

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 (Icqr) 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'Icqrif 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'Icqrif 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 alternativemente: 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, impiegando 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.