova fattispecie di delitto contro l'economia pubblica, relativo alla « Contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari ».

Con la medesima legge è stata prevista la competenza della procura distrettuale antimafia per il reato di cui all'articolo 416 del codice penale (Associazione per delinquere) finalizzato alla commissione dei delitti di cui agli articoli 473 e 474 del codice penale, rispettivamente riguardanti « Contraffazione, alterazione o uso di marchi o segni distintivi ovvero di brevetti, modelli e disegni », e « Introduzione nello Stato e commercio di prodotti con segni falsi ».

Tali novità legislative hanno evidentemente costituito un importante passo in avanti a maggior tutela dei prodotti agroalimentari di qualità.

Tuttavia, nel corso delle audizioni svolte dalla Commissione, è stato rilevato un difetto di coordinamento tra norme che potrebbe essere portato all'attenzione del legislatore.

L'articolo 51, comma 3-*bis*, c.p.p., novellato dalla citata legge 23 luglio 2009, n. 99, ha infatti radicato, come sopra ricordato, la competenza della procura distrettuale antimafia soltanto nel caso dell'associazione per delinquere finalizzata alla commissione dei delitti di contraffazione previsti dai citati articoli 473 e 474 del codice penale senza annoverare, nell'elenco dei delitti che costituiscono la spia dell'interesse della criminalità organizzata per la contraffazione, quello previsto dall'articolo 517-*quater* del codice penale in materia di « Contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari ».

In altri termini, non è ad oggi prevista la competenza della procura distrettuale antimafia e quindi il coordinamento della procura nazionale antimafia per la fattispecie di associazione a delinquere finalizzata alla realizzazione di condotte di contraffazione delle indicazioni di origine in materia agroalimentare.

Tale difetto di coordinamento, secondo i dati raccolti dalla Commissione, sembra confermato dal fatto che l'articolo 12-*sexies* della legge n. 356 del 1992 in tema di sequestro preventivo e confisca « per sproporzione », prevede il reato di associazione per delinquere, realizzato allo scopo di commettere delitti previsti non

solo *ex* articoli 473, 474, 517-*ter* ma anche *ex* articolo 517-*quater*, tra le fattispecie per le quali è consentito adottare un così efficace strumento ablativo dei beni e delle disponibilità economico-finanziarie dei responsabili.

Tali problemi di coordinamento tra norme, a parere della Commissione, andrebbero senza dubbio rimossi in quanto è stato ampiamente accertato in numerose indagini di criminalità organizzata, che Cosa nostra, la 'ndrangheta e la camorra sono sempre più interessate al settore agroalimentare.

La legge n. 99 del 2009 ha poi previsto l'abilitazione degli ufficiali di polizia giudiziaria ad effettuare operazioni sotto copertura ovvero a omettere/ritardare atti di propria competenza (ad esempio il sequestro penale) anche per finalità di contrasto dei reati di contraffazione riconducibili agli artt. 473 e 474 del codice penale. Anche in questo caso, secondo la Commissione, si potrebbe verificare l'opportunità di estendere tali poteri speciali degli appartenenti al personale specializzato delle Forze dell'ordine ai casi di contraffazione delle indicazioni geografiche o denominazioni di origine di prodotti agroalimentari *ex* 517-*quater* del codice penale.

Sul fronte della tutela del consumatore, pur esistendo una norma, l'articolo 518 del codice penale, che prevede la pena accessoria della pubblicazione della sentenza in caso di condanna per alcuni delitti nella materia delle frodi e delle false o fallaci indicazioni, si segnala che tale norma non menziona ai fini dell'applicazione della predetta pena accessoria la fattispecie di cui al più volte citato articolo 517-*quater* del codice penale.

Un intervento normativo che vada a colmare questa lacuna sarebbe rilevante perché permetterebbe ai cittadini consumatori di essere messi a conoscenza delle condotte illecite di determinati soggetti che utilizzano l'inganno in chiave commerciale, specie quando oggetto della loro condotta fraudolenta sono i prodotti agroalimentari contraddistinti da indicazioni geografiche o denominazioni di origine che ingenerano nel consumatore stesso particolare fiducia.

Tra l'altro, analoga forma di tutela è già prevista per i delitti di contraffazione in senso stretto dall'articolo 475 del codice penale. Una ragione in più per studiare l'estensione della pena accessoria anche al settore delle frodi nel settore agroalimentare, dove è più elevato il rischio per la salute collettiva.

Allo stesso modo, al fine di completare le misure di cui sopra, risulterebbe opportuno prevedere anche per il citato articolo 517-*quater*, la pena accessoria dell'interdizione temporanea dall'esercizio di una certa attività imprenditoriale, oggi prevista dall'articolo 448 del codice penale per i delitti di adulterazione o di commercio di sostanze destinate all'alimentazione (articolo 439 e seguenti del codice penale), in quanto l'attivazione di un circuito economico illecito trova un forte deterrente, piuttosto che nella pena detentiva, nell'impossibilità di svolgere attività professionali o imprenditoriali per un lasso di tempo sufficientemente apprezzabile.

Andrebbe poi ricercata una maggiore complementarietà — fatte salve le specificità intrinseche in ciascuna materia — tra le disposizioni che tutelano la qualità delle produzioni rispetto a quelle che invece

si occupano della salubrità del prodotto, così da rendere il sistema di prevenzione e controllo più efficace e incisivo. Si tratta, infatti, di fattispecie in qualche modo complementari se si osserva che la fiducia sulla qualità e bontà di un prodotto da parte di un consumatore viene associata, il più delle volte, alla stampigliatura sullo stesso della denominazione d'origine protetta.

Da ultimo merita una riflessione la problematica della vendita di prodotti contraffatti attraverso *Internet*. La rete rappresenta infatti un volano del commercio legittimo ed un mezzo indispensabile per raggiungere il mercato mondiale dei consumatori a costi limitati – con grande visibilità d'offerta e assoluta facilità d'accesso. L'anonimia dell'offerta o la facilità di simularne l'autenticità, la possibilità di scegliere tra un'amplissima tipologia di punti vendita virtuali, la disponibilità di sistemi di pagamento *online*, ovvero di una capacità logistico-distributiva che spesso non opera con tali approfondimenti sulle piccole spedizioni che interessano i consumatori finali, costituiscono tutti elementi che favoriscono un uso illecito della rete e quindi la stessa contraffazione via *web*.

Da più parti viene richiesta una regolazione più stringente delle disposizioni in materia e in particolare di quelle relative alla responsabilità dei *providers*, contemperando la tutela della proprietà intellettuale con le esigenze di garanzia della *privacy* e della libertà degli scambi. Sul piano tecnologico sarebbero necessari più penetranti strumenti di contrasto, anche valutando eventuali conseguenti modifiche alla disciplina dei diritti di proprietà intellettuale, *in primis* quella sul diritto d'autore.

### **Informazione/Educazione del consumatore e trasparenza della filiera.**

L'approccio alle problematiche relative alla contraffazione, non può essere affrontato esclusivamente in termini repressivi. A monte del sistema di regole e sanzioni in materia, non si può prescindere da un cambiamento dell'orizzonte culturale di cittadini e consumatori, i quali devono essere opportunamente formati ed informati (si potrebbe dire meglio educati), relativamente ai prodotti agroalimentari di qualità.

Occorre, dunque, agire con decisione, anche attraverso mirate campagne d'informazione, a partire già dal livello scolastico, nonché con iniziative di cooperazione che vedano coinvolte tutte le forze in campo, comprese le categorie produttive, per far comprendere ai cittadini i rischi che si corrono, soprattutto per la propria salute e sicurezza fisica, nel caso di comportamenti negligenti o superficiali.

Tali campagne d'informazione devono correre parallelamente al sistema dei controlli finalizzato ad evitare il ripetersi di pericolose situazioni di illegalità.

Tutto ciò nell'ottica di tutelare la fiducia del consumatore propenso, tendenzialmente, anche a pagare un prezzo più alto in ragione dell'aspettativa di qualità e sicurezza di un prodotto ma sempre più spesso disorientato da allarmanti notizie stampa che

hanno ad oggetto denominazioni di origine di prodotti particolarmente note.

Si tratta di una sfida non sempre facile, tenuto conto del fatto che al successo ed al conseguente numero crescente di prodotti agroalimentari di qualità presenti sul mercato, corrispondono elevati fatturati che attirano, a loro volta, una sempre maggiore attenzione della criminalità organizzata verso questo mercato, che si concretizza nel controllo dei vari processi lavorativi, dalla raccolta della materia prima fino alla commercializzazione del prodotto finito.

Un'azione più mirata e specifica di informazione e promozione dovrebbe riguardare, poi, i mercati esteri, per abituare i consumatori di quei paesi a saper distinguere un vero prodotto italiano da servili imitazioni ovvero da azioni parassitarie che richiamano all'italianità. Tali episodi, unitamente ai casi di contraffazione vera e propria, arrecano un danno diretto alla fiducia, oggi incondizionata, dei consumatori stranieri sulla bontà e qualità dei nostri prodotti di alta gamma. In questo, il sistema paese deve presentarsi — a dispetto del passato — compatto definendo iniziative informative e di promozione che vedano sempre più unite Istituzioni, consorzi di tutela, imprese e consumatori, in modo da non lasciarsi sfuggire una così rilevante opportunità in termini di produzione e lavoro.

Un forte aiuto in tal senso deriverebbe dalla previsione di sistemi di etichettatura e tracciabilità capaci di rendere più trasparenti le varie fasi del processo produttivo in modo da « raccontare » la storia di un dato prodotto dalla scelta dei sistemi di coltivazione/allevamento, alle diverse fasi di elaborazione, fino al suo arrivo sullo scaffale di un esercizio commerciale.

Non a caso l'identità, la riconoscibilità, la provenienza, l'origine dell'alimento sono divenuti, in questi anni d'intensa globalizzazione e commercializzazione mondiale dei prodotti alimentari, un'esigenza prioritaria e una necessità per consentire ai consumatori di acquistare, con sicurezza e senza pericolo di essere frodati, alimenti che presentino caratteristiche di salubrità, sanità e qualità elevate garantite anche dalla conoscenza del luogo di origine del prodotto alimentare o della materia prima di cui esso è composto.

Il sistema di tracciabilità, di rintracciabilità degli alimenti e di etichettatura del cibo attua in concreto la garanzia per il consumatore di acquistare prodotti controllati lungo tutta la filiera di produzione in quanto rappresenta un'assunzione di responsabilità dei produttori e dei venditori di alimenti e permette, anche agli organi di controllo, di verificare l'alimento risalendo la filiera dalla tavola al terreno e viceversa.

È essenziale quindi conoscere ed esplicitare, quale criterio di orientamento per l'acquisto dei consumatori, l'origine del prodotto che, nel caso dell'alimento, essendo in gioco un valore come la salute, assume il ruolo di garanzia di rango costituzionale.

Anche per questo l'indicazione dell'origine dell'alimento, introdotta nella legislazione europea negli anni 2000, quando l'emergenza causata dalla Encefalopatia spongiforme bovina (*Bse*), indusse il legislatore europeo non solo a fronteggiare l'emergenza in atto ma anche a trovare rimedi stabili a garanzia della provenienza salubre dei

prodotti, è divenuta un elemento fondamentale di garanzia per i consumatori.

L'origine è diventata quindi il principale elemento costitutivo dell'eccellenza alimentare nei casi dei prodotti Dop, Igp, Stg e Bio, dove la certezza del luogo di produzione è il principale elemento costitutivo del disciplinare dell'alimento.

Al tale riguardo, si ricorda la recente legge del 3 febbraio 2011, n. 4, relativa alle « Disposizioni in materia di etichettatura e di qualità dei prodotti alimentari » che ha introdotto per la prima volta nel sistema normativo nazionale, promuovendone l'assunzione a livello europeo, l'adozione di un sistema normativo completo di tutela a difesa dell'origine dei prodotti alimentari. L'indicazione del paese d'origine è l'elemento base della tracciabilità, posto che l'Unione europea, con il Regolamento n. 1169 del 25 ottobre 2011, ha introdotto, anche per le carni suine, ovine e per quelle di pollame, l'obbligo della relativa indicazione in etichetta.

Quindi, l'Europa ha di recente manifestato una particolare attenzione alla materia, prevedendo per alcuni prodotti regole *ad hoc*. Il citato Regolamento, attraverso regole tecniche, ha innalzato lo *standard* qualitativo del prodotto, costituendo, pertanto, un valido strumento in chiave antifrode. Su questa linea, sarebbe auspicabile un'estensione dell'ambito di applicazione di tale Regolamento ad un numero più ampio di generi di prodotto rispetto a quelli attualmente contemplati.

Tuttavia, come verificato dalla Commissione durante la missione di studio compiuta a Bruxelles e nonostante la richiesta unanime da parte delle associazioni dei consumatori verso una sempre maggiore trasparenza e sicurezza nel settore agroalimentare, le divisioni tra i vari paesi sono ancora sensibili, soprattutto se si pensa alle divisioni tra paesi produttori e paesi distributori.

In particolare, appare opportuna un'attenta riflessione sulla tematica relativa alle tecnologie oggi utilizzabili per tracciare la filiera del prodotto. Sul punto si potrebbe valutare l'opzione di promuovere incentivi per quelle aziende che scelgono volontariamente l'utilizzo di sistemi di etichettatura e tracciabilità capaci di enfatizzare e rafforzare la trasparenza e la qualità (elemento di valore del prodotto).

Infatti, sia l'etichettatura che la tracciabilità si impongono ormai quale elemento imprescindibile di trasparenza della filiera, di valorizzazione della produzione, di controllo dei processi e contenimento dei costi, nonché di tutela del prodotto.

In quest'ottica, la Commissione ritiene che sia necessario promuovere un impegno presso le Istituzioni europee per superare lo stallo attuale della normativa Ue sul marchio obbligatorio di origine (così detto Regolamento sul « *made in* »). Va segnalata, inoltre, la questione, tuttora aperta in ambito comunitario, riguardante la non omogeneità delle tariffe portuali applicate nel territorio dell'Unione europea, che molto spesso favorisce l'ingresso di merci contraffatte. Sul punto, posto che sulla quantificazione dell'importo delle tariffe portuali incidono in misura percentuale anche i costi dei controlli doganali connessi, è evidente che le merci destinate al mercato comunitario (in prevalenza provenienti dal Sud-est asiatico) privile-

giano quei porti in cui le spese di ingresso e quindi i controlli sono minori.

Analogamente andrebbero perseguite politiche comuni in materia brevettuale e di denominazione di origine così da radicare la competenza del sistema giurisdizionale comunitario anche in tali settori.

### **Necessità di una forte azione in sede europea ed internazionale (*Wto* ed *Acta*).**

Senza dubbio le principali aree di criticità che l'Italia si trova ad affrontare, e di cui si è fatto già in parte cenno nella relazione e in queste conclusioni, derivano dalle distanze, ancora evidenti in sede europea ed internazionale, tra paesi produttori e paesi consumatori di prodotti agroalimentari.

Un punto critico è costituito dal cosiddetto *italian sounding*. Si tratta di un fenomeno legato a quei prodotti che pur non essendo tecnicamente contraffatti richiamano in qualche modo, nei colori o nei nomi, l'italianità degli ingredienti, della lavorazione o del prodotto stesso senza però che le materie prime e la relativa lavorazione siano effettivamente italiane. In genere tali prodotti sono distribuiti sui mercati principalmente extraeuropei. *L'italian sounding* sottrae notevoli potenzialità alle esportazioni nazionali e, trovandosi in una posizione « *border-line* », raramente sconfinando nell'illecito, risultando difficilmente contrastabile.

Si segnala poi che esistono difficoltà di prevedere negli accordi internazionali tutele rafforzate delle denominazioni di origine al pari dei titoli di proprietà industriale (in particolare marchi e brevetti).

L'Unione europea si muove da anni nell'ambito dei vari tavoli negoziali per estendere a livello multilaterale il proprio sistema di tutela dei prodotti di qualità, ma senza grandi risultati.

Al riguardo si ricorda che in seguito all'inserimento delle Indicazioni geografiche all'interno dei diritti di proprietà intellettuale — uno dei principali risultati dell'Accordo *Wto* del 1995 — dal 1999 si riunisce a Ginevra il Consiglio *Trips* (dal nome del trattato sui diritti di proprietà intellettuale legati al commercio) per la realizzazione del registro multilaterale per la tutela delle Ig del vino, di cui l'accordo *Wto* del 1995 aveva promesso la nascita. Sinora, però, si è avuto un nulla di fatto sia relativamente alla tutela delle Ig del vino, sia delle altre indicazioni geografiche, a causa della strenua opposizione da parte dei principali paesi imitatori guidati dagli Usa.

Gli Stati Uniti, infatti, non accettano di eliminare i propri marchi commerciali « storici » considerati dall'Ue lesivi degli interessi delle proprie denominazioni più importanti, come ad esempio, per i prodotti imitativi del Parmigiano Reggiano o dei prosciutti crudi più famosi. Il *Parmesan* è considerato in tutti i grandi paesi imitatori come un prodotto generico, con un marchio commerciale storico ormai consolidato nel mercato (emblematico è il caso del *Grated parmesan cheese* della Kraft).

In definitiva, la tutela a livello internazionale avverso il fenomeno dell'*italian sounding* — cioè dell'imitazione — e la tutela delle denominazioni di origine e dei prodotti di qualità in generale, non hanno fatto registrare significativi passi avanti.

Si aggiunga a ciò che, mentre per i grandi marchi commerciali industriali, sostenuti da grandi imprese di capitale, è più agevole ricorrere alle vie legali internazionali (soprattutto in ragione dell'onere economico delle spese legali, ma anche per la maggiore consapevolezza del danno economico subito), per i consorzi italiani di tutela delle Ig non è facile reperire i mezzi economici per sostenere da soli le spese legali di una controversia internazionale.

Peraltro, si segnala che, anche in seno all'accordo commerciale per la lotta alla contraffazione (*Acta*), sottoscritto dall'Unione europea, dagli Stati Uniti e da altri nove paesi (Australia, Canada, Giappone, Corea, Messico, Marocco, Nuova Zelanda, Singapore e Svizzera), la linea sostenuta dall'Italia non ha trovato adeguato riconoscimento.

Tale accordo, che mira a completare il trattato *Trips*, garantisce la tutela dei diritti di proprietà intellettuale in tutti i paesi aderenti all'Organizzazione mondiale del commercio. Grazie al nuovo Accordo, nei casi di contraffazione dei marchi ((r),(tm)) o di violazione dei diritti di autore ((c)), le autorità dei paesi firmatari potranno sottoporre i responsabili a processo penale, imporre il risarcimento dei danni ai titolari dei diritti lesi e procedere alla distruzione dei prodotti contraffatti. Tuttavia, la questione più controversa riguarda la natura dei diritti da tutelare: alcuni paesi, a partire dagli Usa, insistono per limitare la protezione internazionale ai soli marchi registrati e ai diritti d'autore; l'Ue, in linea con quanto sostenuto dall'Italia e da altri Stati europei, quali Francia e Spagna, ha invece sollecitato, per ora invano, l'estensione della tutela riconosciuta ai diritti di proprietà intellettuale anche a favore delle indicazioni geografiche come le Dop e le Igp, potendo anch'esse essere intese come veri e propri « marchi ».

In questo senso sarebbero utili un'informazione e una formazione costante alle imprese per proteggere il più possibile tutto il loro patrimonio immateriale attraverso i titoli di proprietà industriale: i consorzi Dop e Igp dovrebbero provvedere a registrare le denominazioni anche come marchi per poter usufruire di una tutela adeguata.

Particolare attenzione va inoltre prestata all'affidamento delle pregresse competenze del soppresso Ice, affinché non si perda la rete dei *desk* anticontraffazione (14 *desk* allocati presso altrettanti uffici Ice in India, Cina, Turchia, Russia, Dubai, Vietnam, Brasile e Usa), i quali svolgono nei mercati di destinazione dei nostri prodotti e di insediamento delle nostre aziende un'importante azione di orientamento delle imprese per tutelare la proprietà intellettuale in loco, al pari di un monitoraggio del mercato locale. Tali *desk* possono, infine, avviare cause pilota per far progredire il livello di protezione relativa alla proprietà intellettuale in quei paesi dove quest'ultima risulta più debole.

### **Settore agroalimentare e innovazione.**

I prodotti alimentari di qualità non si esauriscono nelle denominazioni di origine che rappresentano solo un decimo del fatturato totale.

Tenendo presente questo dato in una visione di *marketing* ampia, derivante dalle profonde modificazioni della produzione che spesso tendono a dequalificare la produzione alimentare nazionale, solo una strategia di marchi forti che aggregano più imprese, può consentire quel salto di qualità che permetterebbe alla nostra industria agroalimentare di sfruttare a proprio vantaggio quote significative di mercato facenti capo a chi commercializza prodotti *italian sounding*.

Una politica di sostegno dei marchi collettivi che consentono l'uso della denominazione geografica sarebbe utilissima nel contrastare il fenomeno dell'*italian sounding*. Innovazione, anche non tecnologica, e ricerca sono quindi fattori essenziali di crescita.

In tal senso, si ravvisa la necessità di investire nelle nuove varietà vegetali, rispetto alle quali si registra in Italia una scarsa attenzione. Infatti, a fronte di circa cinquanta domande l'anno, per poter ottenere in Italia il riconoscimento del diritto di privativa si può contare su un solo istituto accreditato presso l'Ufficio comunitario delle varietà vegetali (*Cpvo*, cioè l'organismo Ue per tale registrazione a livello europeo), che però dispone di poche « collezioni ». In Italia, infatti, si possono ottenere analisi per il riso, ma non per l'olio, il grano, i fiori o gli agrumi.

### **Regole comuni e maggiore coordinamento a livello nazionale ed internazionale tra i soggetti interessati (Istituzioni, mondo delle imprese e dei consumatori).**

Al di là dell'aspetto normativo sostanziale e procedurale sopra richiamato, che ha come riferimento il contesto nazionale, la sempre maggiore transnazionalità del fenomeno contraffattivo impone un forte impegno, a livello europeo ed internazionale, per giungere alla definizione di un quadro di regole comuni che risponda a principi di reciprocità ed efficacia. Ciò consentirebbe azioni rapide ed efficaci in chiave di cooperazione di polizia e giudiziaria.

Occorre, in sintesi, che ciascun paese si doti di un sistema normativo proprio che abbia una base comune e condivisa per consentire una cooperazione internazionale adeguata alle esigenze dei soggetti interessati (in particolare imprese e consumatori). Tale esigenza si avverte soprattutto quando talune di queste fattispecie fraudolente o parassitarie vanno ad incidere direttamente sulla fiducia o, nei casi più gravi, sulla salute e sicurezza del consumatore, con conseguenze immediate sulle stesse aziende in termini di immagine e danno economico.

Se tale rischio, già oggi, si manifesta in una fase più avanzata sul piano commerciale e civilistico, altrettanto non avviene sul piano del

perseguimento degli illeciti di tipo penale, che sconta la volontà dei paesi europei di mantenere ampi margini di autonomia.

Ancor più rilevante, dal punto di vista strategico, sarebbe il superamento da parte degli Stati membri dell'Unione europea delle criticità che oggi ostacolano l'attuazione delle disposizioni in materia di reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca e sequestri patrimoniali in tutti i paesi membri (cd. euro-confisca), per colpire nel vivo le strutture criminali.

Da più parti, nel corso delle audizioni svolte dalla Commissione e all'esito della visita di studio compiuta a Bruxelles, è stato richiesto che ciascuno Stato si doti di un centro specializzato di contatto (adatto ad un coordinamento info-operativo) che raccolga le diverse competenze nazionali in materia e che possa essere facilmente attivato da questo o quel paese in presenza di situazioni che richiedono un rapido intervento su un dato territorio (è stato citato ad esempio il circuito europeo Rapex in materia di sicurezza dei prodotti che prevede una rapida attivazione su piattaforma informatica).

Ciò dovrebbe valere anche con riferimento all'aspetto giudiziale al fine di agire rapidamente con regole comuni e con strumenti di tutela diretta a favore del danneggiato nel caso di un giudicato di condanna del contraffattore. Tali aspetti sono ancor più necessari laddove si assiste ad un sempre maggiore impiego di nuove forme di commercializzazione che sfruttano le tecnologie informatiche e telematiche, facendo venire meno un rapporto diretto tra venditore e consumatore.

A livello nazionale, occorre mantenere un fronte unitario, che veda coinvolti tutti gli attori istituzionali ed il mondo delle imprese, attraverso una più forte ed intensa collaborazione. Un contrasto più incisivo della contraffazione non potrà prescindere dalla necessità di raccogliere la sfida della internazionalizzazione e la spinta sempre più tecnologica del « mercato del falso », per dare risposte sempre più incisive.

Al riguardo, da più parti, è emersa la necessità di una razionalizzazione dei ruoli e dei compiti dei soggetti istituzionali (Mise, Mipaaf, Mef, Ministero della Salute e via dicendo), poiché spesso accade che « tutti facciano tutto ».

Un'importante passo in avanti in tal senso è senza dubbio rappresentato dall'istituzione presso il Ministero dello sviluppo economico del Comitato nazionale anticontraffazione, istituito dalla legge n. 99 del 2009, che ha di recente avviato i propri lavori finalizzati a migliorare il coordinamento tra tutti i soggetti a vario titolo interessati dai fenomeni della contraffazione.

Con riferimento specifico alle attività degli organi di prevenzione, controllo e contrasto ai fenomeni oggetto dell'inchiesta, si segnala che questi ultimi, secondo l'unanime osservazione dei soggetti auditi dalla Commissione, riescono ad agire con impegno, professionalità ed efficacia nelle difficili e gravose azioni di contrasto alla contraffazione. Peraltro, al fine di migliorare ulteriormente le predette attività repressive, dai lavori della Commissione è emerso che si renderebbe necessario definire più compiutamente forme o strutture di coordi-

namento, sia sul piano della formazione, sia su quello dell'investigazione, nell'ottica di scongiurare il rischio di sovrapposizioni, duplicazioni, frammentazione degli sforzi che, in alcuni casi, hanno minato il raggiungimento dei risultati.

Tale aspetto è risultato ancora più evidente quando tali organismi sono soggetti alla responsabilità di uno stesso dicastero.

Sul fronte più squisitamente giudiziario, la positiva esperienza, sul piano della tutela dei diritti di proprietà industriale, delle sezioni specializzate di cui al decreto legislativo 27 giugno 2003, n. 168, cui rimanda il Codice della proprietà industriale, suggerisce una riflessione ulteriore in tema di tutela penale, nel senso di una maggiore specializzazione per materia — come richiesto da più parti — delle Procure ordinarie.

Tale risultato, secondo la Commissione, sarebbe perseguibile sul piano sostanziale con iniziative organizzative in seno alla magistratura (nella maggior parte delle procure più importanti, già si prevedono *pool* di magistrati specializzati per talune fattispecie di reato), ovvero formative (in qualche occasione sono state avviate dal Csm specifiche azioni formative in tema).

Ciò consentirebbe, unitamente a quanto sopra esposto in tema di competenza e coordinamento delle indagini sulle condotte contraffattive di carattere penale — anche nel caso di contraffazione agroalimentare — riconducibili ad organizzazioni criminali da parte delle procure distrettuali antimafia, un rafforzamento ed un completamento del dispositivo di contrasto investigativo. Resta aperta la possibilità di un maggiore coordinamento tra i tribunali civili e quelli penali nel caso di contemporanea pendenza della stessa controversia in materia di proprietà industriale.