
XIX LEGISLATURA

Doc. **XXIII**
n. **26**

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SULLE ATTIVITÀ ILLECITE CONNESSE AL CICLO
DEI RIFIUTI E SU ALTRI ILLECITI AMBIENTALI
E AGROALIMENTARI**

(istituita con legge 10 maggio 2023, n. 53)

(composta dai deputati: *Morrone*, Presidente, *Auriemma*, *Battistoni*, *Borrelli*, Vicepresidente, *Cangiano*, Vicepresidente, *Dara*, *Giuliano*, *Gruppioni*, *Iaia*, Segretario, *Lampis*, *Longi*, *Manes*, *Marino*, *Pisano*, *Rubano*, *Silvestri*, *Simiani*, Segretario, *Vaccari*, e dai senatori: *Bergesio*, *Borghese*, *Cucchi*, *De Carlo*, *De Priamo*, *Dreosto*, *Farolfi*, *Fina*, *Fregolent*, *Irto*, *Lorefice*, *Mennuni*, *Naturale*, *Paroli*, *Petrucchi*, *Potenti*, *Rando*, *Spagnolli*)

**RELAZIONE SUL PATRIMONIO AGROALIMENTARE: FRODI ECONOMICHE,
MERCATO E TUTELA DEL CONSUMATORE**

(Relatori: **on. Morrone** e **on. Vaccari**)

Approvata dalla Commissione nella seduta del 16 settembre 2026

*Comunicata alle Presidenze il 17 settembre 2026
ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 10 maggio 2023, n. 53*

PAGINA BIANCA

*Camera dei Deputati - Senato della Repubblica*

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SULLE ATTIVITÀ ILLECITE CONNESSE AL CICLO DEI RIFIUTI E
SU ALTRI ILLECITI AMBIENTALI E AGROALIMENTARI

IL PRESIDENTE

Gentile Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 10 maggio 2023, n. 53, la relazione dal titolo *“Relazione sul patrimonio agroalimentare: frodi economiche, mercato e tutela del consumatore”*, approvata all'unanimità dalla Commissione nella seduta del 16 settembre 2026 (Doc. XXIII, n. 26).

Colgo l'occasione per inviarLe i miei migliori saluti.

On. Avv. Jacopo Morrone

On. Lorenzo FONTANA
Presidente della Camera dei deputati
S E D E

*Camera dei Deputati - Senato della Repubblica*

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SULLE ATTIVITÀ ILLECITE CONNESSE AL CICLO DEI RIFIUTI E
SU ALTRI ILLECITI AMBIENTALI E AGROALIMENTARI

IL PRESIDENTE

Gentile Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 10 maggio 2023, n. 53, la relazione dal titolo "*Relazione sul patrimonio agroalimentare: frodi economiche, mercato e tutela del consumatore*", approvata all'unanimità dalla Commissione nella seduta del 16 settembre 2026 (Doc. XXIII, n. 26).

Colgo l'occasione per inviarLe i miei migliori saluti.

On. Avv. Jacopo Morrone

Sen. Avv. Ignazio LA RUSSA
Presidente del Senato della Repubblica
Palazzo Madama - R O M A

INDICE

PREMESSA	7
CAPITOLO 1: L'ARCHITETTURA REGOLATORIA DEL DIRITTO AGROALIMENTARE.....	9
1.1. LA LEGGE N. 75 DEL 21 APRILE 2026: GENESI E STRUTTURA DELL'INTERVENTO RIFORMATORE.....	9
1.1.2 <i>Il reato di frode alimentare (articolo 517- sexies c.p.).....</i>	<i>12</i>
1.1.3 <i>Il commercio di alimenti con segni mendaci (articolo 517-septies c.p.)</i>	<i>14</i>
1.1.4 <i>La riforma dell'articolo 517-quater c.p.....</i>	<i>14</i>
1.1.5 <i>Le circostanze e le pene accessorie</i>	<i>15</i>
1.1.6 <i>I profili processuali.....</i>	<i>16</i>
1.2. LA REGOLAZIONE DELLA SICUREZZA ALIMENTARE TRA CODEX ALIMENTARIUS, WTO E UNIONE EUROPEA.....	19
1.3. LA CENTRALITÀ DELL'ETICHETTATURA E DELLA TRACCIABILITÀ DEI PRODOTTI AGROALIMENTARI .	25
1.4 IL NUOVO REGOLAMENTO EUROPEO SU DOP E IGP	30
CAPITOLO 2: METODOLOGIA E FONTI INFORMATIVE	37
2.1 QUADRO RIEPILOGATIVO DELLE ATTIVITÀ SVOLTE DALLA COMMISSIONE	37
2.2. AUDIZIONI	44
2.2.1 <i>Audizione del comandante delle unità forestali, ambientali e agroalimentari dei Carabinieri, Generale di corpo d'armata Andrea Rispoli</i>	<i>44</i>
2.2.2. <i>Audizione del Ministro delle Imprese e del made in Italy, senatore Adolfo Urso</i>	<i>44</i>
2.2.3. <i>Audizione del Ministro dell'Agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, onorevole Francesco Lollobrigida</i>	<i>46</i>
2.2.4. <i>Audizione del capo del III reparto operazioni del comando generale della Guardia di Finanza, Generale di brigata Luigi Vinciguerra.....</i>	<i>48</i>
2.2.5 <i>Audizione del comandante generale del Corpo delle Capitanerie di porto - Guardia costiera, Ammiraglio Ispettore Generale Nicola Carlone.....</i>	<i>50</i>
2.2.6. <i>Audizione del direttore della Fondazione "Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare" (Osservatorio Agromafie), dottor Massimo Ferraro, e del professor Stefano Masini, membro del comitato scientifico della medesima Fondazione</i>	<i>51</i>

2.2.7. Audizione del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, Consigliere Roberto Alesse.	53
2.2.8. Audizione del direttore generale dell'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA), dottoressa Maria Chiara Zaganelli.....	56
2.2.9. Audizione del comandante del Comando Carabinieri per la tutela agroalimentare, Generale di brigata Daniel Melis.....	57
2.2.10. Audizione del presidente di EURISPES, dottor Gian Maria Fara	58
2.2.11 Audizione del capo del Dipartimento della politica agricola comune e dello sviluppo rurale del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, dottor Giuseppe Blasi.....	60
2.2.12 Audizione del direttore della direzione antifrode dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, dottor Sergio Gallo.....	62
2.2.13. Audizione del comandante del Comando Carabinieri per la tutela della salute, Generale di brigata Raffaele Covetti.....	65
2.2.14. Audizione del comandante del Nucleo Speciale beni e servizi della Guardia di Finanza, Generale di brigata Crescenzo Sciaraffa	67
2.2.15. Audizione del dottor Vincenzo Pacileo, già procuratore aggiunto della Repubblica presso il Tribunale di Torino.....	68
2.2.16. Audizione del presidente del Consorzio Olivicolo Italiano UNAPROL, dottor Davide Granieri	70
2.2.17. Audizione del direttore dell'Ufficio Campania e Molise dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione delle frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF), dottor Salvatore Schiavone.....	72
2.2.18 Audizione del direttore generale, dottor Andrea Marino, e del coordinatore gruppo chimici, dottor Vaimar Ballotta, della Federazione Nazionale del Commercio Oleario (FEDEROLIO).....	74
2.2.19. Audizione della responsabile dell'ufficio politiche comunitarie e coordinatrice del settore economico, dottoressa Anna Rufolo, e del responsabile relazioni istituzionali, dottor Simone Cernguli, di CIA- Agricoltori Italiani.....	75
2.2.20. Audizione del direttore per le politiche di sviluppo economico delle filiere agroalimentari di Confagricoltura, dottor Vincenzo Lenucci	78
2.2.21. Audizione del presidente nazionale di Coldiretti, dottor Ettore Prandini.....	80
2.2.22. Audizione della professoressa Tullia Gallina Toschi, ordinaria di scienze e tecnologie agro-alimentari presso l'Università di Bologna	83

CAPITOLO 3: LE ECCELLENZE AGROALIMENTARI NEL QUADRO DELLE ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE.....	85
3.1 LE MISSIONI IN ITALIA	86
3.1.1. <i>Le eccellenze agroalimentari del territorio emiliano-romagnolo</i>	86
3.1.2. <i>Le eccellenze agroalimentari del territorio siciliano</i>	92
3.1.3. <i>Le eccellenze agroalimentari del territorio altoatesino</i>	94
3.1.4. <i>Le eccellenze agroalimentari del territorio campano</i>	95
3.1.5. <i>Eccellenza casearia toscana tra tradizione artigianale e innovazione produttiva</i>	98
3.1.6. <i>La pasta espressione del made in Italy: storia, cultura e innovazione</i>	99
3.2. LE MISSIONI ALL'ESTERO	100
3.2.1. <i>La missione nei Paesi Bassi</i>	100
3.2.2. <i>La tutela dei prodotti agroalimentari italiani negli Stati Uniti</i>	100
3.2.3. <i>La missione negli Emirati Arabi Uniti</i>	102
CAPITOLO 4: GLI ILLECITI NEL SETTORE AGROALIMENTARE E LE AUTORITÀ DI CONTROLLO E CONTRASTO	105
4.1. FORME DI MANIFESTAZIONE DEGLI ILLECITI, REGIME DI PERFEZIONAMENTO ATTIVO E ORIGINE DOGANALE: UN INQUADRAMENTO INTRODUTTIVO.....	105
4.2. L'ARTICOLAZIONE DEI POTERI DI CONTROLLO: UN SISTEMA MULTILIVELLO	109
4.2.1. <i>La Cabina di Regia MASAF e il Piano Operativo dei Controlli (P.O.C.)</i>	111
4.2.2. <i>L'Agenzia delle dogane e dei monopoli (ADM)</i>	113
4.2.3. <i>L'Arma dei Carabinieri</i>	123
4.2.4. <i>La Guardia di Finanza</i>	132
4.2.5. <i>Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF)</i>	137
4.2.6. <i>Il Corpo delle Capitanerie di porto - Guardia Costiera</i>	142
CAPITOLO 5: IL REGIME DI PERFEZIONAMENTO ATTIVO NEL SETTORE AGROALIMENTARE, INQUADRAMENTO NORMATIVO E <i>RATIO</i>	145
CAPITOLO 6: I COMPARTI STRATEGICI DELL'AGROALIMENTARE	165

6.1. LA FILIERA DELL'OLIO DI OLIVA	165
6.1.1. <i>La normativa dell'Unione europea. L'organizzazione comune dei mercati e le designazioni degli oli di oliva</i>	165
6.1.2. <i>La normativa nazionale</i>	168
6.1.3. <i>Le metodiche analitiche per la classificazione degli oli di Oliva: la centralità della valutazione organolettica</i>	171
6.1.4. <i>Andamento della produzione dell'olio di oliva in Italia, Ue e Paesi Terzi</i>	182
6.1.5. <i>Il sistema di tracciabilità: il Registro Telematico dell'olio (RTO) e il Fascicolo Aziendale</i>	187
6.1.6. <i>I rilievi della Corte dei conti europea</i>	189
6.1.7. <i>Le forme di manifestazione degli illeciti nel comparto oleario: le principali operazioni delle autorità di controllo</i>	192
6.1.8. <i>Criticità del comparto e prospettive di tutela degli operatori virtuosi secondo le associazioni di categoria</i>	207
6.2. LA FILIERA DEL GRANO: FENOMENOLOGIE FRODATORIE, CRITICITÀ E STRUMENTI DI CONTRASTO	215
6.2.1. <i>Dimensione economica e rilevanza strategica della filiera del grano</i>	215
6.2.2. <i>Principali criticità e fenomenologie illecite</i>	216
6.2.3. <i>La normativa sull'etichettatura di origine</i>	219
6.2.4. <i>La Legge n. 206 del 2023 (c.d. "Legge made in Italy")</i>	220
6.3. IL COMPARTO DELLE CARNI	222
6.4. LA FILIERA LATTIERO CASEARIA	230
6.5. LA FILIERA DEL CONCENTRATO DI POMODORO: CRITICITÀ EMERSE DALL'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA	243
CAPITOLO 7: CONCLUSIONI	255
7.1. <i>Nodi applicativi della riforma penale</i>	255
7.2. <i>Istituzione di una banca dati nazionale degli illeciti agroalimentari</i>	256
7.3. <i>Estensione dell'ambito applicativo del D.Lgs. n. 231 del 2001</i>	257
7.4. <i>Testo unico sulle leggi alimentari e razionalizzazione normativa</i>	257

7.5 REVISIONE DELLA DISCIPLINA SULLE PRATICHE COMMERCIALI SLEALI	258
7.6 COOPERAZIONE INTERNAZIONALE E PROCURA EUROPEA	258
7.7 ORIGINE DOGANALE E TUTELA DEL <i>MADE IN ITALY</i>	259
7.8 ETICHETTATURA E OBBLIGO DI INDICAZIONE DELL'ORIGINE	259
7.9 L'ASIMMETRIA DEI CONTROLLI DOGANALI IN EUROPA	260
7.10 TRACCIABILITÀ E INTEROPERABILITÀ DEI SISTEMI INFORMATIVI.....	260
7.11 CLASSIFICAZIONE DELL'OLIO: <i>PANEL TEST</i> E METODI STRUMENTALI.....	262
7.12 SISTEMA DEI CONTROLLI	263
7.13 COOPERAZIONE INTERNAZIONALE E ISPEZIONI PREVENTIVE	264
7.14 CONCORRENZA CON I PAESI TERZI E PRINCIPIO DI RECIPROCIITÀ	264
7.15 TRAFFICO DI PERFEZIONAMENTO ATTIVO	264
7.16 STRATEGIE DI ANTICONTRAFFAZIONE.....	264

PAGINA BIANCA

PREMESSA

La Legge n. 53 del 10 maggio 2023, istitutiva, per la durata della XIX legislatura, della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su altri illeciti ambientali e agroalimentari, ne ha ampliato il tradizionale ambito delle competenze, inserendovi le *“attività illecite nel settore agricolo e agroalimentare, comprese quelle connesse a forme di criminalità organizzata, commesse anche attraverso sofisticazioni e contraffazione di prodotti enogastronomici, di etichettature e di marchi di tutela, compreso il loro traffico transfrontaliero, anche ai fini dell’aggiornamento e del potenziamento della normativa in materia di reati agroalimentari, a tutela della salute umana, del lavoro e dell’ambiente nonché del contrasto del traffico illecito di prodotti con marchio ‘made in Italy’ contraffatti o alterati”* (Legge 10 maggio 2023 n. 53, articolo 1, comma 1, lett. d)).

Il sistema agroalimentare italiano costituisce invero un pilastro fondamentale dell’identità nazionale e un motore economico di primaria importanza. La filiera dell’agroalimentare rappresenta una delle filiere strategiche più importanti dell’economia nazionale, anche in termini di prodotto lordo, con un fatturato di oltre 707 miliardi di euro, oltre 4 milioni di occupati e un valore record nelle esportazioni, nel 2025, di 73 miliardi¹.

L’Italia vanta, peraltro, un patrimonio che rappresenta un primato assoluto quanto alle denominazioni di origine ed ai prodotti di identificazione territoriale. Questo, ovviamente, pone il nostro Paese ai vertici a livello globale per tutto ciò che è immediatamente riconoscibile in termini di eccellenza, qualità e distintività: oltre ai prodotti DOP e IG, il nostro Paese può contare su una varietà di oltre 5000 prodotti diversi a denominazione di carattere comunale, che costituiscono uno strumento di promozione dell’intero territorio nazionale².

La crescente forza attrattiva esercitata dalle eccellenze agroalimentari italiane, testimoniata dal valore del comparto e dal volume delle esportazioni, si accompagna tuttavia ad un tendenziale aumento di fenomeni frodatori ed alla commissione di illeciti riconducibili anche a gruppi organizzati, per i quali il settore agroalimentare rappresenta un terreno privilegiato di investimento.

Questa Commissione ha, quindi, inteso aprire un filone di inchiesta per fare chiarezza sulle dinamiche che connotano il complesso settore agroalimentare e per individuarne gli aspetti

¹ I dati citati sono stati riferiti nel corso dell’audizione del presidente di Coldiretti, Ettore Prandini, del 12 marzo 2026.

² *Ibidem*.

di criticità, con l'obiettivo di individuare adeguati strumenti, anche preventivi, di contrasto a fenomeni di contraffazione e frode in ambito alimentare, al fine di fronteggiare efficacemente le pratiche commerciali sleali abusive, a tutela del “*made in Italy*” e della qualità dei prodotti, e di offrire al legislatore un quadro di riferimento rigoroso per elaborare norme orientate alla tutela del consumatore, e, al contempo, alla tutela degli imprenditori “virtuosi” del comparto agricolo e della filiera alimentare, decisivi per l'economia nazionale.

In siffatto contesto, si sono approfonditi i profili relativi ai sistemi di etichettatura e tracciabilità nelle filiere agroalimentari, alla luce della normativa comunitaria e nazionale; quelli relativi all'adeguatezza del vigente apparato normativo e sanzionatorio nel contrasto a condotte frodatorie; ai pericoli, alla salute pubblica ed all'economia nazionale, derivanti dall'importazione di prodotti agricoli da Paesi terzi, caratterizzati da regole meno stringenti di quelle imposte dal legislatore nazionale e da quello europeo; al fenomeno della contraffazione e delle frodi di prodotti agroalimentari, con particolare riguardo all'utilizzo del regime doganale del “perfezionamento attivo”.

All'esito dell'inchiesta, ricostruito il quadro di insieme relativo al comparto agroalimentare, si sono colte talune criticità del sistema ed individuate prospettive perseguibili a tutela del patrimonio agroalimentare italiano e del corretto esplicarsi delle pratiche commerciali, necessariamente involgenti anche iniziative di dimensione sovranazionale.

CAPITOLO 1: L'ARCHITETTURA REGOLATORIA DEL DIRITTO AGROALIMENTARE

1.1. La Legge n. 75 del 21 aprile 2026: genesi e struttura dell'intervento riformatore

Nel corso dell'attività istruttoria posta in essere da questa Commissione, da più parti si è lamentata l'inadeguatezza del sistema sanzionatorio vigente *pro tempore*³, spesso non efficace a colpire condotte illecite di tipo massivo, svolte in forma stabile e sistemica anche nell'ambito delle attività d'impresa, e a fronteggiare gli attuali contegni criminosi, talora lesivi degli interessi diffusi anche in danno del mercato, della concorrenza e del pubblico dei consumatori.

L'espansione della produzione industriale a livello globale e la delocalizzazione delle imprese, che consente alle imprese stesse di mantenere il proprio marchio pur producendo in Paesi diversi, alimenta il dibattito sulla legittimità dell'uso del marchio *made in Italy* per prodotti la cui lavorazione avviene in parte all'estero, assumendo particolare connotazione nel settore agroalimentare, in cui l'origine geografica è un elemento essenziale, in quanto la qualità dei prodotti dipende essenzialmente dall'ambiente naturale e umano in cui sono coltivati e trasformati.

I cambiamenti conseguenti all'apertura dei mercati e all'introduzione di importanti novità in materia di comunicazioni, oltre che alla facile accessibilità a ritrovati tecnologici, hanno favorito l'accentuazione del fenomeno della criminalità nel settore agroalimentare e del relativo impatto sulle prassi economico-sociali, che ha reso a sua volta necessaria l'individuazione di nuove risposte in ragione dei diversi livelli di offensività.

Tanto, ancor più in considerazione del valore d'uso delle disposizioni costituenti l'ordine alimentare europeo, sostanzialmente imperniato sulla tutela della salute, quale irrinunciabile condizione di vita di una persona, ovvero del suo patrimonio.

Ed invece, la potenzialità diffusiva dei danni conseguenti alla libera circolazione di alimenti in un mercato non più geograficamente confinato, in uno con la acclarata rilevanza nel sistema alimentare anche degli illeciti di natura commerciale in quanto ostativi a consentire al consumatore una scelta consapevole dei prodotti offerti, hanno mostrato la necessità di

³ L'attività istruttoria relativa al filone d'inchiesta concernente la produzione e la contraffazione di prodotti agroalimentari e agroindustriali è iniziata il 28 febbraio 2024, a seguito di quanto convenuto dall'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, della Commissione.

apprestare strumenti di tutela del patrimonio agroalimentare travalicanti la prevenzione del rischio sanitario e la tutela della salute pubblica, per valorizzare la dimensione culturale del cibo alla base della sopravvivenza di una identità collettiva generatrice di valore attraverso il legame tra produzione, lavoro, tradizione e territori.

In tal senso si pone la Legge n. 75 del 21 aprile 2026, recante “*Disposizioni sanzionatorie a tutela dei prodotti alimentari italiani*”, entrata in vigore – dopo l’avvio dei lavori della presente Commissione - il 29 maggio 2026, quale importante intervento riformatore dei reati in materia agroalimentare, che affonda le proprie radici nei lavori della Commissione ministeriale presieduta dal dottor Gian Carlo Caselli⁴.

La riforma riconosce che le frodi commerciali nel comparto agroalimentare non determinano soltanto un pregiudizio economico per il consumatore, ma compromettono la leale concorrenza degli operatori, la reputazione delle produzioni nazionali ed il valore del *made in Italy*.

In tale prospettiva, l’impianto normativo affianca alla tradizionale tutela della salute una più incisiva protezione dell’integrità, delle relazioni commerciali e del patrimonio agroalimentare nazionale.

Nella Legge, che si articola in tre titoli, il primo dedicato alle sanzioni penali, il secondo alle sanzioni amministrative, il terzo alle disposizioni finali, il “*patrimonio agroalimentare*” riceve per la prima volta il rango di bene giuridico autonomo, oggetto di tutela del nuovo capo II- *bis* del titolo VIII del libro II del codice penale, in linea con quanto proposto dalla citata Commissione.

Come osservato in uno dei primi commenti sulla riforma dei reati contro il patrimonio agroalimentare, “*(..) patrimonio alimentare è concetto solo apparentemente immateriale perché, a ben vedere, identifica un bene giuridico tangibile ed afferrabile, costituito da quel bagaglio di eccezionale ricchezza e diversità di cui ci nutriamo ogni giorno e che il nostro Paese detiene, frutto di secoli di saperi locali, pratiche artigianali e adattamento ai territori: dalle razze animali autoctone alle varietà vegetali tradizionali, dai metodi di trasformazione tramandati per generazioni alle produzioni di alimenti tradizionali elaborati dalla cultura contadina. Un unicum nel panorama europeo. Questo patrimonio, tuttavia, non è un dato acquisito: in un contesto segnato dai cambiamenti climatici, dalla pressione competitiva dei mercati e da una*

⁴ Commissione ministeriale per elaborare proposte di interventi sulla riforma dei reati in materia agroalimentare del 2015.

*domanda di sostenibilità sempre più strutturata, le imprese alimentari, specialmente quelle dedite alla trasformazione dei prodotti, spinte dalla necessità di abbattere i costi e mantenere la propria competitività sul mercato globale, si sono mostrate sempre più propense ad aumentare le occasioni di guadagno lucrando sui minori costi derivanti dall'impiego di ingredienti o di sotto partite irregolari, diversa composizione qualitativa o difforme origine geografica, guardandosi bene dall'intaccare profili di sicurezza alimentare (...)"⁵. Nel legislatore del 2026 è dunque maturata la consapevolezza della trasformazione del comparto, in virtù della globalizzazione dei mercati, del dominio della tecnologia e della dilatazione delle catene di fornitura. Dal collegamento con il nuovo bene giuridico di categoria discende anche la precisa qualificazione dell'autore degli illeciti individuati quale *operatore* del settore agroalimentare, in una (qualunque, non più solo quella finale) delle diverse fasi in cui risulta frazionata la filiera, in particolare ai fini della immissione in commercio. Si prefigura finalmente anche la responsabilità di operatori del *web* e di piattaforme *online* che ospitano, memorizzano e veicolano informazioni fraudolente su alimenti e bevande offerti in vendita, in mancanza di idonee misure di controllo (salvi i limiti di giurisdizione e di territorialità della legge penale).*

Il legislatore procede inoltre a un riordino complessivo della materia: abroga gli articoli 516 c.p. (vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine) e 517-*bis* c.p. (circostanze aggravanti per i reati di frode commerciale); modifica l'articolo 517-*quater* c.p., inasprendone le pene ed estendendone le condotte tipiche; introduce i nuovi delitti di frode alimentare (articolo 517-*sexies* c.p.) e commercio di alimenti con segni mendaci (articolo 517-*septies* c.p.); ridisegna la disciplina delle circostanze aggravanti speciali (articolo 517-*octies* c.p.) e delle pene accessorie (articoli 518 e 518, comma 1 c.p.); introduce un regime organico di confisca obbligatoria e per equivalente (articolo 518 comma 2 c.p.); infine, modifica l'articolo 25-*bis*, comma 1, D.lgs. n. 231/2001, per includervi i nuovi delitti come reati presupposto della responsabilità amministrativa degli enti (articolo 1).

Vengono poi apportate modifiche al codice di procedura penale ed alle disposizioni di attuazione, con il potenziamento degli strumenti di investigazione e di acquisizione probatoria; viene disciplinata la destinazione a scopi benefici dei prodotti alimentari sequestrati o confiscati; si estende ai nuovi delitti la disciplina delle operazioni sotto copertura e quella sulla destinazione dei beni sequestrati o confiscati.

⁵ Cfr. “Bene giuridico e offesa: prime note sulla riforma dei reati contro il patrimonio agroalimentare” di Stefano Masini e Aldo Natalini, in *Rivista di diritto agroalimentare*, fascicolo 2, 2026.

1.1.2 Il reato di frode alimentare (articolo 517- sexies c.p.)

Il nuovo articolo 517-*sexies* c.p. sostituisce l'abrogato articolo 516 c.p. e costituisce la fattispecie “base” di frode in commercio di alimenti, con un'anticipazione della soglia di punibilità: mentre l'articolo 516 puniva esclusivamente la messa in vendita o in commercio di sostanze alimentari non genuine presentate come genuine⁶, la nuova disposizione sanziona chiunque, nell'esercizio di un'attività agricola, commerciale, industriale o di intermediazione, compia una serie di condotte prodromiche - importare, esportare, spedire in transito, introdurre in custodia temporanea o in deposito doganale, trasportare, distribuire - che prescindono dall'atto di vendita.

La costruzione delle fattispecie incriminatrici poste a protezione del patrimonio agroalimentare guarda, difatti, non più soltanto alla fase finale inerente al rapporto diretto con il consumatore e, dunque, alla consegna della cosa mobile diversa per qualità, origine o provenienza all'acquirente, ma a tutte le fasi prodromiche che siano messe a punto nel contesto imprenditoriale, ivi compresa quella di intermediazione⁷, ritagliando, rispetto alla generica “*lealtà e correttezza degli scambi commerciali*” nella frode in commercio, un più incisivo ambito di salvaguardia anche del consumatore, in quanto soggetto inducibile in errore sulla “identità” del cibo, quale parte irrinunciabile ed insostituibile della cultura di territori, comunità locali e dei piccoli produttori locali, che definiscono, in sostanza, il patrimonio alimentare.

L'oggetto materiale è costituito da alimenti, acque e bevande non genuini o comunque sostanzialmente difformi, per origine, provenienza, qualità o quantità, da quelli indicati, dichiarati o pattuiti.

Sotto il profilo soggettivo è richiesto il dolo specifico, declinato nel duplice fine di trarre profitto e di indurre in errore il compratore, funzionale cioè all'acquisizione di un'illecita posizione di vantaggio che altrimenti l'impresa non potrebbe conseguire. In questo senso, la tutela (del pubblico) dei consumatori coincide con quella (della comunità) dei produttori, dato che l'interesse economico (a vario titolo) protetto dai delitti ricompresi nel Capo II-*bis* replica la

⁶ Cass. pen., Sez. 3, n. 39450/2025, Pruiti, Rv. 288807-01: nel delitto ex articolo 516 c.p., la condotta di “*porre in commercio*” comprende qualunque attività di immissione e gestione degli alimenti nel circuito distributivo, senza implicare il contatto diretto con i consumatori; il reato si perfeziona con la commercializzazione, ossia quando la merce fuoriesce dalla disponibilità del produttore per entrare nel mercato. Nella stessa direzione, Cass. pen., Sez. V, n. 13767/2024, Buonocore, Rv. 286434-02: l'articolo 516 c.p. costituisce reato di pericolo, il cui elemento materiale consiste nel fatto che il soggetto predisponga o renda possibile la vendita del prodotto non genuino, essendo sufficiente che il prodotto sia tenuto in un locale a disposizione degli eventuali acquirenti.

⁷ Cfr. “*Bene giuridico e offesa: prime note sulla riforma dei reati contro il patrimonio agroalimentare*” di Stefano Masini e Aldo Natalini, in *Rivista di diritto agroalimentare*, fascicolo 2, 2026.

turbativa di mercato rispetto alla concorrenza sleale⁸.

La pena prevista è la reclusione da due mesi a un anno e la multa da € 1.000 a € 4.000.

Il secondo comma introduce una causa di non punibilità per i fatti di lieve entità, avuto riguardo alle quantità, all'esiguo valore economico o all'assenza di effettivo pregiudizio per il consumatore o per il mercato. La disposizione si apre con una clausola di riserva che ne sancisce la natura sussidiaria rispetto al delitto di commercio di alimenti con segni mendaci (articolo 517-*septies* c.p.).

Il confronto tra il testo dell'abrogato articolo 516 c.p. e il nuovo articolo 517-*sexies* c.p. rivela la profondità dell'intervento riformatore.

La disposizione previgente – “*chiunque pone in vendita o mette altrimenti in commercio come genuine sostanze alimentari non genuine è punito con la reclusione fino a sei mesi o con la multa fino a lire diecimila*” - era un reato di pericolo, la cui consumazione coincideva con la mera immissione sul mercato, ma che presupponeva pur sempre un contatto, almeno potenziale, con il circuito distributivo.

La nuova fattispecie opera un triplice ampliamento.

Sul piano delle condotte tipiche, alle tradizionali ipotesi di messa in vendita e distribuzione si affiancano l'importazione, l'esportazione, la spedizione in transito, l'introduzione in custodia temporanea o in deposito doganale e il trasporto. L'elenco, di per sé esteso, è chiuso da una clausola di portata generale (“*mette altrimenti in circolazione*”) che include anche le tecniche di comunicazione a distanza e gli strumenti digitali nelle reti telematiche, mostrando una sensibilità verso le forme moderne di commercializzazione che il legislatore del 1930 non poteva contemplare.

Sul piano dell'oggetto materiale, la non genuinità - già presidiata dalla giurisprudenza nella duplice accezione di genuinità naturale e formale - è affiancata dalla “*sostanziale difformità*” per origine, provenienza, qualità o quantità, che evoca, ampliandola, la nozione di *aliud pro alio* tipica dell'articolo 515 c.p.

Sul piano dell'elemento soggettivo, il dolo generico dell'articolo 516 - consistente nella consapevolezza della non genuinità e nella volontà di presentare il prodotto come genuino - cede il passo a un dolo specifico a duplice finalità: il profitto e l'induzione in errore del compratore.

⁸ *Ibidem*.

Quanto al trattamento sanzionatorio, la pena detentiva passa da un massimo di 6 mesi a un minimo di 2 mesi e un massimo di 1 anno (con l'abolizione della previsione alternativa tra reclusione e multa), mentre la multa è innalzata da € 1.032 a un range compreso tra € 1.000 e € 4.000. L'inasprimento è evidente, ma va letto in combinazione con la causa di non punibilità per i fatti di lieve entità di cui al secondo comma, che introduce una valvola di sicurezza per le condotte marginali.

1.1.3 Il commercio di alimenti con segni mendaci (articolo 517-septies c.p.)

La seconda fattispecie introdotta dalla riforma è volta a reprimere una peculiare ipotesi di frode, che si contraddistingue per l'utilizzo di segni distintivi o indicazioni, ancorché figurative, falsi o ingannevoli, diversi dai marchi registrati.

La condotta tipica consiste nell'impiego di tali segni al fine di indurre in errore il compratore sull'origine, provenienza, qualità o quantità degli alimenti. Anche in questo caso, il delitto può essere commesso con tecniche di comunicazione a distanza o strumenti digitali. La pena è la reclusione da 3 a 18 mesi e la multa fino a € 20.000.

L'intervento colma un vuoto normativo finora fronteggiato attraverso l'applicazione giurisprudenziale dell'articolo 517 c.p., che tuttavia presuppone l'uso di nomi, marchi o segni distintivi nazionali o esteri. La nuova fattispecie, invece, prescinde dalla registrazione del segno e si estende a qualunque indicazione idonea a trarre in inganno il consumatore⁹.

1.1.4 La riforma dell'articolo 517-quater c.p.

L'articolo 517-quater c.p., già recentemente modificato dal D.lgs. 2 aprile 2026, n. 51, viene ulteriormente rafforzato: la pena base passa dalla reclusione fino a due anni alla reclusione da uno a quattro anni, con multa da € 10.000 a € 50.000. Il secondo comma viene sostituito per ampliare l'ambito applicativo della norma, includendo espressamente le condotte di introduzione in custodia temporanea o deposito doganale, spedizione in transito, esportazione e trasporto, oltre alla messa in circolazione in qualsiasi forma di prodotti con denominazioni o indicazioni geografiche contraffatte o alterate.

La giurisprudenza di legittimità aveva già chiarito che il delitto non richiede che le indicazioni fallaci siano idonee ad ingannare il pubblico dei consumatori, essendo finalizzato a

⁹ Cass. pen., Sez. V, n. 13767/2024, Buonocore, Rv. 286434-03: il delitto di contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari non richiede che l'origine del prodotto sia tutelata attraverso la registrazione di un marchio collettivo ex articolo 11 D.lgs. n. 30/2005, ben potendo la condotta integrare anche i reati di cui agli artt. 473 o 474 c.p.

proteggere l'interesse dei produttori titolati a utilizzare le indicazioni protette¹⁰, né presuppone che l'origine del prodotto sia tutelata attraverso la registrazione di un marchio collettivo¹¹.

La nuova formulazione consolida questi approdi interpretativi, estendendo la tutela alle fasi della filiera che precedono il contatto con il consumatore finale.

1.1.5 Le circostanze e le pene accessorie

L'articolo 517-*octies* c.p. introduce un sistema articolato di circostanze aggravanti speciali per i soli delitti di cui agli articoli 517-*sexies* e 517-*septies*. Il secondo comma prevede quattro aggravanti ad effetto comune (aumento fino a un terzo): la denominazione o indicazione protetta, la falsità documentale, la particolare gravità quantitativa e la falsa indicazione di biologicità. Il terzo comma stabilisce che, in caso di concorso di due o più aggravanti, l'aumento è da un terzo alla metà.

La novità di maggiore impatto sistematico è l'aggravante di “agropirateria” (quarto comma), che ricorre quando le condotte sono realizzate con più operazioni e attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate, al di fuori dei casi di associazione per delinquere. L'aumento di pena previsto è da un terzo alla metà. La clausola di riserva “*al di fuori dei casi di cui agli articoli 416 e 416-bis*” è volta ad evitare sovrapposizioni con le fattispecie associative e individua uno spazio intermedio tra il mero concorso di persone e l'associazione per delinquere, colmando un vuoto di tutela rispetto alla criminalità organizzata di settore¹².

Sul piano delle pene accessorie, la riforma prevede: la pubblicazione della sentenza di condanna (articolo 518 c.p., come modificato); la chiusura temporanea dello stabilimento o dell'esercizio da cinque giorni a tre mesi, o da uno a dodici mesi nei casi di agropirateria (articolo 517-*octies*, primo comma, e articolo 518.1 c.p.); l'interdizione da una professione o da un'arte da un mese a cinque anni, unitamente al divieto di ottenere provvedimenti autorizzatori, contributi o finanziamenti pubblici (articolo 518.1 c.p.); la chiusura definitiva e la revoca dei titoli autorizzativi in caso di particolare gravità e recidiva specifica (articolo 518.1 c.p.).

¹⁰ Cass. pen., Sez. 3, n. 28354/2016, Cottini, Rv. 267455-01: la configurabilità del reato non richiede che le indicazioni fallaci siano idonee ad ingannare il pubblico, essendo finalizzato a proteggere l'interesse dei produttori titolati.

¹¹ Cass. pen., Sez. 3, n. 49889/2019, Campagna, Rv. 278272-01: il delitto è configurabile non solo in caso di falsificazione del marchio IGP o DOP, ma anche quando non sia rispettato il relativo disciplinare di produzione con riferimento alle materie prime, al luogo di produzione e alle caratteristiche del prodotto.

¹² Le Linee guida della Commissione Caselli precisano che l'agropirateria postula “*un accordo tra i partecipi circa la commissione di più delitti ed un'organizzazione dell'attività al di sotto di quella soglia che dottrina e giurisprudenza ritengono rilevante per determinare il passaggio dal mero concorso di persone nel reato ad una associazione per delinquere*”.

La confisca obbligatoria (articolo 518.2 c.p.) colpisce le cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e quelle che ne costituiscono l'oggetto, il prodotto, il prezzo o il profitto, salvo che appartengano a persona estranea al reato, nozione che la giurisprudenza di legittimità ha interpretato restrittivamente, escludendo dall'area di protezione non solo il concorrente, ma anche il connivente e chiunque abbia tratto un qualsiasi vantaggio rimanendo in rapporto con la *res*.

In caso di impossibilità della confisca diretta, opera la confisca per equivalente su beni di valore corrispondente al profitto del reato.

1.1.6 I profili processuali

Le modifiche processuali sono orientate a potenziare l'efficacia investigativa e a razionalizzare la gestione dei beni in sequestro. Sotto il primo profilo, si inseriscono i nuovi delitti nel catalogo dei reati per cui sono consentite le intercettazioni (articolo 266, comma 1, lett. *f-ter*, c.p.p.), altrimenti precluse in ragione della cornice edittale; si consente al Pubblico Ministero di procedere a ispezione e campionamento senza preavviso al difensore quando vi sia fondato motivo di ritenere che le tracce del reato possano essere alterate (articolo 246, comma 2-*bis*, c.p.p.); si estende l'incidente probatorio alle analisi su alimenti deteriorabili (articolo 392, comma 1, lett. *f*, c.p.p.); si include il delitto di commercio di alimenti con segni mendaci tra quelli per cui opera la causa di non punibilità per gli agenti sotto copertura (articolo 9, comma 1, lett. *a*, l. n. 146/2006).

In relazione alla destinazione dei beni, si introduce la devoluzione a scopi benefici - in favore di enti territoriali, enti caritatevoli o associazioni con finalità assistenziali, previa rimozione dei segni mendaci o regolarizzazione amministrativa - dei prodotti alimentari sequestrati o confiscati, purché idonei al consumo umano o animale, non contraffatti, non deteriorati e in linea con i termini di conservazione (articolo 260, comma 3, c.p.p. e articolo 86-*quater* disp. att. c.p.p.). La destinazione del prodotto a finalità diverse integra il reato di malversazione di erogazioni pubbliche (articolo 316-*bis* c.p.).

Dall'impianto complessivo della riforma emergono con chiarezza le direttrici di rafforzamento della tutela perseguite dal legislatore.

Anzitutto, l'anticipazione della soglia di punibilità, che consente di colpire condotte prodromiche in relazione alle quali la giurisprudenza aveva già compiuto sforzi interpretativi, ammettendo, a titolo esemplificativo, la configurabilità del tentativo di vendita di sostanze non genuine quando la merce non è uscita dalla disponibilità del produttore, ma questi abbia

compiuto atti idonei diretti in modo non equivoco alla commercializzazione effettiva del prodotto, pur escludendo la rilevanza della semplice preparazione del prodotto¹³. La nuova disciplina tipizza invece le condotte preparatorie.

Il riconoscimento del patrimonio agroalimentare come bene giuridico autonomo, inoltre, va oltre una prospettiva meramente mercantile, e valorizza un bene immateriale di matrice europea, comprensivo dell'organizzazione della filiera alimentare, del territorio, delle modalità di produzione e trasformazione.

Ed ancora, l'aggravante dell'agropirateria e l'estensione della responsabilità degli enti ai sensi del D.lgs. n. 231/2001, costituiscono certamente un presidio in relazione alla dimensione organizzata dell'illecito, cui si aggiunge un inasprimento sanzionatorio, non limitato all'aumento delle pene principali, ma accompagnato da pene accessorie interdittive e dalla confisca obbligatoria, che mirano a colpire l'attività illecita nella sua dimensione economica e imprenditoriale.

Permangono tuttavia taluni profili di criticità quali, anzitutto, la distinzione tra la frode alimentare e gli illeciti amministrativi in materia di etichettatura, soprattutto ove la condotta si manifesti nella forma omissiva (mancate indicazioni obbligatorie). Il dolo specifico richiesto dall'articolo 517-sexies - che esige la prova del fine di indurre in errore il compratore - funge da criterio discrezionale, ma la sua dimostrazione processuale potrebbe non risultare agevole in tutti i casi.

Ampiamente dibattuta nel corso dei lavori parlamentari è stata altresì la scelta di configurare l'agropirateria come circostanza aggravante anziché come fattispecie autonoma di reato - secondo la proposta originaria della Commissione Caselli - per essere l'aggravante esposta al giudizio di bilanciamento ex articolo 69 c.p., con il rischio concreto di neutralizzarne l'efficacia deterrente. Il tema si inserisce nel più ampio dibattito sul giudizio di bilanciamento delle circostanze, i cui equilibri sono stati più volte rimessi in discussione dalla Corte Costituzionale, che, con la sentenza n. 105 del 2014¹⁴, ha dichiarato costituzionalmente

¹³ Cass. pen., Sez. 3, n. 8662/1998, Fusello, Rv. 212039-01: è configurabile il tentativo del delitto ex articolo 516 c.p. quando la merce non sia ancora uscita dalla disponibilità del produttore, ma questi abbia compiuto atti idonei diretti in modo non equivoco alla commercializzazione effettiva. In senso contrario, l'orientamento più risalente (Cass. pen., Sez. 3, n. 1010/1966, Saviola, Rv. 101759-01) escludeva il tentativo, ritenendo l'articolo 516 già un tentativo di frode. La nuova disciplina supera *ab origine* la questione.

¹⁴ Corte cost., sent. n. 105/2014: è costituzionalmente illegittimo l'articolo 69, quarto comma, c.p. nella parte in cui preclude la prevalenza dell'attenuante del fatto di particolare tenuità sulla recidiva reiterata. Il principio di offensività, afferma la Corte, opera non solo rispetto alla fattispecie base ma anche rispetto a tutti gli istituti che incidono sulla determinazione finale della pena.

illegittimo l'articolo 69, quarto comma, c.p. nella parte in cui precludeva la prevalenza della circostanza attenuante del fatto di particolare tenuità sulla recidiva reiterata. La Corte ha affermato che le deroghe al giudizio di bilanciamento, pur consentite al legislatore, *“non possono determinare un’alterazione degli equilibri costituzionalmente imposti nella strutturazione della responsabilità penale”*, e che il principio di offensività è chiamato a operare *“non solo rispetto alla fattispecie base e alle circostanze, ma anche rispetto a tutti gli istituti che incidono sulla individualizzazione della pena e sulla sua determinazione finale”*.

Nel caso dell’agropirateria, il rischio è duplice. Da un lato, il giudizio di equivalenza o prevalenza delle attenuanti - in particolare delle generiche ex articolo 62-*bis* c.p., la cui concessione è frequente nella prassi applicativa - potrebbe vanificare l’aumento di pena da un terzo alla metà previsto dall’articolo 517-*octies*, quarto comma, c.p.. Dall’altro, la circostanza attenuante speciale della cooperazione di cui all’articolo 517-*quinqüies* c.p. - che prevede una riduzione dalla metà a due terzi - potrebbe, in astratto, condurre a un trattamento sanzionatorio addirittura inferiore a quello previsto per la fattispecie base non aggravata, nei casi in cui il collaboratore abbia rivestito un ruolo di vertice nell’organizzazione illecita.

Il paradosso - già segnalato in dottrina con riferimento a fattispecie analoghe - non è puramente accademico: la giurisprudenza di legittimità ha costantemente affermato che il giudizio di bilanciamento, implicando una valutazione discrezionale tipica del giudizio di merito, sfugge al sindacato di legittimità qualora non sia frutto di mero arbitrio o di ragionamento illogico ¹⁵, il che rende le scelte del giudice difficilmente censurabili in sede di impugnazione.

Un terzo profilo di attenzione riguarda la limitazione della responsabilità degli enti alle sole ipotesi aggravate dall’agropirateria, con esclusione delle forme “semplici” di frode alimentare e commercio di alimenti con segni mendaci. Tale scelta, criticata in dottrina, potrebbe indebolire l’efficacia special preventiva nei confronti delle imprese che operano nella filiera agroalimentare senza assurgere al livello di organizzazione richiesto dall’aggravante. La questione si intreccia con il tema, più generale, della responsabilità amministrativa degli enti. La scelta del legislatore di limitare la rilevanza ex D.lgs. n. 231/2001 ai soli delitti aggravati dall’agropirateria - e non anche, come accennato, alle ipotesi semplici di frode alimentare e commercio di alimenti con segni mendaci - risponde all’evidenza a una logica di proporzione, ma rischia di creare un vuoto di tutela rispetto alle condotte poste in essere nell’ambito di

¹⁵ Cass. pen., Sez. IV, n. 41140/2021: il giudizio di bilanciamento tra circostanze eterogenee costituisce esercizio del potere valutativo riservato al giudice di merito ed è insindacabile in sede di legittimità ove congruamente motivato alla stregua anche solo di alcuni dei parametri previsti dall’articolo 133 c.p., senza che occorra un’analitica esposizione dei criteri di valutazione adoperati.

imprese che, pur non raggiungendo la soglia dell'agropirateria, traggono comunque un significativo vantaggio dall'illecito.

La dottrina ha evidenziato come l'efficacia special preventiva della disciplina dipenda in larga misura dalla capacità di colpire l'ente nel suo patrimonio, e che l'esclusione delle fattispecie semplici dal novero dei reati presupposto potrebbe indebolire tale effetto deterrente proprio nei confronti delle realtà imprenditoriali più strutturate.

Infine, la circostanza attenuante della cooperazione (articolo 517-*quinquies* c.p.), estesa ai nuovi delitti, presenta un tenore letterale piuttosto ampio nella prima parte (*"aiutare concretamente l'autorità nell'azione di contrasto"*), che lascia ampi margini di discrezionalità nell'individuazione della soglia di collaborazione sufficiente a giustificare una riduzione di pena dalla metà a due terzi.

Al di là dei profili di criticità segnalati, l'impianto complessivo della riforma costituisce certamente un intervento di rilevante portata per il diritto penale dell'economia, esprimendo scelte di politica criminale, quali il riconoscimento del patrimonio agroalimentare come bene giuridico autonomo, l'anticipazione della tutela alle fasi prodromiche della filiera, l'introduzione di un'aggravante specifica per le condotte organizzate e il potenziamento degli strumenti processuali, che allineano l'ordinamento italiano agli standard di tutela più avanzati a livello europeo.

1.2. La regolazione della sicurezza alimentare tra Codex Alimentarius, WTO e Unione europea

Il diritto alimentare si caratterizza per una struttura normativa straordinariamente articolata e plurilivello, nella quale fonti di derivazione internazionale, europea e nazionale si intrecciano e si condizionano reciprocamente, rendendo necessaria una lettura sistematica e coordinata dell'intera architettura regolatoria.

Sul piano internazionale, un punto di riferimento primario è rappresentato dal *Codex Alimentarius*, elaborato congiuntamente dall'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO) e dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) a partire dagli anni Sessanta del secolo scorso quale *corpus* di standard, linee guida e codici di buona prassi in materia di sicurezza e qualità degli alimenti. Le indicazioni del *Codex*, pur non avendo formalmente valore vincolante, esercitano un'influenza determinante sulla produzione normativa di tutti i principali ordinamenti. La Commissione del *Codex* non dispone infatti del

potere di adottare norme cogenti per gli Stati, limitandosi a raccomandare standard ai quali ciascun membro può conformare la propria legislazione secondo modalità differenziate: accettazione piena, accettazione con riserva delle eccezioni che si intende mantenere a livello nazionale, oppure impegno a consentire la libera distribuzione dei prodotti conformi ai requisiti raccomandati. Nondimeno, a partire dall'entrata in vigore degli accordi dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO) nel 1994, le norme, le direttive, e le raccomandazioni del *Codex* hanno acquisito maggiore rilevanza giuridica attraverso la presunzione di conformità attribuita alle misure nazionali che vi si conformano, tanto che il Regolamento (CE) n. 852/2004 vi si richiama espressamente, stabilendo che i requisiti del sistema HACCP debbano tenere conto dei principi in esso contenuti.

Il *Codex Alimentarius* assolve così una duplice funzione: da un lato offre un parametro tecnico-scientifico di riferimento per le autorità nazionali e sovranazionali impegnate nella definizione degli standard di sicurezza alimentare; dall'altro costituisce, nel sistema dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, il termine di confronto privilegiato per valutare la legittimità delle misure sanitarie e fitosanitarie adottate dagli Stati, ai sensi dell'Accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie (Accordo SPS) stipulato in sede WTO all'esito dell'Uruguay Round di Marrakech del 1994.

Quest'ultimo accordo definisce come misura sanitaria o fitosanitaria qualsiasi intervento diretto a proteggere la vita o la salute umana e animale dai rischi derivanti da contaminanti, tossine, parassiti o agenti patogeni presenti negli alimenti o nei mangimi, nonché a impedire o limitare altri danni. Agli Stati è consentito introdurre propri standard, purché fondati su basi scientifiche e applicati senza generare discriminazioni ingiustificate, fermo restando il principio dell'equivalenza delle misure adottate da altri ordinamenti quando raggiungano un livello di protezione ritenuto adeguato dallo Stato importatore.

Parallelamente, l'Accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi (Accordo TBT) stabilisce che i regolamenti tecnici di altri membri debbano essere accettati come equivalenti ai propri, qualora si dimostri che essi conseguono adeguatamente gli obiettivi perseguiti. In questa prospettiva, le norme alimentari elaborate a livello internazionale non operano in modo indipendente, ma fungono da presupposto e da limite alle scelte regolatorie degli ordinamenti interni, condizionando in modo significativo le politiche legislative degli Stati e dell'Unione europea.

Va segnalato, peraltro, che l'effettiva applicazione del principio di equivalenza incontra un ostacolo rilevante nella diversa organizzazione delle strutture di ispezione e controllo tra Stato importatore e Stato esportatore, difficoltà che colpisce in modo particolare i Paesi in via di

sviluppo, i quali non presentano condizioni tecniche e funzionali analoghe a quelle dei Paesi tecnologicamente avanzati nella gestione dei rischi e nel livello di protezione della salute. A ciò si aggiunge la diversa percezione che questi ultimi conservano rispetto ai rischi legati a un'insufficiente conoscenza scientifica degli effetti di alcuni prodotti sulla salute umana e sull'ambiente, come ha messo in evidenza il contenzioso in sede WTO sulla carne agli ormoni, che ha visto contrapposti Stati Uniti e Canada, da un lato, e Unione europea, dall'altro.

Sul piano dell'Unione europea, il quadro normativo si è progressivamente consolidato a partire dalla seconda metà del Novecento, inizialmente attraverso strumenti di armonizzazione verticale - prodotto per prodotto - e successivamente, a seguito della storica sentenza "*Cassis de Dijon*" della Corte di giustizia, mediante un approccio orizzontale, fondato sul principio del mutuo riconoscimento.

La nozione di misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione era stata già precisata dalla Corte nella sentenza "*Dassonville*", nella quale si affermava che ogni normativa commerciale degli Stati membri idonea a ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari ricade nel divieto posto dall'articolo 34 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Con la sentenza "*Cassis de Dijon*" tale principio è stato ulteriormente sviluppato: la Corte ha chiarito che ogni ostacolo agli scambi derivante da disparità delle legislazioni nazionali è vietato, salvo che la misura restrittiva risponda a esigenze imperative attinenti alla difesa dei consumatori, alla correttezza delle operazioni commerciali e alla tutela dell'ambiente, sia proporzionata all'obiettivo perseguito e costituisca il mezzo meno pregiudizievole per raggiungerlo. Secondo tale principio, un prodotto legalmente prodotto e commercializzato in uno Stato membro ha il diritto di circolare liberamente in tutto il mercato interno, fatte salve le eccezioni ora richiamate.

Attraverso il principio del mutuo riconoscimento viene così introdotta una soluzione operativa alternativa all'armonizzazione fondata sulla predisposizione di un quadro normativo omogeneo rimesso all'attività legislativa del Consiglio e della Commissione, semplificando il superamento delle barriere giuridiche e promuovendo l'unificazione del mercato. Tale orientamento giurisprudenziale ha profondamente orientato la strategia normativa della Commissione, che ha preferito abbandonare la strada dell'armonizzazione caso per caso in favore di regolamentazioni orizzontali capaci di disciplinare la generalità dei prodotti alimentari con riguardo a specifici profili – etichettatura, additivi, igiene - favorendo così la circolazione delle merci senza sacrificare il livello di protezione dei consumatori.

La valutazione delle eccezioni che giustificano restrizioni all'importazione e alla

commercializzazione sul versante della tutela del consumatore ha rivelato, tuttavia, una costante tensione: la giurisprudenza ha privilegiato l'operatività delle regole di circolazione dei beni rispetto alle eccezioni invocate per preservare la presunta qualità superiore di taluni prodotti o il contenuto di tradizionali ricette, confermando, per esempio, che l'obbligo di usare una denominazione specifica per i liquori non è giustificato qualora le indicazioni dell'etichetta originaria del prodotto importato contengano informazioni sulla natura del prodotto almeno equivalenti a quelle fornite dalla denominazione prescritta dallo Stato importatore e siano parimenti comprensibili per i consumatori. Il conseguimento dell'obiettivo dell'integrazione economica viene, in particolare, affidato all'armonizzazione delle legislazioni nazionali in base all'articolo 114 TFUE, al fine di eliminare le divergenze più significative destinate ad avere un'incidenza negativa sul funzionamento del mercato comune; con le successive modifiche del Trattato, la base giuridica degli atti di ravvicinamento viene a comprendere anche gli artt. 168 e 169 del TFUE, relativi rispettivamente alla sanità pubblica e alla protezione dei consumatori, e la garanzia di un elevato livello di protezione di valori non economici nella realizzazione del mercato interno discende dall'adozione degli atti di armonizzazione secondo la procedura di codecisione che coinvolge il Parlamento europeo.

La svolta sistematica più rilevante si è prodotta con il Libro Bianco sulla sicurezza alimentare del 2000, adottato dalla Commissione europea all'indomani della crisi della Encefalopatia Spongiforme Bovina (BSE) e delle conseguenti convulsioni che avevano scosso la fiducia dei consumatori europei nel sistema di controllo degli alimenti. Il Libro Bianco ha inaugurato un approccio radicalmente nuovo, fondato sulla visione integrata dell'intera catena alimentare, dai campi alla tavola, sulla centralità dell'analisi del rischio come metodologia di governo della sicurezza e sulla responsabilità primaria degli operatori del settore. Su queste basi è stato adottato il Regolamento (CE) n. 178/2002, che costituisce oggi la pietra angolare dell'intero edificio normativo europeo in materia alimentare: esso stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) e fissa le procedure in materia di sicurezza degli alimenti. La base giuridica del Regolamento - e dell'intera produzione normativa successiva in materia di sicurezza alimentare e igiene - risiede nell'articolo 114 TFUE (già articolo 95 TCE), come misura di completamento del mercato interno, e nell'articolo 168, par. 4, lett. b), TFUE, in quanto le disposizioni in esame perseguono contestualmente la protezione della sanità pubblica. Sulla base delle indicazioni del Regolamento (CE) n. 178/2002 è stato poi elaborato il cosiddetto pacchetto igiene, composto principalmente dal Regolamento (CE) n. 853/2004 sull'igiene dei prodotti alimentari e dal Regolamento (CE) n. 853/2004 sull'igiene degli alimenti di origine animale, che hanno esteso

l'obbligo di autocontrollo basato sui principi HACCP a tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione, inclusa, sia pure con le dovute modulazioni, la produzione primaria.

Completano il quadro europeo, tra gli atti di maggiore rilevanza, il Regolamento (UE) n. 1169/2011 in materia di informazioni sugli alimenti ai consumatori, il Regolamento (UE) 2017/625 sui controlli ufficiali, il Regolamento (UE) 2019/1381 sulla trasparenza e sostenibilità dell'analisi del rischio nella filiera alimentare, nonché il recente Regolamento (UE) 2024/1143 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari.

Un profilo di particolare rilievo sistematico, che il quadro normativo europeo ha progressivamente elaborato in risposta alle sollecitazioni del mercato globalizzato, riguarda la tutela delle denominazioni geografiche e delle indicazioni di provenienza dei prodotti alimentari.

La giurisprudenza della Corte di giustizia ha chiarito che l'articolo 34 del TFUE deve essere interpretato nel senso che qualsiasi prodotto proveniente da uno Stato membro, rispondente alle prescrizioni di un disciplinare o di una legislazione specifica diretta a stabilire requisiti oggettivi e controllabili, può e deve ottenere il riconoscimento della propria identità, sulla base tuttavia delle eccezioni riconducibili alle categorie delle DOP ed IGP, quali denominazioni idonee a evocare l'origine e la provenienza geografica.

Al di fuori di tale sistema registrato, la denominazione di un alimento per il quale non esista alcun legame tra le caratteristiche e l'origine geografica può essere legittimamente utilizzata, a condizione che l'etichettatura non induca in errore un consumatore normalmente informato e ragionevolmente attento, anche in ragione della durata dell'uso, e sempre che non sia in contrasto con la libera circolazione dei prodotti.

Si tratta di un equilibrio delicato, che rimette all'informazione del consumatore la funzione di arbitro del mercato, con tutti i limiti che tale soluzione sconta in termini di effettiva trasparenza e di capacità del consumatore medio di orientarsi in un'offerta sempre più complessa e diversificata.

Sul piano del diritto interno, il quadro normativo italiano si caratterizza per la coesistenza di stratificazioni legislative risalenti e di disposizioni più recenti di attuazione del diritto europeo.

In materia di igiene degli alimenti, tuttora la Legge 30 aprile 1962, n. 283, pur avendo subito nel corso dei decenni numerosi interventi di adeguamento e parziale abrogazione, conserva rilievo tanto sul piano delle prescrizioni igienico-sanitarie quanto, soprattutto, su quello del regime sanzionatorio penale: il comma 3 dell'articolo 9 della Legge 24 novembre 1981, n.

689, dispone infatti che agli illeciti previsti dagli articoli 5, 6 e 12 della Legge n. 283 del 1962 si applichino le sole disposizioni penali, anche quando i medesimi fatti siano sanzionati in via amministrativa da disposizioni speciali in materia di alimenti e bevande.

L'impianto sanzionatorio interno si caratterizza pertanto per la coesistenza di un sistema di illeciti amministrativi - governato dai principi generali della Legge n. 689 del 1981, con le specificità proprie del settore alimentare - e di fattispecie penali, distribuite tra il codice penale e la legislazione speciale. Sul versante dell'attuazione del diritto europeo, lo strumento normativo di maggiore impatto sistematico degli ultimi anni è il D.lgs. 15 dicembre 2017, n. 231, che ha introdotto le sanzioni per la violazione del Regolamento (UE) n. 1169/2011 sulle informazioni alimentari ai consumatori, abrogando contestualmente il previgente D.lgs. n. 109 del 1992, e ha dettato disposizioni di adeguamento della normativa nazionale in materia di alimenti non preimballati.

Un profilo di crescente rilievo nell'ordinamento interno è altresì quello relativo alla valorizzazione qualitativa delle produzioni a chilometro zero e alla filiera corta, nel cui ambito l'indicazione della provenienza geografica e il radicamento nella tradizione di una comunità locale divengono elementi capaci di orientare le scelte dei consumatori e di generare preferenze di acquisto riconosciute anche negli strumenti di regolazione pubblica, come i capitolati degli appalti per la ristorazione collettiva. Si modifica così la stessa percezione del concetto di qualità di un alimento, che non risulta più misurabile esclusivamente attraverso una serie di parametri oggettivi stabiliti dagli atti di armonizzazione e oggetto di valutazione di conformità con la marcatura CE, ma attribuisce valore a elementi evocativi e immateriali dipendenti dall'immagine del territorio, fino a diventare esportabile attraverso adeguate operazioni di *marketing*.

L'applicazione degli articoli 5 e 5-bis del D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, in materia di accesso civico e obblighi di trasparenza delle pubbliche amministrazioni, consente peraltro un controllo sociale sulle dinamiche degli scambi e sull'organizzazione delle filiere alimentari, sia al fine di verificare la complessiva affidabilità dell'attività di vigilanza pubblica in ordine al rispetto dell'obbligo degli operatori di fornire le informazioni in etichetta, sia per integrare la conoscenza relativa alla provenienza di ingredienti e semilavorati da altri Paesi, utilizzati nella produzione in Italia di alimenti commercializzati in violazione delle regole di rintracciabilità.

La complessità di questa architettura normativa a più livelli non è priva di tensioni: la coesistenza di fonti internazionali di *soft law*, di regolamenti europei ad applicazione diretta, di direttive recepite con maggiore o minore fedeltà dagli Stati membri e di normative nazionali di settore genera inevitabili problemi di coordinamento, che la giurisprudenza - tanto della Corte di

giustizia dell'Unione europea quanto dei giudici nazionali - è costantemente chiamata a risolvere.

A tali tensioni di carattere tecnico-giuridico se ne affiancano altre di natura più profonda, che attengono al rapporto tra logiche di mercato e valori non economici: l'uniformità di regolazione che legittima l'incompatibilità con l'ordinamento europeo delle differenziazioni territoriali nelle modalità di scambio degli alimenti rischia, da un lato, di mettere in discussione le ragioni della partecipazione dello Stato alle strategie di mercato e, dall'altro, di agevolare quel processo di progressiva deterritorializzazione dell'economia che accompagna l'attuale deficit di progettazione euro-unitaria. Ne discende una disciplina alimentare in perenne evoluzione, capace tuttavia di rispecchiare, nella sua complessità stessa, la profondità degli interessi - economici, sanitari, culturali e identitari - che essa è chiamata a tutelare.

1.3. La centralità dell'etichettatura e della tracciabilità dei prodotti agroalimentari

Nel sistema del diritto alimentare europeo, etichettatura e tracciabilità costituiscono i cardini di un modello regolatorio orientato alla tutela della salute pubblica e alla promozione di scelte di acquisto consapevoli.

La legislazione alimentare ha storicamente perseguito la garanzia dell'igiene e della genuinità degli alimenti, nella consapevolezza che la loro inosservanza può produrre condizioni favorevoli all'insorgere di rischi per i consumatori.

In tale prospettiva, l'etichettatura svolge anzitutto la funzione di rendere conoscibile la natura e le caratteristiche del prodotto alimentare, veicolando informazioni utili non soltanto all'identificazione sostanziale delle qualità materiali, ma anche alla segnalazione del valore d'uso del prodotto, in modo che le aspettative negoziali, salutistiche e nutrizionali del consumatore possano trovare adeguata soddisfazione.

La decisione di acquisto dipende in larga misura dalla consapevolezza percettiva che si forma attraverso l'esame delle informazioni contenute in etichetta, sicché la lealtà degli scambi commerciali e l'esigenza di orientare i consumatori verso scelte pienamente cognitive costituiscono la premessa di una disciplina complessa, sviluppatasi sia sul piano interno che su quello europeo.

Sul piano dell'evoluzione normativa, l'intervento europeo in materia di etichettatura è risultato successivo rispetto alle prime esigenze di tutela igienico-sanitaria presidiate dal

legislatore nazionale, e ha risposto alla necessità di armonizzare le discipline degli Stati membri, rimuovendo gli ostacoli alla libera circolazione dei prodotti e le disparità nelle condizioni di concorrenza, tenendo al contempo conto delle emergenti attitudini e dei desideri dei consumatori.

Il Regolamento (UE) n. 1169/2011, che costituisce oggi la fonte orizzontale di riferimento in materia di informazioni alimentari ai consumatori, cui l'ordinamento italiano si è adeguato tramite il D.lgs. n. 231/2017, ha segnato un mutamento di paradigma rispetto alla previgente disciplina, incentrata essenzialmente sul divieto di indurre in errore: il nuovo Regolamento colloca tra i propri principi generali l'obiettivo di consentire al consumatore di compiere scelte consapevoli e di utilizzare gli alimenti in modo sicuro, tenendo conto non solo di considerazioni sanitarie ed economiche, ma anche ambientali, sociali ed etiche.

Il consumatore recupera in questo modo una dimensione più piena, che non si esaurisce nella protezione da condizionamenti che possano tradursi in errori negoziali, ma presuppone il riconoscimento della sua identità, al fine di effettuare una scelta assistita da una sfera informativa che le sole diciture testuali obbligatorie non sarebbero in grado di esaurire.

L'etichetta si presta inoltre a essere letta nella duplice prospettiva dell'economia del contratto e dell'economia del mercato.

Sul primo versante, essa può essere considerata il veicolo materiale della proposta contrattuale di vendita di un alimento, dispensando il consumatore dalla discussione del contenuto o dal giudizio di convenienza, poiché le indicazioni sono predisposte unilateralmente dall'operatore.

Sul secondo, essa rappresenta il vero asse portante della disciplina del mercato, progressivamente consolidatasi a livello europeo al fine di eliminare gli intralci agli scambi e di assicurare la libera circolazione degli alimenti.

Le informazioni rese disponibili al consumatore non si esauriscono nella serie di menzioni che compongono l'etichetta in senso stretto, ma comprendono, in modo globale, tutti i segni e le immagini che si riferiscono a un alimento in qualsiasi materiale di accompagnamento, compresi gli strumenti della tecnologia moderna e la comunicazione verbale.

Le indicazioni obbligatorie previste dal Regolamento (UE) n. 1169/2011 disegnano un corredo informativo minimo articolato attorno a profili di sicurezza, composizione e qualità.

Tra le indicazioni di maggiore rilevanza si collocano la denominazione di vendita - che

deve rispondere alle disposizioni europee applicabili ovvero, in loro assenza, alle prescrizioni legislative dello Stato membro nel quale il prodotto è commercializzato, salvo il ricorso alla denominazione usuale o descrittiva - e l'elenco degli ingredienti, nel quale figurano tutte le sostanze, compresi additivi ed enzimi, utilizzate nella fabbricazione o preparazione dell'alimento e ancora presenti nel prodotto finito, elencate in ordine decrescente di peso al momento dell'utilizzo.

Particolare rilevanza assumono poi le sostanze o i prodotti idonei a provocare allergie o intolleranze, la cui indicazione deve essere evidenziata mediante una tipologia di carattere distinto, così da garantire la possibilità di effettuare scelte consapevoli anche da parte dei soggetti appartenenti a categorie sensibili.

Il sistema delle avvertenze precauzionali - del tipo "può contenere" o "prodotto in filiere alimentari non separate" - pur non configurando un obbligo in senso stretto, risponde all'esigenza di gestire la presenza residuale di allergeni non intenzionalmente impiegati nel processo produttivo, sebbene la sua applicazione indiscriminata rischi di rivelarsi fuorviante laddove finisca per indurre consumatori effettivamente allergici alla rinuncia di un'ampia gamma di prodotti sulla base di segnalazioni prive di reale fondamento.

Tra le ulteriori indicazioni obbligatorie, la disciplina in materia di termine minimo di conservazione e data di scadenza risponde all'esigenza di garantire un elevato livello di tutela della salute dei consumatori e di consentire scelte adeguate, influenzate anche da considerazioni economiche legate all'attitudine di un alimento a conservare le proprie caratteristiche di qualità e sicurezza nel tempo. La valutazione del deperimento del prodotto è rimessa, caso per caso, alla diretta responsabilità dell'operatore del settore alimentare.

Le informazioni relative alle condizioni di conservazione e all'uso completano il quadro delle indicazioni obbligatorie, così come l'indicazione del nome o della ragione sociale e dell'indirizzo dell'operatore alimentare responsabile delle informazioni, la quale richiama la responsabilità per l'immissione in commercio del prodotto e si coordina con il principio - già enunciato dal Regolamento (CE) n. 178/2002 - secondo cui ciascun operatore della filiera risponde dei requisiti di sicurezza dei prodotti nella fase di propria competenza.

Un profilo di crescente rilievo è quello dell'indicazione del Paese di origine o del luogo di provenienza geografica, la cui disciplina si è sviluppata in modo frammentato e prevalentemente settoriale.

La *ratio* della disciplina si ricostruisce in ciò, che dall'omessa indicazione non deve

discendere alcuna influenza nella motivazione di acquisto del consumatore medio, nel senso che l'obbligo scatta quando l'omissione potrebbe indurlo in errore circa l'origine o la provenienza del prodotto.

Il Regolamento di esecuzione (UE) n. 2018/775 ha poi introdotto l'obbligo di specificare separatamente l'origine dell'ingrediente primario ogniquale volta sull'etichetta sia presente un riferimento geografico idoneo a orientare la percezione del consumatore sull'origine dell'alimento nel suo complesso, ma l'origine dell'ingrediente primario non coincida con quella del prodotto finito. In questo scenario, l'Italia ha svolto un ruolo anticipatore rispetto all'armonizzazione europea, introducendo obblighi nazionali di indicazione dell'origine per latte e derivati, pasta di semola di grano duro, riso, pomodoro e altri prodotti di primaria rilevanza economica e identitaria, testimoniando la tensione costante tra la dimensione nazionale dell'interesse alla qualità e all'autenticità dei prodotti e la logica del mercato interno europeo.

A completare il sistema delle indicazioni obbligatorie, la dichiarazione nutrizionale - divenuta obbligatoria dal 13 dicembre 2016 - si inserisce coerentemente nella visione ampliata del diritto all'informazione, quale strumento primario di educazione alimentare e di contrasto alle patologie dieto-correlate.

Essa si compone di un elenco di indicazioni da segnalare obbligatoriamente - valore energetico, quantità di grassi, acidi grassi saturi, carboidrati, zuccheri, proteine e sale - ed è formata in modo tale da assicurare la corretta percezione del consumatore sull'apporto nutrizionale di prodotti, escludendo presentazioni che possano rivelarsi fuorvianti mediante l'impiego selettivo dei parametri quantitativi.

Le indicazioni nutrizionali e sulla salute facoltative sono invece soggette a un regime di autorizzazione che richiede il supporto di basi scientifiche generalmente accettate, con il divieto di rappresentazioni false, ambigue o fuorvianti delle caratteristiche idonee a incidere in modo determinante sulle scelte del consumatore.

La tracciabilità, che il Regolamento (CE) n. 178/2002¹⁶ definisce come la possibilità di ricostruire e seguire il percorso di un alimento attraverso tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione, non opera in isolamento rispetto al sistema dell'etichettatura, ma si intreccia con esso in modo strutturale.

Intesa non come genericamente riferita al sistema produttivo, ma come specificamente

¹⁶ Principale base giuridica di disciplina degli obblighi di tracciabilità e rintracciabilità per gli operatori lungo l'intera filiera.

riferita a un singolo prodotto e alla sua storia particolare attraverso l'identificazione e la registrazione dei flussi materiali e degli operatori che concorrono alla sua formazione, essa consente - in presenza di un rischio sanitario - sia l'individuazione rapida della fonte del pericolo, sia il ritiro selettivo e mirato dei prodotti interessati, evitando reazioni sproporzionate, con effetti economici devastanti per gli operatori estranei alla contaminazione.

Essa si intreccia inoltre con il sistema dell'autocontrollo aziendale delineato dal Regolamento (CE) n. 852/2004, che ha segnato il passaggio da un modello repressivo-sanzionatorio a uno fondato sulla prevenzione dei rischi: l'operatore alimentare non è più concepito come soggetto passivo della legislazione igienico-sanitaria, ma come protagonista attivo della prevenzione, chiamato a predisporre un documento di autocontrollo che consenta di identificare gli elementi di criticità e di organizzare un sistema di rintracciabilità più dettagliato.

Sul piano tecnologico, ulteriori vantaggi possono essere perseguiti attraverso l'introduzione di logiche organizzative aziendali basate su tecnologie *blockchain*, capaci di creare sistemi di archiviazione sicuri e indelebili delle transazioni lungo l'intera filiera, e che il legislatore inizia a prendere in considerazione come strumento di presidio della sicurezza anche nell'ambito dell'identificazione del lotto di appartenenza.

Il sistema si completa attraverso l'articolato apparato di analisi del rischio che il Regolamento n. 178/2002 pone quale fondamento metodologico dell'intera disciplina, articolato nelle fasi interconnesse della valutazione scientifica, della gestione e della comunicazione interattiva, e presidiato dal meccanismo di allarme rapido di cui all'articolo 50, che prevede procedure codificate di comunicazione tra le autorità competenti degli Stati membri in caso di riscontro di un alimento costituente grave pericolo per la salute umana.

In definitiva, etichettatura e tracciabilità si configurano come strumenti complementari e sinergici, inseriti all'interno di un sistema integrato di sicurezza, responsabilità e prevenzione che coinvolge tutti gli operatori della filiera: la prima opera prevalentemente come interfaccia tra operatori e consumatori, garantendo la trasmissione di informazioni verificabili e non fuorvianti al momento della scelta d'acquisto; la seconda agisce come infrastruttura reticolare della filiera, rendendo possibile sia la ricostruzione dei flussi produttivi e distributivi, sia la tempestiva rimozione dal mercato dei prodotti a rischio, con l'esatta identificazione delle singole responsabilità lungo la catena. La loro centralità nel diritto alimentare contemporaneo riflette la consapevolezza - maturata a partire dalle grandi crisi alimentari degli anni Novanta e progressivamente consolidatasi nell'architettura normativa europea - che la sicurezza degli alimenti non può essere garantita soltanto a monte del processo produttivo, ma deve essere

presidiata lungo l'intera catena, attraverso una *governance* dell'informazione che renda il consumatore finale non destinatario passivo di prodotti controllati, ma soggetto attivo e informato delle proprie scelte alimentari.

1.4 Il nuovo Regolamento europeo su DOP e IGP

Il Regolamento (UE) 2024/1143, pubblicato in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea in data 11 aprile 2024, e relativo alle indicazioni geografiche dei vini, delle bevande spiritose e dei prodotti agricoli, alle specialità tradizionali garantite e alle indicazioni facoltative di qualità per i prodotti agricoli. Esso costituisce parte della più ampia riforma del sistema europeo delle indicazioni geografiche, sostituendo il Regolamento (UE) n. 1151/2012. Il provvedimento - entrato in vigore il 13 maggio 2024 - unifica in un quadro normativo organico la disciplina precedentemente frammentata tra quattro regolamenti distinti (vini, bevande spiritose, prodotti agricoli e specialità tradizionali garantite), introducendo innovazioni di rilevante impatto per il tessuto produttivo italiano, che vanta il maggior numero di DOP e IGP registrate in Europa.

Sono cinque i profili tematici di maggior interesse per la Commissione, tra le novità normative introdotte: etichettatura trasparente, uso delle denominazioni protette come ingredienti, protezione digitale, ruolo dei consorzi di tutela e tempi di registrazione. Gli stessi vengono di seguito descritti sinteticamente:

- Con riferimento all'etichettatura trasparente, si evidenzia l'obbligo di indicazione del produttore. L'articolo 37 del Regolamento rappresenta infatti una delle novità di maggiore impatto sistemico. Il paragrafo 5 introduce un obbligo finora assente nel diritto unionale: per i prodotti agricoli designati da un'indicazione geografica: *“un'indicazione del nome del produttore o dell'operatore appare nell'etichettatura nello stesso campo visivo dell'indicazione geografica”*. La disposizione specifica che per *“nome dell'operatore”* si intende il nome del soggetto responsabile della fase di produzione in cui è ottenuto il prodotto oggetto dell'indicazione geografica, ovvero responsabile della trasformazione sostanziale del prodotto medesimo. Per le bevande spiritose, il riferimento è al nome del produttore. La *ratio* è duplice: da un lato, rafforzare la tracciabilità della filiera e la responsabilizzazione degli operatori; dall'altro, offrire al consumatore un'informazione più completa e trasparente, consentendogli di associare la denominazione protetta a un soggetto produttivo identificabile. Il medesimo paragrafo 5 introduce due temperamenti rilevanti:
 - i) Esenzione per piccoli imballaggi: se la superficie maggiore dell'imballaggio

corrisponde a quella descritta dall'articolo 16, paragrafo 2, del Regolamento (UE) n. 1169/2011 (superficie inferiore a 10 cm²), l'indicazione del nome del produttore o dell'operatore è volontaria;

- ii) Regime transitorio: i prodotti etichettati prima del 14 maggio 2026 possono continuare a essere immessi sul mercato senza l'indicazione del produttore fino a esaurimento delle scorte esistenti.

L'articolo 37, paragrafo 3, completa il quadro sull'etichettatura stabilendo che l'indicazione geografica deve apparire nello stesso campo visivo del simbolo dell'Unione (DOP o IGP), con applicazione delle prescrizioni in materia di indicazioni obbligatorie di cui al Regolamento (UE) n. 1169/2011.

Va inoltre segnalato che il paragrafo 6 dell'art. 37 consente l'uso delle abbreviazioni "DOP" o "IGP" nell'etichettatura e nel materiale pubblicitario, semplificando la comunicazione commerciale senza pregiudicare la riconoscibilità della protezione;

- Con riguardo all'uso delle denominazioni protette come ingredienti, l'articolo 27 del Regolamento disciplina in modo innovativo l'impiego delle indicazioni geografiche come ingredienti in prodotti trasformati, colmando una lacuna del quadro previgente. Il paragrafo 1 subordina l'uso dell'indicazione geografica nel nome, nell'etichettatura o nel materiale pubblicitario di un prodotto trasformato a tre condizioni cumulative: a) assenza di prodotti comparabili: il prodotto trasformato non deve contenere alcun altro prodotto comparabile all'ingrediente designato dall'indicazione geografica; b) quantità sufficiente: l'ingrediente protetto deve essere utilizzato in quantità sufficienti a conferire una caratteristica essenziale al prodotto trasformato; c) percentuale visibile in etichetta: la percentuale dell'ingrediente designato dall'indicazione geografica nel prodotto trasformato deve essere indicata in etichetta.

Il paragrafo 2 introduce un meccanismo di notifica preventiva: i produttori di alimenti preimballati che intendono utilizzare una denominazione protetta nel nome del prodotto devono darne comunicazione scritta al gruppo di produttori riconosciuto, dimostrando il rispetto delle tre condizioni sopra elencate. Il gruppo di produttori ha quattro mesi per confermare il ricevimento; decorso tale termine, o ricevuta la conferma, il produttore può iniziare a utilizzare l'indicazione geografica.

Il paragrafo 3 prevede inoltre la possibilità di accordi contrattuali tra gruppo di produttori e produttore dell'alimento trasformato sugli aspetti tecnici e visivi della presentazione dell'indicazione geografica in etichetta.

L'articolo è completato dalla delega alla Commissione (paragrafo 5) per l'adozione di

atti delegati contenenti norme supplementari sull'uso di prodotti comparabili come ingredienti e sui criteri per conferire caratteristiche essenziali ai prodotti trasformati. Va coordinato con l'articolo 37, paragrafo 7, il quale precisa che nei prodotti trasformati l'indicazione o l'abbreviazione DOP/IGP devono essere collocate accanto al nome dell'ingrediente chiaramente identificato come tale, e che il simbolo dell'Unione non può apparire in gruppo alla denominazione dell'alimento ai sensi dell'articolo 17 del Regolamento (UE) n. 1169/2011. Quest'ultima precisazione è cruciale: impedisce che il prodotto trasformato venga percepito dal consumatore come integralmente protetto, distinguendo visivamente l'ingrediente DOP/IGP dal prodotto finito;

- Per quanto riguarda la protezione digitale e il *geoblocking* dei domini internet, il Regolamento 2024/1143 introduce, per la prima volta nel diritto unionale delle indicazioni geografiche, disposizioni specifiche per la tutela nell'ambiente digitale, rispondendo a una delle criticità più avvertite dai produttori italiani: l'uso abusivo dei nomi protetti su internet e la concorrenza sleale veicolata attraverso piattaforme online. L'articolo 26, paragrafo 2 stabilisce in termini espliciti che la protezione accordata alle indicazioni geografiche registrate “*si applica a tutti i nomi di dominio accessibili nell'Unione*”. Si tratta di un'estensione di portata significativa, che consente di contrastare la registrazione e l'uso di domini internet che usurpano, imitano o evocano denominazioni protette, indipendentemente dall'estensione geografica del dominio (.com, .eu, .it, ecc.), purché il dominio sia accessibile dal territorio dell'Unione. La protezione di cui all'articolo 26 copre:
 - i) qualsiasi impiego commerciale diretto o indiretto dell'indicazione geografica per prodotti non registrati ma comparabili (lett. a);
 - ii) qualsiasi usurpazione, imitazione o evocazione, anche se accompagnata da espressioni del tipo “genere”, “tipo”, “metodo”, “alla maniera”, “imitazione”, “gusto”, “come” o simili (lett. b);
 - iii) qualsiasi indicazione falsa o ingannevole utilizzata su interfacce online (lett. c);
 - iv) qualsiasi altra pratica che possa indurre in errore il consumatore sulla vera origine del prodotto (lett. d).

La protezione si estende inoltre ai prodotti venduti mediante commercio elettronico (paragrafo 4, lett. b) e ai prodotti introdotti nel territorio doganale dell'Unione senza immissione in libera pratica (paragrafo 4, lett. a).

L'articolo 43 costituisce una disposizione ulteriormente innovativa in materia di

protezione digitale. Il paragrafo 1 qualifica espressamente come “*contenuti illegali*” - secondo la definizione di cui all’articolo 3, lettera h), del Regolamento (UE) 2022/2065 (*Digital Services Act*) - tutte le informazioni accessibili alle persone stabilite nell’Unione, collegate alla pubblicità, alla promozione e alla vendita di prodotti, che violano la protezione delle indicazioni geografiche di cui agli articoli 26 e 27. Questa qualificazione produce conseguenze operative immediate, in quanto le autorità giudiziarie o amministrative nazionali possono emettere, ai sensi dell’articolo 9 del *Digital Services Act*, ordini di contrasto dei contenuti illegali (paragrafo 2). Inoltre, qualsiasi individuo o ente - e dunque anche i consorzi di tutela e i singoli produttori - può notificare ai prestatori di servizi di *hosting* la presenza di contenuti che violano la protezione delle indicazioni geografiche (paragrafo 3), innescando i meccanismi di rimozione previsti dal *Digital Services Act*.

L’integrazione tra la disciplina delle indicazioni geografiche e il *Digital Services Act* rappresenta un salto di qualità nella tutela: la piattaforma *online* che ospita contenuti lesivi di una DOP o IGP è ora tenuta, secondo le procedure e le tempistiche del Regolamento 2022/2065, a intervenire per la rimozione, pena l’applicazione del regime sanzionatorio previsto da quest’ultimo;

- Con riferimento al ruolo e poteri dei consorzi di tutela, il Regolamento 2024/1143 dedica l’intero Capo IV del Titolo II (articoli da 32 a 34) ai gruppi di produttori, rafforzandone significativamente il ruolo istituzionale e operativo. L’articolo 32 definisce il gruppo di produttori come un gruppo - a prescindere dalla forma giuridica - composto da produttori dello stesso prodotto, istituito su base volontaria, organizzato democraticamente e controllato dai membri. Ogni produttore ha il diritto di aderirvi. Il catalogo dei compiti attribuiti ai gruppi di produttori dall’articolo 32, paragrafo 4, è ampio e articolato e comprende:
 - i) protezione giudiziale e doganale (lett. b): intraprendere azioni legali, presentare domande di intervento alle autorità doganali ai sensi del Regolamento (UE) n. 608/2013, prevenire o contrastare misure o pratiche di commercializzazione che pregiudichino la reputazione o il valore dell’indicazione geografica;
 - ii) rappresentanza nelle reti di tutela della proprietà intellettuale (lett. c): partecipare agli organismi responsabili della lotta alla contraffazione istituiti a livello unionale o nazionale;
 - iii) azioni di *marketing* e promozione (lett. e): campagne pubblicitarie collettive, informazione ai consumatori, sviluppo di servizi turistici, analisi economiche e

- ambientali, consulenza e formazione ai produttori;
- iv) monitoraggio e contrasto delle violazioni *online* (lett. f): verificare l'uso dell'indicazione geografica in tutto il mercato interno e sui mercati dei paesi terzi, anche su interfacce online, informando le autorità di enforcement;
- v) tutela del valore del prodotto (lett. g): adottare misure di valorizzazione e contrastare pratiche commerciali che svalutano il prodotto, compreso l'abbassamento dei prezzi.

L'articolo 33 introduce inoltre, su base volontaria per gli Stati membri, un sistema di riconoscimento dei gruppi di produttori che ne potenzia ulteriormente i poteri. Il riconoscimento è subordinato al possesso di una determinata forma giuridica e al raggiungimento di soglie minime di rappresentatività: oltre il 50% dei produttori del prodotto, oppure una quota minima di membri associata a oltre il 50% del volume o del valore della produzione commercializzabile.

Il gruppo di produttori riconosciuto acquista prerogative esclusive, ovvero: svolgere i compiti di cui all'articolo 32 per conto di tutti i produttori (fatto salvo il diritto di azione individuale); ricevere le notifiche preventive per l'uso dell'IG come ingrediente; richiedere norme vincolanti per la regolazione dell'offerta (anche fino a sei anni); stabilire clausole standard di ripartizione del valore; concordare pratiche sostenibili; chiedere modifiche del disciplinare e presentare richieste di cancellazione.

Gli Stati membri possono inoltre riservare in via esclusiva al gruppo riconosciuto l'elaborazione del disciplinare, le azioni di protezione a livello internazionale, nazionale o regionale, e le attività di promozione e monitoraggio.

Per le indicazioni geografiche transfrontaliere, il paragrafo 6 dell'art. 33 impone la designazione di un unico gruppo di produttori riconosciuto, con obbligo di cooperazione tra gli Stati membri interessati.

Si sottolinea inoltre che, sebbene il Regolamento non utilizzi il termine *Italian sounding*, l'architettura complessiva delle disposizioni in materia di protezione e poteri dei gruppi di produttori fornisce strumenti giuridici atti a contrastare il fenomeno. L'articolo 26, paragrafo 1, lettera b) vieta infatti qualsiasi evocazione della denominazione protetta, anche quando accompagnata da espressioni del tipo "genere", "tipo", "metodo", "alla maniera" o simili. L'estensione della protezione ai nomi di dominio (art. 26, par. 2), ai contenuti online qualificati come illegali ai sensi del Digital Services Act (art. 43), e la legittimazione attiva dei gruppi di produttori ad agire in giudizio e a monitorare le interfacce *online* (art. 32, par. 4), costituiscono nel loro insieme un arsenale giuridico considerevolmente rafforzato contro le pratiche di

evocazione e sfruttamento parassitario della reputazione delle denominazioni italiane;

- Con riguardo ai tempi di registrazione delle indicazioni geografiche e delle specialità tradizionali garantite, una delle principali criticità del sistema previgente era appunto la durata delle procedure di registrazione, che potevano protrarsi per anni, con grave pregiudizio per i richiedenti. L'articolo 15 del Regolamento 2024/1143 interviene su questo fronte con una scansione temporale vincolante. Il paragrafo 2 fissa infatti il termine per l'esame della domanda di registrazione da parte della Commissione in sei mesi dal ricevimento. Qualora la Commissione richieda informazioni supplementari o modifiche, il periodo di esame non può superare cinque mesi dal ricevimento della risposta del richiedente. Il paragrafo 3 introduce poi un meccanismo di garanzia: se la Commissione non conclude l'esame entro i termini, deve informare per iscritto il richiedente dei motivi del ritardo e indicare il tempo stimato per concluderlo, che non può superare un mese. Si tratta di una disposizione che, pur non prevedendo un silenzio-assenso o un meccanismo sanzionatorio, introduce un obbligo di trasparenza e un limite temporale massimo aggiuntivo.

L'articolo 17 disciplina poi la procedura di opposizione alla decisione della Commissione, con tempistiche altrettanto definite.

Nel complesso, il Regolamento (UE) 2024/1143 rappresenta una riforma organica che risponde a molte delle istanze avanzate dal sistema produttivo italiano in sede europea. I cinque profili esaminati - etichettatura trasparente, uso delle denominazioni protette come ingredienti, protezione digitale, maggiori poteri dei consorzi e più rapidità nei tempi di registrazione - delineano un quadro normativo più equilibrato e incisivo, ma la cui effettività dipenderà in misura significativa dall'attuazione che ne daranno gli Stati membri.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 2: METODOLOGIA E FONTI INFORMATIVE

2.1 Quadro riepilogativo delle attività svolte dalla Commissione

Per l'approfondimento degli argomenti oggetto d'inchiesta, la Commissione ha proceduto ad effettuare una serie di audizioni di soggetti con competenze specifiche in relazione alle varie tematiche trattate, presso palazzo San Macuto, a Roma. Sono state inoltre effettuate diverse missioni, in Italia e all'estero, ed è stata acquisita presso l'Archivio una mole significativa di documenti di carattere scientifico e tecnico-giuridico, per un totale di circa 6000 pagine. Le audizioni sono state sintetizzate nei paragrafi che seguono, mentre i resoconti stenografici delle stesse sono disponibili sul sito *web* della Camera dei deputati.

Di seguito si riporta l'elenco delle **audizioni in forma libera** svolte, delle **missioni** effettuate e delle **altre attività** di rilievo poste in essere dalla Commissione.

Audizioni:

Nominativo della persona audita	Ruolo/incarico	Data di audizione
Gen. C.A. Andrea RISPOLI	Comandante del Comando Unità forestali, ambientali e agroalimentari dei Carabinieri (CUFA)	23 novembre 2023
Adolfo URSO	Ministro delle imprese e del <i>made in Italy</i>	14 dicembre 2023
Francesco LOLLOBRIGIDA	Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste	25 gennaio 2024
Gen. B. Luigi VINCIGUERRA	Capo del III Reparto Operazioni del Comando Generale della Guardia di Finanza	6 marzo 2024
Amm. Isp. Capo (CP) Nicola CARLONE	Comandante Generale del Corpo delle capitanerie di porto -Guardia costiera	9 aprile 2024
Massimo FERRARO	Direttore della Fondazione "Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul	17 aprile 2024

Stefano MASINI	sistema agroalimentare” Membro del comitato scientifico della Fondazione	
Roberto ALESSE	Direttore dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli	18 aprile 2024
Sergio GALLO	Direttore della direzione antifrode dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli	
Maria Chiara ZAGANELLI	Direttore generale dell’Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA)	18 aprile 2024
Gen. B. Daniel MELIS	Comandante del Comando dei Carabinieri per la Tutela Agroalimentare	8 maggio 2024
Gian Maria FARA	Presidente di EURISPES	8 luglio 2024
Giuseppe BLASI	Capo del dipartimento della politica agricola comune e dello sviluppo rurale del Ministero dell’agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste	5 agosto 2025
Sergio GALLO	Direttore della direzione antifrode dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli	10 settembre 2025
Gen. B. Raffaele COVETTI	Comandante del comando per la tutela della salute dell’Arma dei carabinieri	10 settembre 2025
Gen. B. Crescenzo SCIARAFFA	Comandante del nucleo speciale beni e servizi della Guardia di Finanza	24 settembre 2025
Vincenzo PACILEO	già procuratore aggiunto della Repubblica presso il tribunale di Torino	23 ottobre 2025

David GRANIERI	presidente del Consorzio Olivicolo Italiano (UNAPROL)	29 ottobre 2025
Salvatore SCHIAVONE	Direttore dell'Ufficio Campania e Molise dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione delle frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF)	11 novembre 2025
Andrea MARINO Vaimar BALLOTTA Andrea GIOMO Cesare ROSSINI	Rappresentanti della Federazione Nazionale del Commercio Oleario (FEDEROLIO)	18 febbraio 2026
Anna RUFOLO Simone CERGNUL	Rappresentanti di CIA Agricoltori Italiani	26 febbraio 2026
Vincenzo LENUCCI	Rappresentante di Confagricoltura	26 febbraio 2026
Ettore PRANDINI	Presidente nazionale di Coldiretti	12 marzo 2026
Tullia GALLINA TOSCHI	Professore ordinario del dipartimento di scienze e tecnologie agro-alimentari dell'Università di Bologna	29 aprile 2026

Missioni nel territorio nazionale:

Attività	Località ed enti coinvolti	Data
Visita conoscitiva	Sicilia – Incontri con rappresentanti del Consorzio di Tutela Arancia Rossa di Sicilia IGP (CT), del Consorzio di Tutela del Pomodoro di Pachino IGP (SR), del Consorzio di Tutela del Cioccolato di Modica IGP (RG)	23 e 24 settembre 2024

Visita conoscitiva	Emilia-Romagna - azienda dolciaria Babbi S.r.l. (FC)	8 novembre 2024
Visita conoscitiva	Abruzzo - Stabilimento industriale dell'azienda De Cecco (CH)	4 dicembre 2024
Visita conoscitiva	Trentino-Alto Adige - Azienda Mila, Latte montagna Alto Adige (BZ); stabilimento produttivo Viktor Kofler & Andreas di Lana, facente parte del Consorzio Tutela Speck Alto Adige IGP, Merano (BZ)	24 febbraio 2025
Visita conoscitiva	Campania - Incontro con il presidente e alcuni membri del Consorzio di Tutela della mozzarella di bufala campana DOP e visite presso allevamenti di bufale e caseifici; Incontro con il presidente e alcuni membri del Consorzio di Tutela della pasta di Gragnano IGP e visita a uno stabilimento artigianale e a uno stabilimento industriale; Incontro con produttori della colatura di alici di Cetara DOP e a seguire visita al mercato del pesce e a un sito di produzione della colatura.	1 aprile 2025
Visita conoscitiva	Sicilia - Incontro con il presidente ed alcuni produttori del Consorzio di Tutela del pistacchio di Raffadali DOP	8 maggio 2025
Visita conoscitiva	Toscana - Stabilimento sede del Caseificio Busti produttore del "Pecorino toscano DOP", Fauglia (PI)	17 giugno 2025
Visita conoscitiva	Emilia-Romagna - Consorzio Olio D.O.P "BRISIGHELLA" (RA); azienda Caviro Extra S.p.A.; azienda Orogel Surgelati (FC)	5-6 settembre 2025
Visita conoscitiva	Emilia-Romagna - Il Panificio di Camillo S.r.l. (FC)	4 novembre 2025

	Romagna (FC); fondazione Casa Artusi, volta alla promozione e diffusione della cultura gastronomica in ambito nazionale e internazionale (FC)	
Visita conoscitiva	Emilia-Romagna - Stabilimento “Fabbri 1905 SpA”, operante nel settore dolciario, della gelateria e della pasticceria, Anzola dell’Emilia (BO); stabilimento “Acetaia Giuseppe Cremonini S.r.l.”, operante nel settore della produzione dell’aceto balsamico di modena tradizionale DOP, Spilamberto (MO); stabilimento “Granarolo S.p.A.”, operante nel settore lattiero-caseario, della pasta secca e di alimenti vegetali (BO); stabilimento di produzione ORVA S.p.A., operante nel settore di prodotti sostitutivi del pane (Piadina Romagnola IGP) (RA)	26-27 novembre 2025

Missioni all’estero:

Attività	Località	Data
Incontro con il team “FoodX”; visita azienda “No Palm Ingredients”	Paesi Bassi - Ede	20 novembre 2024
Partecipazione alla 69a edizione del Summer Fancy Food	Stati Uniti - New York	29 giugno 2025
Partecipazione all’evento Gulfood 2026	Emirati Arabi Uniti - Dubai	27 gennaio 2026

Altre attività:

Evento	Località	Tipologia attività	Data
G7 2024 Divinazione EXPO Agricoltura e Pesca. Convegno dal titolo <i>“Contrasto alle agromafie”</i>	Siracusa-Ortigia	Relazione del Presidente della Commissione	23 settembre 2024
Forum internazionale dell’agricoltura e dell’alimentazione	Roma	Sottoscrizione del Protocollo d’intesa tra la Commissione e la Fondazione “Osservatorio sulla criminalità nell’agricoltura e sul sistema agroalimentare”	28 novembre 2024
Convegno organizzato dall’Università di Bergamo	Bergamo	Sottoscrizione del Protocollo d’intesa tra la Commissione e l’Università di Bergamo sul tema del contrasto alle attività illecite nel settore ambientale, agricolo e agroalimentare, comprese quelle connesse a forme di criminalità organizzata	14 maggio 2025
Presentazione dell’8° Rapporto sui crimini agroalimentari in Italia, organizzata dall’Osservatorio	Roma	Intervento del Presidente della Commissione	20 maggio 2025

sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare			
Partecipazione alla Tavola rotonda sul tema <i>“L'eccellenza del modello alimentare italiano”</i> , nell'ambito della 69a edizione del <i>Summer Fancy Food</i>	New York	Intervento del Presidente della Commissione	29 giugno 2025
Organizzazione, in collaborazione con l'Università di Bologna, dei seguenti seminari: <i>“Eccellenza agroalimentare made in Italy tra strumenti di tutela e educazione del consumatore”</i> ; <i>“Sicurezza alimentare e tutela ambientale”</i> ; <i>“Alimentazione, food e sostenibilità”</i> ; <i>“Tutela del made in Italy e agromafie”</i>	Bologna	Interventi del Presidente della Commissione	13 ottobre 2025; 20 ottobre 2025; 17 novembre 2025; 24 novembre 2025
Manifestazione nazionale organizzata da Coldiretti	Brennero	Partecipazione del Presidente della Commissione	27 aprile 2026
Giornata formativa organizzata dall'Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare	Roma	Partecipazione dei commissari e dei consulenti della Commissione	15 settembre 2026

2.2. Audizioni

2.2.1 Audizione del comandante delle unità forestali, ambientali e agroalimentari dei Carabinieri, Generale di corpo d'armata Andrea Rispoli

Il ciclo di audizioni ha preso avvio, il 23 novembre 2023, con quella del comandante delle Unità forestali, ambientali e agroalimentari dei Carabinieri (CUFA), Generale Andrea Rispoli, che ha illustrato la struttura e le competenze del Comando, evidenziando come l'organizzazione - nata dall'unificazione con il Corpo forestale dello Stato - conti circa 7.000 militari, cui si aggiungono 1.300 operai a tempo indeterminato, sì da garantire una presenza capillare sul territorio attraverso 900 nuclei forestali e nuclei Parco, oltre a 83 nuclei investigativi di polizia ambientale (NIPAAF) localizzati in quasi tutte le province italiane.

Per la parte di interesse, il Generale Rispoli ha illustrato in particolare le funzioni del Comando per la Tutela Agroalimentare (una delle quattro articolazioni operative in cui si articola il CUFA), sottolineando come il *made in Italy* rappresenti una delle etichette più contraffatte al mondo e come l'attività del Comando sia quindi finalizzata a garantire la sicurezza della qualità della produzione nazionale. Ha altresì rilevato come la struttura territoriale, attraverso i nuclei forestali, svolga inoltre peculiare attività di complementarità con l'Arma territoriale, occupandosi anche della filiera agroalimentare, in stretta unione con le stazioni dei Carabinieri territoriali, e rappresentando così un baluardo anche contro i crimini agroalimentari.

2.2.2. Audizione del Ministro delle Imprese e del *made in Italy*, senatore Adolfo Urso

Il Ministro delle Imprese e del *made in Italy* ha descritto, nel corso della propria audizione, le competenze e le iniziative del suo Dicastero in materia di contrasto alla contraffazione e all'*Italian sounding*¹⁷, che “(..) colpiscono fortemente, purtroppo, tutti i settori del *made in Italy*, causando gravi rischi per le imprese, minacce per la salute, per la sicurezza dei consumatori e per l'ambiente “. Tra le iniziative e le strategie anticontraffazione messe in campo, l'audit ha indicato l'ampliamento delle competenze del Consiglio nazionale anticontraffazione, oggi denominato Consiglio nazionale per la lotta alla contraffazione e all'*Italian sounding* (CNALCIS) operato dal decreto-legge n. 34 del 2019, convertito con Legge n. 58 del 2019, che ne ha esteso il raggio di azione al contrasto alla falsa evocazione dell'origine

¹⁷ Per *Italian sounding* si intende, secondo la definizione dell'Enciclopedia Treccani, “Ciò che suona italiano, che sembra lo sia senza esserlo” nomi che suonano italiani, assomigliano agli originali, e traggono in inganno la massa dei consumatori meno avveduti: “Parmeggiano e simili”. Fonte: *Italian sounding* - Enciclopedia - Treccani.

italiana dei prodotti.

L'audito ha altresì riferito del nuovo impegno assunto dal Ministero, in collaborazione con il Ministero dell'Agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste (MASAF) e con il Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI), volto a pervenire a un accordo con la società Amazon per la tutela del comparto agroalimentare e dei settori maggiormente rappresentativi delle eccellenze italiane, nonché del rafforzamento della cooperazione con i principali intermediari del *web*, per un più efficace contrasto alla diffusione del fenomeno contraffattivo *online*.

A tale ultimo riguardo ha inoltre riferito del rinnovo, nell'ottobre 2023, del protocollo d'intesa con l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, che prevede tra l'altro il riavvio e la promozione dello sportello tecnologia anticontraffazione, un servizio di assistenza rivolto alle imprese del sistema produttivo nazionale al fine di orientarle su metodologie, strumenti, applicazioni e tecnologie innovative di contrasto alla contraffazione, e segnalato la collaborazione sinergica con la Guardia di Finanza per la gestione della linea diretta anticontraffazione, un servizio gratuito per consumatori e imprese di assistenza e informazione sugli strumenti di tutela previsti dalla normativa vigente in caso di violazioni di diritti di proprietà industriale.

Il Ministro Urso ha altresì sottolineato l'importanza del disegno di legge sul *made in Italy* (all'epoca dell'audizione, in seconda lettura presso il Senato della Repubblica, in attesa di voto finale, poi approvato come Legge 27 dicembre 2023, n. 206) recante disposizioni organiche per valorizzare e promuovere le produzioni di eccellenza, le bellezze storiche e artistiche e le radici culturali nazionali come fattori da preservare e trasmettere per la crescita dell'economia del Paese e che, oltre all'inasprimento delle disposizioni sanzionatorie, prevede anche disposizioni in materia di organizzazione degli uffici giudiziari, volte a favorire la specializzazione dei magistrati e degli operatori della giustizia nella lotta alla contraffazione, nonché iniziative di formazione specifica, tra le quali l'istituzione della Giornata nazionale del *made in Italy*, al fine di celebrare la creatività e l'eccellenza italiana presso le istituzioni, le scuole, i luoghi di produzione e di riconoscere il ruolo sociale, il contributo allo sviluppo economico e culturale della nazione e del suo patrimonio identitario, sia in Italia che all'estero. Con precipuo riguardo al settore agroalimentare, il Ministro ha evidenziato che la riforma prevede (articolo 17 della Legge n. 206 del 2023) la costituzione di una commissione composta dal Ministero delle Imprese e del *made in Italy*, dal Ministero dell'Agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, dal Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica e dal Ministero della Salute, per redigere

linee guida al fine di identificare le lavorazioni di particolare qualità, in linea con l'intento di combattere l'*Italian sounding*.

L'audit, dopo aver riferito delle risorse destinate al settore, ha concluso evidenziando come l'obiettivo del Governo sia fare un salto di qualità del prodotto italiano - tradizionalmente promosso come "*bello, buono e ben fatto*" nei settori dell'agroalimentare, dell'automazione, dell'arredo e dell'abbigliamento - per configurarlo come prodotto "*bello, buono, ben fatto e sostenibile*", sostenibile sul piano sociale, ambientale e imprenditoriale, consentendo all'impresa italiana di ritagliarsi nella gamma dell'economia globale il ruolo che merita per la storia millenaria del Paese, valorizzando la collaborazione tra i diversi Dicasteri competenti quale elemento distintivo dell'azione di Governo nel contrasto agli illeciti e nella tutela delle eccellenze nazionali.

2.2.3. Audizione del Ministro dell'Agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, onorevole Francesco Lollobrigida

Il 25 gennaio 2024 la Commissione ha proceduto all'audizione del Ministro dell'Agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, Francesco Lollobrigida, che ha illustrato il quadro delle competenze ministeriali in materia di contrasto agli illeciti agroalimentari, sottolineando la connessione imprescindibile tra sistema agricolo e tutela dell'ambiente.

L'audit ha evidenziato come l'assenza di reddito per gli agricoltori costituisca un fattore di vulnerabilità che rende più agevoli le infiltrazioni criminali nel settore, ricordato che il settore agroalimentare italiano registra un export da record pari a 62 miliardi di euro, posizionando l'Italia come seconda nazione europea dopo la Francia, e sottolineato che la garanzia di sicurezza e legalità costituisce elemento fondamentale per lo svolgimento dell'impresa e per l'espansione economica del comparto.

L'audit ha descritto la riorganizzazione funzionale del Ministero, articolata in tre dipartimenti: quello della politica agricola comune e dello sviluppo rurale, con competenze sui rapporti con l'Unione europea e le relazioni internazionali; quello della sovranità alimentare e il dipartimento dell'Ispettorato centrale per la tutela della qualità e la repressione frodi (ICQRF), dedicato alla verifica della corrispondenza tra prodotto acquistato ed etichettatura, nonché al contrasto della contraffazione e dell'*Italian sounding*.

Ha poi evidenziato come l'ICQRF, istituito durante la crisi del metanolo circa trent'anni fa, sia stato oggetto di un significativo potenziamento, portando, grazie alla legge di bilancio

2022, le unità da 650 a 1.070, con concorsi banditi per l'assunzione di funzionari e agenti dedicati al controllo dei prodotti a difesa delle imprese, e ha illustrato le azioni di contrasto condotte in sinergia con le grandi piattaforme internazionali (Amazon, Alibaba) anche attraverso l'intelligenza artificiale, che consentono l'eliminazione annuale dal mercato di migliaia di prodotti contraffatti.

L'audit ha altresì riferito del potenziamento dei Carabinieri per la tutela agroalimentare, la cui forza è stata incrementata da 113 unità iniziali a 313 unità a regime, consentendo l'apertura di 7 nuove sedi territoriali, che si sommano alle 5 preesistenti, con l'obiettivo di garantire una ripartizione territoriale prossima a quella regionale.

Il Ministro ha inoltre riferito dell'istituzione di una cabina di regia tra le diverse forze operanti nel settore - tra gli altri, Carabinieri per la tutela agroalimentare, Guardia di Finanza, Guardia costiera, Agenzia delle dogane, NAS - funzionale ad evitare sovrapposizioni di competenze e garantire un coordinamento efficace delle azioni di controllo, e ha citato quale esempio di buon coordinamento l'azione di contrasto all'immissione in Italia di grano estero proveniente da nazioni che non applicano i disciplinari europei, precisando che l'Italia non può e non deve agire in termini protezionistici, essendo Paese esportatore, ma deve garantire controlli puntuali sulle importazioni. Ha quindi riferito dei controlli disposti dalla cabina di regia su imbarcazioni e imprese, a seguito di segnalazioni dei produttori italiani, citando il caso di una partita di carciofi proveniente dall'Africa - segnalata via Facebook come fraudolentemente etichettata - il cui controllo, pur non confermando la segnalazione originaria, ha fatto emergere altre importazioni distribuite da un'importante catena commerciale come italiane, pur non essendo né prodotte né trasformate da aziende italiane.

L'audit ha sottolineato come l'Ispettorato svolga controlli su vino, olio ed etichettature, comprese quelle relative alle farine derivanti da insetti (*novel food*), settore sul quale il Governo è intervenuto con l'obbligo di scaffali separati ed etichettature complete sia con il nome scientifico in latino sia con quello in italiano, garantendo libertà di scelta ai consumatori. Diversa la disciplina della carne coltivata (carne sintetica), per la quale l'Italia ha introdotto il divieto di importazione, produzione e commercializzazione, scelta rispetto alla quale anche altri Paesi europei si sono espressi favorevolmente.

Il Ministro ha fornito altresì dati sull'attività di controllo, evidenziando come l'Italia sia una delle nazioni che effettua più verifiche in Europa, e precisato come l'emersione di maggiori criticità rispetto ad altri Stati non significhi necessariamente una maggiore incidenza delle irregolarità, bensì una maggiore intensità dei controlli. Ha, quindi, sottolineato l'importanza di

una comunicazione corretta, che non penalizzi la reputazione complessiva del sistema agroalimentare italiano, e richiamato il rischio che notizie di sequestri, diffuse senza questo contesto, inducano consumatori esteri a cessare l'acquisto dei prodotti italiani, danneggiando l'intera economia nazionale. Per questa ragione, ha disposto che la cabina di regia renda conto delle attività svolte con conferenze stampa trimestrali, anziché con comunicati quotidiani frammentari.

L'auditore ha concluso richiamando l'attenzione sulla necessità che l'Unione europea valuti il costo di produzione derivante dalle direttive imposte ad agricoltori e pescatori, evitando di scaricare su di essi oneri non compensati, come dimostrato dalla crescita del 22% dei costi di produzione nel 2023 a fronte di un aumento dei valori del 15%, con un delta negativo del 7 % che nessuno ripaga e che, ad avviso dell'auditore, conduce all'esasperazione del settore.

2.2.4. Audizione del capo del III reparto operazioni del comando generale della Guardia di Finanza, Generale di brigata Luigi Vinciguerra

Nel corso dell'audizione del 6 marzo 2024, il Generale di Brigata Luigi Vinciguerra, Capo del III Reparto Operazioni del Comando Generale della Guardia di Finanza, ha illustrato alla Commissione il quadro delle competenze e dell'attività operativa del Corpo nel settore agroalimentare, evidenziando la rilevanza strategica del comparto e l'intensità delle minacce criminali che lo investono.

Il Generale ha innanzitutto inquadrato il contesto economico di riferimento: nel 2022 l'Italia si è confermata seconda nell'Unione europea per valore aggiunto nel settore agricolo, silvicoltura e pesca, generando 37,2 miliardi di euro su un totale unionale di 223 miliardi (pari al 16,7%).

La cosiddetta “DOP economy” - il comparto agroalimentare e vitivinicolo a indicazione geografica DOP, IGP e STG - contribuisce per il 21% al fatturato complessivo del settore agroalimentare nazionale. Tale ricchezza costituisce, però, un forte richiamo per fenomeni illeciti: tra questi spicca l'*Italian sounding*, pratica - come si è detto - consistente nella produzione e commercializzazione di prodotti che, con nomi, colori, immagini e simboli, richiamano falsamente l'italianità, pur non presentando alcun legame con il territorio nazionale, che genera un giro d'affari stimato in 90 miliardi di euro.

Sul piano delle competenze istituzionali, il Generale Vinciguerra ha chiarito che la Guardia di Finanza dispone di poteri esclusivi in materia di contraffazione dei marchi industriali, tutela della proprietà intellettuale e frodi agroalimentari, in forza del D.lgs. n. 68 del 2001 e del

decreto attuativo della Legge Madia del 15 agosto 2017, che ha attribuito al Corpo competenza esclusiva per l'accertamento e il contrasto delle frodi ai danni del bilancio UE, competenza preminente per la tutela degli interessi finanziari comunitari relativi al settore agricolo e della pesca, e competenza concorrente per la vigilanza sulla sicurezza dei prodotti e le frodi alimentari.

L'audit ha descritto le direttrici fondamentali attraverso le quali si sviluppa l'azione operativa e le articolazioni del dispositivo organizzativo, ed ha inoltre evidenziato la partecipazione attiva alla cabina di regia istituita dal Ministero dell'Agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, che definisce il piano operativo annuale di controlli per evitare sovrapposizioni e rendere più efficace l'azione di contrasto.

Tra le principali fenomenologie illecite riscontrate, rientranti nelle competenze della Guardia di Finanza per i relativi riflessi economico-finanziari, il Generale ha richiamato: l'importazione e immissione in consumo di prodotti recanti falsa indicazione *made in Italy* o informazioni mendaci su origine, provenienza e qualità; la commercializzazione di prodotti con denominazioni DOP o IGP contraffatte; la contraffazione di marchi e segni distintivi; la commercializzazione del falso biologico.

Ha quindi riferito dei risultati operativi del triennio 2021-2023, citando, tra i casi emblematici, l'operazione "Transumanza", condotta dal Nucleo di Polizia Economico-Finanziaria di Pescara sotto l'egida della DDA dell'Aquila, che ha disvelato un sodalizio criminale dedito a frodi a danno del bilancio nazionale e UE mediante indebite richieste di contributi FEAGA per pascoli inesistenti, con l'aggravante dell'agevolazione mafiosa (collegamenti con la mafia garganica), nonché il sequestro, nel giugno 2023 a Palermo, di oltre 30 tonnellate di olio falsamente dichiarato extravergine.

Il Generale ha evidenziato come il settore agroalimentare costituisca terreno fertile per l'infiltrazione della criminalità organizzata: la capillarità dei punti vendita e la necessità di forza lavoro consentono alle organizzazioni criminali di garantirsi consenso sociale strumentale alla prosecuzione di altre attività illecite. Significativo il caso dell'aprile 2023 a Marcianise - operazione effettuata unitamente all'Arma dei Carabinieri - con il sequestro di prevenzione antimafia di una catena di supermercati diffusa in Campania per un valore di circa 57 milioni di euro, e l'operazione "Planning" del luglio 2022 a Reggio Calabria, che ha accertato la compartecipazione occulta di esponenti della 'ndrangheta in una società di grande distribuzione con oltre 100 punti vendita in Calabria e Sicilia, fatturato annuo di 900 milioni di euro e 2.500 dipendenti, per la quale è stata disposta l'amministrazione giudiziaria. Sul fronte della

cooperazione internazionale, il Generale ha ricordato la partecipazione all'operazione Opson (13^a edizione), promossa da Interpol, Europol e OLAF, finalizzata al contrasto della contraffazione e dell'illecita commercializzazione di alimenti e bevande, che ha portato al sequestro di 8 tonnellate di prodotti illeciti e di 6,5 milioni di litri di bevande alcoliche, con 143 arresti.

In conclusione, il Generale Vinciguerra ha ribadito che il Corpo continuerà a garantire l'impegno nel settore, consapevole della necessità di un coordinamento sinergico tra tutti i soggetti istituzionali e dell'importanza di orientare l'azione investigativa all'aggressione dei proventi illeciti, attraverso sequestri e confische patrimoniali anche all'estero, a tutela della libera concorrenza, della corretta gestione dei fondi pubblici e della salute dei consumatori.

2.2.5 Audizione del comandante generale del Corpo delle Capitanerie di porto - Guardia costiera, Ammiraglio Ispettore Generale Nicola Carlone

Nel corso dell'audizione del 9 aprile 2024, l'Ammiraglio Nicola Carlone ha illustrato l'intensa attività svolta dal Corpo delle Capitanerie di porto nel settore agroalimentare, nel quale il Corpo opera in virtù della dipendenza funzionale dal Ministero dell'Agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, quale autorità competente al coordinamento delle attività di controllo sulla filiera ittica.

Il Comandante ha descritto le attività di controllo sull'intera filiera commerciale, coordinate dal Centro di controllo nazionale pesca - ubicato presso la sede del Comando generale e dotato dei più avanzati sistemi di monitoraggio delle unità navali – ed effettuate avvalendosi di un nucleo qualificato di ispettori ICCAT e di ispettori pesca dell'Unione europea, che operano in stretto contatto con gli ispettori degli altri Stati membri.

È stato sottolineato che la Guardia costiera italiana costituisce l'unica struttura in Europa che svolge controlli sull'intera filiera ittica, dal peschereccio fino alle tavole dei consumatori, nel più ampio contesto della cabina di regia sui controlli agroalimentari. L'audit ha riportato i dati relativi ai controlli, ai risultati e alle violazioni riscontrate nel 2023, rilevando come le principali criticità attenessero all'assenza di tracciabilità dei prodotti ittici, alla errata o assente etichettatura, alla mancanza o al mancato rispetto delle prescrizioni previste dal sistema di autocontrollo, nonché ad ulteriori violazioni di carattere prettamente commerciale (frodi e pubblicità ingannevole).

L'Ammiraglio ha posto particolare enfasi sul problema della carenza della documentazione attestante la regolarità della cattura e delle informazioni obbligatorie previste, evidenziando come essa comprometta gli sforzi sia per garantire il *made in Italy* e una pesca

sostenibile, sia per consentire al consumatore di autodeterminarsi correttamente nelle scelte al momento dell'acquisto.

Ha quindi riferito delle operazioni, effettuate in particolare modo nel periodo delle festività natalizie, tra le quali quella denominata “*Senza traccia*” del 2023, concentrata sulla ristorazione etnica e sulla tracciabilità del pescato, e l'operazione “*Spinnaker*” del 2024, sviluppata attraverso controlli intensivi a terra e in mare per assicurare che i prodotti ittici sul mercato rispettassero gli standard di qualità richiesti, proteggendo la salute del consumatore oltre che la reputazione del prodotto ittico *made in Italy*.

È stato infine rappresentato che attualmente circa il 60 per cento del prodotto commercializzato in Italia è importato, circostanza che rende ancora più necessaria un'attività di controllo capillare ed efficace.

2.2.6. Audizione del direttore della Fondazione “Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare” (Osservatorio Agromafie), dottor Massimo Ferraro, e del professor Stefano Masini, membro del comitato scientifico della medesima Fondazione

Il 17 aprile 2024 la Commissione ha proceduto all'audizione del dottor Massimo Ferraro, direttore della Fondazione Osservatorio Agromafie, e del prof. Stefano Masini, membro del comitato scientifico.

La Fondazione, istituita da Coldiretti nel 2014 e presieduta da Gian Carlo Caselli, opera attraverso un comitato scientifico cui partecipano magistrati, accademici, rappresentanti delle forze dell'ordine e del mondo imprenditoriale. L'attività si articola su tre direttrici: diffusione della cultura della legalità, tutela del *made in Italy* agroalimentare e studio delle infiltrazioni criminali nel settore.

In dieci anni sono stati realizzati 366 incontri territoriali con circa 90.000 partecipanti, pubblicati sei rapporti agromafie e organizzati otto corsi triennali per magistrati presso la Scuola superiore della magistratura, cui hanno preso parte 750 tra giudici e pubblici ministeri. La Fondazione pubblica inoltre due riviste specializzate e ha aperto un ufficio di rappresentanza a Bruxelles, operativo dal settembre 2024.

Si è evidenziato come il settore agroalimentare, caratterizzato da flussi di denaro elevati e continui e da una struttura frammentata (4 milioni di lavoratori, 740.000 aziende agricole, 70.000 industrie alimentari), offra alle organizzazioni criminali opportunità di infiltrazione con bassa esposizione al rischio, favorendo tanto l'inserimento in attività lecite quanto il riciclaggio di

capitali illeciti. Le mafie non creano nuovi mercati ma si inseriscono in settori maturi e garantiti, determinando distorsioni della concorrenza, danno reputazionale e rischi per la qualità e la sicurezza alimentare.

Sul piano normativo, è stata denunciata l'inadeguatezza del sistema penale vigente (al momento dell'audizione) rispetto alle caratteristiche attuali del crimine agroalimentare, in considerazione del fatto che il codice penale, risalente agli anni '40, è strutturato su un rapporto diretto venditore-acquirente e non conosce né la figura del consumatore né le filiere lunghe, che attraversano interi continenti.

L'audit ha evidenziato come le frodi economiche si realizzano oggi spesso in contesti leciti, sfruttando differenziali di costo mediante l'impiego di prodotti di bassa qualità o diversa origine geografica, attraverso quella che è stata definita "*truffa delle etichette*", e la mancanza di fattispecie di reato di durata adeguate a contrastare condotte seriali realizzate nell'ambito di politiche d'impresa, con conseguenti difficoltà probatorie in sede processuale.

Sono stati portati esempi giurisprudenziali significativi: la recente sentenza della Cassazione su una rete che acquistava vini scadenti, aggiungeva alcol e li rivendeva con etichette prestigiose falsificate, con difficoltà probatorie sull'associazione criminale per l'assenza di fattispecie normative adeguate; una sentenza del tribunale di Perugia sulla miscelazione di oli, pratica considerata lecita da una circolare ministeriale del 2002 ma oggi ritenuta illegale da autorevole giurisprudenza; un caso in Campania di pizzerie che somministravano prodotti con mozzarella DOP e pomodoro San Marzano senza alcuna fattura di acquisto, archiviato per "minimale offensività" non essendo i prodotti nocivi per la salute.

Sul fronte del *made in Italy*, è emersa la questione dell'origine doganale quale principale criticità normativa. L'articolo 60 del Regolamento doganale UE stabilisce che l'origine di un prodotto trasformato sia il Paese di ultima trasformazione sostanziale, economicamente giustificata, idonea a realizzare un prodotto nuovo. Questa disciplina consente l'ingresso legittimo di materie prime e semilavorati esteri, con conseguente acquisizione dell'origine italiana.

Il fenomeno è stato evidenziato, tra gli altri, dall'iniziativa al passo del Brennero promossa da Coldiretti, che ha riscontrato flussi significativi di prosciutti polacchi diretti a Parma, anguille verso Comacchio, patate verso Budrio, mozzarelle verso Benevento. È stato richiamato il precedente del Tribunale di Castellammare di Stabia, che ha bloccato un carico di triplo concentrato di pomodoro cinese destinato, mediante semplice aggiunta di acqua e sale, a

diventare doppio concentrato italiano, ritenendo tale operazione non ultima trasformazione sostanziale ma manipolazione finalizzata a conferire maggior valore commerciale al prodotto.

Gli auditi hanno altresì sollecitato una revisione del codice doganale a livello europeo, richiamando il precedente tedesco che ha ottenuto la modifica dell'articolo 60, comma 1, per i funghi, stabilendo che i prodotti agricoli, per essere considerati originari, debbano essere non solo raccolti ma anche coltivati nel Paese.

È stata richiamata infine la recente relazione del sistema di informazione per i servizi al Parlamento, che segnala come minaccia alla sicurezza nazionale il fenomeno dell'importazione e vendita di prodotti agroalimentari esteri spacciati come italiani, con potenziali ricadute economiche e sanitarie. Si tratta non di *Italian sounding* all'estero, ma di falso *made in Italy* realizzato in Italia.

2.2.7. Audizione del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, Consigliere Roberto Alesse

Nel corso dell'audizione svoltasi il 18 aprile 2024, il direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, Roberto Alesse, accompagnato dal dottor Sergio Gallo, direttore della direzione antifrode, dal dottor Leonardo Di Stefano, direttore dell'ufficio affari giuridici e rapporti istituzionali, e dal dottor Rocco Antonio Burdo, funzionario della direzione antifrode, ha fornito un quadro organico delle attività svolte dall'Agenzia a tutela della sicurezza alimentare e del *made in Italy*, illustrando le azioni di prevenzione e contrasto dei fenomeni illegali inerenti alla produzione e alla contraffazione dei prodotti agroalimentari.

Il direttore Alesse ha preliminarmente inquadrato il ruolo istituzionale dell'Agenzia, precisando come, a seguito della incorporazione dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato avvenuta nel 2012, essa si sia configurata come una grande *holding* pubblica titolare di molteplici funzioni non solo nel settore doganale, ma anche in quello dei prodotti energetici, delle bevande alcoliche, del gioco pubblico e dei prodotti da fumo.

Ha sottolineato come l'Agenzia, pur godendo di ampia autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria quale ente pubblico non economico dotato di personalità giuridica, debba contemperare l'esigenza di facilitare la circolazione delle merci negli scambi internazionali con la necessità di salvaguardare la sicurezza e la salute dei cittadini, rispondendo a obiettivi strategici concordati annualmente con il Ministero vigilante.

Il direttore ha evidenziato come la tutela del *made in Italy* e il contrasto agli illeciti connessi al ciclo dei rifiuti o inerenti alla materia ambientale e agroalimentare trovino attuazione in un complesso sistema integrato, che chiama in causa le competenze di altre autorità amministrative unionali e nazionali, ma che vede nell'Agenzia, soprattutto all'interno degli spazi doganali, l'amministrazione titolare di precipue funzioni di polizia tributaria e giudiziaria. In particolare, Alesse ha illustrato come l'Agenzia disponga del potere di sottoporre a controllo mezzi di trasporto, spedizioni e persone che si trovano negli spazi doganali o che entrano o escono dal confine dello Stato, avvalendosi di modelli predittivi fondati su un sistema di *intelligence* che esamina costantemente i flussi commerciali a rischio in transito nei porti, aeroporti e valichi di frontiera. Centrale è il sistema di analisi dei rischi che, attraverso il circuito doganale di controllo, consente una vigilanza mirata e costante mediante l'elaborazione preliminare di specifici profili di rischio che orientano l'operatività dei competenti uffici territoriali.

Nel settore agroalimentare, il direttore ha illustrato come le attività di controllo e contrasto mirino, da un lato, a sostenere e tutelare il mercato e i flussi leciti e, dall'altro, a prevenire i pericoli derivanti dalla commercializzazione di prodotti a rischio per la salute e la sicurezza dei cittadini, attesa l'estensione, l'articolazione e la diffusione dei circuiti dell'agropirateria dentro e fuori i confini nazionali.

Particolare attenzione è posta alla tutela dei diritti di proprietà intellettuale e del *made in Italy*, per evitare che contraffazione, adulterazione e sofisticazione dei prodotti agroalimentari italiani arrechino danno al valore della qualità che caratterizza il settore.

Alesse ha inoltre richiamato anch'egli il fenomeno dell'*Italian sounding*, che riguarda la produzione e commercializzazione di beni che richiamano l'italianità tramite simboli, immagini, luoghi nazionali, con caratteristiche e modalità di confezionamento simili a quelle della produzione italiana, pur avendo diversa natura giuridica rispetto alla contraffazione, ed ha inoltre evidenziato come, oltre alle quotidiane attività di controllo, l'Agenzia sia promotrice da anni di *memorandum* di intesa con enti e associazioni di categoria titolari dei diritti di proprietà intellettuale, che hanno consentito un fruttuoso interscambio informativo finalizzato a rafforzare i controlli e a incrementare la cognizione dei meccanismi sottostanti agli illeciti, realizzando azioni sinergiche con gli *stakeholder*.

Particolare rilievo ha assunto l'illustrazione della funzione svolta dai 16 laboratori chimici dell'Agenzia, dislocati sul territorio nazionale e provvisti anche di postazioni mobili, che consentono di effettuare indispensabili analisi chimiche e merceologiche del materiale sottoposto

al controllo documentale e fisico delle merci o dei relativi campioni prelevati durante l'attività di verifica.

Sul fronte dell'innovazione tecnologica, il direttore ha illustrato la sfida principale rappresentata dal pieno avvalimento delle potenzialità rese disponibili dall'intelligenza artificiale, che può svolgere un ruolo fondamentale nella tutela dei prodotti alimentari importati in Italia o che passano la frontiera italiana per entrare nell'Unione europea.

In risposta ai quesiti formulati dal Presidente della commissione in ordine alle modalità per incrementare ulteriormente il contrasto alla contraffazione e all'alterazione dei prodotti agroalimentari italiani, il dottor Sergio Gallo ha illustrato i due principali strumenti di coordinamento istituzionale attualmente operativi.

Per il settore agroalimentare, ha evidenziato il ruolo strategico della cabina di regia istituita presso il MASAF e ha inoltre richiamato il protocollo recentemente stipulato dal direttore generale con il Comandante generale della Guardia di Finanza, che disciplina le metodologie operative per effettuare controlli congiunti e prevede un aggiornamento costante degli incontri tra la direzione centrale antifrode e un nucleo della Guardia di Finanza, nonché una verifica concreta con tutte le direzioni territoriali delle dogane delle attività svolte.

Il dottor Gallo ha inoltre riferito della costituzione, nell'ambito della riorganizzazione dell'Agenzia, in via di approvazione definitiva da parte del MEF, di una vera e propria rete nazionale antifrode, con uffici regionali antifrode dotati di competenza per determinati tipi di reati di maggiore rilevanza sociale, che consentiranno un raccordo più stretto con la direzione centrale antifrode e determineranno un'implementazione delle attività di controllo per la repressione degli illeciti che si verificano nell'ambito del territorio nazionale.

Ha tuttavia anche richiamato l'attenzione su un aspetto critico, rappresentato dalla necessità di bilanciare l'efficacia dei controlli con l'esigenza della celerità dei traffici commerciali, citando quale esempio concreto il dibattito che si è concentrato nel 2023 sull'olio di oliva, dove si è reso necessario contemperare la rigiosità delle verifiche (che richiedono dai 3 ai 4 giorni, salvo casi eccezionali) con le stringenti esigenze temporali degli operatori per il trattamento e l'esportazione.

In risposta al quesito concernente l'equivalenza dei controlli svolti dalle dogane italiane rispetto a quelli degli altri Paesi dell'Unione europea e il rischio di sdoganamento in porti con controlli meno accurati, il dottor Gallo ha confermato l'esistenza del problema, precisando che effettivamente in alcuni porti europei, come Amsterdam, non si realizzano gli stessi controlli

effettuati in Italia e che l'Italia è probabilmente la nazione che effettua il maggior numero di controlli e i migliori controlli sui prodotti importati ed esportati, a fronte di dinamiche molto più lassiste verificate in altri porti europei. Ha evidenziato il paradosso per cui, pur ragionando in termini unionali, si opera a livello nazionale nei controlli, con la conseguenza che, una volta entrata la merce da un Paese extracomunitario in qualunque porto dell'Unione doganale, vi è libera commerciabilità e libero transito in tutti i territori dell'Unione europea senza ulteriori controlli. Il direttore della direzione antifrode ha ritenuto che tale problema richieda una soluzione a livello europeo, mediante accordi con le altre Agenzie delle dogane e interventi a livello governativo.

Il dottor Gallo ha inoltre illustrato come, a fronte di una normativa unionale uniforme per tutte le nazioni dell'Unione europea, vi siano strutture doganali organizzate in maniera differente per ogni nazione e ha auspicato una maggiore omogeneizzazione delle organizzazioni e delle normative, anche nazionali, in conformità alle normative unionali, al fine di superare i conflitti di competenza che si determinano in talune materie.

2.2.8. Audizione del direttore generale dell'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA), dottoressa Maria Chiara Zaganelli

Il 18 aprile 2024 la Commissione ha proceduto all'audizione della dottoressa Maria Chiara Zaganelli, Direttore Generale dell'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA), ente vigilato dal Ministero dell'Agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste.

L'audita ha illustrato le funzioni istituzionali dell'Istituto, che si articolano principalmente nel monitoraggio e nell'analisi del funzionamento delle filiere agroalimentari, attraverso lo studio dei meccanismi di formazione del prezzo e dei margini dei diversi operatori dal campo alla tavola. ISMEA dispone di un patrimonio informativo esteso, con una rete di rilevazione nazionale che consente di elaborare annualmente oltre 380 mila prezzi con cadenza prevalentemente settimanale, relativi sia alla produzione e all'ingrosso di prodotti agricoli convenzionali e biologici, sia al consumo, attraverso un panel di novemila famiglie e 11 mila punti di distribuzione (tra ipermercati, supermercati, liberi esercizi e *discount*).

L'Istituto monitora inoltre i prezzi dei mezzi correnti di produzione, quali fertilizzanti, fitosanitari, prodotti energetici e salari, nonché i costi di produzione dei prodotti agricoli, mediante metodologia statistica volta a rappresentare i principali input produttivi. Questo patrimonio informativo è reso accessibile attraverso la piattaforma ISMEA Mercati, consultabile previa registrazione da parte di soggetti pubblici e privati, con possibilità di accesso alle serie

storiche su richiesta diretta all'Istituto.

Al fine di rafforzare le sinergie tra l'attività di monitoraggio e le funzioni di controllo e tutela del settore agroalimentare, ISMEA ha sottoscritto protocolli d'intesa con l'Arma dei carabinieri, operante dal 2017 e rinnovato nel 2023, e con la Guardia di Finanza, rinnovato nel febbraio 2024, che disciplinano la collaborazione in materia di monitoraggio e sorveglianza del territorio, con particolare riferimento alla prevenzione di illeciti anche in materia ambientale, e sono stati estesi alla tutela della proprietà intellettuale, con l'obiettivo di far emergere casi di contraffazione, violazione dei diritti d'autore e *know-how* produttivi, nonché di marchi e brevetti, prevedendo anche iniziative di formazione e aggiornamento professionale congiunte.

In questo quadro, l'audita ha evidenziato come il rafforzamento delle sinergie tra ISMEA, Arma dei carabinieri e Guardia di Finanza consenta di migliorare la gestione del patrimonio fondiario, la tutela delle indicazioni geografiche a difesa della *DOP economy*, il monitoraggio dell'*Italian sounding* e l'individuazione di azioni di contrasto alle contraffazioni in termini di falso *made in Italy*. Su quest'ultimo fenomeno, ISMEA ha prodotto uno studio specifico che ha monitorato i dieci Paesi in cui il fenomeno è storicamente più marcato, analizzando undici prodotti tipici della tradizione italiana e la distribuzione della quota media di prodotti *Italian sounding* rispetto al "vero italiano" negli scaffali internazionali per Paese e per prodotto. L'analisi evidenzia come le esportazioni italiane potrebbero quasi più che raddoppiare l'attuale valore se riuscissero a occupare la quota attualmente detenuta dall'*Italian sounding*, con un potenziale incremento netto superiore al cento per cento del valore delle esportazioni agroalimentari. Annualmente l'Istituto produce, in collaborazione con Fondazione Qualivita, un rapporto sulla *DOP economy*, che costituisce uno dei punti di forza del *made in Italy* agroalimentare.

2.2.9. Audizione del comandante del Comando Carabinieri per la tutela agroalimentare, Generale di brigata Daniel Melis

In data 8 maggio 2024, la Commissione ha audito il Generale Daniel Melis, comandante del Comando dei Carabinieri per la tutela agroalimentare. Il Generale, in relazione alla materia di interesse, ha illustrato le due principali aree di intervento del Comando: da un lato, la tutela della qualità agroalimentare, attraverso il contrasto alla contraffazione e alle violazioni degli obblighi di tracciabilità ed etichettatura previsti dalla normativa europea (Regolamento UE n. 178/2002 e Regolamento UE n. 1169/2011); dall'altro, la repressione degli illeciti percepimenti di contributi della Politica Agricola Comune (PAC), che ha destinato all'Italia 37,5 miliardi di euro in cinque

anni.

Il comandante ha evidenziato criticità strutturali nel sistema dei controlli: la normativa europea impone verifiche a campione solo sul 5% delle domande di aiuto, consentendo ampi margini di elusione; i Centri di Assistenza Agricola (CAA), incaricati della validazione delle pratiche, sono spesso coinvolti in condotte illecite; fenomeni di accaparramento di terreni da parte della criminalità organizzata, in particolare nelle aree del Meridione (è stata citata, in via esemplificativa, l'operazione Nebrodi, del febbraio 2024), alimentano un sistema di percepimento fraudolento su larga scala.

Sul fronte della contraffazione alimentare, il Generale ha distinto tra illeciti endogeni, commessi da produttori italiani che violano i disciplinari di produzione, ed esogeni, derivanti dall'introduzione di merci dall'estero poi "italianizzate". È stata segnalata l'esigenza di intensificare i controlli nei porti di ingresso, con particolare attenzione a prodotti come olio, grano e carni, e di migliorare la normativa sull'etichettatura, per garantire trasparenza e lealtà informativa verso i consumatori.

Il Generale ha infine sottolineato la collaborazione con la Procura Europea (EPPO) e con i consorzi di tutela delle DOP e IGP, confermando la disponibilità del Comando a partecipare a tavoli tecnici per il potenziamento del quadro normativo e dei sistemi di analisi preventiva del rischio, anche mediante l'impiego di *software* di nuova generazione per l'elaborazione di *white list* e *black list* degli operatori.

2.2.10. Audizione del presidente di EURISPES, dottor Gian Maria Fara

Nel corso dell'audizione dell'8 luglio 2024, il presidente di EURISPES ha ripercorso i tratti salienti dell'attività di ricerca dell'Istituto in materia di criminalità agroalimentare e ambientale, avviata nei primi anni '90 con la coniazione del termine "ecomafie", frutto della collaborazione con Legambiente e l'Arma dei Carabinieri.

L'audit ha evidenziato come la criminalità organizzata abbia progressivamente spostato l'asse delle proprie attività illecite dal sottosuolo - dove per anni aveva interrato rifiuti e scorie pericolose - alla superficie, monopolizzando l'intera filiera agricola, dalla produzione alla distribuzione e commercializzazione dei prodotti. A partire dal 2011, l'EURISPES ha sistematizzato l'attività di monitoraggio attraverso rapporti periodici sulle agromafie, realizzati in collaborazione con la citata Fondazione Osservatorio sulla criminalità in agricoltura e sul sistema agroalimentare, promossa insieme a Coldiretti, il cui comitato scientifico è presieduto dal dottor Giancarlo Caselli.

Fara ha denunciato l'evoluzione del fenomeno dell'*Italian sounding*, quantificato dall'EURISPES in circa 60 miliardi di euro annui sottratti all'economia italiana, verso forme più insidiose di *Italian laundering*, caratterizzate dall'acquisizione diretta di marchi storici e prestigiosi del patrimonio agroalimentare italiano da parte di soggetti con capitali di provenienza incerta. Ha sottolineato come tali operazioni, spesso veicolate attraverso paradisi fiscali e società estere, svuotino i *brand* della loro autenticità qualitativa, trasformando eccellenze del *made in Italy* in strumenti di commercializzazione di prodotti di origine incerta e pericolosa, oltre che in veicoli di riciclaggio di denaro sporco. Il passaggio dall'imitazione fraudolenta all'acquisizione legale dei marchi rappresenta, secondo Fara, una sofisticata evoluzione della penetrazione criminale nel settore, che inganna i consumatori e ne mette a rischio la salute.

L'auditore ha inoltre illustrato il fenomeno del "*money dirtying*", stimato nel 2018 in circa 1,5 miliardi di euro annui, attraverso il quale capitali leciti affluiscono nell'economia illegale per garantire ritorni superiori a quelli del mercato regolare, determinando un'ibridazione tra economia sana e malata che rende sempre più sfumati i confini tra legalità e illegalità. Egli ha evidenziato come le organizzazioni criminali talvolta controllino, attraverso estorsioni e intimidazioni, la distribuzione e il trasporto dei prodotti agroalimentari, imponendo agli esercizi commerciali la vendita di determinate marche e, in alcuni casi, costituendo veri cartelli per la fissazione dei prezzi di frutta e verdura: "*Gli interessi criminali sono rivolti anche alle forme di investimento nelle catene commerciali, della grande distribuzione, nella ristorazione, nelle aree agro-turistiche, nella gestione dei circuiti illegali delle importazioni ed esportazioni di prodotti agroalimentari sottratti alle indicazioni sull'origine e sulla tracciabilità della macellazione, della panificazione clandestina, dello sfruttamento animale (...)*".

Attenzione è stata altresì dedicata alle criticità dei meccanismi di erogazione dei fondi comunitari destinati all'agricoltura, sistematicamente oggetto di appropriazione illecita attraverso false dichiarazioni e documentazione fraudolenta attestante proprietà fittizie di terreni. Al riguardo, Fara ha sollecitato un rafforzamento del sistema di controllo amministrativo, attualmente basato su autocertificazioni inadeguate a contrastare le storture nelle procedure di assegnazione, e ha denunciato il paradosso del reinserimento nei circuiti criminali di beni confiscati alle organizzazioni mafiose. Il ruolo strategico dei "colletti bianchi" nel settore alimentare è stato indicato come elemento critico che consente alle organizzazioni criminali di operare in zone neutre di confine dove la configurazione del reato diviene sempre più difficile.

L'auditore ha sottolineato la progressiva espansione territoriale del fenomeno criminale dal Mezzogiorno verso il Centro-Nord e l'Europa, evidenziando come la maggior parte

dell'industria di trasformazione alimentare italiana sia localizzata proprio nelle regioni settentrionali, dove le frodi ai danni dei consumatori vengono perpetrate attraverso il furto delle identità materiali e immateriali dell'autentico *Made in Italy*.

Fara ha denunciato la perdurante sottovalutazione, a livello europeo, della pervasività e pericolosità delle organizzazioni criminali italiane, ricordando come solo dopo la strage di Duisburg le autorità tedesche abbiano preso coscienza della presenza della 'ndrangheta sul loro territorio. La vulnerabilità strutturale del settore agricolo italiano, frammentato in piccole realtà con scarso potere contrattuale verso fornitori e distributori, rappresenta un fattore aggravante che la crisi pandemica e le successive emergenze economiche ed energetiche hanno ulteriormente accentuato.

Il *business* complessivo delle agromafie è stato quantificato in 25,4 miliardi di euro annui, cifra pari ad una finanziaria dello Stato.

2.2.11 Audizione del capo del Dipartimento della politica agricola comune e dello sviluppo rurale del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, dottor Giuseppe Blasi

Il 5 agosto 2025 la Commissione ha audito il dottor Giuseppe Blasi, Capo del Dipartimento della politica agricola comune e dello sviluppo rurale del Ministero dell'Agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, accompagnato nell'occasione dal dottor Damiano Li Vecchi, per acquisire informazioni sul regime di perfezionamento attivo, con particolare riferimento agli oli di oliva vergini.

Nel corso dell'audizione, il dottor Blasi ha fornito un quadro aggiornato della situazione produttiva nazionale e internazionale, evidenziando il significativo differenziale di prezzo tra il mercato nazionale e quello internazionale. Ha illustrato le politiche di settore messe in campo dal Ministero e dalle Regioni per salvaguardare l'olivicoltura nazionale, che comprendono l'organizzazione comune di mercato, i pagamenti diretti accoppiati per l'olio extravergine, uno specifico ecoschema da 150 milioni di euro annui per la salvaguardia degli oliveti di particolare valore storico, interventi di sviluppo rurale per la ristrutturazione e il reimpianto degli oliveti, una misura PNRR da 100 milioni di euro per la modernizzazione dei frantoi (che sta interessando il 12 per cento degli impianti nazionali) e un programma specifico di 330 milioni per la Puglia colpita dalla *Xylella*.

Particolare enfasi è stata posta sul registro telematico dell'olio extravergine di oliva, gestito dall'Ispettorato centrale per la repressione delle frodi (ICQRF), che fornisce informazioni dettagliate sulle movimentazioni delle partite a livello nazionale.

La Commissione ha sollevato una serie di rilievi in merito alle possibili criticità connesse al regime di perfezionamento attivo e ha richiesto chiarimenti in merito ai controlli effettuati sull'etichettatura e sulla pubblicità dei prodotti immessi in libera pratica a seguito della trasformazione in regime di perfezionamento attivo (TPA). Sul punto, il dottor Blasi ha evidenziato che ogni autorizzazione rilasciata dal MASAF viene comunicata all'ICQRF e all'Agenzia delle Dogane “... per la tracciabilità del percorso...” dell'olio autorizzato in regime di TPA.

Nel corso dell'audizione è stata inoltre sollevata la questione relativa all'introduzione del cosiddetto “*naso elettronico*” quale strumento di standardizzazione dei livelli minimi di qualità e delle caratteristiche organolettiche dell'olio, evidenziando l'assenza di un criterio oggettivo in caso di contestazioni, attualmente rimesse alla valutazione di panel di esperti. Il dottor Blasi ha risposto che, pur essendo lo strumento tecnologico potenzialmente utile, la sua utilizzabilità a fini sanzionatori richiederebbe una preventiva standardizzazione scientifica e una gradualità delle casistiche codificata e accettata a livello internazionale, in particolare dal Consiglio Oleicolo Internazionale (COI), che definisce gli standard di settore. Ha inoltre precisato che esistono già alcune questioni aperte a livello scientifico, poiché determinati oli extravergine d'oliva di alcune aree del Paese non rientrano nei parametri precisi relativi agli acidi grassi che consentirebbero la classificazione come olio EVO, rendendo necessaria una casistica consolidata prima di poter utilizzare parametri analitici come elemento probatorio di sofisticazione. Il dottor Li Vecchi ha integrato la risposta precisando che l'analisi sensoriale attuale si basa sul valore mediano attribuito da un panel di esperti coordinati da un capo panel, e che il naso elettronico potrebbe rappresentare un'evoluzione positiva, a condizione che il sistema meccanico sia in grado di percepire tutti i sentori attualmente rilevati a livello gustativo e olfattivo dagli assaggiatori umani.

Ulteriori questioni sottoposte all'attenzione del Ministero hanno riguardato sia l'applicazione dell'articolo 40 del Regolamento (UE) 2015/2446, secondo cui l'autorizzazione al perfezionamento attivo non può essere concessa qualora abbia come conseguenza l'elusione delle norme in materia di origine, sia la valutazione delle conseguenze derivanti dall'entrata in vigore del Regolamento (UE) 952/2013, che ha abolito l'obbligo di riesportazione, consentendo l'immissione in libera pratica delle merci sottoposte a tale regime nel territorio unionale. A seguito dell'audizione il Ministero ha inviato alla Commissione apposita nota integrativa, fornendo puntuale risposta ai quesiti posti nel corso della seduta.

2.2.12 Audizione del direttore della direzione antifrode dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, dottor Sergio Gallo

Nel corso dell'ulteriore audizione del 10 settembre 2025, il dottor Sergio Gallo, accompagnato dal dottor Rocco Antonio Burdo, funzionario dell'Ufficio rapporti EPPO e DNA-DDA, dal dottor Domenico Salimbeni, funzionario dell'Ufficio *intelligence*, e dalla dottorssa Valleverdina Morsillo, funzionaria dell'Ufficio investigazioni, ha integrato il quadro informativo già fornito dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli, offrendo una rappresentazione articolata delle attività di controllo e contrasto condotte dall'Agenzia nel settore agroalimentare, con particolare riferimento al regime di perfezionamento attivo (TPA).

L'auditore ha preliminarmente evidenziato come il regime di perfezionamento attivo costituisca una forma di regime speciale particolarmente favorevole per gli imprenditori del settore agroalimentare, consentendo di utilizzare in importazione prodotti provenienti da Paesi extra Ue senza pagamento immediato del dazio, sottoporli a lavorazione e quindi esportarli fuori dall'Unione europea oppure immetterli in consumo nel territorio unionale, in quest'ultimo caso con pagamento del dazio sul prodotto finito. Il dottor Gallo ha precisato che l'utilizzo di tale regime richiede un'autorizzazione speciale rilasciata dall'Agenzia delle dogane nell'ambito del sistema unionale CDS (*Customs Decisions System*) e ha sottolineato come, per i prodotti agroalimentari, la normativa doganale preveda specifiche deroghe di particolare rilevanza, tra cui la possibilità, ai sensi dell'articolo 223 del codice doganale dell'Unione, di utilizzare merci equivalenti anziché le merci di importazione. Tale flessibilità consente all'operatore di utilizzare materie prime unionali (ad esempio grano europeo) per il processo di lavorazione al posto di quelle non unionali importate in sospensione di dazio, con il prodotto finale considerato come se fosse stato fabbricato con le merci non unionali e quindi esportabile fuori dall'Unione europea in esenzione dai dazi, meccanismo fondamentale per la produzione su larga scala.

L'auditore ha poi riferito come, nel settore agroalimentare, il regime dell'origine del prodotto finito rivesta importanza strategica, in quanto può influenzare l'applicazione di dazi preferenziali nei Paesi di destinazione con i quali esistono accordi di libero scambio, e rilevato che, a seguito di approfondimenti condotti in preparazione dell'audizione, rispetto a una massa complessiva di importazione di milioni di tonnellate di prodotti agroalimentari, circa 150.000 tonnellate transitano attraverso il regime di perfezionamento attivo, rappresentando quindi una quota minoritaria rispetto all'importazione ed esportazione complessive.

L'auditore ha altresì sottolineato il ruolo strategico dell'Agenzia delle dogane nell'ambito della cabina di regia istituita presso il Ministero dell'Agricoltura, della sovranità alimentare e

delle foreste (MASAF), definita come estremamente efficace, assicurando un coordinamento costante delle attività di controllo e repressione degli illeciti amministrativi e penali in materia di prodotti agroalimentari. Il dottor Gallo ha citato quale esempio di tale coordinamento l'operazione condotta a Bari in relazione a una nave proveniente dalla Turchia contenente grano, precisando che nella cabina di regia viene elaborata la strategia complessiva dei controlli da effettuare nell'anno in corso e negli anni successivi. L'audit ha inoltre riferito della recente stipula di un protocollo con la prefettura e la capitaneria di porto di Livorno per l'utilizzo della strumentazione dell'autorità portuale ai fini del controllo e della repressione degli illeciti nel settore agroalimentare.

Relativamente alle modalità operative, il dottor Gallo ha illustrato le linee di azione della cabina di regia, evidenziando come elementi fondamentali siano costituiti dall'origine dichiarata e tracciabilità dei prodotti importati nell'ambito del territorio italiano e unionale.

Il funzionario dell'Ufficio *intelligence*, dottor Domenico Salimbeni, ha fornito specifici approfondimenti sul settore dell'olio d'oliva, evidenziando come un'analisi condotta nell'ultimo anno e mezzo abbia mostrato che la maggior parte del flusso entrato nell'Unione e in Italia attraverso il regime del perfezionamento attivo, dopo aver subito lavorazioni, ha portato non a un consumo interno ma principalmente a una riesportazione della merce. Tale fattispecie, considerata particolarmente rischiosa in quanto riguarda merce non assoggettata a dazio e IVA, che quindi esce dagli spazi doganali senza essere stata assoggettata a tali imposte, ha determinato la selezione da parte del circuito doganale di controllo di oltre 500 controlli specifici nell'ultimo anno e mezzo sul perfezionamento destinato all'esportazione. Grazie a tale attività di mitigazione del rischio, nel periodo di riferimento sono state rilevate irregolarità principalmente legate alla frode in commercio e al falso ideologico in circa venticinque casi, segnalate alle procure competenti grazie anche ai prelievi di campioni effettuati dai laboratori chimici dell'Agenzia. L'analisi ha confermato il ruolo dell'Italia come importatore e miscelatore dell'olio, con successiva destinazione principalmente verso il Nord America e il Giappone.

Il funzionario dell'Ufficio rapporti EPPO e DNA-DDA, dottor Rocco Antonio Burdo, ha illustrato l'approccio adottato dall'Agenzia per l'evoluzione dei sistemi di prevenzione, analisi e controllo nel settore agroalimentare, basato sulla segmentazione dei vari ambiti della filiera: arrivo delle materie prime, produzione, trasformazione, commercializzazione, importazione-esportazione, quali momenti topici dell'attività istituzionale doganale, sottolineando come sia necessaria una lettura organica dell'intera filiera e lo scambio di informazioni e di interazione tra le autorità di controllo, in quanto il momento del controllo nello spazio doganale costituisce solo

uno dei momenti topici, che necessita di informazioni sui mercati di provenienza delle materie prime e sui mercati di destinazione dei prodotti trasformati. Ha evidenziato criticità normative che limitano la capacità di raccolta informativa dell'Agenzia, costituente la base di un corretto processo di analisi dei rischi.

Il direttore Gallo ha inoltre evidenziato come, al di là delle modifiche normative, sia necessario mettere a sistema una serie di rapporti e rafforzare i meccanismi di *law enforcement*, richiamando le indicazioni già fornite dal Procuratore nazionale antimafia, dottor Melillo, in occasione dell'intervento da questi effettuato nel corso della presentazione della prima relazione annuale di questa Commissione (Doc. XXIII, n. 6). Ha quindi illustrato la riorganizzazione interna adottata dall'Agenzia, che decorre dal 1° novembre 2025 in concomitanza con la riorganizzazione territoriale complessiva, e precisato, relativamente alle dotazioni tecnologiche, che è in corso l'acquisto di molteplici apparecchiature, in particolare scanner, con gare che devono essere costruite attraverso corretta interpretazione del D.P.C.M. recentemente emanato in materia di cybersicurezza.

Sono state altresì evidenziate, dal dottor Burdo, criticità operative relative all'intervento delle Agenzie regionali per la protezione ambientale (ARPA) e delle Aziende sanitarie locali (ASL) nei controlli sui prodotti agroalimentari. L'intervento dell'ispettore ARPA/ASL, richiesto formalmente dall'ufficio procedente all'importazione o esportazione per la produzione della relazione peritale, è a pagamento e si inquadra in un contesto molto frammentato in quanto di competenza regionale. Mentre l'azione dell'Agenzia, come profilo di rischio, è nazionale ma con input locale, sono le singole direzioni territoriali che devono interloquire con le Regioni, con scarsa previsione di capitoli di spesa da parte delle stesse Regioni. L'Agenzia si fa quindi carico di sostenere le spese per l'intervento dell'ispettore, con implicazioni in termini di flussi di pagamento e formalizzazione degli atti, in un quadro frammentario privo di protocollo unico.

L'audit ha segnalato come tale situazione comporti ritardi nei controlli, con necessità di attendere fino a una settimana l'arrivo dell'ispettore per procedere al controllo di container, interrompendo i flussi commerciali e bloccando per giorni o settimane le merci sulle banchine. Pur supplendo con i propri laboratori, l'Agenzia può intervenire solo parzialmente, in quanto la competenza giuridica di stabilire, ad esempio, se un cascame o avanzo industriale debba essere considerato rifiuto pericoloso è attribuita dalle leggi alle Regioni e ai competenti organi ispettivi regionali. Il dottor Gallo ha concluso manifestando la piena disponibilità dell'Agenzia a fornire alla Commissione proposte organiche che possano migliorare la fluidità degli scambi commerciali, garantendo al contempo la correttezza dei controlli e la tutela della salute pubblica.

2.2.13. Audizione del comandante del Comando Carabinieri per la tutela della salute, Generale di brigata Raffaele Covetti

La Commissione ha proceduto, il 10 settembre 2025, all'audizione del Generale Raffaele Covetti, comandante del Comando Carabinieri per la tutela della salute, che ha preliminarmente illustrato il quadro delle competenze istituzionali del Comando, operante alle dirette dipendenze dell'Arma dei Carabinieri e funzionalmente sotto la vigilanza del Ministro della Salute, evidenziando come la sicurezza alimentare costituisca un asset strategico nazionale tanto per la tutela diretta della salute pubblica quanto per la salvaguardia delle infrastrutture critiche e degli interessi economici connessi.

L'auditore ha fornito un quadro dettagliato delle funzioni attribuite al Comando dall'articolo 1 del D.M. del Ministro della Salute del 30 luglio 2015, che comprendono la vigilanza e il controllo sulla produzione e vendita di sostanze alimentari, la prevenzione e repressione delle frodi e sofisticazioni alimentari, la verifica sulla produzione, vendita e utilizzo di prodotti fitosanitari, l'accertamento dei requisiti igienico-sanitari per il commercio degli alimenti, la vigilanza sulla sicurezza alimentare e l'igiene degli alimenti anche di origine animale e dei mangimi, il controllo sulla salute e il benessere animale, nonché l'attuazione del Piano di controllo nazionale pluriennale lungo l'intera filiera alimentare.

Il Generale ha sottolineato che l'attività di vigilanza afferisce primariamente alla verifica della salubrità delle sostanze alimentari nell'interesse superiore della tutela della salute pubblica, distinguendo le frodi alimentari in due categorie in relazione all'oggetto giuridico tutelato: le frodi sanitarie, che riguardano azioni manipolatorie che rendono nocivi gli alimenti, determinando danno alla salute, e costituiscono oggetto di primario interesse per il Comando, e le frodi commerciali, concernenti la tutela della genuinità degli scambi commerciali e determinanti profitto illecito all'autore, con conseguente danno economico al consumatore, senza necessariamente comportare pericoli per la salute.

Il Generale ha quindi descritto l'assetto organizzativo del Comando ed evidenziato, sul piano operativo, che il Comando stesso è inserito nei sistemi di allerta rapido europei RASFF per alimenti e mangimi e RAPEX per prodotti pericolosi per la salute, quale punto di contatto nazionale, garantendo il tempestivo scambio informativo necessario alla gestione delle emergenze relative ad alimenti, mangimi e prodotti pericolosi, con particolare riferimento ai materiali e oggetti destinati al contatto con alimenti importati da Paesi extraeuropei.

L'auditore ha poi fornito un quadro analitico dei dati operativi relativi al quinquennio 2021-2025, precisando che il contesto generale delle irregolarità è caratterizzato da fenomeni

riconducibili a una contraffazione ordinaria, consistente in beni di scarsa qualità non tracciati, confezionati e commercializzati con marchi e documenti falsi in ambito distributivo limitato, e da sistemi più complessi e strutturati, che aggrediscono il mercato su ampia scala, proponendo alimenti di scarsa qualità assoggettati a trattamenti chimici e tecnologici vietati, distribuiti con falsificazione e contraffazione di documenti, certificazioni, etichettature e marchi. I settori maggiormente interessati da non conformità risultano gli esercizi di ristorazione in genere, gli alimenti vari, le carni, le farine e derivati, il latte e derivati e i prodotti ittici, con percentuali che si attestano a circa un terzo di non conformità rispetto ai controlli effettuati e con trend in aumento nell'ultimo biennio nel settore della ristorazione.

Quanto alla tipologia delle violazioni accertate, il comandante ha riferito che le violazioni amministrative risultano numericamente superiori rispetto a quelle penali (con particolare riguardo alle carenze igienico-strutturali dei locali), e tra queste ultime quelle più ricorrenti attengono all'igiene degli alimenti, al cattivo stato di conservazione, seguite dalle frodi in commercio, spesso connesse alle violazioni in materia di rintracciabilità.

Tra i casi emblematici, l'audit ha riferito dell'indagine condotta dal Nucleo Antisofisticazione e Sanità di Ancona in collaborazione con l'ICQRF nei confronti di 16 persone tra responsabili, dirigenti, tecnici e operatori di un consorzio marchigiano del settore lattiero-caseario, nonché imprenditori e tecnici di attività contigue, ritenuti responsabili di aver adulterato latte scaduto con soda caustica e acqua ossigenata per la produzione di ingenti quantitativi di formaggio a pasta filata. La condotta criminosa ha coinvolto gli organi di autocontrollo del consorzio ed enti pubblici sanitari, con sostituzione di campioni di latte, referti di analisi e documentazione amministrativa. Sono state sequestrate oltre 200 tonnellate di prodotti lattiero-caseari inidonei al consumo e oltre 2 tonnellate e mezzo di sostanze sofisticanti.

Il comandante ha precisato che i Carabinieri dei nuclei antisofisticazione e sanità, nella duplice funzione di ufficiali di polizia giudiziaria e tecnici della prevenzione, svolgono i compiti di iniziativa, su richiesta del Ministro della Salute o dei reparti territoriali dell'Arma, su delega dell'autorità giudiziaria, su denunce o segnalazioni di cittadini, o su notizie acquisite in osmosi operativa con altri reparti o attraverso organi di informazione.

L'audit ha sinteticamente evidenziato le attività negli altri ambiti di competenza del Comando, ed ha evidenziato l'opportunità, sul modello del codice dell'ambiente, di procedere a una riforma organica della materia mediante l'elaborazione di un testo unico sulle leggi alimentari, atteso che la maggior parte delle normative applicate è contenuta nel codice penale o risale alla Legge n. 283 del 1962, normativa elaborata in un contesto storico profondamente

diverso. La predisposizione di un *corpus* normativo organico che raggruppi tutti gli aspetti del diritto alimentare, compresi i profili amministrativi, costituirebbe, secondo l'auditore, uno strumento più adeguato alle esigenze di tutela attuali.

2.2.14. Audizione del comandante del Nucleo Speciale beni e servizi della Guardia di Finanza, Generale di brigata Crescenzo Sciaraffa

Il 24 settembre 2025 la Commissione ha proceduto all'audizione del Generale Crescenzo Sciaraffa, Comandante del Nucleo Speciale beni e servizi della Guardia di Finanza.

L'auditore ha preliminarmente illustrato il quadro normativo delle competenze del Corpo e fornito un dettagliato quadro della normativa nazionale, europea ed internazionale in materia agroalimentare, evidenziando come il sistema di tutela si articoli attraverso una pluralità di regolamenti. Ha riferito dell'attività sinergica posta in essere dai reparti territoriali e dai reparti speciali della Guardia di Finanza, ha illustrato la metodologia operativa del Corpo ed ha fornito un quadro dettagliato della fenomenologia delle condotte illecite, evidenziando come il fenomeno della contraffazione dei prodotti agroalimentari presenti carattere plurioffensivo, generando danni sia all'economia per l'alterazione delle regole di libera concorrenza sia ai consumatori per l'insicurezza e la pericolosità per la salute derivanti dall'assenza dei requisiti di conformità agli standard di sicurezza europei, e possa integrare condotte plurime e concorrenti quali lavoro nero, evasione fiscale, riciclaggio, reati ambientali e possibili ingerenze della criminalità organizzata.

Ha poi descritto la metodologia utilizzata dalle organizzazioni criminali nel settore agroalimentare, e fornito un quadro analitico dei risultati operativi conseguiti nel quinquennio 2020-2024, richiamando, tra le operazioni condotte, l'azione a progetto "*Vinum Mentitum 2024*", il piano coordinato di intervento "*Verum et Oleum*", finalizzato alla tutela della produzione nazionale di olio extravergine di oliva, e l'operazione "*Panta Rei*" condotta dal Nucleo di polizia economico-finanziaria di Brindisi.

L'auditore ha inoltre riferito dell'esecuzione di una campagna straordinaria di controlli sulla filiera del grano duro nell'ambito di apposita cabina di regia istituita presso il Ministero dell'Agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, orientata al controllo della veridicità delle indicazioni di vendita recanti le diciture "*100% made in Italy*", "*100% Italia*" o "*tutto italiano*", nonché di controlli sulla filiera ittica, che hanno determinato verifiche di 80 soggetti economici, con percentuale di irregolarità superiore al 60% per cento, il sequestro di 144.000 chilogrammi di prodotti ittici e la segnalazione di 54 responsabili.

Quanto al settore lattiero-caseario, tra le azioni di contrasto con riferimento alla tutela del *made in Italy*, l'auditore ha menzionato il sequestro di oltre 1000 chilogrammi di formaggi a pasta filata con segnalazione all'Autorità Giudiziaria e l'accertamento dell'importazione fraudolenta di 3 milioni di litri di latte dichiarato di origine maltese, produzione incompatibile con la capacità produttiva dell'isola di Malta, con conseguente contestazione di violazioni e irrogazione di sanzioni.

Nelle proprie risposte ai quesiti dei parlamentari, il Generale Sciaraffa ha poi evidenziato profili critici e formulato proposte di intervento normativo.

In particolare, l'auditore ha segnalato l'insufficienza del sistema di tracciabilità elettronica, atteso che il Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN) è attualmente utilizzato esclusivamente per il settore oleario, mentre la persistenza di documentazione di accompagnamento in formato cartaceo per gli altri settori agroalimentari consente l'occultamento o la distruzione della documentazione stessa, rendendo estremamente complessa l'attività di tracciamento del carico e di verifica delle modalità di immissione sul mercato italiano. In chiave preventiva, il comandante ha evidenziato l'opportunità di estendere il sistema di tracciabilità elettronica obbligatoria ad altri prodotti agroalimentari, al fine di prevenire le condotte di alterazione o occultamento documentale.

L'auditore ha inoltre segnalato criticità della fase di "*attesa di destinazione*" nel settore oleario, in quanto la normativa vigente consente la detenzione in azienda di prodotto oleario con tale dicitura, fase intermedia della produzione che, in assenza di vincoli di tracciabilità elettronica, presenta profili di criticità per il controllo della successiva destinazione del prodotto, prospettando l'opportunità di introdurre un obbligo di registrazione elettronica che attesti la destinazione finale del prodotto.

2.2.15. Audizione del dottor Vincenzo Pacileo, già procuratore aggiunto della Repubblica presso il Tribunale di Torino

Il 23 ottobre 2025 la Commissione ha proceduto all'audizione, in videoconferenza, del dottor Vincenzo Pacileo, con particolare riferimento all'andamento e all'esito delle indagini espletate presso la procura della Repubblica di Torino e relative alle frodi sui prosciutti San Daniele e Parma.

Il dottor Pacileo ha illustrato una vasta indagine da lui coordinata avviata, nel luglio del 2016, su impulso dell'Ufficio centrale dell'ICQRF, che aveva individuato l'esistenza di un

fenomeno di contraffazione nella filiera dei prosciutti a denominazione d'origine Parma e San Daniele (e, in misura minore, anche del crudo di Cuneo), consistente nell'inseminazione delle scrofette con seme di Duroc danese, prodotto lecito in sé ma non conforme ai disciplinari DOP. L'indagine si è conclusa, per quanto riguarda il filone torinese, con un patteggiamento sia per i 10 imputati che per le 6 società coinvolte, cui è stata contestata la responsabilità amministrativa ai sensi del D.lgs. n. 231 del 2001.

Il dottor Pacileo ha evidenziato la vastità del fenomeno, specificando che l'ICQRF ha calcolato un valore dei prosciutti contraffatti sequestrati pari a circa 80 milioni di euro, per un totale di oltre un milione di cosce e prosciutti contraffatti. Tali prodotti, dopo la smarchiatura, sono stati reimmessi nel circuito commerciale in quanto perfettamente conformi dal punto di vista sanitario, salvo la marchiatura illegittima. Il fenomeno ha interessato gran parte del nord Italia, dal Piemonte alla Lombardia, al Veneto e in parte l'Emilia-Romagna, dando luogo a procedimenti in 27 diverse procure competenti per territorio.

L'audito ha sottolineato come un fenomeno di tale portata evidenzi probabilmente un'inefficacia dei controlli da parte dei consorzi di tutela, almeno all'epoca dei fatti. Ha inoltre rilevato come la riservatezza mantenuta sull'indagine sia stata particolarmente utile per evitare che una divulgazione mediatica clamorosa arrecasse danni reputazionali alla filiera dei prosciutti a denominazione d'origine, anche sui mercati esteri, con possibili ricadute negative sull'immagine del *made in Italy*.

Tra le considerazioni operative, il dottor Pacileo ha evidenziato le difficoltà nel coordinamento tra diversi organi di polizia giudiziaria in indagini di tale complessità, rimessi alla disponibilità degli organi di polizia territorialmente coinvolti, esprimendo particolare apprezzamento per l'attività investigativa, di elevata qualità, svolta dall'ICQRF pur con mezzi limitati. L'audito ha tuttavia rilevato come indagini così vaste per estensione territoriale, numero di persone coinvolte e di imprese interessate necessitino di una collaborazione tra vari organi di polizia giudiziaria, sia per ragioni di mezzi che di competenze specifiche. In particolare, sono emerse movimentazioni di seme gestite in nero o attraverso fatture per operazioni inesistenti, aspetti che avrebbero potuto beneficiare della collaborazione della Guardia di Finanza per l'analisi della contabilità e degli aspetti fiscali connessi.

In merito agli strumenti normativi, il dottor Pacileo ha osservato che, pur essendo stato possibile condurre indagini efficaci con la normativa esistente, una riformulazione dei reati di contraffazione potrebbe risultare utile, seguendo la traccia della Commissione Caselli del 2015 e le disposizioni contenute nell'atto del Senato n. 1519, che introduce la fattispecie di

“agropirateria”¹⁸.

Sul fronte dei controlli, è stata rilevata una carenza di risorse, in particolare di personale, pur riconoscendo le competenze investigative dell’ICQRF, del Nucleo antisofisticazioni dei Carabinieri (NAS) e del Comando dei Carabinieri di tutela agroalimentare. Il relatore ha inoltre evidenziato la necessità di migliorare il coordinamento tra le forze di polizia specializzate e ha segnalato l’assenza di protocolli operativi tra procure e organi di controllo per indagini in campo agroalimentare.

2.2.16. Audizione del presidente del Consorzio Olivicolo Italiano UNAPROL, dottor Davide Granieri

Il 29 ottobre 2025 è stato audito il dottor David Granieri, presidente del Consorzio Olivicolo Italiano (UNAPROL), al fine di acquisire elementi informativi sui flussi di *import-export* dell’olio d’oliva, sulle dinamiche fraudolente che interessano il settore e sull’efficacia degli strumenti di tutela vigenti. L’audit ha rappresentato come la filiera olivicola nazionale versi in una condizione di particolare vulnerabilità, determinata da significativi squilibri produttivi a livello internazionale. La drastica contrazione della produzione spagnola (primo produttore mondiale) ha generato tensioni speculative sul mercato italiano, ove si è registrato un innalzamento anomalo dei prezzi dell’olio extravergine d’oliva, circostanza che ha favorito l’emersione di condotte illecite e distorsive della concorrenza.

Sotto il profilo delle pratiche fraudolente, è stato segnalato il caso paradigmatico della speculazione operata dall’operatore Borges, che evidenzia, a parere del dichiarante, l’esistenza di gravi lacune nel sistema di controllo unionale e di asimmetrie regolamentari tra gli Stati membri.

Il presidente Granieri ha lamentato l’inadeguatezza dell’attuale quadro normativo europeo in materia di tracciabilità, rilevando come l’Italia costituisca l’unico Paese dotato di un sistema informativo agricolo nazionale per il monitoraggio completo delle movimentazioni olearie, mentre tale obbligo non sussiste per le olive destinate alla trasformazione né a livello nazionale né, *a fortiori*, negli altri Stati membri. Tale disparità determina oneri burocratici asimmetrici a carico degli operatori italiani e limita l’efficacia dei controlli sulle importazioni intra ed extra-unionali.

Particolare criticità è stata evidenziata dall’audit in relazione al regime del, già menzionato, traffico di perfezionamento attivo (TPA), disciplinato dal codice doganale

¹⁸ Si specifica che l’audizione è avvenuta prima della entrata in vigore della legge 21 aprile 2026 n. 75.

dell'Unione europea, il cui contingente di importazione agevolata (pari a 50.000 quintali di prodotto tunisino) viene attivato in concomitanza con la raccolta nazionale, alterando la fisiologica formazione del prezzo del prodotto italiano. L'audit ha sollecitato una revisione dei termini temporali di attivazione del contingente, sì da postergarne l'operatività all'esito della definizione del mercato interno.

È stata inoltre rappresentata l'insufficienza dei parametri chimico-fisici attualmente previsti dalla normativa del Consiglio Oleicolo Internazionale (COI) per la classificazione dell'olio extravergine d'oliva, parametri ritenuti eccessivamente permissivi e agevolmente eludibili mediante l'impiego di materie prime di qualità inferiore sottoposte a processi di *blending*. In tale contesto, il *panel test* (metodo di analisi organolettica dotato di natura probatoria ai sensi della vigente disciplina settoriale) costituisce lo strumento elettivo per l'individuazione di difetti non rilevabili mediante analisi chimiche, benché la sua efficacia risulti compromessa dalla possibilità di differire la classificazione del prodotto per un arco temporale eccessivamente ampio, consentendo agli operatori margini di manipolazione nella costruzione delle miscele.

Sotto il profilo normativo interno, l'audit ha richiamato la Legge n. 9 del 2013 (c.d. Legge "Salva olio") e la successiva Legge n. 206 del 2023 in materia di tracciabilità, auspicandone un rafforzamento mediante l'introduzione dell'obbligo di documento di trasporto elettronico per le movimentazioni di olive, al fine di contrastare fenomeni di delocalizzazione fittizia della ricchezza prodotta nelle regioni ad alta vocazione olivicola (Puglia, Calabria, Sicilia) verso il centro-nord, ovvero condotte speculative basate sulla movimentazione incontrollata delle masse.

È stata inoltre evidenziata l'anomalia di oscillazioni delle quotazioni nelle borse merceologiche di riferimento (segnatamente la Borsa di Foggia) in periodi antecedenti l'avvio effettivo della campagna di raccolta, circostanza sintomatica di possibili manipolazioni di mercato. Analogamente, sono state rilevate offerte al dettaglio di prodotto "100 % italiano" a prezzi incompatibili con le quotazioni di mercato dello sfuso, oggetto di intervento da parte dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF).

Il presidente Granieri ha concluso rappresentando la necessità di un rafforzamento sistemico del Comitato di coordinamento e controllo previsto dalla normativa vigente, dell'estensione a livello unionale del sistema di tracciabilità telematica, dell'introduzione di termini più stringenti per la classificazione del prodotto e dell'adozione del principio di

reciprocità nei confronti degli Stati terzi esportatori, al fine di garantire condizioni paritarie di mercato e tutelare un comparto che impiega circa 50 milioni di giornate lavorative annue e costituisce asset strategico per la presidio delle aree interne e marginali del Paese.

Sul piano del contrasto alle frodi, l'auditore ha auspicato una revisione del sistema sanzionatorio, al momento dell'audizione in fase di definizione normativa, che assicuri effettività deterrente e premialità per gli operatori conformi, nonché un'azione di *moral suasion* presso il COI (organismo a dire dell'auditore di fatto egemonizzato dalla Spagna) per l'adeguamento dei parametri di classificazione alle specificità qualitative del prodotto italiano, valorizzando le oltre 500 varietà autoctone e il vantaggio competitivo derivante dalle condizioni orografiche e climatiche del territorio nazionale.

2.2.17. Audizione del direttore dell'Ufficio Campania e Molise dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione delle frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF), dottor Salvatore Schiavone

L'11 novembre 2025, sul tema della produzione e contraffazione di prodotti agroalimentari e agroindustriali, con particolare riferimento alle criticità riscontrate nella regione Campania, è stato audito il dottor Schiavone, direttore dell'Ufficio Campania e Molise dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione delle frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF), accompagnato, nell'occasione, dal funzionario amministrativo, avv. Ferdinando Cerreto. Il dottor Schiavone ha preliminarmente illustrato le funzioni dell'ICQRF quale organo tecnico del Ministero dell'Agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste (MASAF), che svolge attività di polizia amministrativa e giudiziaria nel settore agroalimentare, assicurando il rispetto dei disciplinari di qualità e dei principi di leale concorrenza attraverso il contrasto alle frodi, alle sofisticazioni e alle pratiche commerciali sleali che minano la reputazione del *made in Italy*.

L'auditore ha riferito che tra il 2021 e il 2025 l'ICQRF ha effettuato oltre 180 campionamenti analitici nell'ambito delle province di Napoli e Caserta, inclusa la cosiddetta Terra dei fuochi, registrando una percentuale media di regolarità dei campioni superiore al 90%, attestando così che la gran parte delle imprese opera nella legalità e che i prodotti risultano conformi agli standard di sicurezza alimentare.

Con specifico riferimento alla filiera della mozzarella di bufala campana DOP, il direttore ha evidenziato che l'attività ispettiva ha interessato principalmente la verifica dei disciplinari e la gestione del latte di bufala concentrato o congelato, e rilevato che il controllo del flusso di

materia prima avviene attraverso l'integrazione tra diverse banche dati, tra cui quelle dell'Istituto zooprofilattico del Ministero della salute, del Check track, del TRACES (*trade control and expert system*) dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli (ADM), degli uffici veterinari per gli adempimenti comunitari (UVAC) e del sistema informativo agricolo nazionale (SIAN). Le ispezioni presso i caseifici hanno evidenziato criticità quali la mancata separazione fisica tra linee di produzione DOP e convenzionali, l'improprio utilizzo di macchinari non previsti dal disciplinare come fusori o rigeneratori, e il mancato declassamento automatico del latte di bufala certificato oltre le 60 ore dalla mungitura, irregolarità che possono configurare ipotesi di frode.

L'audit ha altresì segnalato una problematica rilevante connessa al (più volte sopra menzionato) regime doganale del traffico di perfezionamento attivo (TPA), che consente di importare materia prima da paesi terzi per lavorarla in Italia e riesportarla senza pagamento dei dazi. Tale meccanismo, pur legittimo in ambito europeo, può essere strumentalizzato per immettere sul mercato nazionale prodotti esteri trasformati e spacciati come italiani. L'ICQRF non dispone attualmente di accesso diretto al sistema EORI (*Economic Operator Registration and Identification*), gestito dalle dogane, circostanza che limita la possibilità di incrociare in tempo reale i flussi doganali con i registri dematerializzati presenti nel SIAN. Criticità, questa, che riguarda non solo il latte ma anche il vino e l'olio.

Relativamente al concentrato di pomodoro importato dalla Cina attraverso il porto di Salerno, il dottor Schiavone ha spiegato che la pasta concentrata densa viene sottoposta in Italia a un ciclo industriale di ripulitura, trattamento termico per fluidificazione e sterilizzazione, e successivo confezionamento in barattoli spesso destinati alla riesportazione o all'utilizzo come ingredienti di salse e sughi. Il trattamento termico garantisce la sicurezza alimentare eliminando muffe e microrganismi, ma non risolve il problema dell'origine del prodotto, rappresentando un rischio economico e reputazionale che rende fondamentale la corretta etichettatura e tracciabilità.

Per quanto concerne le importazioni dall'Egitto di carciofi e cipollotti attraverso il porto di Salerno, l'audit ha segnalato che tali prodotti vengono spesso riconfezionati o surgelati in Italia e immessi nel mercato europeo con etichettature che possono indurre in errore il consumatore circa l'origine effettiva della produzione agricola, problema acuito dal mancato coordinamento delle banche dati sul flusso agroalimentare.

Il dottor Schiavone ha concluso individuando le principali criticità sistemiche nell'insufficiente interoperabilità informatica tra le piattaforme SIAN, ADM, UVAC e *check track* del Ministero della salute, nell'utilizzo limitato da parte dell'ICQRF dei sistemi EORI, TRACES e del Ministero della salute, e nella mancanza di una regia unica per il coordinamento

dei procedimenti nelle emergenze ambientali o nei controlli interforze. L'auditore ha auspicato l'interoperabilità tra i sistemi dell'ADM, del MASAF e dell'ICQRF per assicurare la trasparenza della tracciabilità e la completa gestione dei flussi agroalimentari dall'origine al consumatore.

La parte finale dell'audizione è proseguita in seduta segreta per l'illustrazione di casi specifici.

2.2.18 Audizione del direttore generale, dottor Andrea Marino, e del coordinatore gruppo chimici, dottor Vaimar Ballotta, della Federazione Nazionale del Commercio Oleario (FEDEROLIO)

Durante l'audizione, la Federazione Nazionale del Commercio Oleario ha illustrato le problematiche connesse al metodo di controllo attualmente utilizzato per gli oli di oliva vergini ed extravergini, basato sull'analisi sensoriale effettuata da un gruppo di assaggiatori addestrati, il cosiddetto *panel test*, introdotto nella normativa europea nel 1991. Si tratta di una metodica unica nel panorama alimentare, in quanto nessun altro settore applica un metodo di questo tipo ai fini del controllo ufficiale con conseguenze sanzionatorie.

La stessa normativa europea riconosce espressamente - nel 13° considerando del Regolamento (CEE) 1638/98 - che i metodi di analisi sensoriale restano inevitabilmente condizionati dal rischio di una certa soggettività. Nel corso degli anni il *panel test* ha subito diverse modifiche e mostrato problemi applicativi, con contraddittorietà negli esiti che hanno dato origine anche a diverse sentenze di assoluzione in sede giurisdizionale. Federolio ha precisato che non viene richiesta l'abrogazione del metodo, considerato fondamentale per il controllo e lo sviluppo del settore olivicolo-oleario, ma ha sottolineato la necessità di rinforzarlo attraverso l'affiancamento di un metodo strumentale idoneo ad accertare il tenore delle sostanze volatili responsabili dei pregi e dei difetti degli oli.

La Federazione ha, al riguardo, illustrato la sperimentazione in corso da diversi anni con l'ICQRF e con l'Università di Bologna, volta proprio ad affiancare al *panel test* un metodo strumentale in grado di supportarne e, se necessario, integrarne gli esiti. Tale approccio, oltre a migliorare la *performance* del controllo ufficiale, innescherebbe un circolo virtuoso, traducendosi in un miglioramento dell'autocontrollo aziendale e in una valorizzazione del prodotto attraverso la possibilità di esaltarne i pregi su basi più solide, funzione che l'attuale *panel test* non riesce, ad avviso degli auditi, a svolgere pienamente.

2.2.19. Audizione della responsabile dell'ufficio politiche comunitarie e coordinatrice del settore economico, dottoressa Anna Rufolo, e del responsabile relazioni istituzionali, dottor Simone Cernuli, di CIA- Agricoltori Italiani

Nel corso della seduta del 26 febbraio 2026 sono stati auditi, quali rappresentanti di CIA-Agricoltori Italiani, la dottoressa Anna Rufolo, dell'ufficio politiche comunitarie e coordinatrice del settore economico, e il dottor Simone Cernuli, responsabile relazioni istituzionali.

La dottoressa Rufolo ha illustrato come nel 2025 le esportazioni abbiano raggiunto la cifra record di 72 miliardi di euro, testimonianza di una domanda globale di *made in Italy* che non accenna a diminuire, sottolineando però come questa stessa desiderabilità rappresenti un potente catalizzatore per attività illecite sempre più affinate, che mirano a sfruttare la reputazione delle eccellenze nazionali, a discapito della redditività degli agricoltori onesti e della sicurezza dei consumatori.

Ha poi quantificato il giro d'affari delle agromafie in 25 miliardi di euro, cifra che si è raddoppiata nel corso di oltre un decennio, dimostrando una capacità importante di infiltrazione spesso sottovalutata, che si traduce per l'imprenditore agricolo in una compressione dei margini causata da concorrenza sleale di prodotti nazionalizzati o sofisticati che, costando una frazione irrisoria del prodotto autentico, deprimono i prezzi all'origine e rendono insostenibile la prosecuzione dell'attività produttiva nel lungo periodo.

Ha richiamato, al riguardo, i dati ICQRF del 2024, resi disponibili nel 2025, che hanno evidenziato oltre 54 mila controlli e quasi 13 milioni di chilogrammi di merce sequestrata per un valore superiore ai 22 milioni di euro, nonché i dati del sistema RASFF a livello europeo, che colloca l'Italia nel podio delle notifiche, sintomo sia di grande efficacia dei controlli sia di grande vulnerabilità del Paese quale meta di prodotti a rischio per la sicurezza e per le frodi.

Per quanto attiene al settore dell'olio d'oliva, la dottoressa Rufolo ha evidenziato come esso si confermi uno dei settori più vulnerabili dell'intero panorama agroalimentare, il secondo prodotto più controllato dopo il vino, a causa del suo elevato valore commerciale e della complessità della filiera, che conta migliaia di piccole aziende agricole e pochi player industriali. La criticità principale risiede nella facilità con cui è possibile alterare le caratteristiche organolettiche di oli di bassa qualità per farli apparire come extravergini, con il comparto che ha registrato 130 notifiche a livello europeo. Ha definito la deodorazione come la pratica più subdola e dannosa per il produttore onesto, creando per l'agricoltore che produce nelle regole un divario di prezzo insostenibile, poiché l'olio deodorato può essere immesso sul mercato a prezzi molto inferiori rispetto all'extravergine ottenuto tramite estrazione a freddo, mentre un olio

extravergine prodotto a norma da olive fresche e sane ha costi di produzione stimati tra 9 e 10 euro al litro, che non possono competere con oli venduti a prezzi irrisori.

Ha inoltre riferito che, accanto alla frode chimica, si colloca la frode documentale, nota come “*olio di carta*”, che non prevede l’alterazione del prodotto ma la sua “*trasformazione burocratica*”, con grandi volumi di olio straniero, in particolare tunisino e spagnolo, che vengono nazionalizzati attraverso la creazione di flussi cartolari inesistenti, manipolazione dei registri telematici nati proprio per garantire la tracciabilità, false dichiarazioni di trasformazione gonfiata o simulazione di raccolti mai avvenuti.

La dottoressa Rufolo ha inoltre segnalato due aspetti che, pur non configurandosi direttamente come frode, sono lesivi della reputazione dell’olio d’oliva: la proliferazione a scaffale dei cosiddetti “*oli di fantasia*” o condimenti aromatizzati che, se non correttamente distanziati nel punto vendita dall’olio d’oliva, rappresentano un’opportunità di confusione per il consumatore, contenendo spesso quantità molto basse di olio d’oliva ma utilizzando l’immaginario positivo e salutistico dello stesso, e l’inefficienza della normativa europea, che consente la commercializzazione all’interno del mercato unico di miscele di olio d’oliva con altri oli vegetali, salvo divieto specifico degli Stati membri applicabile solo all’interno del singolo Stato ma non all’import da altri Paesi o all’export, creando una disomogeneità normativa che rappresenta un fattore di rischio per la reputazione e la competitività del settore.

Per il settore del grano e della pasta, ha illustrato come, a fronte di risultati eccellenti del prodotto simbolo della cucina italiana (patrimonio immateriale dell’umanità) in termini di produzioni, export e fatturato, la situazione degli agricoltori resti molto difficile a causa dell’aumento dei costi di produzione insostenibili e di prezzi di listino pagati agli agricoltori inferiori ai costi medi di produzione certificati da ISMEA, in un contesto dove l’import di grano duro supera del 50 per cento il fabbisogno dell’industria della pasta.

Ha richiamato, al riguardo, il caso emblematico del glifosato¹⁹ nel grano importato ed ha informato la Commissione dell’istituzione da parte del Ministero dell’Agricoltura, a seguito di richieste e mobilitazioni della categoria, del registro “*Granaio Italia*”, che impone obblighi di registrazione trimestrale per le aziende agricole che superano determinate soglie produttive, strumento potenzialmente utile per favorire maggiore trasparenza nella filiera, nonché della

¹⁹ Erbicida il cui uso in fase di pre-raccolta è vietato in Italia ma regolarmente impiegato in Paesi come il Canada per accelerare l’essiccazione del grano, creando, ad avviso degli auditi, una disparità competitiva sleale nonostante le rassicurazioni delle autorità europee sul rispetto dei limiti di Legge, con analisi di laboratorio che avrebbero dimostrato la presenza di residui, sebbene sotto i limiti legali, anche in pasta certificata come cento per cento grano italiano.

Commissione Unica Nazionale per la definizione di un prezzo di riferimento.

Per il settore del pomodoro da industria, ha ricordato come l'Italia si confermi secondo produttore mondiale di pomodoro trasformato, preceduta dagli Stati Uniti e seguita dalla Cina, e principale esportatore mondiale di conserve di pomodoro, con un consumo *pro capite* annuo di derivati stimato in 35 chilogrammi. Tuttavia, questi primati sono minacciati dall'importazione di prodotti di bassissima qualità, in particolare concentrato extraeuropeo proveniente da zone della Cina note per la violazione dei diritti umani e il lavoro forzato, con l'Italia che risulta il primo mercato mondiale per il semilavorato cinese.

Per il settore lattiero-caseario, ha descritto un comparto costantemente sotto attacco, con riscontrati fenomeni fraudolenti rilevati da parte delle autorità competenti e riguardanti, ad esempio, sostituzione del latte fresco con derivati industriali meno costosi, omissione dell'indicazione geografica della materia prima, alterazioni e sofisticazioni del latte conservato male e poi alterato chimicamente e, nonostante il divieto vigente da oltre quarant'anni in Italia di utilizzare latte in polvere nella produzione di formaggi per garantire la genuinità dei prodotti, sequestri recenti hanno confermato l'impiego non consentito di latte in polvere e cagliate industriali, pratiche che traggono in inganno il consumatore e sottraggono valore agli allevatori in un momento in cui gli stessi non riescono nemmeno a coprire i costi di produzione.

La dottoressa Rufolo ha indicato 3 ambiti principali di intervento a livello comunitario: 1) trasparenza sull'origine della materia prima, con rafforzamento delle indicazioni in etichetta; 2) reciprocità sugli standard produttivi, per evitare concorrenza sleale laddove manca omogeneità con i Paesi terzi; 3) rafforzamento delle relazioni di filiera, con l'obbligo del contratto scritto armonizzato a livello europeo e con la revisione della direttiva sulle pratiche sleali, attualmente in fase di *call for evidence* presso la Commissione europea.

Ha inoltre sottolineato come la sfida futura si giochi sulla capacità di integrare innovazione tecnologica e semplificazione burocratica, alleggerendo il lavoro di chi opera nella legalità senza che debba sentirsi gravato perché esiste un sistema di frode da cui difendersi, con un approccio sistemico che integri trasparenza, innovazione tecnologica mediante intelligenza artificiale nei sistemi di analisi e vigilanza, rafforzamento del presidio sui prodotti provenienti da aree a rischio e maggiore interoperabilità tra i sistemi di registrazione, ribadendo che la tutela del *Made in Italy* equivale alla tutela del territorio e delle persone che lo coltivano e che solo una sinergia tra controlli rigorosi e supporto alle imprese virtuose può garantire un futuro sostenibile all'agricoltura italiana di fronte a sfide sempre più complesse di sofisticazione, manipolazioni, globalizzazione degli scambi e nuove frodi tecnologiche.

2.2.20. Audizione del direttore per le politiche di sviluppo economico delle filiere agroalimentari di Confagricoltura, dottor Vincenzo Lenucci

Il 26 febbraio 2026 è stato audito, quale rappresentante di Confagricoltura, il dottor Vincenzo Lenucci, direttore per le politiche di sviluppo economico delle filiere agroalimentari, al fine di acquisire elementi conoscitivi sulle principali fenomenologie frodatorie e contraffattive rilevate dalle organizzazioni di categoria e sulle criticità che interessano l'esercizio delle attività degli imprenditori agricoli.

L'audit ha preliminarmente inquadrato il peso del settore agroalimentare nazionale, richiamando i dati del rapporto *made in Italy* 2030 del Ministero delle imprese: 660 miliardi di euro di fatturato complessivo, 141 miliardi di euro di valore aggiunto, oltre 80 miliardi di *export* con saldo positivo della bilancia commerciale, quasi 800 mila imprese e oltre 3 milioni di occupati, per un'incidenza totale della filiera allargata stimata tra il 15 e il 20 per cento del PIL. Ha tenuto a sottolineare come, a fronte della rilevanza degli illeciti, penali e amministrativi, che costituiscono uno degli aspetti cruciali della competitività del futuro della filiera, il sistema nel suo complesso continui a conseguire risultati lusinghieri, grazie all'attività responsabile della larghissima maggioranza degli operatori che opera nel rispetto delle normative.

Il dottor Lenucci ha evidenziato come il sistema agroalimentare nazionale sia già soggetto a verifiche e controlli, sia a monte che a valle, a tutela degli operatori e dei consumatori, ad opera di forze dell'ordine, NAS, Comando per la tutela agroalimentare dei Carabinieri, Ispettorato centrale repressione frodi presso il Ministero dell'Agricoltura, autorità doganali e ASL, esprimendo plauso e condivisione per l'attività di tutta questa rete di prevenzione e controllo.

Ha quindi comunque individuato tre macrocategorie di illeciti che, a suo avviso, rappresentano lo *screening* di massima dei comportamenti da attenzionare. La prima concerne l'alterazione della genuinità dei prodotti agroalimentari attraverso adulterazione degli ingredienti, aggiunta di additivi e sostanze non consentite, messa in commercio di cibi scaduti o di dubbia qualità anche a causa di cattiva conservazione, comportamenti che danneggiano sia i consumatori, che acquistano prodotti non conformi agli standard previsti pur avendo la convinzione di acquistare prodotti genuini, sia tutti gli operatori delle filiere che, quando si propaga la notizia di tali illeciti, subiscono l'effetto indiretto mediatico della negatività e il danno reputazionale.

La seconda riguarda la vera e propria contraffazione, distinta dall'uso di ingredienti e alimenti non consentiti o pericolosi, che attiene specificamente all'usurpazione di indicazioni

geografiche riconosciute dal sistema unionale, con prodotti che si fregiano delle denominazioni di origine protetta e delle indicazioni geografiche protette senza rispettare i disciplinari di produzione, le certificazioni di processo e di prodotto e i requisiti strutturali previsti.

Pur non attenendo strettamente alla contraffazione, l'audit ha richiamato il fenomeno dell'*Italian sounding* - che consiste, come sopra riportato, nell'utilizzo di immagini o termini che evocano l'origine italiana senza che essa corrisponda alla realtà del prodotto, dei suoi ingredienti o delle sue materie prime -, rilevando che si tratta di un fenomeno molto diffuso all'estero, di difficilissima quantificazione, stimato dal centro studi di Confagricoltura in un valore che dovrebbe orientarsi intorno al doppio dell'export agroalimentare nazionale, del quale manca però una definizione giuridica e che non è configurato come illecito né dalla normativa nazionale, né unionale, né internazionale.

Ha evidenziato, al riguardo, come il contrasto di tale fenomeno, che colpisce soprattutto nei Paesi terzi, richiederebbe una normativa internazionale, preferibilmente multilaterale, richiamando al contempo le difficoltà legate all'attuale stagione degli accordi bilaterali che, pur presentando vantaggi di rapidità e conclusione, mancano di valenza generale.

La terza macrocategoria individuata riguarda gli illeciti amministrativi relativi alle pratiche sleali nel settore agroalimentare, disciplinati dalla direttiva (UE) n. 633 del 2019, recepita con il D.lgs. n. 198 del 2021, che prevedono sanzioni che stanno dimostrando una certa efficacia quanto a effetto di deterrenza.

Con riferimento ai comparti produttivi, il dottor Lenucci ha indicato, per l'olio d'oliva, le violazioni alle norme di etichettatura (che impongono a livello europeo l'indicazione dell'origine delle materie prime e della produzione), la mancata annotazione nei registri obbligatori del flusso dei prodotti, l'usurpazione, evocazione e imitazione del prodotto, e l'alterazione della genuinità con aggiunta di sostanze non consentite o vendita di oli con parametri non conformi alla categorizzazione prevista dalla normativa.

Nelle proprie conclusioni, il dottor Lenucci ha richiamato l'esigenza di una maggiore definizione delle fattispecie illecite e di una specifica normativa internazionale di contrasto all'*Italian sounding*, nonché di investimenti mirati a supporto delle imprese virtuose orientate alla sostenibilità e alla digitalizzazione, evidenziando come l'evoluzione del diritto debba proseguire nell'orientamento della tutela anticipata in chiave preventiva, semplificando l'ambito degli illeciti per renderli più chiari ed evitando incertezze interpretative derivanti dalla sovrapposizione di normativa unionale e nazionale.

2.2.21. Audizione del presidente nazionale di Coldiretti, dottor Ettore Prandini

Il 12 marzo 2026 si è svolta l'audizione del presidente nazionale di Coldiretti, Ettore Prandini, accompagnato dal direttore dell'Osservatorio sulla criminalità in agricoltura e sul sistema agroalimentare, Massimo Ferraro.

Il presidente Prandini ha aperto i lavori, in continuità con le precedenti audizioni, sottolineando il peso strategico della filiera agroalimentare per il sistema economico nazionale, evidenziando come il comparto generi un valore complessivo di 707 miliardi di euro, occupi 4 milioni di lavoratori e abbia raggiunto nel 2025 un valore record di esportazioni pari a 73 miliardi di euro. Ha posto l'accento sul patrimonio unico rappresentato dalle denominazioni di origine e dai prodotti di identificazione territoriale, con oltre 5.000 prodotti diversi, patrimonio che non trova eguali in alcun altro Paese al mondo e che valorizza in particolare le aree interne, collinari e montane attraverso l'enogastronomia quale principale attrattore turistico.

L'auditore ha evidenziato come la legislazione nazionale in materia risulti ferma agli anni trenta, nonostante l'evoluzione esponenziale dei processi di trasformazione, comunicazione e commercializzazione. La principale criticità individuata riguarda, secondo l'auditore, il fenomeno dell'*Italian sounding*, che ha raggiunto un valore complessivo superiore a 130 miliardi di euro, quasi il doppio delle esportazioni reali. Tale fenomeno si alimenta attraverso l'utilizzo improprio delle denominazioni italiane da parte di grandi gruppi internazionali, sia sul mercato interno che sui mercati esteri, sfruttando le lacune normative e sanzionatorie esistenti.

Sul piano normativo, Prandini ha richiamato la necessità di rafforzare le tutele contro l'agropirateria, particolarmente diffusa attraverso i *social media*, e di ripristinare l'effettività dell'obbligo di indicazione dell'origine, introdotto nel 2015 per il comparto lattiero-caseario ed esteso ad altre filiere, ma progressivamente disatteso dalle imprese in assenza di adeguate sanzioni. A titolo esemplificativo, ha descritto la crisi del settore lattiero-caseario dovuta alla svalutazione del dollaro e al conseguente riversamento sul mercato europeo delle produzioni tedesche destinate all'export extra-UE, con effetti speculativi sui contratti di fornitura: numerose industrie nazionali hanno disdetto contratti pluriennali previsti dalla normativa per acquistare latte "spot" a prezzi compresi tra 17 e 21 centesimi al litro, mettendo a rischio la sopravvivenza delle imprese agricole entro 3-4 mesi.

In materia di controlli alle frontiere, è emerso come l'Europa controlli soltanto il 3% delle merci in ingresso, con conseguenze gravi sulla tracciabilità e sulla sicurezza alimentare. Il presidente di Coldiretti ha riconosciuto l'eccellenza delle forze di controllo italiane, evidenziando tuttavia l'insufficienza dei controlli a livello europeo e richiamando il principio di

reciprocità: le regole imposte alle imprese agricole italiane ed europee dovrebbero valere anche per i prodotti importati da altri continenti. Ha citato il caso emblematico dell'olio: l'Italia produce una minima parte di quanto viene consumato ed esportato come prodotto italiano, grazie alle lacune legislative e all'insufficienza dei controlli sui prodotti provenienti da Tunisia e Nord Africa, che invadono il mercato con olio di bassa qualità poi commercializzato come italiano in virtù del codice doganale, che considera determinante l'ultima fase di lavorazione.

Analogo problema riguarda, secondo l'audit, il triplo concentrato di pomodoro proveniente dalla Cina, che arriva in fusti nei porti italiani, viene diluito con acqua e confezionato, acquisendo così la qualifica di prodotto italiano ai fini dell'esportazione. Tale meccanismo ha provocato ripetuti attacchi sulla stampa internazionale, con danno reputazionale per l'intera filiera agroalimentare nazionale. Prandini ha sollecitato l'esclusione del settore agroalimentare dal codice doganale europeo, affinché venga definito "italiano" esclusivamente ciò che è realmente prodotto nel Paese, a partire dal prodotto agricolo coltivato sul territorio nazionale. Ha comunicato che una proposta in tal senso è stata già sottoscritta da tutte le Regioni italiane, indipendentemente dal colore politico, e da oltre 1.200 comuni, con l'obiettivo di raggiungere quota 2.000.

Sul tema dei pesticidi e dei fitofarmaci, l'audit ha richiamato l'attenzione sulla contraddizione per cui l'Italia vieta l'uso di determinati prodotti ritenuti rischiosi per la salute, ma consente l'importazione di derrate alimentari provenienti da Paesi dove tali sostanze vengono regolarmente utilizzate. Ha citato il caso del glifosato, utilizzato in Canada e nelle Americhe non solo come erbicida ma anche come dissecante per accelerare la maturazione del grano, con conseguente presenza di residui nel prodotto importato. Un'inchiesta pubblicata circa un anno fa avrebbe evidenziato tracce di glifosato nel latte materno. Ha segnalato come il grano importato, trattato con glifosato per essiccazione in campo, giunga nei porti italiani, soprattutto pugliesi e campani, nei periodi di raccolta nazionale, determinando una concorrenza sleale basata sul prezzo più basso anziché sulla qualità. Ha apprezzato la decisione della Francia di bloccare oltre 40 prodotti per la presenza di pesticidi vietati in Europa, auspicando un intervento analogo da parte dell'Italia.

Quanto ai porti di ingresso, oltre a Rotterdam quale principale snodo europeo, il presidente di Coldiretti ha indicato per l'olio i porti di Civitavecchia, Livorno e Genova; per i cereali i porti pugliesi e campani; per il concentrato di pomodoro i porti campani. Ha richiamato l'importanza della recente istituzione di un'agenzia delle dogane europea, auspicando che possa avere sede in Italia, in considerazione dell'eccellenza dei sistemi di controllo nazionali.

In ordine agli insetti alieni, Prandini ha ricordato il caso della *Xylella*, arrivata in Puglia con piante provenienti dal Sud America via Rotterdam senza controlli, con danni al settore olivicolo superiori a 1,5 miliardi di euro, e della cimice asiatica, giunta in Emilia-Romagna con importazioni di ceramiche dai Paesi asiatici, che ha devastato il settore ortofrutticolo del nord Italia. Ha evidenziato come, paradossalmente, Paesi con livello di sviluppo inferiore a quello europeo effettuino controlli molto più puntuali sulle importazioni di prodotti florovivaistici, analizzando non solo le piante ma anche il terriccio e i materiali di confezionamento per prevenire l'introduzione di organismi nocivi privi di antagonisti naturali.

Nel corso dell'audizione, sono emerse ulteriori criticità. In risposta ai quesiti dei commissari, il presidente di Coldiretti ha ribadito l'importanza delle DOP quali strumenti di tracciabilità tutelati a livello comunitario, pur segnalando che negli accordi di libero scambio non si riesce a ottenere la difesa delle denominazioni italiane perché in molte parti del mondo la “*storpiatura*” dei nomi riveste ormai un ruolo di mercato rilevante. Solo negli Stati Uniti l'*Italian sounding* vale 40 miliardi di euro, oltre tre volte il valore reale dell'export italiano. Ha evidenziato comunque i progressi del nuovo Regolamento europeo sulle IGP, che consente un maggiore ancoraggio territoriale rispetto alla generalizzazione del passato.

Quanto ai rapporti con le istituzioni europee, ha precisato che l'attuale presidenza italiana del Copa-Cogeca²⁰ non è sufficiente a modificare gli equilibri di potere, poiché l'organismo è composto da oltre 60 rappresentanze, con prevalenza dei Paesi nordeuropei, tradizionalmente contrari all'obbligo di origine per singolo Stato membro. Ha annunciato la costruzione di un asse tra i Paesi del Sud Europa (Italia, Spagna, Francia, Portogallo, Grecia) per difendere i rispettivi modelli produttivi, culturali e identitari.

Sull'accordo Mercosur, pur riconoscendo il lavoro svolto per rafforzare le clausole di salvaguardia (riduzione dal 10% al 5% della soglia di attivazione in caso di squilibri quantitativi o di prezzo), ha richiamato la necessità che tutti gli accordi di libero scambio impongano agli importatori gli stessi requisiti di tutela della salute umana applicati alle imprese europee, nonché il rispetto dei diritti dei lavoratori. Ha denunciato lo sfruttamento della manodopera minorile nei Paesi del Mercosur, in particolare nelle coltivazioni di riso, dove vengono impiegati bambini senza protezione delle vie respiratorie per l'applicazione di fitosanitari vietati da 40 anni in Italia, con la giustificazione che il loro peso Leggero non danneggia le coltivazioni in campo.

²⁰ Principale organizzazione di rappresentanza degli agricoltori e delle cooperative agricole nell'Unione europea.

2.2.22. Audizione della professoressa Tullia Gallina Toschi, ordinaria di scienze e tecnologie agro-alimentari presso l'Università di Bologna

L'audizione della professoressa Tullia Gallina Toschi, ordinaria di scienze e tecnologie agro-alimentari presso l'Università di Bologna, ha consentito di approfondire le criticità e le prospettive dei sistemi analitici applicati al controllo qualitativo degli oli di oliva vergini ed extravergini. È emersa una discrepanza significativa tra i risultati delle analisi chimico-fisiche, che attestano conformità nel 93% dei casi, e quelli delle valutazioni organolettiche tramite *panel test*, che si fermano al 68%, secondo il dato riportato nell'ultimo rapporto della Corte dei conti europea.

Secondo l'audita, tale disallineamento non deriverebbe tanto da una presunta soggettività intrinseca del metodo sensoriale, quanto dalla mancanza di materiali di riferimento certificati e dall'assenza di procedure strettamente condivise tra i diversi panel operanti a livello internazionale. Il principale pregio del *panel test* resta la capacità di rilevare difetti organolettici non individuabili con analisi chimico-fisiche tradizionali; il principale difetto consiste nella lentezza, nei costi elevati (fino a 20.000 campioni annui per le grandi aziende imbottigliatrici) e nella difformità interpretativa tra panel di culture diverse.

Per superare tali criticità è stato sviluppato e validato, sotto coordinamento italiano nell'ambito del progetto Oleum (coinvolgente 21 Paesi), il metodo strumentale COI/T.20/Doc. No. 37 (SPME-GC-FID/MS), basato sulla quali-quantificazione di marcatori volatili correlati a sentori positivi e negativi, ufficiale da giugno 2026. Tale metodo, di tipo *targeted*, presenta il vantaggio dell'oggettività e della riproducibilità ma richiede, per la piena operatività, la definizione di limiti e intervalli validati su un ampio set di campioni reali (campioni classificati sensorialmente come extravergine, vergine o lampante).

Parallelamente, sono stati sviluppati metodi di *screening* rapidi, anche mediante intelligenza artificiale e approcci *untargeted*, che consentono classificazioni probabilistiche, che, nel caso preso in esame nel corso dell'audizione, ha rilevato un'accuratezza del campionamento pari al 100% per l'extravergine e superiore al 90% per il vergine. I metodi di *screening* presentano il pregio della rapidità e della possibilità di ampliare significativamente il numero di campioni controllati, permettendo agli enti di vigilanza un campionamento più vasto e alle aziende una pre-selezione economicamente sostenibile.

Il principale limite risiede nell'assenza, allo stato attuale, di un ancoraggio al dato ufficiale, che potrà essere superato solo con l'adozione condivisa di limiti, intervalli e materiali di riferimento certificati. La professoressa ha sottolineato l'esigenza di una forte collaborazione

internazionale, in particolare con Spagna, Grecia e Croazia, per armonizzare procedure, calibrazioni e standard analitici, nonché la necessità che i materiali di riferimento siano commercializzati e accessibili a tutti i laboratori.

Nel corso dell'audizione è stato chiarito che la calibrazione del metodo ufficiale si fonda esclusivamente su campioni classificati in modo robusto da almeno sei panel concordi, evitando così la propagazione di incertezze; il metodo strumentale non sostituisce il *panel test* ma interviene unicamente in caso di disaccordo tra panel, fungendo da strumento risolutivo e riducendo drasticamente l'incertezza analitica.

L'audita ha rilevato che l'utilizzo su larga scala dei metodi di *screening* è già in atto presso laboratori e aziende, ma la validazione ufficiale richiede il completamento del percorso normativo presso il COI (Consiglio oleicolo internazionale) e la DG AGRI (Direzione generale dell'agricoltura e dello sviluppo rurale), con necessità di standardizzazione a livello ISO anche per i metodi *untargeted*. La prof.ssa Gallina Toschi ha quindi auspicato un rafforzamento della collaborazione internazionale per addivenire ad “...un'armonizzazione dei dati, delle condizioni analitiche, della calibrazione e dei materiali” e la promozione dei metodi *untargeted*, a tutela della qualità e della genuinità del comparto olivicolo italiano.

CAPITOLO 3: LE ECCELLENZE AGROALIMENTARI NEL QUADRO DELLE ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE

Nell'ambito del mandato conferitole dalla legge istitutiva, la Commissione ha ritenuto utile condurre una serie di missioni sul territorio nazionale e all'estero al fine di acquisire, in contraddittorio con i protagonisti del settore, ulteriori elementi conoscitivi strumentali all'esercizio della funzione di inchiesta in materia agroalimentare. Le visite presso le realtà produttive, i consorzi di tutela, le istituzioni di ricerca e gli operatori della distribuzione hanno perseguito un duplice obiettivo: da un lato, censire e documentare alcune delle eccellenze del sistema agroalimentare italiano, misurandone la capacità di innovazione, il radicamento territoriale e la tensione verso la sostenibilità ambientale e sociale; dall'altro, individuare le criticità - normative, commerciali e di sistema - che ostacolano la piena valorizzazione del *made in Italy* e ne espongono le denominazioni protette e indicazioni geografiche a fenomeni di contraffazione, evocazione e concorrenza sleale.

Le missioni in Emilia-Romagna, Sicilia, Trentino-Alto Adige e Campania hanno restituito il profilo di un tessuto produttivo di assoluta eccellenza, capace di coniugare tradizione artigianale e innovazione tecnologica, certificazioni internazionali di qualità e sicurezza, investimenti in economia circolare e rapporti strutturati con il mondo universitario e della ricerca.

Al contempo, è emerso un quadro sistematico di vulnerabilità: dalla compressione dei prezzi ben al di sotto dei costi di produzione, all'assenza di reciprocità nelle condizioni produttive rispetto alle importazioni extra-UE, fino alle carenze nei sistemi di tracciabilità e all'uso indebito delle denominazioni protette nel canale Horeca e nel commercio elettronico.

Le missioni all'estero - nei Paesi Bassi, negli Stati Uniti e negli Emirati Arabi Uniti - hanno consentito di misurare sul campo l'asimmetria dei regimi giuridici di protezione delle indicazioni geografiche. È risultato con particolare evidenza come, in assenza di accordi bilaterali di reciprocità, le DOP e IGP italiane siano esposte, in mercati strategici per l'export, a fenomeni di *Italian sounding* di proporzioni imponenti e a una tutela affidata prevalentemente allo strumento privatistico del marchio, con oneri di registrazione e difesa legale frammentati e gravosi per i consorzi.

Complessivamente, l'attività istruttoria ha confermato la necessità di interventi su più fronti: il rafforzamento della reciprocità commerciale, il potenziamento dei controlli e del

sistema sanzionatorio, soprattutto a livello sovranazionale, la semplificazione amministrativa, il riequilibrio dei rapporti contrattuali nella filiera e una più incisiva azione di diplomazia giuridica per la tutela internazionale delle denominazioni di origine, come definite e disciplinate dal Regolamento (UE) 2024/1143.

3.1 Le missioni in Italia

3.1.1. Le eccellenze agroalimentari del territorio emiliano-romagnolo

Nel corso delle missioni in Emilia-Romagna, la Commissione ha incontrato alcune delle realtà più rappresentative del tessuto produttivo locale. Gli incontri istituzionali hanno permesso di constatare come la tradizione gastronomica romagnola si sia evoluta, nel corso degli ultimi decenni, in un sistema industriale avanzato capace di coniugare l’eredità culturale del territorio con i più elevati standard di sicurezza alimentare, tracciabilità e sostenibilità ambientale. La delegazione ha potuto visitare l’azienda Il Panificio di Camillo S.r.l.

Questa realtà imprenditoriale rappresenta un esempio significativo di come l’innovazione possa convivere con la tradizione artigianale. L’azienda adotta una filosofia produttiva fondata sull’utilizzo di pasta madre al 100%, sulla lenta lievitazione con tempi superiori alle 40 ore, sulla cottura statica su pietra refrattaria e sull’impiego esclusivo di farine italiane, con esclusione della farina tipo “00”. Particolarmente rilevante è apparso il progetto “Rustico Madre”, che ha dato vita a una linea di pani lievitati esclusivamente con pasta madre in purezza, tra cui spicca il “Rustico Madre Tipo 1” prodotto con grano del Distretto Biosimbiotico della Romagna. Questo prodotto è oggetto di uno studio clinico condotto dall’AUSL Romagna in collaborazione con il Dipartimento di scienze medico-chirurgiche dell’Università di Bologna, la Facoltà di scienze e gastronomia dell’Università di Cesena e il reparto di gastroenterologia di Forlì-Cesena su 60 pazienti affetti da sindrome dell’intestino irritabile, finalizzato ad analizzare l’influenza del consumo di questo pane sul microbiota intestinale, sui processi infiammatori e su diversi parametri clinici. Inoltre, l’attenzione dell’azienda alla sostenibilità ambientale si concretizza nell’installazione di un impianto fotovoltaico da 310 kilowatt, nell’utilizzo esclusivo di cartoni FSC provenienti da foreste impiantate e nella convergenza degli scarti di produzione in una centrale per la produzione di biogas, con un risparmio annuo stimato in 19046 chilogrammi di emissioni di CO₂.

Nel medesimo contesto territoriale, la delegazione ha visitato l’azienda Orva S.p.A.,

impresa nata nel 1979 come produttrice di piadina romagnola e distributrice di prodotti alimentari, che ha successivamente ampliato la propria capacità produttiva investendo nell'industrializzazione della produzione di pane e piadina e realizzando un'integrazione verticale della filiera a chilometro zero. L'azienda si è affermata come uno dei principali attori nella produzione di piadina romagnola e pani morbidi a fette, operando sia con il proprio marchio sia come *co-packager* di aziende leader della grande distribuzione e dell'industria alimentare. Il modello “*New Factory*”, concepito con particolare attenzione alla tutela ambientale e al benessere dei lavoratori, si caratterizza per l'adozione di soluzioni tecnologiche innovative volte a ridurre i consumi e minimizzare l'impatto ambientale. La *mission* aziendale, sintetizzata nella frase “*essere nel posto giusto al momento giusto*”, riflette l'approccio proattivo nei confronti delle esigenze del mercato, del cliente e del consumatore finale. L'azienda vanta certificazioni BRC (*British Retail Consortium*) e IFS (*International Featured Standards*) per la sicurezza alimentare ed è certificata secondo lo standard ISO 45001 per la salute e la sicurezza sul lavoro, assicurando un sistema di gestione della qualità che governa l'intera organizzazione e che è volto al miglioramento continuo.

La delegazione ha inoltre visitato Olitalia S.r.l., impresa italiana con sede a Forlì, che da oltre 40 anni si dedica al confezionamento e alla distribuzione di oli extravergini di oliva, oli di oliva e oli di semi, oggi esportati in circa 120 Paesi del mondo. Olitalia, che ha registrato nel 2024 un fatturato di 294 milioni di euro, con 96 milioni di litri venduti, si è affermata come leader nel canale *food service* in Italia, una posizione confermata da una ricerca condotta da Nielsen nel giugno 2024 su un campione di 601 esercizi tra ristoranti, pizzerie e hotel con cucina, che ha riconosciuto Olitalia come la marca preferita dagli chef italiani.

Il gruppo comprende anche l'Acetaia Giuseppe Cremonini, situata a Spilamberto, in provincia di Modena, nel territorio vocato alla produzione dell'aceto balsamico tradizionale e IGP fin dal Medioevo. La strategia distributiva dell'azienda si articola su due canali principali: il *food service*, in cui detiene una posizione di *leadership*, e il *retail*, ambito in cui ha investito per rafforzare il marchio portando nelle case dei consumatori la stessa eccellenza riservata alla ristorazione professionale. Oltre alla propria gamma a marchio, Olitalia produce oli e aceti, tra cui aceto balsamico di Modena IGP e DOP, per conto di prestigiose catene distributive italiane ed estere in regime di *private label*. L'export vale il 40% per cento del fatturato aziendale e il brand Olitalia è leader di mercato in alcuni paesi come Taiwan, Corea del Sud e Brasile. Lo stabilimento produttivo dispone di 8 linee di produzione, con una capacità complessiva di 60 mila bottiglie all'ora e di un sistema di stoccaggio a temperatura controllata per l'olio extravergine. L'impianto di ultima generazione è uno dei pochi in Italia a disporre di un sistema

“*Quality Controlled Temperature*”, che mantiene una temperatura costante tra 16 e 18 gradi centigradi all’interno dei serbatoi coibentati dove viene conservato l’olio extravergine di oliva. Il sistema di filtrazione “*2 Steps Low Temp Filter*” aiuta a mantenere una temperatura costante durante l’intero processo di filtrazione, evitando gli *shock* termici tipici del processo di filtrazione classica. L’impegno nella ricerca e nello sviluppo di prodotti innovativi è testimoniato dalle numerose collaborazioni con importanti Università italiane, tra cui l’Università di Bologna, l’Università di Perugia e l’Università di scienze gastronomiche di Pollenzo, con le quali sono stati avviati tre importanti progetti di innovazione focalizzati sulla qualità e la sicurezza alimentare: la validazione di un metodo di analisi per i composti volatili negli oli extravergine d’oliva da affiancare al tradizionale *panel test* sensoriale, la valutazione della veridicità dei *claim* nutrizionali e funzionali sui prodotti per frittura con sviluppo di nuove formule migliorate e lo sviluppo di un metodo predittivo della *shelf life* dei prodotti alimentari utilizzando tecniche di intelligenza artificiale, attraverso il progetto denominato “OLEUM SPEC”. L’azienda si avvale di un *panel* interno di assaggiatori professionisti, denominato “Federolio 5”, riconosciuto dal MASAF (decreto di riconoscimento n. 504559 del 1.10.2024) come Comitato d’Assaggio Professionale per la valutazione delle caratteristiche organolettiche degli oli di oliva vergini. Nel 2024 il laboratorio interno ha eseguito 40 mila analisi, inviando 600 campioni a laboratori esterni accreditati e sottoponendo i prodotti a 232 *panel* esterni ufficiali, in conformità agli standard BRC e IFS, che attestano l’impegno dell’azienda nel mantenere i più alti standard di qualità e sicurezza alimentare. La tracciabilità e la rintracciabilità del prodotto sono garantite da sistemi automatici di controllo implementati attraverso *software* dipartimentali di produzione che operano dalla fase di scarico delle materie prime fino alla fase di imbottigliamento, in conformità con i requisiti di cui all’allegato III del Regolamento (UE) 2018/848. L’azienda ha adottato un modello di organizzazione, gestione e controllo ai sensi del D.lgs. n. 231/2001, che, insieme al codice etico aziendale, rappresenta un pilastro fondamentale per garantire che ogni attività venga svolta nel pieno rispetto dei principi di legalità, correttezza e responsabilità. Il sistema di gestione qualità è certificato secondo i principali *standard* del settore alimentare e sottoposto annualmente ad *audit* di seconda e terza parte da enti di certificazione e clienti.

Sul fronte della sostenibilità ambientale, Olitalia ha avviato dal 2018 un percorso strutturato di efficientamento energetico attraverso l’acquisto continuativo di energia elettrica da fonti rinnovabili certificate. Dal 2018 è nato il progetto “*plastic no more*”, iniziativa concreta per limitare l’utilizzo di plastica realizzata in collaborazione con Coripet, consorzio volontario riconosciuto dal Ministero dell’Ambiente, che ha attivato una filiera italiana chiusa per il riciclo delle bottiglie in PET attraverso il programma “*bottle to bottle*”. Dal 2022 tutte le bottiglie da un

litro della linea olio di semi e prodotti per frittura a marchio Olitalia sono prodotte con plastica al 100% da uso alimentare riciclata (R-PET) da filiera controllata italiana Coripet, evitando l'immissione sul mercato di 5 milioni di bottiglie da 33 grammi di plastica vergine. L'azienda ha inoltre lanciato il progetto *“esausto ma pieno di vita”*, realizzato in collaborazione con APCI (Associazione Professionale Cuochi Italiani) e Amicambiente, volto a sensibilizzare il mondo professionale sulla corretta gestione degli oli vegetali esausti con l'obiettivo di ridurre l'impatto ambientale e promuovere una cultura eco-sostenibile.

La visita della delegazione presso la Fondazione Casa Artusi a Forlimpopoli ha poi consentito di approfondire il ruolo di questa istituzione, primo centro di cultura gastronomica in Italia dedicato alla cucina domestica, che opera in nome di Pellegrino Artusi, il gastronomo nato a Forlimpopoli nel 1820 e riconosciuto come padre della cucina domestica italiana. La Fondazione comprende la biblioteca gastronomica, la scuola di cucina, la bottega, il ristorante ed enoteca e lo spazio per gli eventi, configurandosi come museo vivo della cucina di casa. L'opera principale di Artusi, *“La Scienza in cucina e l'Arte di mangiar bene”*, pubblicata nel 1891, ha certamente contribuito a costruire l'identità gastronomica e linguistica nazionale, fondata sull'esaltazione delle varianti locali, sul rispetto del territorio, della stagionalità e della qualità della materia prima, costituendo la base storica per il riconoscimento del *made in Italy* agroalimentare nel mondo e per la costruzione del relativo sistema di tutela.

Ulteriore profilo di eccellenza produttiva, quale rappresentazione emblematica del *made in Italy* di qualità, capace di coniugare tradizione artigianale, innovazione tecnologica e sostenibilità ambientale, è costituito dall'azienda dolciaria Babbi S.r.l., fondata nel 1952 da Attilio Babbi a Cesena. L'azienda presidia direttamente l'intera filiera produttiva, dalla tostatura della frutta secca alla raffinazione, effettuando annualmente 20.000 test sul punto di rottura dei coni, 750 analisi per le aflatossine sul pistacchio e 850 verifiche merceologiche, con un sistema di gestione integrato conforme agli standard ISO 9001, 14001 e 45001 e il recupero dei residui di produzione dei coni wafer trasformati in 49.000 metri cubi annui di biometano. L'azienda, giunta alla quarta generazione familiare, ha saputo coniugare tradizione artigianale e innovazione, come dimostrano le certificazioni AIC senza glutine, Kosher, Halal e vegan di numerose referenze, l'istituzione dell'Attilio Babbi Academy con sedi a Bertinoro, Barcellona e Augsburg per la formazione dei professionisti del settore, e la presenza in oltre 70 Paesi con filiali dirette in Spagna, Germania ed Emirati Arabi Uniti, configurandosi come un modello di impresa agroalimentare italiana capace di competere sui mercati globali senza rinunciare alla qualità artigianale, alla valorizzazione del territorio romagnolo e a un radicato impegno sociale e solidale.

Parimenti, l'azienda dolciaria Fabbri 1905, nota per la lavorazione delle amarene, con sede direzionale a Bologna, ha registrato nel 2024 un fatturato consolidato di 130 milioni di euro, una quota export del 50% verso più di 100 Paesi, 1.300 prodotti articolati su 17 linee produttive. L'azienda ha ottenuto inoltre nel 2020 un'importante attestazione di riconoscimento della proprietà intellettuale all'estero, che rappresenta un esempio di successo per tutto il *made in Italy* agroalimentare, spesso oggetto di imitazioni e contraffazioni. Nel merito, la Corte del Popolo di Shanghai ha riconosciuto ufficialmente l'elevata reputazione della storica veste grafica di Fabbri 1905. La decisione riguarda il celebre decoro blu e bianco che caratterizza da oltre un secolo i prodotti dell'azienda, a partire dall'iconico vaso di amarena Fabbri. Il provvedimento conferma il valore dei marchi italiani anche all'estero, in questo caso sul mercato cinese. La sentenza conclude favorevolmente una controversia contro un'azienda locale accusata di imitazione del *packaging*. Secondo Fabbri, il risultato è stato possibile grazie alla collaborazione tra l'azienda, le istituzioni italiane e quelle cinesi. Il riconoscimento rafforza la tutela dei diritti di proprietà intellettuale nel settore agroalimentare e offre maggiore certezza nelle controversie commerciali. La pronuncia merita attenzione particolare, in virtù del fatto che non appare frequente che un tribunale cinese riconosca in modo così netto i diritti di un'impresa straniera, contribuendo così alla tutela del *made in Italy* anche nella dimensione internazionale.

Entrambe le realtà analizzate mantengono un forte radicamento territoriale (attestato per Fabbri dalla destinazione dell'81% del *budget* forniture a realtà locali) e investono in certificazioni internazionali di qualità e inclusività, con referenze gluten free, Kosher, Halal e vegan, rappresentando un modello di impresa agroalimentare che compete sui mercati globali facendo leva sulla selezione delle materie prime, sul controllo interno di tutte le fasi produttive e su un impegno ambientale e sociale che anticipa gli obblighi normativi, offrendo così alla Commissione un parametro di riferimento nella valutazione delle filiere sane e nella definizione di *standard* di tutela del *made in Italy* da fenomeni quali la contraffazione e la sofisticazione alimentare.

Le missioni effettuate hanno inoltre consentito di approfondire il profilo di quattro realtà cooperative che rappresentano eccellenze del sistema agroalimentare nazionale, caratterizzate da modelli produttivi avanzati e da forte radicamento territoriale.

La Cooperativa Agricola Brisighellese, fondata nel 1962 da 16 produttori olivicoli, conta oggi 300 soci che coltivano oltre 150.000 piante di olivo, producendo l'olio extravergine di Brisighella DOP, primo olio DOP riconosciuto in Italia nel 1996. L'azienda ha investito costantemente in innovazione tecnologica, dotandosi nel 2018 di un frantoio di ultima

generazione in ottica di economia circolare, con totale riutilizzo dei sottoprodotti e produzione energetica da fotovoltaico.

Il Gruppo Caviro, nato a Faenza nel 1966, aggrega 14.900 viticoltori distribuiti in 26 cantine cooperative di 8 regioni italiane, con 34.100 ettari vitati e 460.000 tonnellate di uva annua (9% della produzione nazionale), per un fatturato consolidato 2023-24 di 385 milioni di euro. Il Gruppo si configura come *best practice* internazionale di economia circolare attraverso la controllata Caviro Extra, che processa annualmente 600.000 tonnellate di scarti della vinificazione con un tasso di recupero superiore al 99%, trasformandoli in alcoli, estratti, acido tartarico e bioenergia destinati ai comparti alimentare, farmaceutico e chimico-industriale, con un risparmio ambientale quantificato in 80.000 tonnellate di CO₂ annue.

Orogel, società cooperativa con sede a Cesena fondata nel 1967, è il primo produttore italiano di vegetali surgelati, con 1.661 soci agricoli che coltivano 11.897 ettari in campo aperto con sistemi di produzione integrata, residuo zero e biologica e un fatturato di 383 milioni di euro nel 2024.

Il Gruppo Granarolo, nato a Bologna nel 1957, rappresenta il primo gruppo agroalimentare a capitale italiano del settore lattiero-caseario, con una struttura partecipativa che vede la cooperativa Granlatte (475 allevatori) detenere il 63,14% della Granarolo S.p.A., 15 siti produttivi in Italia e 8 all'estero (Francia, Brasile, Nuova Zelanda, Germania, Stati Uniti), 900.000 tonnellate di latte movimentate annualmente e un portafoglio di 11 formaggi DOP.

Le quattro realtà esaminate esprimono un modello cooperativo maturo, in cui l'aggregazione dei produttori agricoli si traduce in economie di scala, capacità di investimento in ricerca e sostenibilità ambientale, tracciabilità delle filiere e presidio qualitativo delle produzioni certificate, con rilevanti ricadute occupazionali e di tutela del patrimonio agroalimentare territoriale.

Le visite istituzionali nel settore agroalimentare hanno permesso alle delegazioni della Commissione di constatare come il tessuto produttivo romagnolo abbia saputo integrare le pratiche tradizionali con i più elevati standard qualitativi e di sicurezza alimentare richiesti dalla normativa europea, in particolare per quanto attiene alla tracciabilità dei prodotti, alla certificazione biologica e alla gestione sostenibile delle risorse ambientali. Le aziende visitate dimostrano infatti un approccio integrato che coniuga efficienza produttiva, rispetto per la tradizione gastronomica locale, investimenti in ricerca e sviluppo e attenzione alla sostenibilità ambientale, configurandosi come esempi virtuosi di un'industria agroalimentare moderna e

responsabile.

La collaborazione con enti di ricerca, università e istituzioni pubbliche rappresenta un elemento distintivo di questo modello di sviluppo, che valorizza la filiera corta, la qualità delle materie prime e la trasparenza nei confronti del consumatore. L'adozione volontaria di certificazioni internazionali quali BRC, IFS e ISO 45001, unitamente all'implementazione di modelli organizzativi conformi al decreto legislativo n. 231 del 2001, testimonia un livello di *compliance* normativa che supera i requisiti minimi cogenti, rispondendo alle crescenti aspettative dei mercati esteri e dei consumatori in termini di sicurezza, qualità e sostenibilità.

3.1.2. Le eccellenze agroalimentari del territorio siciliano

Nel corso della missione in Sicilia, uno spaccato rappresentativo delle eccellenze agroalimentari siciliane a marchio IGP e delle strategie di valorizzazione e protezione adottate dai relativi organismi consortili è stato offerto dall'incontro con i Consorzi di tutela del Cioccolato di Modica IGP, del Pomodoro di Pachino IGP, dell'Arancia Rossa di Sicilia IGP e del Pistacchio di Raffadali D.O.P.

Il Consorzio di Tutela del Cioccolato di Modica IGP rappresenta il primo e ad oggi unico cioccolato europeo ad aver ottenuto il riconoscimento dell'Indicazione Geografica Protetta nel 2018, a coronamento di un'articolata ricerca archivistica condotta nell'Archivio di Stato Fondo Famiglia Principe Grimaldi, che ha dimostrato il radicamento storico del prodotto nel territorio modicano.

La filiera del cioccolato di Modica, che dalla certificazione ha registrato una crescita produttiva significativa passando dalle 171 tonnellate del 2019 alle 328 tonnellate del 2023, si caratterizza per l'adozione di un sistema innovativo di anticontraffazione denominato Passaporto Digitale, realizzato in collaborazione con il Poligrafico del Ministero dell'Economia e delle Finanze, che utilizza tecnologia QR code integrata con *blockchain* per garantire la tracciabilità integrale della filiera produttiva e consentire ai consumatori la verifica immediata della provenienza e dell'autenticità dei dati di etichetta attraverso dispositivi mobili, offrendo inoltre un canale di comunicazione diretta tra consumatore e azienda produttrice.

Il Consorzio di Tutela del Pomodoro di Pachino IGP tutela un prodotto ortofrutticolo caratterizzato da un processo di lavorazione prevalentemente manuale, che incide sui costi di produzione per il 50/60%, elemento distintivo della qualità della manifattura italiana, che costituisce al contempo un fattore di vulnerabilità competitiva rispetto alle produzioni di paesi extra-UE a basso costo di manodopera. Il Consorzio si confronta con le sfide della

globalizzazione, evidenziando le difficoltà di accesso ai mercati internazionali determinati da barriere fitosanitarie e normative eterogenee, dal divieto di ingresso negli Stati Uniti e Canada, dall'embargo russo e dai requisiti particolari richiesti dai mercati orientali e svizzero, che rendono ardua l'internazionalizzazione delle esportazioni al di fuori dell'Unione europea, mentre all'interno del mercato europeo il prodotto certificato subisce la concorrenza di produzioni provenienti da Turchia, Marocco, Tunisia e Albania, ottenute con fitofarmaci vietati nell'Unione e con condizioni economiche non comparabili.

Il Consorzio di Tutela dell'Arancia Rossa di Sicilia IGP rappresenta una filiera agrumicola che si estende su oltre 7 mila ettari di produzione certificata nell'ambito dei circa 150 mila ettari siciliani destinati alla coltivazione delle arance, e si distingue per l'attenzione alle problematiche fitosanitarie che minacciano l'intera agrumicoltura mediterranea, avendo già informato le competenti autorità italiane e spagnole dei rischi connessi all'introduzione in Europa di patogeni devastanti quali l'*Huanglongbing*, batteriosi trasmessa da insetti vettori per la quale non esistono cure e che ha già causato crolli produttivi superiori al venti per cento in Florida, e la Macchia Nera causata dal fungo *Phyllosticta Citricarpa*, presente in Tunisia e oggetto di pressioni lobbistiche per la rimozione delle barriere fitosanitarie europee. Il Consorzio ha inoltre attivato, attraverso uno studio legale specializzato, un servizio di sorveglianza mondiale sul marchio Arancia Rossa di Sicilia che segnala in tempo reale gli utilizzi inappropriati e non autorizzati della denominazione.

Anche il Consorzio di Tutela del Pistacchio di Raffadali D.O.P. rappresenta un modello virtuoso di valorizzazione delle eccellenze agroalimentari italiane, frutto di un percorso avviato nel 2016 con la presentazione dell'istanza di riconoscimento della denominazione di origine protetta, conclusosi positivamente nel 2021 con la registrazione europea ai sensi del Regolamento (UE) n. 1151/2012 e completato nel 2023 con il riconoscimento ministeriale del Consorzio stesso da parte del MASAF. La filiera coinvolge attualmente 16 aziende consorziate, operanti su un'area geografica che comprende 31 comuni tra le province di Agrigento e Caltanissetta, dove si coltiva la Bianca Napoletana innestata su Terebinto secondo tecniche tradizionali che hanno plasmato il paesaggio agrario e che garantiscono al prodotto caratteristiche organolettiche uniche, quali l'elevata resa in olio superiore al 30%, il sapore dolce e pronunciato, la presenza di acido palmitoleico e il caratteristico colore verde intenso dei cotiledoni.

Di particolare rilievo è l'adozione, anche per questo consorzio, a partire dal 2025, del sistema di Passaporto Digitale sviluppato dall'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, che

attraverso contrassegni dotati di codice QR univoco consente la piena tracciabilità delle confezioni e costituisce un innovativo strumento di contrasto alla contraffazione e all'*Italian sounding*, garantendo al consumatore l'autenticità del prodotto certificato dall'organismo di controllo CSQA e offrendo al contempo una vetrina informativa sulla storia, il territorio e le caratteristiche qualitative di questa eccellenza siciliana, la cui promozione viene perseguita attraverso partecipazioni a fiere nazionali, collaborazioni istituzionali con ISMEA e l'organizzazione della manifestazione annuale Fastucafest, ormai consolidato momento di divulgazione e valorizzazione del patrimonio culturale e produttivo locale.

3.1.3. Le eccellenze agroalimentari del territorio altoatesino

Nel corso delle visite presso realtà produttive dell'Alto Adige nel febbraio 2025 sono emerse ulteriori significative testimonianze circa il ruolo dei consorzi di tutela quali strumenti di valorizzazione e protezione delle eccellenze agroalimentari del territorio.

La cooperativa Mila - Latte Montagna Alto Adige, società agricola cooperativa, rappresenta un modello di aggregazione di 2.200 soci contadini i cui masi si collocano quasi interamente oltre i 1.000 metri di altitudine, con una produzione annua di 176,8 milioni di kg di latte vaccino e 1,4 milioni di kg di latte di capra, che ha generato nel 2023 un fatturato di 301,1 milioni di euro attraverso la trasformazione in yogurt, formaggi da taglio, latte fieno e altri derivati certificati presso gli stabilimenti di Bolzano e Brunico.

La peculiarità della cooperativa, che detiene certificazioni ISO 14001 per la gestione ambientale, BRC, IFS, ISO 45001 per la sicurezza del lavoro e ISO 50001 per la gestione energetica, risiede nell'uso esclusivo di latte proveniente da masi di montagna altoatesini, prodotto secondo metodi tradizionali con foraggi controllati privi di OGM da allevamenti di dimensioni medie di 14 mucche per stalla, conferendo al prodotto caratteristiche qualitative superiori oggetto di tutela attraverso la Specialità Tradizionale Garantita per il Latte Fieno. Quest'ultima, disciplinata dal Regolamento (UE) 2024/1143 rappresenta uno strumento giuridico specificamente concepito per salvaguardare metodi di produzione e ricette tradizionali secondo quanto stabilito dall'articolo 52, il quale istituisce il regime delle Specialità Tradizionali Garantite (STG) per aiutare i produttori a commercializzare i propri prodotti tradizionali, comunicando ai consumatori le proprietà che conferiscono valore aggiunto attraverso l'uso di denominazioni e simboli protetti, favorendo la generazione di valore aggiunto mediante un contributo alla concorrenza leale nella catena di commercializzazione e al conseguimento di un reddito equo.

Analogamente, l'azienda Viktor Kofler & Andreas SNC, impresa familiare giunta alla terza generazione, specializzata nella produzione artigianale di speck Alto Adige IGP e altre specialità tipiche, testimonia come l'adesione al Consorzio Tutela Speck Alto Adige costituisca presidio essenziale dell'autenticità e della qualità del prodotto, attraverso l'autorizzazione all'utilizzo del marchio IGP, rilasciato al termine di un processo produttivo di 22 settimane, che comprende stagionatura, affumicatura con legno di faggio e ginepro, e confezionamento sottovuoto, secondo tecniche che combinano ricette segrete familiari tramandate per generazioni con innovazione tecnologica.

La funzione dei consorzi di tutela, che si inserisce nel sistema delle DOP e IGP disciplinato dalla normativa europea e nazionale, assume rilevanza non solo sul piano commerciale attraverso le attività di valorizzazione, *marketing* collettivo e comunicazione delle caratteristiche distintive dei prodotti ai consumatori, ma anche sul piano della lotta alla contraffazione e all'uso fraudolento dei marchi protetti sui mercati nazionali ed esteri, mediante il monitoraggio sistematico delle violazioni, l'informativa alle autorità preposte all'applicazione della Legge e la presentazione di domande di intervento alle autorità doganali, come previsto dall'articolo 32, paragrafo 4, lettera b), del Regolamento (UE) 2024/1143, il quale attribuisce espressamente ai gruppi di produttori il potere di intraprendere azioni appropriate per garantire la protezione dell'indicazione geografica, compresi azioni legali e interventi doganali a norma del Regolamento (UE) 608/2013, nonché di prevenire o contrastare eventuali pratiche commerciali che pregiudichino o rischino di pregiudicare la reputazione o il valore dell'indicazione geografica stessa.

Le realtà visitate dimostrano altresì come i consorzi e le forme associative di produttori fungano da custodi della sostenibilità territoriale, mediante l'adozione di pratiche rispettose dell'ambiente (quali la selezione di imballaggi ecologicamente sostenibili, la riduzione dell'utilizzo di plastica, l'acquisto di materie prime da fornitori locali e la gestione energetica certificata secondo lo standard EN ISO 50001) che concorrono alla preservazione del paesaggio naturale e culturale dei territori montani di origine, garantendo nel contempo il rispetto dei criteri di tracciabilità e controllo veterinario continuo richiesti dalle normative sulla sicurezza alimentare e dalle certificazioni di sistema qualità internazionali BRC e IFS, possedute da entrambe le aziende visitate.

3.1.4. Le eccellenze agroalimentari del territorio campano

La missione in Campania ha messo in luce il profilo distintivo di alcune tra le più

significative eccellenze agroalimentari del Mezzogiorno, prodotti identitari che rappresentano vertici qualitativi del *made in Italy*.

La pasta di Gragnano IGP costituisce un caso emblematico di successo: nato nel 2004 dall'unione delle storiche aziende produttrici locali, il Consorzio di Tutela custodisce oggi una tradizione secolare, che ha portato nel 2013 al riconoscimento del primo marchio di Indicazione Geografica Protetta assegnato alla pasta in Italia e in Europa, certificando a livello comunitario l'eccezionale storia produttiva di un territorio unico per microclima, materie prime e maestria artigianale. I dati economici attestano la vitalità del settore: nel 2024 sono state prodotte oltre centomila tonnellate di pasta di gragnano IGP, delle quali oltre il 50% destinate *all'export*, confermando un trend di crescita consolidato che ha portato il prodotto a posizionarsi come decimo assoluto per valore tra le DOP IGP italiane e secondo tra quelli del Mezzogiorno. I 14 soci consorziati rappresentano oltre il 97% in termini di volume prodotto e valore della produzione, con un fatturato al consumo che supera i 400 milioni di euro, attestando Gragnano come prima città italiana per produzione ed export di pasta secca di semola di grano duro.

Accanto a questa eccellenza si colloca la mozzarella di bufala campana DOP, prodotto di pari rilevanza strategica per l'economia regionale, la cui filiera coinvolge in modo significativo la provincia di Salerno, che nel 2020 ha contribuito per oltre un terzo alla produzione DOP nazionale, risultando seconda in Campania dopo Caserta. Tuttavia, è emerso come proprio il settore della mozzarella stia attraversando, dal 2024, una grave crisi determinata dal crollo del prezzo del latte di bufala alla stalla, precipitato da circa 1,80 € al kg fino a valori compresi tra 1,20-1,55 €, ben al di sotto del costo medio di produzione, stimato intorno a 1,65 €. Le cause di questa crisi sono, ad avviso dei produttori consorziati, molteplici e interconnesse: uno squilibrio tra domanda e offerta dovuto all'aumento della disponibilità di latte certificato non accompagnato da corrispondente incremento della domanda di mozzarella DOP, la diminuzione delle esportazioni registrata nel 2023 e proseguita nel primo trimestre 2024 a causa delle difficoltà dei mercati internazionali e dell'inflazione, la concorrenza esercitata da prodotti non DOP provenienti da aree esterne alla denominazione, e l'aumento dei costi di produzione, che rende insostenibile l'attività di molti allevatori. A ciò si aggiungono criticità strutturali, legate alle pratiche di destagionalizzazione dei parti, che i caseifici privilegiano per garantire forniture uniformi durante l'anno a fronte di una domanda stagionale di mozzarella concentrata nei mesi primaverili ed estivi, lasciando in difficoltà circa il venti per cento delle aziende salernitane che non hanno adottato questa pratica.

Le organizzazioni agricole hanno denunciato inoltre gravi carenze nel sistema di

tracciabilità della filiera bufalina, che, pur esistendo formalmente attraverso la piattaforma nazionale gestita dal SIAN, presenta lacune significative nella catena di controllo, con sospetti sull'ingresso di latte proveniente da aree esterne alla DOP e sull'accumulo di grandi scorte di latte congelato presso i caseifici, il cui disciplinare di produzione dovrebbe invece vietare tale pratica.

Gli allevatori hanno chiesto una revisione del sistema di tracciabilità, l'istituzione di meccanismi di determinazione equa dei prezzi che tengano conto dei costi di produzione, il rafforzamento dei controlli lungo tutta la filiera e l'intervento delle istituzioni per garantire la sostenibilità economica del settore e la tutela dell'autenticità di un prodotto che rappresenta un patrimonio culturale ed economico della Campania riconosciuto a livello internazionale.

Da ultimo, la Commissione ha incontrato, presso il comune di Cetara (SA) alcuni produttori della colatura di alici di Cetara DOP. Il percorso che ha portato al riconoscimento della Denominazione di Origine Protetta (DOP) della colatura di alici di Cetara è stato avviato ufficialmente il 28 ottobre 2015, in conformità al Regolamento (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari. Nella stessa data è stata costituita l'Associazione per la valorizzazione della colatura di alici di Cetara.

L'Associazione ha riunito produttori, trasformatori, ristoratori, armatori e pescatori del territorio, predisponendo tutta la documentazione necessaria per la richiesta di registrazione della DOP, con il sostegno del Comune di Cetara, della Regione Campania e del FLAG Approdo di Ulisse.

Nel luglio 2018 si è tenuta a Cetara la riunione di pubblico accertamento. Il disciplinare di produzione è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale il 6 agosto 2018 e, nell'ottobre dello stesso anno, la domanda di riconoscimento è stata trasmessa alla Commissione europea. Il procedimento si è concluso con la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, Serie L 349 del 21 ottobre 2020, che ha sancito la registrazione della DOP "Colatura di Alici di Cetara".

In seguito alle criticità emerse durante la spillatura del prodotto, riguardanti alcuni parametri chimici, i produttori aderenti al sistema di controllo hanno richiesto una modifica del disciplinare di produzione, sostenuta dal parere favorevole della Regione Campania, e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana - Serie Generale n. 226 del 26 settembre 2024.

A conclusione della procedura nazionale di valutazione e verifica dei requisiti, il 25 novembre 2024 è stato approvato il decreto di modifica ordinaria del disciplinare, pubblicato

nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana - Serie Generale n. 276, insieme al documento unico consolidato. L'aggiornamento del disciplinare ha corretto un parametro chimico che in precedenza impediva la commercializzazione della Colatura come DOP e, grazie a tale modifica, è stata avviata la fase preliminare della spillatura del prodotto con marchio DOP ed è ripreso anche il percorso per la costituzione del Consorzio di Tutela della Colatura di Alici di Cetara DOP.

3.1.5. Eccellenza casearia toscana tra tradizione artigianale e innovazione produttiva

Nel panorama lattiero - caseario, una delle eccellenze visitate è l'azienda della famiglia Busti, produttore tra l'altro del Pecorino Toscano DOP, che ha coniugato la fedeltà alle tecniche di caseificazione tradizionali con l'adozione di un impianto produttivo tecnologicamente all'avanguardia. L'ingresso della quarta generazione nella compagine aziendale ha assicurato quella continuità tra saperi artigianali tramandati e capacità di innovazione che costituisce il fondamento di un'impresa familiare solida e proiettata al futuro.

L'ancoraggio territoriale e la valorizzazione delle specificità produttive locali si iscrivono nel solco tracciato dalla Legge sul *made in Italy*, che definisce i contenuti del disciplinare di produzione dei prodotti artigianali tipici, ivi inclusi la delimitazione della zona geografica, la descrizione del metodo di produzione e il legame tra qualità del prodotto e origine territoriale.

In tale cornice, l'azienda si distingue per l'impiego di latte crudo lavorato a pasta gessata, la salatura a secco eseguita a mano con sale delle saline di Volterra, la stagionatura su assi di legno di abete con durate e ambienti diversificati, e l'utilizzo sia del caglio animale sia di quello vegetale, processi che mantengono inalterato il patrimonio delle tecniche casearie tradizionali toscane, con l'ulteriore elemento qualificante della provenienza del latte dichiarata in etichetta, raccolto con mezzi aziendali nei territori d'eccellenza della Toscana (Siena, Pienza, Val d'Orcia, Maremma, Alta Tuscia).

La missione aziendale si realizza in una gamma di pecorini strutturata per famiglie di prodotto, differenziate per ricetta, ingredienti e stagionatura, con referenze a latte tracciato, prodotti a marchio e confezionamento sottovuoto e porzionatura. Valori fondanti dell'azienda restano il rispetto della tradizione e del territorio, la costanza nell'impegno e la solidità di relazioni commerciali di lunga durata, con la visione strategica di far conoscere il prodotto a un mercato sempre più ampio grazie a uno stabilimento moderno e innovativo, pronti a cogliere le evoluzioni della domanda senza mai tradire l'identità artigianale che costituisce il tratto distintivo del *made in Italy* agroalimentare di eccellenza.

3.1.6. La pasta espressione del *made in Italy*: storia, cultura e innovazione

Per l'approfondimento del settore cerealicolo, la Commissione si è recata presso lo stabilimento produttivo abruzzese dei F.lli De Cecco di Filippo – Fara San Martino S.p.A., una delle più significative realtà dell'industria agroalimentare nazionale, fondata nel 1831, che costituisce, per storia, capacità produttiva, innovazione tecnologica e diffusione internazionale, una delle principali espressioni del patrimonio manifatturiero italiano nel settore della pasta di semola di grano duro.

Nel panorama internazionale del comparto pastario, De Cecco rappresenta oggi un marchio di riferimento del *made in Italy*, esportando i propri prodotti in numerosi Paesi e contribuendo in maniera significativa alla diffusione della cultura alimentare italiana nel mondo. Il successo dell'impresa si fonda sulla capacità di coniugare innovazione industriale, elevati standard qualitativi e valorizzazione delle tecniche produttive tradizionali.

Uno degli elementi distintivi del modello produttivo aziendale è costituito dalla rigorosa selezione delle materie prime. La società utilizza una miscela di grani duri provenienti sia dall'Italia sia da altri Paesi, secondo criteri tecnici finalizzati a garantire il migliore equilibrio tra qualità organolettiche e caratteristiche tecnologiche. Il grano italiano contribuisce in particolare alle qualità aromatiche e gustative del prodotto finale, mentre le varietà estere vengono selezionate per l'elevato contenuto proteico, indispensabile per conferire alla pasta tenacità, elasticità e ottima tenuta alla cottura.

La scelta delle materie prime è accompagnata da un articolato sistema di controlli qualitativi, che si sviluppa lungo l'intera filiera produttiva. I cereali sono sottoposti a verifiche sin dalla fase di approvvigionamento e successivamente all'ingresso negli stabilimenti, mediante analisi chimiche, fisiche e microbiologiche effettuate da personale specializzato. L'azienda dichiara di adottare parametri di accettazione particolarmente rigorosi, in taluni casi più restrittivi rispetto ai requisiti minimi stabiliti dalla normativa vigente, assicurando un costante monitoraggio della salubrità e della qualità delle materie prime.

Particolare rilievo assume altresì il processo di molitura. La semola impiegata deriva prevalentemente dalla parte più interna del chicco di grano duro, ritenuta la più pregiata sotto il profilo qualitativo. Tale scelta comporta una resa di macinazione sensibilmente inferiore rispetto ai livelli ordinariamente conseguibili nell'industria molitoria, privilegiando la qualità della semola rispetto alla massimizzazione della produzione. Ulteriore elemento caratterizzante è rappresentato dalla produzione di una semola a granulometria relativamente elevata, la cui lavorazione richiede tempi di idratazione più lunghi rispetto agli standard industriali. Tale

impostazione produttiva è finalizzata a preservare le caratteristiche della materia prima e a favorire la formazione di un impasto stabile e omogeneo.

3.2. Le missioni all'estero

3.2.1. La missione nei Paesi Bassi

Nel corso della missione svoltasi nei Paesi Bassi dal 20 al 22 novembre 2024, la delegazione della Commissione ha potuto approfondire il modello olandese di innovazione agroalimentare incentrato sull'ecosistema della *Food Valley* e sull'Università di Wageningen, classificata come primo ateneo al mondo per agricoltura e scienze forestali.

L'incontro presso *Food-X* al *World Food Center* di Ede ha messo in luce un sistema-Paese che, pur essendo il secondo esportatore mondiale di prodotti agricoli con un valore di 123,8 miliardi di euro nel 2023, si trova ad affrontare criticità strutturali di notevole portata: un'eccessiva dipendenza dalle proteine animali nell'alimentazione, con il 50% della popolazione in sovrappeso e il 15% obesa; emissioni agricole particolarmente severe, principalmente imputabili al settore zootecnico e alla connessa crisi dell'azoto e uno spreco alimentare che interessa l'intera filiera, con perdite stimate tra il 25 e il 30% del cibo prodotto a livello globale.

Sul fronte della risposta a tali criticità, sono state illustrate iniziative di grande interesse quali il movimento pubblico-privato *Food Waste Free United*, che coordina aziende, istituzioni scientifiche, governi e ONG verso l'obiettivo di dimezzare lo spreco alimentare entro il 2030, e il lavoro del *Law Group* della Wageningen University, impegnato sul fronte della trasparenza dei sistemi agroalimentari, della digitalizzazione applicata alla tracciabilità, dell'educazione giuridica interdisciplinare per formare “*changemaker*” responsabili e del progetto europeo INFOODMATION sulla comunicazione alimentare ai consumatori.

Parallelamente, la missione ha consentito di apprezzare come il sistema olandese poggia su un approccio strutturato che coinvolge imprese, ricerca e governo, che ha generato un ecosistema di *startup* e *scaleup* nel settore *agrifood-tech* sostenuto da investimenti pubblici e privati, inclusi programmi governativi come il Fondo per la Crescita, con progetti su agricoltura cellulare, resilienza delle colture e agricoltura rigenerativa.

3.2.2. La tutela dei prodotti agroalimentari italiani negli Stati Uniti

Una delegazione della Commissione ha svolto una missione negli Stati Uniti dal 28

giugno al 5 luglio 2025, articolata nelle città di New York, Chicago e Washington D.C., con l'obiettivo di approfondire, tra l'altro, le problematiche connesse alla tutela dei prodotti agroalimentari italiani nel mercato statunitense.

Nel corso della missione, la partecipazione alla 69ª edizione del *Summer Fancy Food* di New York (29 giugno 2025), con l'Italia quale Partner Country, e la tavola rotonda su “*L'eccellenza del modello alimentare italiano*” hanno offerto l'occasione per un confronto diretto con gli operatori del settore.

Le visite e gli incontri di approfondimento presso gli spazi espositivi dei principali consorzi italiani – tra cui Grana Padano, Prosciutto di Parma, Pasta di Gragnano IGP, frantoio Muraglia e Flamigni - e la partecipazione all'evento organizzato dal Consorzio del Parmigiano Reggiano, hanno consentito di verificare sul campo le dinamiche di mercato e le strategie di penetrazione commerciale dei prodotti DOP e IGP italiani. È emerso con chiarezza come il sistema di tutela dei prodotti agroalimentari negli Stati Uniti si fondi su presupposti giuridici sostanzialmente diversi da quelli europei.

Mentre nell'Unione Europea la protezione delle denominazioni di origine si realizza attraverso un sistema pubblicistico di Denominazioni di Origine Protetta (DOP) e Indicazioni Geografiche Protette (IGP), negli Stati Uniti la tutela si attua principalmente attraverso la registrazione di marchi di certificazione geografici (*Geographical Certification Marks*) presso l'*United States Patent and Trademark Office* (USPTO), secondo le disposizioni del Lanham Act del 1946.

Tale differenza strutturale genera rilevanti criticità per la protezione dei prodotti italiani. In assenza di un accordo di reciprocità tra Unione Europea e Stati Uniti comparabile al CETA o all'accordo con il Giappone, le denominazioni europee non godono di tutela automatica nel mercato statunitense. Il sistema americano applica rigorosamente il principio “*first in time, first in right*”, che attribuisce la proprietà del marchio al primo richiedente, e considera generici numerosi termini che in Europa sono invece protetti come DOP o IGP. Il caso emblematico, ampiamente discusso durante gli incontri effettuati in occasione della missione, è rappresentato dal termine “*Parmesan*”, considerato negli Stati Uniti una denominazione generica per formaggi a pasta dura, nonostante la Corte di Giustizia dell'Unione europea abbia stabilito nel 2008 che all'interno dei confini europei solo il formaggio conforme al disciplinare del Parmigiano Reggiano DOP possa essere commercializzato con tale denominazione.

Il fenomeno dell'*Italian sounding* assume negli Stati Uniti dimensioni particolarmente

rilevanti. Secondo le stime raccolte durante gli incontri con la Camera di Commercio Italo-Americana di Chicago Midwest (1° luglio 2025) e le rappresentanze diplomatiche, gli Stati Uniti detengono la *leadership* produttiva del falso *made in Italy*, con un valore stimato delle imitazioni tra i 7,5 e i 40 miliardi di euro. I settori maggiormente colpiti risultano essere i formaggi (con ribassi di prezzo fino al -80% per fontina e pecorino), la pasta, i sughi e conserve, i salumi e l'olio extravergine di oliva (con ribassi fino al -73%). Particolarmente significativo è il dato secondo cui il 90% dei formaggi di tipo italiano commercializzati negli Stati Uniti sono in realtà prodotti in Wisconsin, California e New York.

Durante gli incontri tecnici presso l'*Environmental Protection Agency* (EPA) a Washington D.C. (2 luglio 2025) è emerso come l'Ispettorato Centrale della Tutela della Qualità e Repressione Frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF), quale *focal point* del *Food Fraud Network* europeo, abbia sviluppato strumenti innovativi di contrasto, tra cui accordi con le principali piattaforme di *e-commerce* per la rimozione rapida di prodotti illeciti e protocolli di cooperazione con autorità di controllo estere. Tuttavia, l'efficacia di tali strumenti rimane limitata dalla persistente assenza di un quadro bilaterale di reciproca protezione delle indicazioni geografiche.

Gli incontri con i funzionari dell'EPA e le visite agli impianti di gestione dei rifiuti organici hanno inoltre evidenziato come nel settore agroalimentare statunitense stia crescendo l'attenzione verso modelli di economia circolare e gestione sostenibile degli scarti alimentari, in particolare attraverso i programmi di compostaggio e digestione anaerobica implementati negli Stati di *New York* e *Illinois* e nel *District of Columbia*, potenzialmente replicabili anche nel contesto italiano.

3.2.3. La missione negli Emirati Arabi Uniti

Nel corso della missione negli Emirati Arabi Uniti, il profilo agroalimentare ha occupato un posto di rilievo sia per la consistenza degli interessi economici italiani coinvolti (l'export agroalimentare verso gli Emirati Arabi Uniti ha registrato nel 2024 un incremento del 19,4%, attestandosi a circa 291 milioni di euro per i prodotti alimentari e 91 milioni di euro per le bevande) sia per la delicatezza delle questioni giuridiche emerse in tema di tutela dei prodotti DOP e IGP.

Sotto il profilo delle eccellenze, la visita al *Dubai Exhibition Center* in occasione di *Gulfood 2026* e all'*Italian Food Lab* di ICE ha consentito di constatare la presenza qualificata e capillare delle imprese italiane nel mercato emiratino, confermata dall'incontro con la catena

distributiva Lulu Group, interlocutore strategico per la penetrazione commerciale nella regione del Golfo. L'evento di degustazione organizzato dal Consorzio Parmigiano Reggiano Vacche Rosse ha ulteriormente testimoniato l'efficacia delle iniziative promozionali collettive nella valorizzazione delle eccellenze italiane.

Sul piano della cooperazione istituzionale, la missione ha consentito di verificare il funzionamento del centro *Italiacamp Dubai Hub for Made in Italy*, con servizi di consulenza, spazi di co-working e un desk Confindustria a sostegno dell'internazionalizzazione delle imprese, nonché la presenza della Scuola Italiana Internazionale di Abu Dhabi e dell'Istituto Italiano di Cultura, quali presidi di lungo periodo per la diffusione della cultura enogastronomica italiana.

Sul versante delle criticità, l'attenzione della delegazione si è concentrata sul quadro giuridico di protezione delle DOP e IGP italiane. Come emerso dall'approfondimento condotto, non sussiste un accordo di reciprocità tra Unione europea ed Emirati Arabi Uniti per il riconoscimento automatico delle indicazioni geografiche europee, analogo a quelli stipulati con altri partner commerciali.

Le DOP e IGP italiane non godono pertanto di riconoscimento automatico nell'ordinamento emiratino e la loro protezione deve essere ottenuta attraverso la registrazione caso per caso ai sensi del *Trademarks Law UAE*, il decreto-legge federale n. 36 del 2021, che al capitolo 6 delinea un meccanismo di registrazione delle indicazioni geografiche subordinandolo, tra l'altro, alla condizione che l'indicazione sia già protetta nello Stato d'origine e che non sussista rischio di confusione con marchi già registrati. A ciò si aggiunga che il sistema federale di registrazione delle indicazioni geografiche per i prodotti nazionali è stato attivato dal Ministero dell'Economia emiratino soltanto l'8 maggio 2025, e versa dunque in una fase ancora iniziale di operatività.

La mancata adesione degli Emirati all'Accordo di Lisbona e all'atto di Ginevra sulla protezione delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche priva inoltre le denominazioni italiane di uno strumento di protezione internazionale uniforme, costringendo i consorzi di tutela a iniziative di registrazione e difesa legale frammentate e onerose.

In tale contesto, la tutela dei prodotti italiani resta affidata in larga misura allo strumento del marchio privatistico e alla disciplina generale dell'accordo TRIPS, il cui livello di protezione per le indicazioni geografiche - circoscritto all'articolo 22 per i prodotti agroalimentari - è sensibilmente inferiore a quello garantito nell'ordinamento dell'Unione, come da ultimo

confermato dal quadro normativo delineato dal Regolamento (UE) 2024/1143 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli. Tali limiti espongono il *made in Italy* agroalimentare a fenomeni di evocazione e di *Italian sounding*, la cui prevenzione e repressione costituisce una priorità segnalata dalla delegazione nelle interlocuzioni con le autorità e gli operatori emiratini.

CAPITOLO 4: GLI ILLECITI NEL SETTORE AGROALIMENTARE E LE AUTORITÀ DI CONTROLLO E CONTRASTO

4.1. Forme di manifestazione degli illeciti, regime di perfezionamento attivo e origine doganale: un inquadramento introduttivo

L'istruttoria condotta dalla Commissione ha disvelato un panorama di illeciti nel settore agroalimentare connotato da diffusività, sistematicità e crescente sofisticazione tecnologica. Le condotte fraudolente si manifestano secondo tipologie ricorrenti, che attraversano trasversalmente tutti i comparti esaminati - oleario, lattiero-caseario, cerealicolo, delle carni e del pomodoro - e si articolano lungo quattro direttrici fondamentali.

In primo luogo, le frodi sulla qualità merceologica, consistenti nella commercializzazione di prodotti di categoria inferiore rispetto a quella dichiarata: olio extravergine di oliva risultato vergine o lampante all'esito del *panel test*, miscelazione illecita con oli di semi o oli deodorati, aggiunta di composti enzimatici per incrementare artificiosamente la resa, immissione nel canale DOP di carni ottenute da genetica suina non consentita dai disciplinari, nonché la pratica dello scongelamento e ricongelamento multiplo di carni con attribuzione di nuove date di scadenza. Sotto il profilo penalistico, tali condotte sono state ricondotte (nel quadro normativo *ratione temporis* vigente) alla frode nell'esercizio del commercio (articolo 515 c.p.) e alla vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine (articolo 516 c.p.), figure che la giurisprudenza di legittimità ha costantemente ritenuto concorrenti in virtù di una specialità reciproca.

In secondo luogo, le frodi sull'origine e la "nazionalizzazione" di prodotto estero, fenomeno che costituisce la criticità più insidiosa per il *made in Italy* agroalimentare. L'istruttoria ha documentato pratiche sistematiche di falsa indicazione dell'origine: olio tunisino o spagnolo commercializzato come "100 % italiano", grano estero "nazionalizzato" mediante sostituzione dei documenti accompagnatori o false fatturazioni, conserve di pomodoro e acciughe con *packaging* evocativo dell'italianità, pur essendo la materia prima di provenienza extra-UE.

In terzo luogo, la contraffazione e l'evocazione delle denominazioni di origine protetta, che costituisce un *vulnus* di particolare gravità per il sistema delle indicazioni geografiche, pilastro della qualità agroalimentare italiana. L'impiego di genetica suina Duroc danese in sostituzione delle razze prescritte dai disciplinari del Prosciutto di Parma e del Prosciutto di San Daniele, l'uso illecito del marchio DOP su prodotti privi di tracciabilità (mozzarella di bufala

Campana, pomodoro San Marzano), l’evocazione di denominazioni protette su prodotti convenzionali mediante richiami ingannevoli (Gragnano, Parmigiano Reggiano) sono emersi come fenomeni strutturati, non episodici.

In quarto luogo, le frodi documentali e di sistema, che costituiscono il presupposto e lo strumento delle altre tipologie. La falsificazione dei certificati intermedi (C.I.) e delle certificazioni di conformità (C.U.C.) nella filiera DOP, la falsa punzonatura delle lettere mese per retrodatare la nascita dei suinetti, le false annotazioni nel registro telematico SIAN per creare “olio di carta”, la contabilità parallela per le vendite di seme danese - emersa nel procedimento penale avviato dalla procura della Repubblica di Torino²¹ - testimoniano l’esistenza di filiere parallele strutturate, capaci di aggirare sistematicamente l’intero apparato di tracciabilità attraverso condotte di falso documentale che coinvolgono tutti i passaggi della catena produttiva.

Sullo sfondo di tali fenomenologie si colloca il regime di perfezionamento attivo, disciplinato dagli articoli 256 e ss. del Regolamento (UE) n. 952/2013 (Codice Doganale dell’Unione o CDU), regime che, come anticipato, consente l’importazione in sospensione di dazio di merci non unionali destinate a operazioni di lavorazione o trasformazione nel territorio doganale dell’Unione, con il vincolo della successiva riesportazione dei prodotti compensatori, in relazione al quale sono emerse criticità sistemiche che ne minano la *ratio* economica.

In primo luogo, l’effetto di arbitraggio regolatorio generato dalla disomogeneità dei controlli tra Stati membri: gli operatori tendono a selezionare i punti di sdoganamento con minore intensità di vigilanza, determinando una concentrazione dei flussi in determinati porti comunitari a discapito di quelli italiani, dove i controlli sono più stringenti. Tale asimmetria - segnalata dalla Direzione Antifrode dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli (ADM) come “paradosso” del sistema unionale²² - produce distorsioni competitive e rischia di innescare una competizione al ribasso tra amministrazioni doganali.

In secondo luogo, è emerso un utilizzo del regime potenzialmente distorsivo rispetto alla sua finalità tipica. L’Agenzia delle dogane ha comunicato che, in comparti strategici come quello oleario e delle carni suine, una quota significativa delle importazioni in sospensione di dazio non viene riesportata ma immessa in libera pratica nel mercato interno. Nel triennio 2022-2024, per la categoria “prosciutti e carni suine”, la totalità delle importazioni in regime di perfezionamento

²¹ Rif. Doc 512/2 del 14 ottobre 2025 (dottor Pacileo).

²² Audizione del consigliere Alesse, 18 aprile 2024.

attivo è stata destinata all'immissione in libera pratica²³, senza alcuna operazione di riesportazione. Il fenomeno solleva interrogativi circa la reale funzione del regime in taluni contesti operativi, potendo lo stesso trasformarsi in uno strumento di elusione daziaria o di canalizzazione di materie prime verso circuiti produttivi destinati al mercato interno - ivi compreso quello delle denominazioni protette - anziché verso i mercati extraeuropei.

In terzo luogo, sono emerse lacune nei sistemi informativi e di *intelligence*: l'ADM non risulta inclusa tra le autorità legittimate a ricevere il *feedback* della UIF²⁴ sulle segnalazioni di operazioni sospette (articolo 12, comma 1-*bis*, D.lgs. n. 231/i del 2007), né figura tra le autorità nazionali abilitate agli scambi informativi e di *intelligence* con gli altri Stati membri ai sensi del D.lgs. n. 181 del 2024. Tale esclusione compromette la capacità dell'Agenzia di affinare i modelli di analisi del rischio e di cooperare efficacemente nel contrasto alle frodi transnazionali.

A tali criticità si intreccia il problema dell'origine doganale delle merci, la cui disciplina, prevista dagli artt. 59-63 del Regolamento (UE) n. 952/2013 - che fa dipendere l'origine non preferenziale dal luogo in cui è avvenuta l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale ed economicamente giustificata - non appare sufficiente a prevenire fenomeni di falsa evocazione dell'italianità dei prodotti agroalimentari, suscettibili di incidere negativamente sia sulla tutela del patrimonio produttivo nazionale sia sulla corretta informazione dei consumatori.

Invero, l'articolo 60 del citato Regolamento distingue tra: merci interamente ottenute in un unico Paese o territorio, alle quali è attribuita l'origine di tale Paese o territorio (paragrafo 1) e merci alla cui produzione contribuiscono due o più Paesi o territori, considerate originarie del Paese nel quale hanno subito l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale ed economicamente giustificata, effettuata presso un'impresa attrezzata a tale scopo e conclusasi con la fabbricazione di un prodotto nuovo oppure con una fase importante del processo produttivo (paragrafo 2).

L'origine non preferenziale corrisponde, pertanto, alla nazionalità economica del prodotto ed è funzionale all'applicazione uniforme della tariffa doganale comune, nonché delle ulteriori misure adottate dall'Unione europea o dagli Stati membri in materia di importazione ed esportazione delle merci, posto che le regole doganali perseguono prevalentemente finalità classificatorie e fiscali nell'ambito dei traffici internazionali.

Tale criterio, concepito all'evidenza per i prodotti industriali, appare strutturalmente

²³ Rif. Doc. 378/2 del 16 aprile 2025 (ADM).

²⁴ Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia istituita presso la Banca d'Italia.

inadeguato per il settore agroalimentare, dove è l'origine territoriale della materia prima a caratterizzare l'identità merceologica del prodotto. L'applicazione del principio dell'ultima trasformazione sostanziale consente, infatti, a titolo esemplificativo, che la semplice molitura o trasformazione in pasta di grano estero effettuata in stabilimenti italiani attribuisca origine italiana al prodotto finito, ovvero che la miscelazione e l'imbottigliamento di olio tunisino in Italia ne determini l'acquisizione dell'origine unionale ai fini doganali.

L'utilizzo delle "*merci equivalenti*" - consentito dall'articolo 223 del CDU per i soli prodotti agroalimentari - amplifica ulteriormente il rischio, permettendo all'operatore di utilizzare materie prime unionali per il processo di lavorazione, in luogo di quelle non unionali importate in sospensione di dazio, considerando il prodotto finale come ottenuto da queste ultime.

Sicché, sebbene la normativa doganale escluda dal conferimento dell'origine le operazioni minime o prive di giustificazione economica, nel settore agroalimentare l'applicazione di tale criterio è suscettibile di dar luogo a fenomeni elusivi, consentendo di commercializzare come italiani prodotti ottenuti da materie prime interamente estere ma sottoposte in Italia a una fase finale di trasformazione.

E il rischio è ancor più concreto in considerazione della natura fiscale della disciplina dell'origine doganale, distinta dalla disciplina dell'etichettatura e dell'informazione al consumatore. Separazione di piani - origine doganale da un lato, origine in etichetta dall'altro - che crea spazi per condotte elusive: un olio può essere correttamente importato in perfezionamento attivo con origine Tunisia, subire una miscelazione connazionale, acquisire origine unionale ai sensi dell'articolo 60 CDU, ed essere poi immesso in libera pratica ed etichettato con modalità che evocano l'italianità senza violare formalmente le norme doganali.

Come segnalato dalle associazioni professionali agricole, a partire da Coldiretti, nonché di centinaia di Consigli comunali, che hanno votato appositi ordini del giorno sul tema, la proposta di escludere il settore agroalimentare dall'applicazione del criterio dell'ultima trasformazione sostanziale - affinché un prodotto possa definirsi "italiano" solo se realmente ottenuto a partire da materia prima coltivata in Italia - costituisce un intervento di riforma strutturale la cui urgenza è confermata dai dati e dalle testimonianze raccolte nel corso dell'inchiesta.

4.2. L'articolazione dei poteri di controllo: un sistema multilivello

Il contrasto agli illeciti nel settore agroalimentare si fonda su un sistema di controlli articolato su una pluralità di autorità, ciascuna titolare di competenze specifiche, che si intersecano lungo l'intera filiera: dalla produzione agricola alla trasformazione, dall'importazione alla distribuzione al dettaglio.

Tale architettura istituzionale, se da un lato assicura una copertura estesa dei diversi segmenti della catena produttiva e commerciale, dall'altro genera inevitabili zone di sovrapposizione e di potenziale disallineamento, che l'istruttoria ha documentato.

Il perno centrale del sistema è costituito dall'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF) del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste (MASAF), che opera quale organo tecnico di controllo con funzioni di polizia amministrativa e giudiziaria. L'articolo 8 del D.lgs. n. 198 del 2021 ha designato l'ICQRF quale autorità nazionale di contrasto per le pratiche commerciali sleali nella filiera agricola e alimentare, attribuendogli il potere di avviare indagini d'ufficio o su denuncia, richiedere informazioni, effettuare ispezioni *in loco* senza preavviso, accertare violazioni e irrogare sanzioni amministrative.

L'ICQRF è altresì *Food Fraud Contact Point* nella rete europea sulle frodi alimentari, ai sensi dell'articolo 103 del Regolamento (UE) 2017/625, e autorità nazionale per la protezione delle indicazioni geografiche, con poteri di intervento *ex officio* contro usurpazione, imitazione ed evocazione delle DOP e IGP. L'ICQRF può avvalersi, per l'esercizio delle proprie funzioni, dell'Arma dei Carabinieri - e in particolare del Comando carabinieri per la tutela agroalimentare - oltre che della Guardia di Finanza.

L'ADM esercita invece un ruolo cruciale nel presidio delle frontiere. L'articolo 106 del D.lgs. n. 141 del 2024 attribuisce ai funzionari dell'Agenzia la facoltà di accertare le violazioni della normativa doganale unionale e nazionale e di ogni altra Legge la cui applicazione è demandata all'Agenzia, con la qualifica di ufficiali di polizia tributaria. L'articolo 107 riserva in via esclusiva al funzionario ADM la compilazione del processo verbale per le violazioni accertate negli spazi doganali, disponendo che esso contenga origine, qualità, quantità e valore delle merci, classificazione doganale e ammontare dei diritti e delle sanzioni. L'articolo 12 conferisce al personale ADM il potere di procedere alla visita dei mezzi di trasporto che attraversano la linea di vigilanza doganale e di sottoporre a ispezioni particolarmente accurate i veicoli in presenza di fondati sospetti di irregolarità. Nelle fattispecie di rilevanza penale, l'Agenzia esercita le correlate funzioni di polizia giudiziaria su delega dell'Autorità Giudiziaria

o di propria iniziativa.

L'Arma dei Carabinieri opera nel settore agroalimentare attraverso una duplice articolazione. Sotto il profilo della tutela della qualità e dell'origine, l'articolo 161 del D.lgs. n. 66 del 2010 attribuisce all'Arma le funzioni di polizia forestale, ambientale e agroalimentare, e l'articolo 174-*bis* disciplina l'organizzazione per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare, articolata nel Comando unità forestali, ambientali e agroalimentari (CUFA). Uno dei comandi di specialità dipendenti dal CUFA, per quanto qui specificamente rileva, è il Comando carabinieri per la tutela agroalimentare. Il CUFA dipende funzionalmente dal MASAF per i compiti di tutela agroalimentare, operando su due direttrici: il contrasto delle frodi connesse all'indebita percezione di fondi comunitari e nazionali e la prevenzione e repressione delle frodi in campo agroalimentare.

Con decreto del Ministro della Salute del 30 luglio 2015 sono state altresì attribuite competenze in materia agroalimentare al Comando carabinieri per la tutela della salute (NAS), che esercita la vigilanza sulla produzione e vendita di sostanze alimentari, la prevenzione e repressione delle frodi e sofisticazioni alimentari, nonché il controllo sui prodotti fitosanitari, operando come punto di contatto nella rete europea di allerta rapido (RASFF).

Anche la Guardia di Finanza esercita un ruolo rilevante nel contrasto degli illeciti agroalimentari, in forza dei compiti di polizia economica e finanziaria che le sono stati affidati dall'articolo 2, comma 2 lett. L), D.lgs. n. 68 del 2001 a tutela del bilancio pubblico e delle funzioni di prevenzione, ricerca e repressione delle violazioni in materia di diritti di proprietà industriale. La stessa è inoltre titolare in via esclusiva di compiti di accertamento e contrasto delle frodi ai danni del bilancio dell'Unione europea e della contraffazione dei marchi industriali nelle frodi agroalimentari e, in via concorrente, compiti a tutela della proprietà intellettuale nelle frodi alimentari²⁵. Il Corpo opera attraverso il presidio delle aree doganali, il controllo economico del territorio e l'attività investigativa, con il coordinamento del Nucleo Speciale beni e servizi, che collabora con l'ICQRF sulla base di un protocollo d'intesa rinnovato nel dicembre 2022.

La Guardia Costiera - Corpo delle capitanerie di porto - esercita le funzioni di controllo sull'intera filiera ittica *“dal peschereccio fino alla grande distribuzione organizzata”*, in forza dell'articolo 162 del D.lgs. n. 66 del 2010 e della dipendenza funzionale dal MASAF, che le

²⁵ Decreto del Ministero dell'Interno del 15 agosto 2017 *“Direttiva sui comparti di specialità delle forze di Polizia e sulla razionalizzazione dei presidi di Polizia”*.

attribuisce la direzione, vigilanza e controllo sulla filiera della pesca, l'attività amministrativa in materia di pesca marittima e la verifica della corretta applicazione delle norme sul commercio di prodotti ittici e biologici marini.

A coronamento di tale architettura, la Legge n. 75 del 21 aprile 2026 ha istituito, all'articolo 16, la Cabina di Regia per i controlli amministrativi nel settore agroalimentare presso il MASAF, presieduta dal Ministro e composta dai vertici di tutte le autorità di controllo: ICQRF, Comando generale dell'Arma dei Carabinieri, Comando unità forestali ambientali e agroalimentari, Comando carabinieri per la tutela della salute, Capitanerie di Porto, Guardia di Finanza, Polizia di Stato (servizio stradale), AGEA, ADM (Direzione Antifrode), rappresentanti del Ministero della Salute, delle associazioni di categoria maggiormente rappresentative e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. La Cabina di Regia, che può avvalersi di un tavolo tecnico di supporto, costituisce la sede deputata al coordinamento strategico e alla definizione del Piano Operativo dei Controlli (POC), giunto nel 2026 alla sua terza edizione.

4.2.1. La Cabina di Regia MASAF e il Piano Operativo dei Controlli (P.O.C.)

Nel 2023 il Ministero dell'Agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste (MASAF) ha attivato e istituito una Cabina di Regia per l'attuazione del Piano Operativo dei Controlli (POC) nel comparto agroalimentare che, così come riportato dal Ministro, assicura un maggiore coordinamento e una più accurata condivisione degli obiettivi da conseguire tra tutti gli organismi di controllo responsabili della tutela del settore agroalimentare, al fine di evitare sovrapposizioni che possano produrre effetti negativi sulle attività produttive²⁶.

La struttura della Cabina di Regia per i controlli amministrativi nel settore agroalimentare, presieduta dal Ministro dell'Agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, inizialmente articolata su otto membri permanenti, con progressivo ampliamento a dieci membri della propria composizione, è stata definitivamente descritta dall'articolo 16 della Legge n. 75/2026, nei termini che seguono:

“Presso il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste è istituita la Cabina di regia per i controlli amministrativi nel settore agroalimentare, presieduta dal Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste o da un suo delegato e composta:

- dal capo del Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della

²⁶ Rif. Doc. 41/2 del 25 gennaio 2024 (MASAF).

repressione frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF),

- da un qualificato rappresentante del Comando generale dell'Arma dei carabinieri individuato dal Comando medesimo in relazione agli argomenti iscritti all'ordine del giorno,

- dal Comandante del Comando Unità Forestali, Ambientali e Agroalimentari dell'Arma dei carabinieri,

- da un rappresentante del Comando carabinieri per la tutela della salute,

- dal Capo del Reparto piani e operazioni del Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto - Guardia costiera,

- dal Capo del Reparto operazioni del Comando generale della Guardia di Finanza,

- dal direttore del Servizio polizia stradale della Polizia di Stato,

- dal direttore generale dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA),

- dal direttore della Direzione antiprodotto dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli,

- dai rappresentanti della Direzione generale dell'igiene e della sicurezza alimentare del Ministero della salute in relazione agli argomenti iscritti all'ordine del giorno,

- dai rappresentanti delle associazioni di categoria delle imprese comparativamente più rappresentative a livello nazionale e dal dirigente generale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco designato dal Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile del Ministero dell'interno o da loro delegati”.

Alle riunioni della Cabina di regia possono essere invitati a partecipare con funzione consultiva i rappresentanti di enti e organismi, compresi i Corpi forestali regionali, in relazione alle proprie specifiche competenze nelle materie di cui alle tematiche in trattazione. La Cabina di regia può inoltre avvalersi di un tavolo tecnico di supporto composto da rappresentanti designati dalle amministrazioni componenti, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. A partire dal mese di novembre 2023, sotto il coordinamento della Cabina di regia è stato avviato un piano straordinario di controlli sul grano duro d'importazione destinato all'alimentazione umana²⁷.

Il POC 2025 conferma i settori di intervento già individuati nel 2024 - vitivinicolo, oleario, lattiero-caseario, ortofrutta, cereali e derivati, ittico, carni, miele, mangimistico,

²⁷ Rif. Doc. 41/2 del 25 gennaio 2024 (MASAF).

contrasto alle frodi comunitarie - introducendo al contempo importanti novità operative:

- l'inserimento del benessere animale tra le priorità strategiche, con controlli specifici affidati ai Carabinieri Forestali e al NAS;
- l'introduzione di nuovi fattori di rischio per il comparto del latte di bufala;
- un programma mirato per la salvaguardia dell'olio extravergine di oliva;
- il rafforzamento dei controlli nel settore ortofrutticolo, con particolare attenzione alla stagionalità e alle importazioni, al fine di garantire la corretta indicazione dell'origine dei prodotti²⁸.

Il Piano Operativo dei Controlli (POC) 2026 prevede²⁹:

- l'intensificazione dei controlli congiunti e l'introduzione dei controlli congiunti rafforzati, con il coinvolgimento di almeno tre enti di vigilanza;
- l'inclusione del comparto delle conserve di pomodoro tra i settori oggetto di campagne di controlli rafforzati, già estese ai comparti dell'olio d'oliva, dell'ortofrutta, del lattiero-caseario e del cerealicolo, coordinate da un ente "pilota";
- una maggiore attenzione ai prodotti di importazione, anche in relazione agli accordi internazionali (quali quello UE - Mercosur e con l'India), attraverso controlli mirati presso porti e valichi di confine per verificare tracciabilità, sicurezza alimentare e benessere animale, basati su analisi del rischio che tengano conto della stagionalità e della territorialità.

4.2.2. L'Agenzia delle dogane e dei monopoli (ADM).

L'Agenzia delle dogane e dei monopoli (ADM) come evidenziato dal direttore dell'Agenzia durante l'audizione del 18 aprile 2024: *"...dispone del potere di sottoporre a controllo i mezzi di trasporto e le spedizioni, nonché le persone che si trovano negli spazi doganali o che entrino o che escano dal confine dello Stato. In tale attività l'Agenzia si avvale di modelli predittivi fondati su un sistema di intelligence che esamina costantemente i flussi commerciali a rischio in transito nei porti, aeroporti e valichi di frontiera mediante l'attivazione e la gestione di banche dati, che, tramite l'elaborazione preliminare di specifici profili di*

²⁸ Si veda il comunicato del MASAF, al link https://www.masaf.gov.it/Cabina_regia_2025.

²⁹ Si veda il comunicato del MASAF, al link https://www.masaf.gov.it/lollobrigida_cabina_regia_masaf.

rischio, consentono di orientare la operatività dei competenti uffici territoriali”³⁰.

Attraverso il Circuito doganale di controllo (CDC) e i sistemi locali predisposti, le operazioni vengono selezionate secondo la tipologia di controllo cui sottoporre le dichiarazioni. Le opzioni previste dal sistema sono: controllo fisico delle merci (VM); controllo mediante scanner dei mezzi di trasporto e dei container (CS); approfondito controllo documentale della dichiarazione e della documentazione allegata (CD); controllo automatizzato (CA)³¹.

La gestione del rischio (trattata a mezzo CDC) è basata su dati storici, trend, anomalie, *red flags*, operazioni specifiche, informazioni di rischio ricevute da fonti nazionali, unionali, internazionali, irregolarità registrate nella banca dati antifrode e altre informazioni di rischio raccolte da partecipazione a eventi, forum, comitati, seminari, gruppi, sottogruppi nazionali e internazionali. La gestione del rischio da CDC tiene conto anche di selezioni basate sulla pura casualità. La gestione del rischio locale (gestita dagli uffici doganali territoriali) integra la gestione “centrale” con indicatori “locali” che di solito agiscono (selezionano) su spedizioni in arrivo o in uscita in quello specifico territorio. Tale gestione locale è attuata spesso con l’ausilio di altre forze di polizia (ad esempio, la Guardia di Finanza)³².

Nell’esercizio delle proprie attribuzioni, i funzionari ADM rivestono la qualifica di ufficiali di polizia tributaria ai sensi dell’articolo 106 del D. Lgs. 26 settembre 2024, n. 141 (Disposizioni nazionali complementari al Codice doganale dell’Unione), con la facoltà di *“accertare le violazioni della normativa doganale unionale e nazionale e quelle di ogni altra Legge la cui applicazione è demandata alla predetta Agenzia”*.

³⁰ Audizione del consigliere Alesse del 18 aprile 2024.

³¹ Fonte: <https://www.adm.gov.it/portale/web/saisa/-/cosa-accade-in-dogana>. In sostanza ogni dichiarazione doganale presentata, anche quelle residuali cartacee, viene trattata dal sistema ed esaminata dal suddetto Circuito Doganale di Controllo, che provvede ad indirizzarla ad uno dei 5 canali di controllo (verde, giallo, arancio, rosso e blu) in relazione ai circa 6.000 profili di rischio eventualmentemente associati ad uno o più elementi della dichiarazione (ad esempio origine, provenienza, merci, imballaggi ecc.). I canali sono: canale rosso - controllo documentale e fisico delle merci (VM); canale arancione - controllo documentale e verifica “scanner” (raggi-x) dei mezzi di trasporto e dei container (CS); canale giallo - controllo documentale della dichiarazione e della documentazione allegata (CD); canale verde - controllo automatizzato (CA); canale blu - controllo a posteriori con revisione dell’operazione effettuata.

³² Rif. Doc. 559/2 del 1° dicembre 2025 (ADM). Materialmente l’analisi dei rischi effettuato a livello locale può essere fatta confluire nel motore di rischio centrale/nazionale a mezzo compilazione di una scheda di rischio locale (c.d. SRL). Il gestore del rischio locale, infatti, sulla base di diversi fattori (es. insolito indicatore di rischio, in ragione della tecnologia usata per il controllo, se è collegato ad un trend, se scaturisce da una attività di iniziativa dell’addetto al controllo, se il rischio identificato danneggia particolarmente gli interessi dell’Unione, quali sicurezza, salute, interessi finanziari etc.), in ragione del valore della merce oggetto dell’evento rischioso, quando il rischio in generale non è noto, a discrezionalità dell’addetto al controllo che in base all’esperienza riterrà “significativo” (ex art. 46, co. 5, reg. 952/2013) o meno porre a controllo le future spedizioni che possano manifestare lo stesso evento rischioso, può ritenere che l’anomalia/irregolarità riscontrata possa ripetersi e l’indicatore di rischio identificato non sia conosciuto a livello nazionale (o addirittura unionale, nel caso in cui compilerà sulla piattaforma unionale dei rischi un formulario denominato RIF). Quindi, non ogni singola irregolarità confluisce nel motore di rischio nazionale.

L'articolo 12 del D. Lgs. n. 141 del 2024 conferisce al personale ADM il potere di procedere alla visita dei mezzi di trasporto che attraversano la linea di vigilanza doganale e di sottoporre a ispezioni particolarmente accurate i veicoli, quando sussistono fondati sospetti di irregolarità. Nelle fattispecie di rilevanza penale, l'Agenzia esercita le correlate funzioni di polizia giudiziaria, su delega dell'Autorità Giudiziaria ovvero agendo di propria iniziativa.

Come sopra rilevato, è di competenza esclusiva del funzionario dell'ADM la compilazione del processo verbale per le violazioni accertate entro gli spazi doganali, che deve contenere *“origine, qualità, quantità e valore delle merci”*, *“classificazione doganale”* e *“ammontare dei diritti dovuti nonché delle sanzioni penali e amministrative”*. (cfr. articolo 107 D.lgs. n. 141 del 2024).

Sul piano organizzativo, la Direzione Antifrode costituisce l'articolazione centrale deputata alle attività di *intelligence*, investigazioni, rapporti con la Direzione Nazionale Antimafia e con la Procura europea (EPPO), nonché al coordinamento dei 15 laboratori chimici dislocati sul territorio nazionale, tutti accreditati da ACCREDIA in conformità alla norma ISO 17025. Con l'adozione delle Linee di indirizzo dell'azione antifrode 2024, l'Agenzia ha delineato la costituzione di una Rete Nazionale Antifrode (RNA) articolata su tre livelli: strutture antifrode centrali, uffici regionali antifrode e aree verifiche e antifrode presso gli Uffici territoriali. Nell'ambito dell'azione di contrasto e prevenzione delle condotte illecite nel settore agroalimentare, l'Agenzia ha sottoscritto un protocollo d'Intesa con la Guardia di Finanza e con la Procura Nazionale Antimafia, e ha istituito uno specifico gruppo specialistico a supporto delle sedi italiane dell'EPPO³³.

Nel periodo gennaio 2022 - agosto 2025, i laboratori chimici dell'ADM hanno eseguito 17.392 controlli analitici su 3.584 campioni di matrici alimentari, con una media di circa 5 controlli per campione. In dettaglio: anno 2022, 4.757 controlli su 850 campioni; anno 2023, 4.659 controlli su 1.070 campioni; anno 2024, 4.806 controlli su 1.052 campioni; anno 2025 (fino al 31 agosto), 3.170 controlli su 612 campioni³⁴.

Complessivamente, 588 campioni sono risultati non conformi, con le seguenti tipologie di irregolarità:

- 191 casi di errata classifica doganale, di cui 12 hanno evidenziato anche violazione di normativa nazionale o comunitaria;

³³ Rif. Doc. 378/2 del 10 aprile 2025 (ADM).

³⁴ Rif. Doc. 561/2 del 3 dicembre 2025 (ADM).

- 179 non conformità nel settore oleario per declassamento merceologico (olio extravergine risultato vergine o lampante), adulterazione, miscelazione non dichiarata, presenza di contaminanti oltre i limiti consentiti;
- 61 non conformità sull'etichettatura ai sensi del Regolamento (UE) 1169/2011, riguardanti filetti di acciughe, miscele di oli, prodotti da forno;
- 48 non conformità su sementi di mais e soia per presenza di OGM;
- 39 non conformità su condimenti a base di olio per declassamento merceologico;
- 18 irregolarità nel regime di perfezionamento attivo del concentrato di pomodoro per residuo secco difforme e, in un solo caso, livelli di cloruri superiori ai valori naturali;
- 14 non conformità per presenza di sostanze non consentite (Sildenafil) nel miele e in preparazioni alimentari;
- 12 non conformità sui controlli delle importazioni di riso Basmati ex Regolamento 2835/2023;
- 6 non conformità riguardanti la presenza di additivi alimentari non previsti dal Regolamento 1333/2008 su prodotti di confetteria e snack a base di frutta;
- 6 non conformità riguardanti i controlli effettuati per il rispetto del Regolamento 848/2018 concernente la produzione biologica e l'etichettatura dei prodotti biologici. Le non conformità hanno riguardato prodotti quali fave di cacao, frumento duro e thè bianco;
- 3 non conformità relative al prodotto frumento tenero per il mancato rispetto (tenore di proteine) di quanto previsto dal Regolamento 642/2010 in ordine ai dazi all'importazione nel settore dei cereali;
- 2 non conformità per la presenza di contaminanti (aflatossine e ocratossine) con livelli superiori a quanto previsto dal Regolamento (UE) 915/2023 (relativo ai tenori massimi di alcuni contaminanti negli alimenti) su prodotti a base di frutta secca;
- 1 non conformità riguardante il non rispetto del Regolamento 1988/2020 per la gestione dei contingenti tariffari di importazione sul prodotto carne bovina e suoi derivati;
- 1 non conformità riguardante una miscela di spezie per il non rispetto del Regolamento

396/2005 concernente i livelli massimi di residui di antiparassitari nei o sui prodotti alimentari e mangimi di origine vegetale e animale³⁵.

L'analisi della Banca Dati Antifrode (BDA) relativa al periodo 1° gennaio 2022 - 30 giugno 2025 evidenzia 1.292 irregolarità complessive nel settore agroalimentare (capitoli TARIC 02-23), così ripartite³⁶:

Tabella 5 - Irregolarità per natura giuridica e tipo di violazione³⁷

Violazione	Tipologia violazione	Tipo operazione	N. schede BDA	Quantità seq. (kg)	Quantità seq. (litri)	Quantità seq. (pezzi)	MDA ³⁸ (euro)	Sanzioni (euro)
PENALE	Frode in commercio (articolo 515 c.p.)	Esportazione	39	245.972	9.069	34.526	0	2.065
		Verifica interna	5	0	0	20.839	0	0
		Importazione	5	0	0	5.544	10.895	21.793
		Transito	2	26.640	0	75.600	0	0
		Riesportazione	1	0	0	0	10.138	2.000
	Contrabbando penale	Importazione	40	25.557	443	4.353	257.060	437.514
		Transito	2	0	301	0	0	0
	Falso ideologico (articolo 483 c.p.)	Esportazione	13	20.103	0	949	0	0
		Importazione	5	120.420	4.665	0	14.176	45.000
	Frode carosello	Verifica interna	5	0	0	0	15.159.466	32.964.369
	TOTALE penali		117	438.692	14.478	141.811	15.451.735	33.472.741

³⁵ *Ibidem.*

³⁶ *Ibidem.*

³⁷ Fonte: ADM datawarehouse COGNOS BDA, aggiornato al 6/10/2025.

³⁸ Maggiori Diritti Accertati.

PENALE/ AMMINISTRATIVO (di cui 176/1175 schede associate a notizie di reato)	Violazioni amm.ve D.lgs. 141/2024 (ex TULD)	Importazione	494	56.173	535	6	5.026.976	15.882.291
		Transito	6	350	74	484	810	7.695
		Reimportazione	2	0	0	0	15.988	76.309
		Esportazione	1	0	0	0	0	0
		Deposito	1	0	0	0	5.802	11.605
	Infrazioni non specificate in scheda BDA	Esportazione	26	353.355	0	1.020	30.744	143.814
		Riesportazione	18	326.108	0	0	30.008	49.984
		Reimportazione	11	135.583	0	0	0	1.239
		Transito	7	9.794	0	0	31.953	394
		Deposito	6	18.194	0	0	509	30.543
		Transhipment	3	21.247	0	0	0	1.032
	IVA intracomunitaria	Verifica interna	85	0	0	0	55.149.635	86.558.664
		Esportazione	2	0	0	0	6.686	5.430
		Importazione	1	0	0	0	4.506	30.000
	Controlli sanitari D.lgs. 80/2000 - DIR 97/78 CE e DIR 97/79 CE	Importazione	131	1.778.309	0	0	0	0
		Esportazione	7	11.139	0	0	0	500
		Verifica interna	4	1	0	0	0	0
		Transhipment	2	42.473	0	0	0	0
		Transito	1	6.712	0	0	0	0
		Riesportazione	1	21.343	0	0	0	0

	Plafond	Importazione	43	592.506	0	0	76.404	0
		Verifica interna	10	0	0	0	721.168	997.102
		Esportazione	1	0	0	0	229.746	229.746
	Contraffazione	Esportazione	23	13.630	0	64.315	0	33.000
		Verifica interna	10	0	0	25.961	0	3.000
		Transito	9	0	0	720.852	0	0
		Importazione	5	0	0	5.923	0	0
		Riesportazione	1	0	0	5.935	0	3.000
	made in Italy	Esportazione	2	0	0	10.656	0	0
		Verifica interna	1	0	0	0	0	0
		Riesportazione	1	17.429	0	0	0	0
	Accordo Madrid	Importazione	1	8.276	0	0	0	0
	Totale penale/amministrativo		1.175	4.460.940	1.309	1.253.081	62.784.390	105.350.023
TOTALE COMPLESSIVO			1.292	4.899.632	15.787	1.394.892	78.236.125	138.822.764

Tabella 6 - Irregolarità per sezione TARIC e tipologia

Sezione TARIC	Tipologia principale	N. schede BDA	Quantità sequestrata (kg)	Quantità sequestrata (LTR)	Quantità sequestrate NAR	MDA (euro)	Sanzioni (euro)
Sezione 1 (Animali vivi e prodotti del regno animale)	Infrazioni non Specificate in scheda BDA	26	127.692	0	0	169.575	129.423
	IVA intracomunitaria	11	0	0	0	9.293.817	16.098.440
	Controlli sanitari D.lgs. 80/2000 -DIR 97/78 CE e DIR 97/79 CE	10	188.123	0	0	0	0

	Violazioni amministrative D.lgs.. 141/2024 ex TULD	5	0	0	0	26.492	34.163
	Contrabbando penale	5	254	0	0	833	0
	Frode Carosello	1	0	0	0	18.755	42.698
	Plafond	1	0	0	0	248.545	335.657
	Totale	59	316.069	0	0	9.758.017	16.640.381
Sezione 2 (Prodotti del regno vegetale)	Infrazioni non specificate (BDA)	182	1.428.097	0	3.004	644.228	441.016
	Controlli sanitari D.lgs.. 80/2000 -DIR 97/78 CE e DIR 97/79 CE	125	1.412.286	0	0	0	0
	Violazioni amministrative D.lgs.. 141/2024 ex TULD	77	24.311	0	0	180.371	309.163
	Plafond	19	223.419	0	0	204.963	231.519
	Contrabbando penale	11	371	0	37	69.091	127.138
	IVA intracomunitaria	10	0	0	0	2.780.751	4.699.361
	Falso ideologico	6	0	0	0	14.176	45.000
	Contraffazione	1	0	0	3.583	0	0
	Totale	431	3.088.484	0	6.624	3.893.580	5.853.197
Sezione 3 (Grassi e oli animali o vegetali; prodotti della loro scissione; grassi alimentari lavorati; cere di origine animale o vegetale)	Frode in commercio	43	272.612	9.069	35.774	21.033	25.858
	Infrazioni non specificate (BDA)	13	58.621	700	0	103.219	212.731
	Contraffazione	13	13.630	0	55.023	0	39.000
	Violazioni amministrative D.lgs.. 141/2024 ex TULD	11	0	535	0	82.599	154.975
	IVA intracomunitaria	11	0	0	0	9.455.491	8.552.129
	Falso ideologico	7	140.523	0	949	0	0
	Contrabbando penale	3	1	0	162	155.539	310.376
	Controlli sanitari D.lgs.. 80/2000 -DIR 97/78 CE e DIR 97/79 CE	2	14.174	0	0	0	0
	<i>Made in Italy</i>	2	0	0	10.656	0	0

	Totale	105	499.561	10.304	102.564	9.817.881	9.295.069
Sezione 4 Prodotti industrie alimentari; bevande liquidi Alcolici e aceti; tabacchi e succedanei del tabacco lavorati	Violazioni amministrative D.lgs. 141/2024 ex TULD	411	32.212	74	490	4.760.114	15.479.599
	Infrazioni non specificate (BDA)	109	298.191	0	415.945	629.647	728.511
	IVA intracomunitaria	56	0	0	0	33.630.768	57.244.164
	Contraffazione	34	0	0	764.380	0	0
	Plafond	34	369.087	0	0	573.810	0
	Contrabbando penale	23	24.931	744	4.154	31.597	0
	Frode in commercio	9	0	0	100.735	0	0
	Controlli sanitari D.lgs. 80/2000 -DIR 97/78 CE e DIR 97/79 CE	9	245.393	0	0	0	500
	Falso ideologico	5	0	4.665	0	0	0
	Frode Carosello	4	0	0	0	15.140.711	32.921.671
	Made in Italy	2	17.429	0	0	0	0
	Accordo Madrid	1	8.276	0	0	0	0
	Totale	697	995.519	5.483	1.285.704	54.766.647	107.034.117
TOTALE		1.292	4.899.632	15.787	1.394.892	78.236.125	138.822.764

Si riportano di seguito - con indicazione dei reparti territoriali - talune delle più significative operazioni di controllo effettuate dall'ADM nel settore agroalimentare, rinviandosi al capitolo seguente della presente relazione per l'analisi delle irregolarità accertate nei settori merceologici dell'olio d'oliva, del pomodoro, del grano, del lattiero caseario e delle carni.

Settembre 2021. Ufficio delle dogane di Livorno. Viene presentata all'importazione una partita di miele cinese dichiarato "millefiori" per oltre 20.000 kg lordi, che a seguito di analisi organolettiche dei laboratori del Ministero delle politiche agricole e alimentari presenta un difetto di sapore metallico. Viene redatta notizia di reato per violazione dell'articolo 4, commi 3, 5 e 6 del D. Lgs. n. 179 del 2004 e articolo 6 della L. n. 283 del 1962. Perquisizioni presso importatore e destinatario sono effettuate nel febbraio 2022³⁹.

Gennaio 2023. Ufficio delle dogane di Genova 2. Sequestro di 1.440 succhi di frutta ai

³⁹ Rif. Doc. 561/2 del 3 dicembre 2025 (ADM).

gusti pera, mango, prugna contraffatti, provenienti dalla Cina e riportanti un noto marchio. L'ipotesi di contraffazione è confermata dal rappresentante legale del titolare del diritto ⁴⁰.

Giugno 2023. Ufficio delle dogane di Torino. Controllo su una partita di bevande alcoliche di origine messicana: 900 bottiglie di distillato commercializzato come “Mezcal”. Il Laboratorio Chimico ADM di Torino riscontra la presenza di composti organici e rame superiori alle tolleranze ammesse e un grado alcolico inferiore a quello dichiarato⁴¹.

Giugno 2023. Ufficio delle dogane di Ravenna. Controllo su un *container* di uva proveniente dall'Egitto (3.583 cassette): la merce consisteva in una varietà di uva bianca senza semi brevettata, soggetta a specifiche autorizzazioni e disciplinare. La perizia tecnica con la società titolare della privativa comunitaria conferma l'introduzione fraudolenta nel mercato⁴².

Dicembre 2023. Ufficio delle dogane di Trieste - sezione antifrode e controlli. In collaborazione con i finanzieri del comando provinciale di Trieste, sequestro di oltre 100.000 dadi alimentari contraffatti destinati al consumo umano. L'ipotesi di non genuinità è confermata dal titolare del marchio di notorietà mondiale⁴³.

Anno 2023. Operazione NOXIA. Coordinata da OLAF con la partecipazione di tutti gli Stati membri (eccetto Repubblica Ceca, Irlanda e Lussemburgo), del Regno Unito e di diversi Paesi asiatici. In Italia, tra aprile e maggio 2023, ADM ispeziona 182 operazioni doganali sull'intero territorio nazionale, con sequestri per oltre 300 tonnellate di merce. Per il settore agroalimentare rilevano: 14,50 tonnellate di fertilizzante con irregolarità di etichettatura e origine e 4,76 tonnellate di erbicida illecitamente acquistato da soggetto non autorizzato⁴⁴.

Anno 2023. La Direzione Antifrode ha partecipato ad una importante operazione (OPSON XIII) organizzata da INTERPOL E EUROPOL, coordinata da OLAF, finalizzata al contrasto del traffico illecito di vino e bevande alcoliche contraffatte e/o pericolose. L'attività di controllo degli uffici delle dogane ha portato in Italia all'individuazione di irregolarità per oltre 91.000 litri di bevande alcoliche⁴⁵.

Anno 2024. Ufficio delle dogane di Trapani. Nell'ambito del regime di perfezionamento attivo, a seguito di visita merci su una partita di conserve di acciughe in olio di origine argentina

⁴⁰ Rif. Doc. 088/1 del 17 aprile 2024 (ADM).

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ Rif. Doc. 088/1 del 17 aprile 2024 (ADM).

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ Rif. Doc. 559/2 del 1 dicembre 2025 (ADM).

in riesportazione verso Taiwan, emerge che le confezioni riportano scritte e immagini attestanti l'origine italiana. I 14.000 kg netti di conserve, del valore di circa 127.000 euro, sono posti sotto sequestro giudiziario. Le analisi chimiche rivelano inoltre che l'olio utilizzato non era di oliva ma di semi di girasole. L'esportatore è denunciato ai sensi degli articoli 515 e 517 c.p. e articolo 4, comma 49, L. 350/2003⁴⁶.

Quanto alle operazioni di polizia tributaria e giudiziaria di più lungo periodo, mette conto menzionare le indagini su reati di riciclaggio e associazione a delinquere di stampo mafioso riguardanti società che, dal Sud Italia, commercializzavano prodotti agroalimentari verso la Spagna⁴⁷, condotte dalla Sezione rapporti DNA-DDA dell'Ufficio rapporti EPPO e DNA-DDA, su delega dell'A.G. ed in co-delega con il ROS dei Carabinieri. Nel 2022 sono state sviluppate, su delega di DDA competenti per la Calabria e la Sicilia, indagini su 8 diversi procedimenti penali riguardanti import/export di zucchero dal Sud America, ortaggi e legumi dal Nord Africa, frutta esotica dal Sud America utilizzata come carico di copertura per narcotraffico, e pesce con partner commerciali in Slovenia, Turchia, Albania e Marocco⁴⁸.

Inoltre, l'operazione EUREKA, conclusa nel 2023 e coordinata dalla DDA di Reggio Calabria, ha accertato che membri di cosche di 'ndrangheta gestivano ristoranti in Italia, Germania e Portogallo, utilizzandoli per il riciclaggio dei proventi illeciti e acquistando prodotti agroalimentari da società italiane con scambi intra-UE⁴⁹.

4.2.3. L'Arma dei Carabinieri

L'Arma dei Carabinieri esercita anche funzioni di polizia agroalimentare, ai sensi dell'articolo 161 del Codice dell'ordinamento militare (D.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, come successivamente modificato), che le attribuisce le funzioni di polizia forestale, ambientale e agroalimentare. L'organizzazione per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare (CUFA), disciplinata dall'articolo 174-*bis* del medesimo codice, prevede, tra i Reparti dipendenti, il Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare, già istituito con decreto del Ministro della difesa dell'8 giugno 2001.

Il Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare opera su tutto il territorio nazionale attraverso un reparto operativo con sede a Roma e 5 reparti Carabinieri Tutela Agroalimentare

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ Rif. Doc. 089/2 del 17 aprile 2024 (ADM).

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ Rif. Doc. 378/2 del 16 aprile 2025 (ADM).

(Torino, Parma, Roma, Salerno, Messina), in corso di potenziamento, con l'apertura di ulteriori 12 Nuclei sul territorio nazionale⁵⁰. Svolge controlli straordinari sull'erogazione e percezione di finanziamenti pubblici, controlli specifici sull'applicazione dei regolamenti unionale e nazionali nel settore agroalimentare e concorre, coordinandosi con l'ICQRF, nell'attività di prevenzione e repressione delle frodi nel comparto agroalimentare, così come previsto dall'articolo 6, comma 1, del D.P.C.M. 178/2023⁵¹.

Le due direttrici su cui opera il citato Comando sono dunque riconducibili al contrasto delle frodi connesse all'indebita percezione dei fondi comunitari e nazionali erogati a favore del comparto agricolo e alla tutela e sicurezza degli alimenti, alla prevenzione e contrasto delle frodi in campo agroalimentare, con accertamenti sul rispetto della normativa nazionale e comunitaria da parte di tutti gli operatori del settore e lungo tutte le fasi della filiera (produzione, trasformazione, commercializzazione)⁵².

Nel periodo 2022-2025 il Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare ha effettuato numerose attività finalizzate alla tutela del *made in Italy* e alla rintracciabilità degli alimenti provenienti dall'Unione europea e da Paesi terzi. Sono stati eseguiti 1.447 controlli presso aziende agroalimentari (di cui 79 con esito irregolare); riscontrate 68 false o fallaci indicazioni di origine; sequestrati 218.620 chilogrammi/litri di prodotti agroalimentari; contestate sanzioni per un ammontare di 155.471 euro; deferite in stato di libertà 51 persone.

I reati ricorrenti afferiscono alle frodi agroalimentari e, nello specifico, quelle commesse nell'esercizio del commercio (articolo 515 c.p.), alla vendita di prodotti industriali con segni mendaci o usurpando titoli di proprietà industriale (articolo 517 c.p.), alla contraffazione o all'evocazione di prodotti IGP o DOP (articolo 517 *quater* c.p.).

Emerge inoltre dalle informazioni riferite dal Comando che le violazioni amministrative accertate con maggiore frequenza sono riconducibili all'etichettatura sui prodotti non conforme, alle informazioni carenti sull'etichetta (quali ad esempio il Paese di origine dell'alimento o informazioni ingannevoli per il consumatore), all'evocazione di prodotti DOP/IGP e alla carenza di rintracciabilità del prodotto. Segnatamente, “(...) appare opportuno evidenziare che l'aumento della richiesta di prodotti *made in Italy* ha determinato un incremento del valore e del volume

⁵⁰ Audizione del Gen. B. Daniel Melis dell'8 maggio 2024.

⁵¹ Decreto Del Presidente Del Consiglio Dei Ministri 16 Ottobre 2023, n. 178, “Regolamento recante la riorganizzazione del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste a norma dell'articolo 1, comma 2, del decreto-Legge 22 aprile 2023, n. 44, convertito, con modificazioni, dalla Legge 21 giugno 2023, n. 74”.

⁵² Rif. Doc. 104/1 del 8 maggio 2024 (Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare).

dell'export italiano, contribuendo al fenomeno della nazionalizzazione, illecita, di prodotti provenienti dall'estero (UE/non UE). Si soggiunge che, anche al fine di predisporre mirati e qualificati controlli atti a contrastare il predetto fenomeno di illecita nazionalizzazione, è stata istituita una Cabina di Regia in seno al Ministero dell'Agricoltura della Sovranità Alimentare e delle Foreste al fine di favorire lo scambio info-operativo tra tutti gli Enti che, a vario titolo, esercitano l'attività di controllo nel settore agroalimentare, e di aumentare l'efficacia dell'azione di contrasto”⁵³.

Sul versante della tutela della salute pubblica opera il Comando Carabinieri per la Tutela della Salute (NAS), i cui compiti - come si è detto - comprendono, tra gli altri, la vigilanza e il controllo sulla produzione e la vendita di sostanze alimentari, la prevenzione e repressione delle frodi e delle sofisticazioni alimentari, nonché la verifica sulla produzione, la vendita e l'utilizzo dei prodotti fitosanitari. Il NAS è inserito quale punto di contatto nella rete di gestione dei sistemi di allerta rapido dei Paesi membri dell'Unione europea, tra i quali il RASFF (*Rapid Alert System for Food and Feed*), ad esempio, permette un rapido scambio di informazioni e un'efficace azione di contrasto e contenitiva per le criticità relative ad alimenti e mangimi prodotti e/o importati sul territorio comunitario. La collaborazione internazionale con altre istituzioni sovranazionali, quali Europol e Interpol, permette di contrastare attività illecite di rilevanza penale che le ordinarie autorità di sicurezza alimentare non possono combattere efficacemente da sole⁵⁴.

Tale duplice attribuzione di competenze è coerente con il concreto atteggiarsi delle frodi alimentari, raggruppabili in due macro tipologie, vale a dire frodi sanitarie e frodi commerciali, le prime riconducibili a quelle condotte fraudolente che incidono direttamente sulla tutela della salute pubblica (es. manipolazioni degli alimenti che diventano nocivi, determinando un sicuro danno alla salute); le seconde riguardanti la genuinità degli scambi commerciali e in particolare le pratiche illecite che determinano un profitto all'autore, con conseguente danno di natura economica al consumatore.

In sede di audizione è stato inoltre precisato, dal comandante del Comando Tutela per la Salute dell'Arma dei Carabinieri, che il panorama dei fenomeni criminali orientati alla contraffazione può essere connotato sia da un *modus operandi* ordinario, con ciò alludendo ad azioni operative limitate e semplici, sia da metodologie più strutturate, generalmente facenti capo ad un'articolazione più complessa, che aggredisce un ampio mercato, nazionale ed

⁵³ Rif. Doc. 411/2 del 22 maggio 2025 (Arma dei Carabinieri).

⁵⁴ Audizione del Gen. B. Raffaele Covetti del 10 settembre 2025

internazionale, in grado di operare lungo tutta la filiera, dalla produzione alla distribuzione, agendo anche nei settori della falsificazione, dell'adulterazione e della manodopera irregolare⁵⁵.

Nel triennio 2022-2025 le sanzioni penali contestate dai Nuclei Antisofisticazione e Sanità (N.A.S.) sono state in totale 220 per quanto attiene alle frodi alimentari sanitarie (artt. 440, 442, 444 c.p.), di cui 81 sugli oli e grassi, mentre sono 1017 le frodi commerciali contestate (artt. 515, 516, 517, 517-*quater*), delle quali 207 per il settore oli e grassi. Nello stesso triennio è stata attivata la procedura prescrittiva/estintiva prevista dall'articolo 12-*ter* della Legge n. 283 del 1962, per un totale di 667 sanzioni penali contestate, di cui 60 per il settore oli e grassi (vedasi tabelle seguenti)⁵⁶.

Comparto (triennio 2022-2025)	Frodi alimentari sanitarie (artt. 440, 442, 444 c.p.)
	Nr. Sanzioni penali contestate
Oli e grassi	81
Prodotti ittici	35
Latte e derivati	32
Carni ed allevamenti	21
Farine, Pane e Pasta	16
Alimenti vari	15
Ristorazione	10
Prodotti fitosanitari per l'agricoltura	9
Alimenti dietetici	1

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ Rif. Doc. 521/002 del 20 ottobre 2025 (Comando Carabinieri per la Tutela della Salute).

Acque e Bibite	0
Conserve alimentari	0
Vini e Alcolici	0
TOTALE	220

Comparto (triennio 2022-2025)	Frodi commerciali sanitarie (artt. 515, 516, 517, 517- <i>quater</i> c.p.)
	Nr. Sanzioni penali contestate
Ristorazione	256
Oli e grassi	207
Alimenti vari	137
Farine, Pane e Pasta	104
Latte e derivati	104
Vini e Alcolici	89
Prodotti ittici	53
Carni ed allevamenti	44
Prodotti fitosanitari per l'agricoltura	12
Acque e Bibite	5
Alimenti dietetici	3
Conserve alimentari	3
TOTALE	1.017

Le procedure di campionamento di alimenti e mangimi sono effettuate nei modi e nelle

forme indicate nel D.lgs. 2 febbraio 2021, n. 271, che adegua la normativa nazionale alle disposizioni del Regolamento (UE) 2017/625. Le analisi di matrici alimentari contraffatte vengono eseguite presso i laboratori ufficiali da personale tecnico non effettivo al Comando Carabinieri per la Tutela della Salute⁵⁷. In ossequio a quanto disposto da specifica circolare del Ministero della Salute⁵⁸, l'individuazione dei metodi e delle modalità di campionamento, di analisi e diagnosi di laboratorio da utilizzare nel contesto dei controlli ufficiali avviene in conformità a quanto previsto dalla normativa comunitaria⁵⁹, con particolare riferimento alla garanzia del valore legale e alla validità scientifica e tecnica del campione.

Si riportano di seguito le principali attività condotte dall'Arma dei Carabinieri (CUFA e NAS), nel periodo 2022-2025:

- in data 17 gennaio 2022, il Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare deferiva in stato di libertà, in provincia di Modena, il rappresentante di un prosciuttificio, cui venivano contestati i reati di frode in commercio aggravata e contraffazione di prodotti tutelati e di sigilli o strumenti destinati a pubblica autenticazione, per avere detenuto ai fini di vendita prosciutti recanti falsamente i contrassegni a fuoco “San Daniele” e “Parma”;
- nel corso del mese di febbraio 2022, nella provincia di Milano, veniva contestato a un'impresa alimentare di ingenerare confusione nel consumatore mediante l'impiego, nell'ambito della produzione di risotto e pasta, di diciture evocative della DOP “Parmigiano Reggiano”. All'esito dell'intervento venivano sottoposti a sequestro amministrativo 20.668 confezioni di prodotto finito, 74.880 astucci di imballaggio e 6.893 chilogrammi di semilavorato, per un valore commerciale complessivo di 90.000 euro, ed elevate sanzioni amministrative per 13.000 euro;
- il 14 marzo 2022, in provincia di Rimini, il Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare procedeva al deferimento in stato di libertà del rappresentante legale di una società che commercializzava prodotti ortofrutticoli recanti l'indicazione “origine Italia”, benché gli stessi fossero, in realtà, di provenienza extra-UE. Nel corso dell'operazione venivano posti sotto sequestro 800 chilogrammi di merce;

⁵⁷ Individuati a norma degli artt. 9 e 15 del precedente Decreto e secondo i parametri di cui all'articolo 37 del Regolamento 625/2017.

⁵⁸ Direzione Generale per l'Igiene e la Sicurezza degli Alimenti e la Nutrizione e Direzione Generale della Sanità Animale e dei Farmaci Veterinari datata 22/05/2025 avente ad oggetto “*Controperizia e controversia - artt. 7 e 8 del D.lgs. 21 aprile 2021, n. 27, indicazioni applicative*”.

⁵⁹ Dall'articolo 34 del Regolamento (UE) 625/2017 e dal Capo IV, punto 2.2.1 della Comunicazione della Commissione (2022/C/467/02) relativa all'attuazione del medesimo Regolamento.

- nel marzo 2024, in provincia di Viterbo, il Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare procedeva al deferimento in stato di libertà del rappresentante legale di un'azienda che aveva commercializzato, qualificandoli come tartufi freschi italiani, esemplari di provenienza irachena e spagnola;
- il 4 giugno 2024, in provincia di Torino, veniva sottoposto a sequestro, presso lo stabilimento di produzione di una società, un quantitativo di 57.000 confezioni tra frutta disidratata, semi e barrette energetiche - per complessivi 2.100 chilogrammi e un valore commerciale stimato in 120.000 euro - in ragione della violazione della disciplina unionale e nazionale in materia di etichettatura di prodotti alimentari di provenienza estera. L'operazione si concludeva con l'elevazione di 24 sanzioni amministrative per un importo totale di 48.000 euro;
- il 12 giugno 2024, il Nucleo Carabinieri Forestale di Formicola (CE), su delega della Procura della Repubblica di Isernia, eseguiva una perquisizione nei locali di una ditta attiva nel commercio di miele, procedendo al sequestro di 7.080 chilogrammi di prodotto in relazione al quale il titolare non era in grado di esibire la documentazione comprovante la tracciabilità, sussistendo il sospetto di intervenuta adulterazione e miscelazione con mieli di origine extra-UE;
- il 4 ottobre 2024, in Verona, il Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare, all'esito degli accertamenti esperiti, deferiva in stato di libertà per frode nell'esercizio del commercio il legale rappresentante di una riseria, sottoponendo contestualmente a sequestro 102.000 kg di riso la cui etichettatura presentava anomalie e ulteriori 4.510 kg di riso di origine vietnamita indebitamente qualificato come italiano, per un valore complessivo di 818.000 euro;
- il 18 dicembre 2024, a conclusione di accertamenti finalizzati alla protezione dei prodotti a marchio tutelato e del *made in Italy*, il Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare deferiva in stato di libertà il legale rappresentante di un conservificio, ritenuto responsabile del reato di frode in commercio per aver immesso sul mercato prodotti che, per origine e qualità, risultavano non conformi alle indicazioni riportate in etichetta. Nello specifico, era emerso che presso il laboratorio aziendale venivano confezionate e poste in vendita conserve dichiarate a base di "Cipolla rossa di Tropea

- I.G.P.”, laddove la materia prima impiegata era costituita da cipolla di origine egiziana⁶⁰.
- Il NAS di Bari, nel luglio 2023, portava a compimento un’attività investigativa avviata nel giugno 2021 a seguito di episodi di intossicazione alimentare che avevano interessato non meno di 33 persone in varie province del territorio nazionale. L’indagine, estesa alle province di Barletta-Andria-Trani, Bari, Avellino, Salerno, Napoli e Lecce, sfociava nell’esecuzione di un’ordinanza di custodia cautelare nei confronti di 19 soggetti. Il quadro probatorio raccolto consentiva di documentare: l’esistenza di un sodalizio criminale dedito alla commercializzazione di tonno pinna gialla (*Thunnus albacares*) congelato, contraffatto e adulterato mediante trattamento con sostanze non autorizzate dalla disciplina vigente (nella specie, nitriti, nitrati e ascorbati); l’immissione in commercio, ad opera di più aziende ittiche, di ingenti partite di salmone congelato venduto come fresco, nonché di tonno inidoneo al consumo umano per contaminazione da elevati livelli di istamina, e di preparazioni alimentari ittiche prodotte con materie prime scadute; il sistematico occultamento e la falsificazione delle risultanze analitiche sfavorevoli relative ai prodotti ittici, allo scopo di assicurarne la commercializzazione. In pari data veniva data esecuzione a un’ordinanza di sequestro preventivo della somma di euro 5.200.000 - costituente il provento delle condotte illecite - nonché di due imprese ittiche e dei relativi beni aziendali, e a un decreto di perquisizione nei confronti dei 18 destinatari delle misure e di un ulteriore soggetto, dipendente di una delle aziende, con conseguente sequestro di materiale informatico di rilievo investigativo;
 - Il NAS di Perugia, nel gennaio 2024, eseguiva la misura cautelare della custodia in carcere nei confronti dell’amministratore unico di una società della provincia, a seguito della sospensione del regime di semilibertà già disposto nel dicembre 2023. Al predetto veniva addebitato di aver messo in vendita - anche attraverso note piattaforme di commercio elettronico - prodotti alimentari della tradizione natalizia con marchio, qualità e origine difforni da quelli dichiarati, sostituiti con prodotti di minor pregio commerciale e con termine minimo di conservazione fraudolentemente alterato. Già nel corso dell’esecuzione della misura alternativa erano state sottoposte a sequestro 510 referenze (circa 2.000 kg) di prodotti alimentari contraffatti e a blocco sanitario ulteriori 1.715 referenze (circa 1.700 kg) relative a prodotti da forno e dolciari (panettoni, colombe, biscotti, creme spalmabili e simili) con TMC (termine minimo di conservazione) superato, per un valore complessivo stimato in 65.000 euro;

⁶⁰ Rif. Doc. 411/2 del 22 maggio 2025 (Arma dei Carabinieri).

- Il NAS di Milano, nel gennaio 2024, a seguito di un evento letale di anafilassi occorso a una donna dopo l'ingestione di un tiramisù presentato come vegano, eseguiva due misure cautelari interdittive - consistenti nel divieto temporaneo, per la durata di un anno, di esercitare l'attività imprenditoriale inerente alla produzione, fabbricazione, conservazione, stoccaggio e commercializzazione di prodotti destinati al consumo umano - nei confronti del legale rappresentante di un laboratorio dolciario milanese e dell'addetta alle preparazioni con funzioni di responsabile H.A.C.C.P. Le analisi condotte sul residuo del pasto ingerito dalla vittima - ed estese alle confezioni del medesimo lotto sequestrate a seguito dell'intervento del NAS, che aveva contestualmente promosso la procedura di richiamo immediato su scala nazionale e unionale - avevano evidenziato la presenza di proteine del latte in quantità "da ingrediente". I ripetuti accessi ispettivi, condotti anche in coordinamento con l'Autorità Sanitaria, e il complesso dell'attività di indagine consentivano di sottoporre all'Autorità Giudiziaria le seguenti risultanze: gravissime carenze nella formazione specifica del personale in materia di sicurezza alimentare, con la creazione postuma di un registro che attestava falsamente l'avvenuta formazione; assenza di procedure operative dedicate alla produzione di alimenti vegani, nozione della quale i dipendenti addetti alla produzione non avevano contezza; promiscuità nella gestione delle materie prime impiegate nella linea tradizionale e in quella vegana, custodite anche in contenitori privi di etichettatura identificativa. In conseguenza del provvedimento interdittivo, veniva disposta la chiusura del laboratorio, stante l'impossibilità di assicurare la continuità aziendale in assenza delle necessarie figure professionali;
- Il NAS di Padova, nel periodo compreso tra l'ottobre 2022 e l'ottobre 2024, portava a termine un'articolata indagine culminata nell'esecuzione di 5 arresti - due dei quali in forza di mandato di arresto europeo spiccato dall'Autorità Giudiziaria rumena - e nella denuncia di 36 persone per associazione a delinquere, falsificazione di documenti e truffa. Il gruppo criminale, avente carattere transnazionale e basi operative in Italia e in Romania, aveva introdotto e commercializzato sul territorio italiano fertilizzanti e fitosanitari recanti marchi falsificati di provenienza cinese, servendosi di una rete di società costituite *ad hoc*. I prodotti, presentati come leciti allo scopo di eludere i controlli doganali (mediante apposizione di etichette contraffatte riconducibili ad aziende agro-farmaceutiche regolarmente autorizzate), contenevano in realtà principi attivi vietati dalla normativa sia nazionale che unionale. L'operazione si concludeva con il sequestro di oltre 450 tonnellate di sostanze illegali destinate all'impiego agricolo e pericolose per la

salute (per un valore commerciale stimato in circa 15 milioni di euro), di un immobile e di conti correnti, ivi inclusa la tipografia impiegata per la produzione delle etichette contraffatte;

- Il NAS di Torino, tra il marzo 2023 e l'ottobre 2024, nell'ambito di un'inchiesta di portata internazionale, eseguiva 6 mandati di arresto europeo e 16 perquisizioni nei confronti di appartenenti a un'organizzazione criminale con ramificazioni all'estero, dedita al traffico internazionale illecito di bottiglie di vino di altissimo pregio prodotte da rinomate *maisons* vitivinicole francesi e poste in vendita a ignari commercianti al prezzo di mercato (fino a 15.000 euro a bottiglia). L'attività - originata da una segnalazione di Europol, condotta sotto la direzione dell'Autorità Giudiziaria francese in coordinamento con quella italiana - si concludeva con il deferimento di ulteriori 9 soggetti e con il sequestro di un immobile di pregio, 151 bottiglie di vino contraffatto di elevato valore, oltre 5.000 etichette false e denaro contante per un importo superiore a 110.000 euro, per un valore complessivo eccedente 1.650.000 euro. Al vertice del sodalizio era collocato un cittadino di nazionalità russa, il quale si avvaleva della collaborazione di tipografie operanti sul territorio italiano per la produzione dei contrassegni e dei tappi falsificati⁶¹.

4.2.4. La Guardia di Finanza

Numerose sono, come anticipato, le competenze attribuite alla Guardia di Finanza nel contrasto agli illeciti nel settore agroalimentare. Il fondamento normativo primario risiede nell'articolo 2, comma 2, lett. 1, del D.lgs. 19 marzo 2001, n. 68, che ha affidato al Corpo funzioni di polizia economica e finanziaria a tutela del bilancio pubblico, delle Regioni, degli enti locali e dell'Unione europea, nonché compiti di *“prevenzione, ricerca e repressione delle violazioni in materia di diritti d'autore, know-how, brevetti, marchi ed altri diritti di privativa industriale, relativamente al loro esercizio e sfruttamento economico”*

Su questo impianto si è innestato il Decreto del Ministero dell'Interno 15 agosto 2017⁶², recante la *“Direttiva sui comparti di specialità delle Forze di Polizia”*, che ha assegnato alla Guardia di Finanza, in via esclusiva, i compiti di *“accertamento e contrasto delle frodi ai danni del bilancio dell'Unione europea e alla contraffazione dei marchi industriali e alla tutela della proprietà intellettuale nelle frodi agroalimentari”* nonché, in via concorrente, compiti a tutela

⁶¹ Rif. Doc. 521/2 del 20 ottobre 2025 (NAS).

⁶² Decreto del Ministero dell'Interno del 15 agosto 2017 *“Direttiva sui comparti di specialità delle forze di polizia e sulla razionalizzazione dei presidi di polizia”*. Punti 1.5, 1.6.

della proprietà intellettuale nelle frodi alimentari.

La Guardia di Finanza svolge la sua azione di contrasto al fenomeno della contraffazione, anche nel settore agroalimentare, attraverso tre linee direttrici:

- il presidio delle aree doganali, portuali e aeroportuali, in sinergia con gli uffici dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli;
- il controllo economico del territorio, del mare e degli spazi aerei sovrastanti;
- l'attività investigativa in senso stretto, finalizzata alla disarticolazione della filiera del falso e all'aggressione patrimoniale dei sodalizi criminali.

Tra i reparti speciali della Guardia di Finanza è inquadrato il Gruppo Anticontraffazione e Sicurezza Prodotti, costituito nell'ambito del Nucleo Speciale beni e servizi, che collabora con il Ministero delle imprese e del *Made in Italy* e con il Ministero dell'Agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste (in particolare con l'ICQRF), attraverso attività di prevenzione e contrasto al fenomeno della contraffazione, tutela del *made in Italy* e diritti d'autore, garantendo la sicurezza dei prodotti in commercio.

Come riportato in sede di audizione dal Comandante del Nucleo Speciale beni e servizi: *“...i reati agroalimentari si concretizzano quasi sempre in condotte fraudolente consistenti nella falsificazione e camuffamento del prodotto, attraverso la sostituzione di alimenti di qualità scadenti con analoghi apparentemente autentici, nella falsificazione delle etichettature, nelle movimentazioni solamente cartolari della merce, tramite triangolazioni di comodo basate sull'impiego di imprese fantasma, nell'utilizzo di una doppia documentazione di accompagnamento dei prodotti alimentari durante le fasi di trasporto e consegna (documentazione cartacea, che viene strappata), nelle false annotazioni contabili e nelle non veritiere registrazioni al SIAN (Sistema informativo agricolo nazionale); peraltro, mentre le fatture sono elettroniche, la documentazione di accompagnamento è cartacea. Tramite le sopracitate operazioni illecite si immettono sul mercato prodotti la cui origine, provenienza e qualità risultano gravemente e pericolosamente alterate, contraffatte, con inevitabili riflessi e ricadute in termini di sicurezza economico-finanziaria, di rispetto delle regole di concorrenza tra imprese e di salute dei cittadini”*⁶³.

Nel settore agroalimentare, nel periodo 2022-2024 i Reparti della Guardia di Finanza hanno svolto 1.257 interventi che hanno portato al sequestro di circa 25.700 tonnellate e 16

⁶³ Audizione del Gen. B. Crescenzo Sciaraffa del 24 settembre 2025

milioni di litri di prodotti oggetto di contraffazione e frode commerciale. Sono stati deferiti all'Autorità giudiziaria 342 soggetti, per le violazioni di cui agli articoli 473 (Contraffazione, alterazione o uso di marchio segni distintivi ovvero di brevetti, modelli e disegni), 474 (introduzione nello Stato e commercio di prodotti con segni falsi), 515 (Frode nell'esercizio del commercio), 517 (Vendita di prodotti industriali con segni mendaci), 517-ter (Fabbricazione e commercio di beni realizzati usurpando titoli di proprietà industriale) e 517-quater (Contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari) del codice penale e dell'articolo 4, comma 49, della Legge 24 dicembre 2003, n. 350⁶⁴.

Tra le operazioni di maggiore rilievo condotte dal Nucleo Speciale Beni e Servizi della Guardia di Finanza, congiuntamente all'ICQRF⁶⁵, si segnalano:

- “*KW 2022*”, finalizzata alla tutela del *made in Italy*, con riguardo alla commercializzazione di prodotti recanti falsi o fallaci indicazioni di provenienza e alla contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine, con particolare riferimento al kiwi nelle sue differenti varietà commerciali. La progettualità ha previsto l'esecuzione di 12 interventi, in esito ai quali sono stati segnalati amministrativamente 4 soggetti alla competente Autorità;
- marzo 2022 - gruppo pronto impiego di Torino: sequestro di spezie con false indicazioni di origine. Il Reparto ha sequestrato oltre 43 tonnellate di spezie (cannella, curcuma, chiodi di garofano, ginepro, maggiorana, origano, pepe di varie specie e sale), recanti indicazioni mendaci di origine italiana ma in realtà prodotte in Turchia, Cina, Vietnam, India, Egitto, Guatemala, Polonia, Madagascar e Indonesia, oltre a 10 linee industriali adibite alla lavorazione. Le indagini hanno consentito di ricostruire l'intera filiera, individuando importatore e distributore. Tre soggetti sono stati segnalati all'A.G. per i reati di cui agli artt. 515 e 517 c.p. in relazione all'articolo 4, comma 49, L. 350/2003 ⁶⁶;
- giugno 2023 - gruppo pronto impiego di Torino: sequestro di generi alimentari preconfezionati. Sequestrate circa 140 tonnellate di generi alimentari preconfezionati

⁶⁴ Rif. Doc. 369/2 del 15 aprile 2025 (Guardia di Finanza).

⁶⁵ La collaborazione tra la Guardia di Finanza e l'ICQRF è regolamentata da un Protocollo d'intesa. In virtù di tale collaborazione, il Nucleo Speciale beni e servizi della Guardia di Finanza ed il Nucleo Speciale antitrust possono utilizzare i dati e gli elementi acquisiti nell'ambito dei propri compiti istituzionali per orientare e potenziare l'azione di prevenzione, ricerca e repressione degli illeciti economici e finanziari nel settore. Inoltre, al fine di condurre operazioni di prelievo campioni, vengono effettuati interventi congiunti dai Reparti della Guardia di Finanza e dai funzionari dell'ICQRF.

⁶⁶ Rif. Doc. 369/2 del 15 aprile 2025 (Guardia di Finanza).

(funghi, olive, pomodori e verdure), riportanti segni e simboli tipici del *made in Italy* ma in realtà prodotti in Spagna, Ungheria e Paesi Bassi. L'attività ha ricostruito l'intera filiera distributiva, individuando un deposito in provincia di Pistoia. L'illecito profitto è stato stimato in circa 4 milioni di euro. Sequestrate 3 linee industriali per il confezionamento e oltre 1 milione di etichette recanti mendaci indicazioni di origine. Due soggetti segnalati all'A.G. per i reati di cui agli artt. 515 e 517 c.p. in relazione all'articolo 4, comma 49, L. 350/2003⁶⁷;

- anno 2024: azione a progetto nel settore vitivinicolo denominata “*Vinum Mentitum 2024*”. L'operazione, elaborata dal Nucleo Speciale beni e servizi era finalizzata alla tutela del *Made in Italy* e alla protezione dei consumatori, attraverso il contrasto agli illeciti connessi alla commercializzazione di prodotti recanti false indicazioni geografiche e/o denominazioni di origine, certificate come DOP o IGP, DOC, DOCG, IGT. Tale attività ha previsto l'esecuzione di 25 interventi a cura dei reparti territorialmente competenti. L'esito dei controlli ha permesso di accertare la quasi totalità di irregolarità (24 su 25) dei soggetti oggetto di ispezione. I prodotti sono stati sequestrati amministrativamente (ex articolo 13, Legge 689/81) per un totale di circa 2,5 milioni di litri di vino e segnalate all'autorità amministrativa 24 persone. L'attività ha poi consentito la regolarizzazione delle violazioni riscontrate e/o declassamento o riclassificazione del prodotto ottenuto da superfici irregolari⁶⁸;
- marzo-aprile 2024 - Compagnia di Gallipoli: sequestro di angurie e patate con false indicazioni di provenienza. Nell'ambito di attività ispettive congiunte con l'ICQRF, 8,8 tonnellate di angurie recanti false indicazioni della zona di provenienza, commercializzate come di origine e coltivazione italiana, risultavano in realtà provenienti dalla Grecia, con *packaging* ingannevole riportante simbologie italiane. Il rappresentante legale è stato segnalato all'A.G. per i reati di cui agli artt. 515 e 517 c.p. in relazione all'articolo 4, comma 49, L. 350/2003. Emerse anche violazioni amministrative sulla tracciabilità degli alimenti, con sequestro amministrativo di oltre 1,8 tonnellate di carciofi e circa 1500 kg di olio di oliva sfuso e in lattine privi di etichettatura; circa 33 tonnellate di patate provenienti dalla Francia, sottoposte a un trattamento che prevedeva lavaggio e immersione in vasconi contenenti terra rossa locale per farle apparire come prodotti locali salentini, con *packaging* ingannevole. Il rappresentante legale è stato segnalato all'A.G.

⁶⁷ Rif. Doc. 369/2 del 15 aprile 2025 (Guardia di Finanza).

⁶⁸ Rif. Doc. 502/001 del 24 settembre 2025 (Guardia di Finanza).

per i medesimi reati⁶⁹;

- marzo - novembre 2024: controlli congiunti della Guardia di Finanza e Capitaneria di Porto sulla filiera ittica. Eseguiti 80 controlli, con una percentuale di irregolarità superiore al 60%. In 50 casi sono state rilevate criticità, con segnalazione di 54 responsabili (52 all'Autorità amministrativa, 2 all'A.G.), sequestro amministrativo di 144.683,82 kg di prodotti ittici, 59 kg di prodotti alimentari, 27,70 litri di prodotti vari, 2 celle freezer; sequestro penale di 163,10 kg di alimenti, un'area di circa 1.000 mq e un manufatto tipo container. Sospese alcune attività commerciali ⁷⁰;
- novembre 2024 - Nucleo PEF Torino: Operazione “*Via dei semi*”. Indagine su scala nazionale riguardante la commercializzazione di 800 specie di sementi da orto (principalmente semi di pomodoro, peperoncino e fagiolini) di origine extra-europea. Le sementi, provenienti prevalentemente da Cina, India, Ungheria e Tanzania, venivano confezionate in Italia con imballi riportanti la bandiera tricolore e indicazioni che richiama-vano le Regioni di provenienza nonché denominazioni agroalimentari tradizionali (pomodoro costoluto fiorentino, pomodoro San Marzano, “*verdure sardo*”, zucca trombetta d'Albenga, fagiolino “*stortino*” di Trento, peperoncino calabrese). Sequestrate oltre 263 tonnellate di sementi (poi diventate oltre 270 tonnellate complessive nel prosieguo delle indagini), confezionate in circa 1,9 milioni di buste, e 29 macchinari industriali utilizzati per il confezionamento. Valore stimato: oltre 38 milioni di euro. Un soggetto segnalato all'A.G. per il reato di cui all'articolo 517 c.p. in relazione all'articolo 4, comma 49, L. 350/2003⁷¹;
- 19 settembre 2025 - Nucleo PEF Foggia: sequestro di oltre 1.300.000 litri di vino. In collaborazione con l'ICQRF Puglia e Basilicata e su impulso del Nucleo Speciale Antitrust, è stato eseguito un sequestro amministrativo di vino rosso privo di tracciabilità prodotto da una società di capitali operante nel settore vitivinicolo. Il quantitativo sequestrato - oltre 1.300.000 litri - presentava un valore commerciale stimato in oltre 4.300.000 euro. Il provvedimento ablativo è scaturito dal controllo delle giacenze di magazzino, che ha rivelato una significativa eccedenza di prodotto non giustificata

⁶⁹ Rif. Doc. 369/2 del 15 aprile 2025 (Guardia di Finanza).

⁷⁰ Rif. Doc. 502/001 del 24 settembre 2025 (Guardia di Finanza).

⁷¹ Rif. Doc. 502/001 del 24 settembre 2025 e Doc. 369/2 del 15 aprile 2025 (Guardia di Finanza).

rispetto alle registrazioni ufficiali⁷².

4.2.5. Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF)

L'ICQRF - uno dei tre Dipartimenti in cui si articola il MASAF – è, come anticipato, l'organo tecnico di controllo nazionale del comparto agroalimentare, che si avvale di propri laboratori specializzati, esercitando un'attività ispettiva, analitica e sanzionatoria⁷³, ed esercita funzioni di polizia amministrativa e giudiziaria nel settore agroalimentare, assicurando che le produzioni italiane rispettino i disciplinari di qualità e i principi di leale concorrenza⁷⁴.

L'ICQRF svolge controlli ufficiali (ispezioni, analisi chimiche, audit e verifiche, anche nel commercio elettronico) ai sensi del Regolamento (UE) 2017/625 e del D. Lgs. 2 febbraio 2021, n. 27, operando come organo tecnico di polizia giudiziaria e applicando le sanzioni previste dalla Legge 24 novembre 1981, n. 689⁷⁵.

Ai sensi dell'articolo 8, D.lgs. 198/2021, l'ICQRF è designato quale autorità nazionale di contrasto deputata all'attività di accertamento delle violazioni in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese della filiera agricola e alimentare, con poteri di indagine d'ufficio o su denuncia, richiesta di informazioni, ispezioni *in loco* senza preavviso, accertamento delle violazioni e irrogazione delle sanzioni. L'ICQRF è altresì l'autorità italiana di contatto per la protezione delle Indicazioni Geografiche nel settore vitivinicolo (articolo 40, Regolamento UE 2018/273) e per il settore agroalimentare (articolo 36, Regolamento UE 1151/2012), nonché *Food Fraud Contact Point* nella rete europea sulle frodi alimentari (articolo 103, Regolamento UE 2017/625).

Sul piano organizzativo, l'ICQRF si articola a livello centrale in tre Direzioni Generali, mentre a livello periferico conta 32 Uffici territoriali e 6 Laboratori accreditati⁷⁶.

Nel triennio 2022/2024, l'ICQRF ha eseguito, sui prodotti a indicazione geografica, un totale di 47.880 controlli sulle produzioni DOP e IGP (di cui 37.852 ispettivi e 10.028 analitici) e 1.604 rilievi da controlli su piattaforme *e-commerce* o da attività *ex officio* di evocazione o usurpazione dell'indicazione geografica. Nel medesimo triennio sono state gestite dal

⁷² *Ibidem*.

⁷³ Rif. Doc. 41/2 del 25 gennaio 2024 (MASAF).

⁷⁴ Audizione del dottor Schiavone dell'11 novembre 2025.

⁷⁵ Rif. Doc. 737/2 del 25 maggio 2026.

⁷⁶ Rif. Doc. 737/2 del 25 maggio 2026.

Dipartimento, nell'ambito della cooperazione europea di cui è *Food Fraud Contact Point* (FFCP), circa 172 segnalazioni di possibili frodi commerciali riguardanti prodotti quali: Prosecco, Prosciutto di San Daniele, delle Venezie, Parmigiano Reggiano, Aceto Balsamico di Modena, Limone Costa d'Amalfi, Culatello di Zibello, Oli EVO Sicilia e Riviera Ligure, Pistacchio verde di Bronte, Brunello e Rosso di Montalcino, Burrata di Andria, Provolone del Monaco e Provolone Valpadana⁷⁷.

Nel medesimo triennio, con riferimento alle violazioni elevate nel settore delle DOP, IGP e STG, sono state notificate 9.180 contestazioni amministrative, di cui 2.571 definite mediante pagamento in misura ridotta (28% del totale), con un beneficio all'Erario di oltre 3.350.000 euro; sono state emesse 784 ordinanze di ingiunzione (di cui 515 ex D. Lgs. 297/2004 e 269 ex L. 238/2016), per un gettito erariale di 3.279.655 euro; sono state trasmesse 95 comunicazioni di notizia di reato alle competenti Autorità Giudiziarie (42 per articolo 515 c.p., 28 per articolo 517-*quater* c.p., 17 per artt. 516 e 517-*bis* c.p.); e sono stati sequestrati 10,7 milioni di kg di prodotti alimentari falsamente indicati come a indicazione geografica, per un valore complessivo stimato in 39,3 milioni di euro (di cui oltre 17 milioni da sequestri amministrativi e circa 22 milioni da sequestri penali)⁷⁸.

Tra le operazioni più significative si segnalano:

- Anno 2023 - 2024: Operazioni “*BAD DRINK 1 e 2*”. L'unità investigativa centrale dell'ICQRF, congiuntamente alla Guardia di Finanza di Napoli e sotto il coordinamento della procura della Repubblica di Napoli Nord, ha concluso due complesse operazioni di polizia giudiziaria, che hanno portato all'applicazione di 12 misure cautelari personali (3 in carcere e 9 ai domiciliari) e all'esecuzione di 19 perquisizioni. Le indagini hanno disvelato l'esistenza di un gruppo criminale organizzato dedito alla contraffazione di *Champagne* di note marche, alcol e liquori. Sono stati sequestrati beni mobili e immobili per oltre 10 milioni di euro, 250.000 euro per imposte evase, circa 2.000 bottiglie di *Champagne*, 9.000 bottiglie di liquori contraffatti o rubati, 2.800 litri di alcol di contrabbando, circa 300.000 contrassegni di Stato falsi e un notevole quantitativo di cliché falsi. Il corollario di reati contestati comprende gli artt. 416, 440, 453, 473, 474-*ter*, 515, 516, 517-*bis*, 517-*quater*, comma 3, 648, 648-*ter* c.p., nonché violazioni al T.U. accise e al D. Lgs. 74/2000. Un'ulteriore ordinanza ha portato all'arresto di ulteriori 6

⁷⁷ Rif. Doc. 535/2 del 28 ottobre 2025 (ICQRF).

⁷⁸ *Ibidem*.

soggetti⁷⁹;

- Anno 2024: l'ufficio ICQRF Italia centrale e i Carabinieri del NAS di Roma, sotto la direzione della procura della Repubblica di Tivoli, hanno eseguito un decreto di sequestro preventivo riguardante uno stabilimento per l'imbottigliamento nella provincia di Roma, accertando: la produzione e commercializzazione di vini sofisticati con aggiunta di acqua e zuccheri; la vendita di vini comuni etichettati fraudolentemente come DOP o IGP; l'attivazione di uno stabilimento enologico clandestino.

In un'altra operazione, è stato eseguito un decreto di sequestro preventivo relativo alla totalità delle quote societarie di due soggetti giuridici, con divieto di esercitare attività imprenditoriale nel settore agroalimentare per i soci.

Ulteriori operazioni dell'Ufficio ICQRF Italia Sud-Est in Puglia hanno portato al sequestro di ingenti quantitativi di vini IGP Puglia Primitivo, IGP Salento Primitivo e Primitivo di Manduria DOP, per un totale di 13.113.000 kg di prodotti (tra vini, mosti e prodotti a monte), per un valore di oltre 7.300.000 euro, a causa della totale inattendibilità della documentazione giustificante le introduzioni delle uve. Le operazioni sono state condotte, in alcuni casi, congiuntamente ai militari del Nucleo PEF della Guardia di Finanza di Foggia o dei Carabinieri del Reparto tutela agroalimentare di Salerno.

Sono state segnalate anche le seguenti ulteriori operazioni da parte dell'ICQRF:

- l'unità investigativa centrale, congiuntamente alla Guardia di Finanza, sotto la direzione della procura di Ravenna, ha eseguito 7 perquisizioni, con sequestro di circa 73.000 hl di mosti e vini (valore: circa 8.000.000 di euro). Segnalati 4 soggetti per intestazione fittizia di beni, falsità in atti e frode;
- provincia di Asti: sequestrati 42 hl di vino atto a DOCG in supero, non giustificati dalla documentazione di cantina, per un valore di euro 82.500;
- provincia di Chieti: sequestrati 160.000 litri di vini IG presso uno stabilimento enologico: le indicazioni sui recipienti di cantina non consentivano di identificare il contenuto mediante il registro telematico. Valore commerciale: euro 160.000;
- Umbria: accertato illecito commercio, quasi esclusivamente extra-nazionale, di olio di origine comunitaria spacciato come italiano, nonché vendita di miscele di oli di semi e oli

⁷⁹ *Ibidem.*

vergini di oliva come olio extra vergine di oliva italiano;

- province di Isernia e Frosinone: sequestro di 6.900 kg di miele e 7.000 kg di sostanze zuccherine destinate all'alimentazione delle api, per mancanza di tracciabilità. Valore: circa euro 140.000;
- provincia di Chieti: sequestrati circa 7.000 litri di alcol, 300.000 litri di prodotti vitivinicoli non giustificati e circa 290 q di saccarosio. Valore: circa euro 100.000;
- attività congiunta con la Guardia di Finanza di Gallipoli: sequestro penale per frode in commercio: 33.500 kg di patate francesi commercializzate come italiane. Valore: euro 56.000;
- Veneto: controlli congiunti con la Guardia di Finanza presso due stabilimenti: verificati ammanchi di olio superiori a 72.000 kg rispetto alle giacenze contabili sui registri telematici;
- collaborazione con la Guardia di Finanza di Asti: sequestrati 550 hl di vino atto a diventare DOCG/DOC, 300 hl di vino rosso e 300 bottiglie di Barbera d'Asti. Valore complessivo: euro 42.000;
- provincia di Udine: bloccata produzione fittizia rivendicata su circa 43 ha di Prosecco, in realtà completamente improduttivi per attacco di flavescenza dorata. Produzione individuata (7.740 q di uva, pari a circa 6.000 hl) inviata in distilleria;
- provincia di Taranto: congiuntamente con NAS, sequestrate bevande spiritose con irregolarità nell'etichettatura. Valore: circa euro 1.000.000;
- Umbria: sequestrati 1.748 kg di cipolle fraudolentemente dichiarate "cipolla di Cannara" (PAT) e 22.000 etichette illecite;
- provincia di Foggia: con i Carabinieri Forestali di Cerignola e ASL Foggia, sequestrati prodotti fitosanitari non autorizzati per euro 220.000. L'attività è proseguita a ottobre con sequestro di fitosanitari revocati dal Ministero della Salute per euro 450.000;
- Veneto: operazione agosto-ottobre, sequestrati oltre 3.500 hl di vino e scoperti oltre 640.000 kg di uva prodotte su superficie vietata non iscritta nello schedario viticolo;
- provincia di Bologna: accertamenti congiunti con la Guardia di Finanza, sequestro di circa 49.000 litri di vino a DOP e IGP e circa 1.400 bottiglie di vini DOC, per assenza di documentazione giustificativa e irregolare etichettatura;

- località marine della Toscana: bloccato commercio fraudolento di olio extra vergine di oliva risultato invece miscele di oli di oliva e semi con oli di sansa o colorati con clorofilla e aggiunte di olio vergine;
- Sicilia: sequestro di 7.000 kg di semilavorato sfarinato di seme di carruba, privo di tracciabilità;
- operazione Puglia - vini DOP: (con NAC), sequestrati oltre 3.600 hl di vini a denominazione e non, per esuberi in cantina rispetto ai dati contabili. Valore: oltre euro 1.300.000;
- operazione Basilicata - Aglianico del Vulture: sequestro di circa 7.800 bottiglie di vino DOC Aglianico del Vulture (valore: euro 93.000) per irregolarità in etichetta e, per il prodotto bio, residui di fitosanitari non consentiti⁸⁰;
- l'ufficio ICQRF Italia Sud-Est, congiuntamente alla Guardia di Finanza di Andria e Barletta, ha sequestrato 220.000 kg di olio extravergine d'oliva per un valore di circa 1.300.000 euro, per consistenti carenze nella tracciabilità e sensibili discrepanze tra le giacenze contabili desunte dai registri telematici e quelle fisiche rilevate nei magazzini. Parallelamente, in collaborazione con il Nucleo Speciale beni e servizi della Guardia di Finanza, sono state sequestrate oltre 380 tonnellate di olio per un valore di oltre 2 milioni di euro. Su 81 campioni prelevati, 13 sono risultati irregolari alle analisi specialistiche, con la segnalazione di 17 soggetti per gravi violazioni relative alla falsa o mancata indicazione dell'origine o alla fraudolenta commercializzazione di olio extra vergine privo delle specifiche qualità dichiarate⁸¹;
- operazione presso l'aeroporto di Milano-Malpensa: l'ICQRF Lombardia e la Guardia di Finanza hanno accertato che una società di ristorazione operante presso lo scalo internazionale utilizzava sistematicamente, da circa un anno, prodotti generici in luogo di ingredienti DOP e IGP dichiarati nei menu (Prosciutto di Parma DOP, Bresaola della Valtellina IGP, Olio EVO "Colline Salernitane" DOP). Tre soggetti sono stati deferiti per i reati di cui agli artt. 515 e 517-bis c.p.⁸²;
- operazione "Kobe Beef": su segnalazione dell'Ambasciata del Giappone a Roma, l'ICQRF ha condotto un'attività di controllo a tutela dell'indicazione geografica

⁸⁰ Rif. Doc. 737/2 del 25 maggio 2026.

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² Rif. Doc. 535/2 del 28 ottobre 2025 (ICQRF).

giapponese “Kobe Beef”, protetta nell’UE in base all’Accordo di partenariato economico UE-Giappone. L’attività ha interessato esercizi di ristorazione e macellerie in sette Regioni del centro-nord Italia. Su 24 operatori controllati, in 23 casi è stato riscontrato l’uso illecito del termine “Kobe” per carne di provenienza diversa, con indicazioni ingannevoli quali “Kobe Beef” o “Kobe Beef style”. Sono state elevate 16 diffide e 7 contestazioni amministrative⁸³.

4.2.6. Il Corpo delle Capitanerie di porto - Guardia Costiera

Il Corpo delle Capitanerie di porto - Guardia Costiera esercita le proprie funzioni in materia agroalimentare in virtù della triplice dipendenza funzionale che ne caratterizza l’assetto ordinamentale. Sotto il profilo che qui interessa, rileva anzitutto la dipendenza dal Ministero dell’Agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste (MASAF), disciplinata dall’articolo 136 del D.lgs. n. 66 del 2010 (Codice dell’ordinamento militare), il quale attribuisce al Corpo, in particolare, le funzioni di: “*direzione, vigilanza e controllo sulla filiera della pesca*” (comma 2, lett. a); “*attività amministrativa in materia di pesca marittima*” (comma 2, lett. b); funzioni di “*centro di controllo nazionale della pesca*” (comma 2, lett. c); “*vigilanza e controllo sull’esatto adempimento delle norme relative alle provvidenze in materia di pesca previste dalla normativa nazionale e comunitaria*” (comma 2, lett. d); e “*verifica della corretta applicazione delle norme sul commercio di prodotti ittici e biologici marini*” (comma 2, lett. e).

A tali previsioni si aggiunge l’articolo 22, D.lgs. n. 4 del 2012, il quale affida alla direzione dei comandanti delle Capitanerie di Porto “*l’attività di controllo sulla pesca, sul commercio e sulla somministrazione dei prodotti di essa, nonché l’accertamento delle infrazioni sono affidati, sotto la direzione dei comandanti delle Capitanerie di Porto, al personale civile e militare dell’Autorità marittima centrale e periferica, alle Guardie di finanza, ai Carabinieri, agli Agenti di pubblica sicurezza ed agli agenti giurati di cui al comma 4*” (comma 3), riconoscendo al personale la qualifica di ufficiali o agenti di polizia giudiziaria (comma 6) e il potere di “*accedere in ogni momento presso le navi, i galleggianti, gli stabilimenti di pesca, i luoghi di deposito e di vendita, commercializzazione e somministrazione e presso i mezzi di trasporto dei prodotti della pesca*” (comma 7).

La Guardia Costiera è l’unica Amministrazione in Europa competente a effettuare controlli sull’intera filiera ittica, “*dal peschereccio fino alla grande distribuzione organizzata*”,

⁸³ *Ibidem*.

come evidenziato anche dal Comandante generale nella memoria resa alla Commissione Agricoltura della Camera il 5 novembre 2025⁸⁴.

Secondo i dati riferiti dal Corpo, durante il 2023 sono stati eseguiti 92.089 controlli su tutta la filiera della pesca, dalla cattura alla distribuzione, alla vendita e alla ristorazione, con l'accertamento di 4.770 violazioni amministrative (per un importo complessivo di circa 8 milioni di euro) e l'inoltro di 182 notizie di reato. Sono state sequestrate 541 tonnellate di prodotto ittico. Le principali criticità hanno riguardato l'assenza di tracciabilità (1.549 illeciti), l'errata o assente etichettatura (370 illeciti) e la mancata osservanza delle prescrizioni del sistema HACCP. Tra gennaio e ottobre 2024 sono stati effettuati 74.628 controlli e 15.405 ispezioni su tutto il territorio nazionale, con l'accertamento di 4.750 illeciti amministrativi e 143 illeciti penali, per un importo complessivo superiore a 7.600.000 euro. Il peso totale dei sequestri ha raggiunto 593.617 kg. La distribuzione geografica evidenzia una maggiore incidenza nelle regioni meridionali (Puglia, Sicilia, Campania) e in Toscana e Liguria⁸⁵. Nei primi dieci mesi del 2025 i controlli effettuati sono stati 67.603 e le ispezioni 15.778, con l'accertamento di 4.108 illeciti amministrativi e 149 illeciti penali, per un valore di circa 6.000.000 di euro. I sequestri hanno raggiunto 360 tonnellate. L'infrazione più frequentemente riscontrata continua a essere la difformità nella tracciabilità ed etichettatura dei prodotti ittici⁸⁶.

Come riferito dal Comandante generale durante l'audizione innanzi alla presente Commissione: *“Tra le violazioni più ricorrenti accertate, emerge quella relativa alla tracciabilità e all'etichettatura dei prodotti ittici nelle diverse fasi della catena commerciale. Una carenza, quella della documentazione attestante la regolarità della cattura e delle informazioni obbligatorie previste, che compromette gli sforzi sia per garantire il made in Italy e una pesca sostenibile in Italia e all'estero, ma anche per consentire al consumatore di autodeterminarsi correttamente nelle scelte al momento dell'acquisto”*⁸⁷.

Tre le operazioni di maggiore rilievo del Corpo delle Capitanerie di porto - Guardia Costiera si richiamano le campagne *“Senza traccia”* e *“Spinnaker”*. In particolare, nel periodo natalizio 2023 è stata condotta l'operazione *“senza traccia”*, focalizzata sulla ristorazione etnica (*“all you can eat”*) e sulla tracciabilità del pescato, alla ricerca di prodotti ittici non genuini o non

⁸⁴ Audizione del Comandante generale del Corpo delle Capitanerie di porto - Guardia Costiera del 5 novembre 2025, presso la XIII Commissione (Agricoltura) della Camera dei deputati.

⁸⁵ Audizione del Comandante generale del Corpo delle Capitanerie di porto - Guardia Costiera del 5 novembre 2025, presso la XIII Commissione (Agricoltura) della Camera dei deputati.

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ Audizione del Comandante generale del Corpo delle capitanerie di porto – Guardia costiera, Amm. Isp. Capo (CP) Nicola Carlone del 9 aprile 2024.

etichettati, spesso provenienti dall'estero. Nel 2024 è stata avviata l'operazione “*Spinnaker*”, con controlli intensivi a terra e in mare per verificare la conformità agli standard di qualità dei prodotti ittici immessi sul mercato, a tutela del *made in Italy* ittico⁸⁸.

⁸⁸ Rif. Doc. 82/1 del 9 aprile 2024 (Guardia Costiera).

CAPITOLO 5: IL REGIME DI PERFEZIONAMENTO ATTIVO NEL SETTORE AGROALIMENTARE, INQUADRAMENTO NORMATIVO E *RATIO*

Il regime di perfezionamento attivo, disciplinato dagli artt. 255 e ss. del Regolamento (UE) 952/2013 (Codice Doganale dell'Unione o CDU), costituisce, come anticipato, un regime doganale sospensivo che consente l'importazione di merci non unionali nel territorio doganale dell'Unione per essere sottoposte a operazioni di lavorazione o trasformazione, senza applicazione di: a) dazi all'importazione; b) altri oneri previsti dalle disposizioni vigenti; c) misure di politica commerciale, salvo quelle che vietino l'entrata o l'uscita delle merci.

Tale regime costituisce una misura eccezionale, destinata ad agevolare lo svolgimento di talune attività economiche mediante sospensione dei dazi doganali, soggetta ad autorizzazione e destinata a concludersi fisiologicamente con la riesportazione dei prodotti compensatori verso Paesi extra-UE. Al termine delle operazioni di perfezionamento, il titolare dell'autorizzazione può decidere se riesportare i prodotti trasformati o immetterli in libera pratica nel mercato comunitario con pagamento di dazio e IVA.

Il principale vantaggio di questo regime è dunque il differimento dei dazi, che consente all'azienda di lavorare merci straniere senza oneri fiscali immediati, e la possibilità di trasformare le merci importate in prodotti finiti destinati all'esportazione, aumentando la competitività delle imprese nazionali⁸⁹.

L'autorizzazione al perfezionamento attivo è rilasciata, a seguito di apposita istanza dell'operatore economico, dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli previa verifica delle condizioni previste dall'articolo 211 del CDU, con particolare riferimento all'esame delle condizioni economiche disciplinate dagli artt. 166 e 167 del Regolamento delegato (UE) 2015/2446.

Segnatamente, per la trasformazione dei prodotti agricoli indicati nell'allegato 71-02, l'articolo 167, par. 1, lett. f), prevede che le condizioni economiche per il regime di perfezionamento attivo sono da considerarsi soddisfatte in una delle seguenti situazioni:

- i) "l'indisponibilità di merci prodotte nell'Unione che hanno lo stesso codice NC a 8 cifre, la stessa qualità commerciale e le stesse caratteristiche tecniche delle merci che si intende importare per le operazioni di trasformazione previste;*

⁸⁹ Rif. Doc. 559/2 del 1 dicembre 2025 (ADM).

- ii) le differenze di prezzo fra i prodotti fabbricati nell'Unione e quelli destinati ad essere importati, ove merci comparabili non possano essere impiegate perché il loro prezzo non renderebbe l'operazione commerciale proposta economicamente sostenibile;*
- iii) gli obblighi contrattuali qualora le merci comparabili non siano conformi ai requisiti contrattuali del paese terzo acquirente dei prodotti trasformati oppure qualora, conformemente al contratto, i prodotti trasformati debbano essere ottenuti da merci destinate ad essere vincolate al regime di perfezionamento attivo per garantire l'osservanza delle disposizioni relative alla tutela della proprietà industriale o commerciale;*
- iv) il valore complessivo delle merci che devono essere vincolate al regime di perfezionamento attivo per richiedente, per anno civile e per ciascun codice NC a otto cifre non supera 150000 EUR.”*

La circolare dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli n. 8/D del 19 aprile 2016⁹⁰, recante disposizioni e istruzioni procedurali di cui al CDU, specifica che, per poter considerare soddisfatte le condizioni economiche per i prodotti agricoli indicati nell'allegato 71-02 del Regolamento (UE) n. 2015/2446 (tra i quali, gli oli d'oliva), è necessario dimostrare la rispondenza a una delle situazioni previste al par. 1, lett. f), punti i), ii), iii), iv), del medesimo articolo 167.

Dal combinato disposto delle norme menzionate discende, quindi, che se si verifica una delle condizioni di cui al par. 1, lett. f), dell'articolo 167 del Regolamento (UE) n. 2015/2446, le condizioni economiche sono da considerarsi soddisfatte, non pregiudicando gli interessi essenziali dei produttori dell'Unione europea.

In particolare, la suddetta circolare dell'Agenzia delle dogane indica l'allora denominato Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali quale soggetto incaricato di attestare, con apposito nulla osta, la corrispondenza dell'operazione a una delle ipotesi di cui all'articolo 167, lett. f) (cfr. p. 95). Il compito del MASAF è, quindi, la valutazione economica finalizzata a verificare se le differenze tra le quotazioni dei prodotti fabbricati nell'UE e i prezzi dei prodotti destinati a essere importati, così come dichiarati dalle ditte che intendono avvalersi del regime TPA, siano tali da rendere l'operazione commerciale proposta non economicamente conveniente per le stesse.

⁹⁰ Rif. Doc. 778/2 del 20 luglio 2026.

Ad esempio, per il settore degli oli di oliva vergini, il Ministero effettua la valutazione economica confrontando il prezzo indicato sull'istanza e sul contratto allegato all'istanza con le quotazioni delle Camere di Commercio e con i prezzi rilevati da Ismea, trattandosi di listini prezzi ufficiali e pubblicati. In caso di merce franco partenza, la valutazione tiene conto anche delle spese di trasporto⁹¹.

*A titolo esemplificativo, si riportano i dati di una istanza presentata il 7 febbraio 2025 per un quantitativo di 150 tonnellate di olio extra vergine origine Tunisia. Secondo il calcolo effettuato per la valutazione economica, il costo dell'operazione dell'olio origine Tunisia, considerato il prezzo dichiarato sul contratto allegato all'istanza, è pari a 556.500 euro (150 t, *3.710 €/t) comprensivo dei costi di trasporto; sulla base delle quotazioni Ismea media nazionale ponderata 27 gennaio - 2 febbraio 2025, invece, il costo sarebbe pari a 1.404.000 euro (150 t, * 9.360 €/t)⁹².*

Una volta che il bene è introdotto nell'Unione, il prodotto che consegue alla lavorazione/trasformazione potrà essere destinato alla riesportazione o al consumo nell'Unione Europea.

Dall'analisi dei documenti trasmessi dall'ADM⁹³ alla Commissione emerge l'importanza strategica del regime di perfezionamento attivo per il settore agroalimentare italiano.

Rileva, in particolare, ADM che, avuto riguardo alle merci ricondotte ai capitoli che vanno dalla sezione I alla IV della TARIC unionale⁹⁴, quali categorie merceologiche di interesse ai fini della gestione del rischio doganale in materia agroalimentare, il flusso aggregato di dette merci in ingresso nell'unione attraverso il nostro Paese si aggira intorno a 5 milioni di tonnellate di merce annue. Di questo ammontare complessivo, intorno a 150 mila tonnellate annue di merce, su richiesta delle aziende di trasformazione, sono assoggettate ogni anno al regime del perfezionamento attivo⁹⁵.

Al fine di inquadrare la complessiva portata dei flussi economici dei comparti qui oggetto di approfondimento - olio, pomodoro, grano, carni e lattiero-caseario - si riportano le seguenti tabelle, elaborate su dati **Eurostat** relativi al periodo 2022-2025, che evidenziano i volumi

⁹¹ Rif. Doc 410/02 del 21 maggio 2025 (MASAF).

⁹² *Ibidem*.

⁹³ Rif. Doc. 559/2 del 1 dicembre 2025 (ADM).

⁹⁴ Riconducibili merceologicamente ad: animali vivi e prodotti del regno animale, prodotti del regno vegetale, grassi e oli animali o vegetali, prodotti delle industrie alimentari (Rif. Doc. 559/2).

⁹⁵ Rif. Doc. 559/2 del 1 dicembre 2025 (ADM).

complessivi di importazione ed esportazione dei principali comparti interessati⁹⁶.

Tabella 1 - Flussi commerciali settore oleario - Dati in 100 kg

Paese	Import 2022	Import 2023	Import 2024	Import 2025 (6 mesi)	Totale Import	Export 2022	Export 2023	Export 2024	Export 2025 (6 mesi)	Totale Export
Italia	529.552	664.614	696.561	522.953	2.413.680	2.296.815	1.787.016	1.922.663	1.264.839	7.271.333
Spagna	884.615	920.292	1.029.476	437.418	3.271.801	4.555.586	2.908.777	3.307.822	2.315.209	13.087.394
Francia	86.343	63.575	73.526	47.749	271.194	34.265	29.299	33.306	21.102	117.972
Germania	9.786	6.542	9.163	8.564	34.055	7.230	6.832	9.419	4.068	27.548
Paesi Bassi	10.314	4.446	9.041	4.208	28.009	19.423	12.047	12.474	5.705	49.649
Totale UE	1.520.610	1.659.470	1.817.768	1.020.892	6.018.740	6.913.318	4.743.970	5.285.684	3.610.923	20.553.895
% Italia	34,82%	40,05%	38,32%	51,23%	40,10%	33,22%	37,67%	36,37%	35,03%	35,38%

Tabella 2 - Flussi commerciali settore concentrato di pomodoro - Dati in 100 kg

Paese	Import 2022	Import 2023	Import 2024	Import 2025 (6 mesi)	Totale Import	Export 2022	Export 2023	Export 2024	Export 2025 (6 mesi)	Totale Export
Italia	1.211.730	1.299.552	1.703.498	453.377	4.668.157	2.896.585	2.778.960	3.195.110	1.507.530	10.378.185
Spagna	205.782	513.287	273.858	66.479	1.059.406	994.623	665.062	650.299	330.183	2.640.167
Francia	132.883	70.242	55.574	49.505	308.204	25.594	24.691	13.188	9.406	72.879
Germania	246.400	483.195	424.925	221.249	1.375.768	22.377	18.803	21.626	10.907	73.713
% Italia	56,27%	46,89%	57,78%	44,68%	52,52%	71,70%	77,13%	79,84%	78,64%	76,53%

⁹⁶ Rif. Doc 561/2 del 3 dicembre 2025 (ADM).

Tabella 3 - Flussi commerciali settore formaggi e latticini - Dati in 100 kg

Paese	Import 2022	Import 2023	Import 2024	Import 2025 (6 mesi)	Totale Import	Export 2022	Export 2023	Export 2024	Export 2025 (6 mesi)	Totale Export
Italia	126.067	149.928	163.182	96.692	535.869	1.698.010	1.729.919	1.915.091	976.997	6.320.017
Francia	393.360	405.113	448.775	242.987	1.490.235	1.723.605	1.632.034	1.703.399	864.382	5.923.420
Germania	391.234	379.449	437.723	225.363	1.433.769	1.969.720	2.077.518	2.064.053	967.817	7.079.108
% Italia	12,94%	14,61%	13,75%	14,50%	13,91%	22,39%	22,52%	24,56%	25,61%	23,51%

Tabella 4 - Flussi commerciali settore cerealicolo - Dati in 100 kg

Paese	Import 2022	Import 2023	Import 2024	Import 2025 (6 mesi)	Totale Import	Export 2022	Export 2023	Export 2024	Export 2025 (6 mesi)	Totale Export
Italia	49.747.997	60.530.654	57.599.061	35.648.666	10.968.227	4.691.960	2.209.239	2.445.688	1.205.047	10.551.934
Francia	2.999.017	3.287.504	3.021.251	1.660.456	10.968.227	145.818.591	112.569.595	110.228.608	37.435.914	406.052.708
Spagna	115.548.401	135.858.480	137.216.321	53.277.624	441.900.826	4.130.786	1.693.398	2.723.947	1.579.893	10.128.024
Paesi Bassi	33.346.510	29.113.857	41.700.100	18.697.868	122.858.336	361.707	374.331	469.559	174.652	1.380.249
Germania	6.236.005	8.161.779	8.323.273	1.769.232	24.490.289	57.853.650	51.763.400	49.769.386	23.153.694	182.540.130
% Italia	23,93%	25,55%	23,24%	32,10%	25,32%	2,20%	1,31%	1,48%	1,90%	1,73

Tabella 5 - Flussi commerciali settore carni - Dati in 100 kg

Paese	Import 2022	Import 2023	Import 2024	Import 2025 (6 mesi)	Totale Import	Export 2022	Export 2023	Export 2024	Export 2025 (6 mesi)	Totale Export
Italia	467.479	494.177	518.244	274.566	1.754.466	1.366.255	1.358.585	1.662.505	787.081	5.174.427
Francia	2.563.737	2.169.870	2.230.601	1.216.684	8.180.892	4.318.176	4.001.673	4.169.266	2.025.439	14.514.554
Spagna	469.746	505.254	576.785	362.088	1.913.874	16.846.393	13.724.058	14.203.971	7.840.168	52.614.590
Paesi Bassi	4.551.476	4.846.666	4.808.714	2.593.951	16.800.807	13.544.519	11.448.576	10.997.010	5.433.509	41.423.614
Germania	1.133.803	1.088.648	930.272	387.079	3.539.802	4.182.191	3.454.596	4.049.017	1.590.153	13.275.959
% Italia	5,09%	5,43%	5,72%	5,68%	5,45%	3,39%	4,00%	4,74%	4,45%	4,07%

Nella tabella che segue sono invece riportati i valori in kg della merce assoggettata, dall'01-01-2024 al 30-06-2025, al regime del perfezionamento attivo (regime cod. 51), per cui una volta che il bene è introdotto nell'Unione, esso è stato destinato alla riesportazione (regime cod. 31) o al consumo nell'unione europea (regime cod. 40).

Destinazione finale della merce agroalimentare precedentemente introdotta in TPA	Massa netta – Kg		Numero articoli	
	Anno 2024	Anno 2025 (gen – giu)	Anno 2024	Anno 2025 (gen – giu)
Riesportazione (regime cod 31) in paesi terzi	97.812.474,46	45.762.044,23	9.106	3.457
Consume interno (regime cod 40), c.d. libera pratica	33.645.927,51	14.747.606,70	3.094	1.736
totale	131.458.401,97	60.509.650,93	12.200	5.193

Fonte: Dataware – COGNOS CDC – dati aggiornati al 31/08/2025.

Il numero totale di operazioni di importazione in regime di perfezionamento attivo registrate nel triennio 2022-2024 per tutti i comparti oggetto di analisi è pari a 2.131, per un valore statistico complessivo di euro 524.010.809, di cui euro 9.453.142,56 per il comparto latte e derivati, euro 508.220.601,98 per il comparto olio d'oliva, euro 6.297.229,64 per il comparto prosciutti e carni suine ed euro 39.834,86 per il comparto pomodoro e trasformati del pomodoro. Non è stata registrata nessuna operazione di importazione di grano in regime di perfezionamento attivo⁹⁷.

⁹⁷ Rif. Doc 378/2 del 16 aprile 2025 (ADM).

Anno	Latte e derivati	Olio d'oliva	Prosciutti e carni suine	Pomodori e trasformati del pomodoro
2022	3.379.637,50 €	73.294.769,57 €	1.068.651,21 €	0
2023	2.889.153,69 €	166.266.510,40 €	1.844.228,87 €	0
2024	3.184.351,37 €	268.659.322,00 €	3.384.349,56 €	39.834,86 €
Totale	9.453.142,56 €	508.220.601,97 €	6.297.229,64	39.834,86 €

Le quantità importate in regime di perfezionamento attivo nei settori merceologici di interesse, divise per anno dell'operazione, sono riportate nella tabella sottostante:

Anno	Latte e derivati	Olio d'oliva	Prosciutti e carni suine	Pomodori e trasformati del pomodoro
2022	951.690,58 kg	21.820.712,378 kg	151.975,65 kg	0
2023	847.084,00kg	31.289.411,784 kg	225.345,95 kg	0
2024	1.059.783,00 kg	37.754.640,124 kg	357.239,30 kg	1612,00 kg
Totale	2.858.557,58 kg	90.864.764,286 kg	734.560,90 kg	1612,00 kg

Di seguito, inoltre, i dati relativi alle quantità di prodotto (diviso per categoria merceologica) trasformato in regime di perfezionamento attivo, distinto in riesportazione o destinato ad essere immesso in libera pratica⁹⁸.

⁹⁸ Rif. Doc 378/2 del 16 aprile 2025 (ADM).

DATI SPECIFICI RELATIVI AL PERFEZIONAMENTO ATTIVO DELL'OLIO D'OLIVA*	Totale articoli				Massa netta			
	2022	2023	2024	Totale	2022	2023	2024	Totale
REGIME DI PERFEZIONAMENTO ATTIVO CON SUCCESSIVA RIESPORTAZIONE	2.682	3.156	4.014	463	23.214.913	26.169.075	32.699.801	82.083.789
REGIME DI PERFEZIONAMENTO ATTIVO CON SUCCESSIVA IMMISSIONE IN LIBERA PRATICA	5	7	4	16	2.203	61.767	19.865	83.835
Totale	2.687	3.163	4.018	479	23.217.115	26.230.842	32.719.666	82.167.624

DATI SPECIFICI RELATIVI AL PERFEZIONAMENTO ATTIVO DI LATTE E DERIVATI*	Totale articoli				Massa netta			
	2022	2023	2024	Totale	2022	2023	2024	Totale
REGIME DI PERFEZIONAMENTO ATTIVO CON SUCCESSIVA RIESPORTAZIONE	68	2	1	71	44.223	17.806	24.823	86.852
REGIME DI PERFEZIONAMENTO ATTIVO CON SUCCESSIVA IMMISSIONE IN LIBERA PRATICA	26	67	58	151	1.754	12.500	11.442	25.696
Totale	94	69	59	222	45.977	30.306	36.265	112.548

DATI SPECIFICI RELATIVI AL PERFEZIONAMENTO ATTIVO DI PROSCIUTTI E CARNI SUINE*	Totale articoli				Massa netta			
	2022	2023	2024	Totale	2022	2023	2024	Totale
REGIME DI PERFEZIONAMENTO ATTIVO CON SUCCESSIVA RIESPORTAZIONE								
REGIME DI PERFEZIONAMENTO ATTIVO CON SUCCESSIVA IMMISSIONE IN LIBERA PRATICA	29	34	49	112	62	5.076	5.221	10.359
Totale	29	34	49	112	62	5.076	5.221	10.359

DATI SPECIFICI RELATIVI AL PERFEZIONAMENTO ATTIVO DI POMODORI E TRASFORMATI*	Totale articoli				Massa netta			
	2022	2023	2024	Totale	2022	2023	2024	Totale
REGIME DI PERFEZIONAMENTO ATTIVO CON SUCCESSIVA RIESPORTAZIONE	650	540	729	1.919	32.082.837	26.773.033	38.252.143	97.108.012
REGIME DI PERFEZIONAMENTO ATTIVO CON SUCCESSIVA IMMISSIONE IN LIBERA PRATICA	17	22	4	43	4.149.276	2.262.040	447.896	6.859.212
Totale	667	562	733	1.962	36.232.113	29.035.073	38.700.039	103.967.224

Dai dati forniti da ADM si evince che nel 2024 e nei primi sei mesi del 2025 il settore dell'olio di oliva italiano mostra un profilo da esportatore forte, con un valore di circa 6 volte superiore a quello che importa e un volume di circa 4 - 5 volte superiore a quello delle importazioni definitive⁹⁹.

Nel solo 2024 sono stati importati in regime di perfezionamento attivo 23,4 milioni di kg di olio extravergine e 7,9 milioni di kg di altri oli vergini. Le importazioni definitive sono dominate da oli grezzi provenienti principalmente dalla Tunisia, mentre le esportazioni, di valore significativamente più alto, raggiungono un mercato globale diversificato, con gli Stati Uniti come principale destinatario (62,7 milioni di kg, 642,6 milioni di euro nel 2024)¹⁰⁰.

⁹⁹ Voce doganale 1509 - Rif. Doc 559/2 del 1 dicembre 2025.

¹⁰⁰ Rif. Doc. 561/2 del 3 dicembre 2025 (ADM).

Anno	Direzione	Volume (KG)	Valore (Euro)	Prezzo Medio
2024	Import	34,7 M	251.2 M	7.24
	Export	153.4M	1.55 B	10.09
2025 (6 mesi)	Import	22.9M	86.5M	3.77
	Export	95.1M	903.4M	9.50

Quanto alla distribuzione territoriale delle operazioni, si rileva che nel comparto oleario, le operazioni riscontrate in regime di perfezionamento attivo coinvolgono principalmente società ubicate nel Lazio (in particolare a Latina), Umbria, Toscana, Campania, Puglia e Sicilia. I Paesi di destinazione del prodotto trasformato sono estremamente diversificati. Per l'olio di oliva i flussi più rilevanti riguardano: Arabia Saudita, Australia, Canada, Cina, Corea del Sud, Giappone, Gran Bretagna, Nuova Zelanda, Stati Uniti, Svizzera e Thailandia. Nel solo mercato statunitense sono stati esportati nel 2024, come accennato, circa 62,7 milioni di kg di olio extravergine per un valore di 642,6 milioni di euro.

Le lavorazioni più frequenti autorizzate nel settore oleario comprendono operazioni semplici (c.d. “*manipolazioni usuali*”¹⁰¹): filtraggio, miscelazione, confezionamento, analisi chimica, etichettatura. Viene inoltre autorizzata la raffinazione, che costituisce una vera e propria trasformazione dell'olio di sansa o dell'olio lampante in olio di oliva¹⁰².

Le esportazioni di latte e derivati, provenienti prevalentemente dall'area di Livigno, sono state dirette all'Italia e alla Svizzera. Il valore complessivo delle esportazioni di latte e latticini si è attestato, per il triennio 2022-2024, su un importo pari ad euro 422.899,21 e su quantità complessive pari a 79.578,4 kg¹⁰³.

Nel comparto del concentrato di pomodoro (avuto riguardo alle voci Taric 2002 90 e 2103 90) la tabella che segue distingue i volumi in ragione del regime doganale precedente all'immissione in libera pratica avvenuta nel periodo 2024-primo semestre 2025¹⁰⁴:

¹⁰¹ Allegato 71-02 del Regolamento (UE) n. 2015/2446.

¹⁰² Rif. Doc. 561/4 del 12 gennaio 2026 (ADM).

¹⁰³ Rif. Doc. 378/2 del 16 aprile 2025 (ADM).

¹⁰⁴ Rif. Doc 559/2 del 1 dicembre 2025 (ADM).

Regimi doganali	Totale articoli			Massa netta		
	Anno 2024	Anno 2025 (gennaio-giugno)	Totale	Anno 2024	Anno 2025 (gennaio-giugno)	Totale
4000	3.473	1.704	5.177	153.504.247,25	32.738.348,66	186.242.595,91
4051	4		4	447.896,00		447.896,00
4071	15	17	32	1.580.058,22	4.965.236,00	6.545.294,22
4500	12	6	18	20.849,40	29.634,70	50.484,10
totali	3.504	1.727	5.231	155.553.050,87	37.733.219,36	193.286.270,23

Tab. 9 - Fonte: Datawarehouse – COGNOS CDC - dati aggiornati al 31/08/2025.

Le lavorazioni autorizzate riguardano la trasformazione del grado di concentrazione, con applicazione rigorosa del criterio di identità per lo scarico secondo la formula: Kg prodotto in T.I. (temporanea importazione) = Kg prodotto in riesportazione $\times$ grado in riesportazione: grado in T.I.¹⁰⁵, e sono concentrate prevalentemente in Campania (ufficio dogane di Salerno). Le esportazioni di prodotti sono state dirette negli Stati Uniti, e si sono assestate su un valore complessivo pari ad euro 38.215,57 e su quantità pari a 1.561 kg.

Come dianzi rilevato, non si sono invece registrate, nel triennio 2022-2024, operazioni di riesportazione di prodotti trasformati in regime di perfezionamento attivo riferite alle categorie merceologiche “prosciutti e carni suine” e “grano”.

Come rilevato dall’Agenzia delle dogane, le frodi più comuni che si possono riscontrare in questo regime sono la sottrazione delle merci al controllo doganale per alimentare il mercato nero, ed altri reati collegati, come il falso *made in Italy* e, nel caso di prodotti appartenenti al comparto dell’agroalimentare, in assenza di garanzia di qualità e genuinità per il consumatore finale.

La frode tipica è l’importazione di merci sotto il regime di perfezionamento attivo, poi non riesportate, ma vendute illegalmente nel mercato interno senza il pagamento di dazi doganali, che avviene attraverso:

1. False dichiarazioni o documentazione, con la presentazione di documenti falsi o incompleti sulle merci importate, ad esempio dichiarando che le merci destinate al perfezionamento sono state dichiarate per una riesportazione che di fatto non avviene;
2. Manipolazione o falsificazione della lavorazione, dichiarando lavorazioni o

¹⁰⁵ *Ibidem*.

trasformazioni inesistenti o parziali per giustificare la riesportazione senza dazi o ridurli, mentre le merci sono state vendute direttamente¹⁰⁶.

Inoltre, il prodotto alimentare contabilmente appurato, ma in realtà in contrabbando, può essere utilizzato per alimentare il falso “*made in*”¹⁰⁷.

L’Agenzia richiama inoltre, tra gli illeciti più comunemente riscontrati in ambito alimentare, oltre a quelli di natura sanitaria e fitosanitaria (quali ad esempio la presenza di residui di pesticidi vietati dai regolamenti unionali e/o oltre i limiti consentiti dalla normativa vigente), quelli di natura economico-commerciale, tra le quali frodi in etichettatura, in violazione di quanto previsto dal Regolamento (UE) 1169/2011 e dal D.lgs. 103/2016; adulterazioni; errate classificazioni doganali finalizzati all’elusione del pagamento di dazi e/o imposte.

Perciò, tra gli adempimenti previsti ai fini del controllo, è fondamentale la previsione, all’atto del vincolo al regime, del prelevamento obbligatorio e sistematico di campioni per analisi chimiche e fisiche, finalizzate ad accertare le caratteristiche del prodotto e la corretta classificazione doganale. Le merci devono essere accompagnate da *packing list* con identificazione dei singoli lotti mediante numerazione indelebile. Durante le lavorazioni, l’operatore deve predisporre schede tecniche e rapporti giornalieri che devono essere forniti a corredo di ogni operazione di riesportazione o immissione in libera pratica. Alla riesportazione vengono attuati gli adempimenti previsti dalla selezione del circuito doganale di controllo (CDC), con eventuale prelievo di ulteriori campioni¹⁰⁸.

Nella relazione dell’Agenzia delle Dogane, trasmessa alla Commissione, si precisa che *“la circolare n. 4/D dell’11 gennaio 2008 dell’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli fornisce istruzioni operative per i controlli sul regime di perfezionamento attivo nei settori oleario, delle carni e lattiero-caseario. L’obiettivo del documento è assicurare un sistema uniforme di vigilanza e verifica, considerata la particolare sensibilità dei prodotti interessati. Il perfezionamento attivo consente di importare merci da paesi terzi per lavorarle e riesportarle, sospendendo temporaneamente dazi e imposte; la corretta gestione di tale regime richiede controlli tecnici e documentali approfonditi. La circolare chiarisce che i principali strumenti di controllo sono gli esperimenti di lavorazione, necessari per determinare il tasso di rendimento, cioè la quantità di prodotto compensatorio ottenuta da una determinata quantità di merce importata; i mezzi di identificazione delle merci, che comprendono il prelievo e l’analisi di*

¹⁰⁶ Rif. Doc 559/2 del 1 dicembre 2025 (ADM).

¹⁰⁷ *ibidem*.

¹⁰⁸ *Ibidem*.

campioni per verificarne l'identità o l'equivalenza con merci comunitarie; e le scritture di perfezionamento attivo, rappresentate da registri di carico e scarico nei quali devono essere annotate rese, cali e movimentazioni. A completamento di questi strumenti vi sono i controlli fisici e contabili svolti dagli uffici doganali competenti.

Nel settore oleario, la circolare richiama i tassi forfettari di resa previsti dalla normativa comunitaria per l'olio raffinato ottenuto dalla raffinazione di olio lampante importato. Specifica che i campioni devono essere prelevati su partite omogenee per voce doganale, origine e provenienza, seguendo le norme tecniche UNI EN ISO 5555 e 661. Le analisi chimiche e sensoriali servono a determinare la qualità e la genuinità dell'olio di oliva, mentre le imprese devono mantenere un registro aggiornato delle lavorazioni e dei quantitativi impiegati.

Per il settore delle carni viene ricordato che la compensazione per equivalenza è generalmente vietata, salvo eccezioni concesse dalla Commissione europea, come nel caso della produzione di bresaola destinata alla riesportazione in Svizzera. Gli uffici doganali devono sorvegliare con particolare attenzione gli esperimenti di lavorazione, nei quali si determinano le rese e i cali di lavorazione dovuti a scongelamento, scarti o stagionatura. Ogni partita deve essere identificata tramite un codice di lotto che ne consenta la tracciabilità lungo tutto il processo produttivo. Anche in questo settore la ditta è tenuta a tenere registri dettagliati e a garantire la coerenza dei dati contabili con il tasso di rendimento stabilito.

Nel settore lattiero-caseario, in assenza di tassi forfettari fissati dalla normativa europea, gli esperimenti di lavorazione assumono un ruolo ancora più importante per determinare rese, scarti e prodotti secondari. I campionamenti devono essere effettuati, come negli altri settori, distinguendo tra operazioni basate sul criterio dell'identità o sulla compensazione per equivalenza. In quest'ultimo caso è previsto che venga eseguita una quota minima di controlli fisici per verificare che il contenuto di materia secca, grasso e proteine del latte comunitario non sia inferiore a quello del latte importato. Anche per queste imprese è obbligatorio il registro di carico e scarico e la verifica delle scritture contabili da parte dell'ufficio doganale.

Per garantire il rispetto della normativa doganale vengono generalmente effettuati i seguenti controlli:

-Tracciabilità e documentazione doganale: I prodotti sottoposti a lavorazione nell'ambito del regime di perfezionamento attivo devono essere tracciati tramite specifici documenti doganali, come il documento di entrata in regime, la dichiarazione di lavorazione, e il documento di uscita dal regime. I controlli verificano la corrispondenza tra la merce effettivamente lavorata, i

documenti presentati e l'effettiva destinazione della merce.

-Controlli fisici e inventariali: Le autorità doganali possono effettuare ispezioni fisiche presso i luoghi di lavorazione o deposito per verificare la presenza e lo stato della merce. Inoltre, si effettuano controlli inventariali per accertare che le quantità e le tipologie di prodotto corrispondano ai dati dichiarati.

-Controlli incrociati e audit: Possono anche essere eseguiti audit presso gli operatori economici per verificare la corretta applicazione delle procedure e la corretta gestione delle merci.

I prodotti importati temporaneamente nell'ambito del perfezionamento attivo, se non successivamente esportati sono soggetti al pagamento dei diritti doganali attraverso la presentazione di una dichiarazione di importazione.

In tale caso, viene eseguito, sulla base delle selezioni del CDC, il normale accertamento doganale, con il controllo di qualità, quantità, origine e valore.

Ove i prodotti sottoposti a perfezionamento attivo non fossero riesportati ma immessi in libera pratica, ossia nel momento della presentazione doganale di importazione, nel territorio unionale sarebbero sottoposti ai controlli relativi all'origine così come previsto dalla normativa unionale e dalle Circolari diramate da ADM

-Origine non preferenziale delle merci: L'origine non preferenziale delle merci è un elemento obbligatorio della dichiarazione di immissione in libera pratica. Il dichiarante è responsabile della corretta determinazione dell'origine e deve conservare le informazioni sulla trasformazione avvenuta nell'ultimo paese di produzione delle merci dichiarate per l'immissione in libera pratica nell'UE. Tali informazioni devono consentire di determinare l'origine e possono includere, a seconda dei casi, dettagli sul prodotto interamente ottenuto, sull'esatto processo di produzione e sulla classificazione tariffaria, sul valore e sull'origine dei fattori produttivi.

La prova dell'origine è costituita da tutte le prove presentate a sostegno dell'origine dichiarata. Fatta eccezione per il certificato di origine per i prodotti soggetti a regimi speciali di importazione non preferenziale (allegato 22-14 del CDU-AE), tali prove non sono soggette ad alcuna condizione specifica: in altre parole si applica il principio della libera valutazione della prova. Le prove non devono essere presentate automaticamente al momento della presentazione della dichiarazione di immissione in libera pratica, ma devono essere messe a disposizione delle autorità doganali a loro prima richiesta. L'operatore ha quindi interesse ad assicurarsi di disporre di tutte le informazioni necessarie al momento della presentazione della dichiarazione

di immissione in libera pratica.

Le autorità doganali procedono alla verifica dell'origine non preferenziale dichiarata, sulla base dell'articolo 61, paragrafo 1, del CDU, acquisendo dal dichiarante le seguenti informazioni (elenco non esaustivo): - Nome e indirizzo del produttore - Paese e luogo di produzione - Documenti doganali del paese esportatore - Contratti commerciali di vendita. Qualsiasi altra informazione o documento comprovante l'origine delle merci in base all'articolo 60.

-Informazioni relative all'origine delle merci (descrizione del prodotto, classificazione tariffaria - minimo 6 cifre, prezzo franco fabbrica, origine) ed informazioni relative alla determinazione dell'origine (descrizione dettagliata del processo produttivo): Per quanto riguarda l'eventuale presentazione di un certificato di origine rilasciato in paesi terzi, le autorità doganali non devono mai richiedere un certificato di origine rilasciato in un paese terzo come prova dell'origine, ad eccezione di un certificato di origine per prodotti soggetti al regime speciale di importazione non preferenziale di cui all'allegato 22-14 del CDU-AE.

Quando un certificato di origine rilasciato in paesi terzi è accompagnato dalla dichiarazione di immissione in libera pratica in casi diversi da quelli di cui agli articoli da 57 a 59 del CDU-AE, esso non prova l'origine sulla base dell'articolo 60 del CDU, tale certificato di origine non fornisce alcuna informazione circa l'accuratezza dell'origine non preferenziale dichiarata, nella misura in cui i paesi terzi potrebbero avere regole diverse.

Pertanto, questo tipo di certificato fornisce semplicemente un'indicazione sul luogo di produzione o sulla provenienza delle merci. Inoltre, non è prevista alcuna cooperazione amministrativa per questo tipo di certificato di origine. Inoltre, una prova dell'origine rilasciata a fini preferenziali, anche nell'ambito di un regime commerciale preferenziale tra l'Unione e un paese terzo, non è in linea di principio accettabile come prova dell'origine non preferenziale delle merci in questione, in quanto le regole di origine applicabili in ciascun caso sono diverse.

Una prova dell'origine preferenziale può tuttavia essere presa in considerazione ai fini della verifica di un'origine non preferenziale dichiarata se il dichiarante è in grado di dimostrare che le merci in questione hanno acquisito il loro carattere originario preferenziale conformemente a regole identiche a quelle applicabili per determinare il loro paese d'origine a norma dell'articolo 60 del CDU.

In assenza di elementi idonei a determinare l'origine non preferenziale della merce, le autorità doganali possono chiedere informazioni in merito direttamente allo stato terzo indicato come

paese di origine della merce.

Attraverso gli Accordi di mutua assistenza stipulati con i paesi terzi, è possibile, infatti, acquisire tutte le informazioni necessarie a determinare il rispetto o meno dei criteri di origine non preferenziale previsti dalla normativa unionale”¹⁰⁹.

Nel settore oleario, il regime del TPA può considerarsi regolarmente realizzato quando le caratteristiche qualitative del prodotto trasformato coincidono¹¹⁰ con le caratteristiche qualitative dell’olio vincolato al regime e tutti i quantitativi importati risultano riesportati o dichiarati per un altro regime ammesso, secondo la proporzione stabilita con il tasso di rendimento.

L’ipotesi di frode tipica connessa al TPA è relativa al fatto che il prodotto importato - normalmente di alta qualità - possa risultare cartolarmente esportato attraverso l’esportazione di olio di qualità più bassa, sì da immettere al consumo “in nero”, a prezzi più vantaggiosi, l’olio originariamente vincolato al regime di TPA, con evasione dei diritti di confine¹¹¹.

Nel settore del concentrato di pomodoro, ogni operazione di lavorazione deve essere preventivamente segnalata all’Ufficio di controllo almeno due giorni lavorativi prima dell’inizio, con indicazione dell’orario di lavoro dello stabilimento e del numero dei lotti. La SOT (Sezione Operativa Territoriale) territorialmente competente è incaricata di valutare l’opportunità di controlli improvvisi durante la lavorazione¹¹². Il titolare del regime è obbligato a tenere scritture adeguate denominate “*Registro di Perfezionamento Attivo*” e la Ditta operatrice un “*Registro in Conto Lavorazione merci in T.P.A.*”, dalle quali devono risultare: a) al carico: numero ordine, estremi della bolletta di temporanea importazione, quantità dei colli, peso netto, grado di concentrazione e identificazione del lotto; b) al passaggio in lavorazione: data e ora di inizio lavorazione, quantità netta posta in trasformazione, descrizione confezioni, quantità netta di prodotto ottenuto e codice giornaliero di produzione; c) allo scarico: estremi bolletta di riesportazione, numero confezioni esportate, codici di produzione giornalieri, quantità netta riesportata.

Entro 30 giorni dal termine assegnato per la riesportazione¹¹³, il titolare deve fornire all’Ufficio di Controllo il conto di appuramento contenente tutte le indicazioni previste

¹⁰⁹ Rif. Doc 561/2 del 3 dicembre 2025 (ADM).

¹¹⁰ Secondo i parametri del Regolamento delegato (UE) 2022/2014 della Commissione del 29 luglio 2022.

¹¹¹ Rif. Doc. 559 del 1.12.2025 (ADM).

¹¹² *Ibidem*.

¹¹³ Articolo 251 del Regolamento (UE) n. 952/2013 e articolo 175 del Regolamento (UE) n. 2446/2015.

nell'allegato 71-06 del Regolamento delegato¹¹⁴.

Tra i casi segnalati dall'ADM, emblematico è quello relativo ad uno delle principali società produttrici di olio, nel quale l'ufficio dogane di Milano 2 ha accertato l'insussistenza della condizione economica di cui al punto 30.2 dell'allegato 70 del Regolamento (CEE) 2454/93, relativa alla "*lavorazione per conto*"¹¹⁵.

La società italiana aveva ottenuto autorizzazioni al regime del perfezionamento attivo per prodotti del settore dell'olio d'oliva, invocando la condizione economica relativa alle operazioni effettuate nell'ambito di un contratto di lavorazione per conto di una società svizzera. Nell'ambito di tale regime, la società Italiana presentò all'ufficio delle dogane, la dichiarazione doganale di esportazione definitiva EX2 rep. ET n. 199G, che venne selezionata per verificare, in forza di prelevamento di campioni, la correttezza della qualità dichiarata di "*olio di oliva composto da oli di oliva raffinati e oli di oliva vergini*". Essendo il prodotto risultato "*olio di oliva raffinato*" di qualità inferiore rispetto a quello dichiarato in etichetta, fu trasmessa alla competente procura della Repubblica la notizia di reato per l'ipotizzata violazione degli artt. 515 - 516 c.p.. Nel corso di successiva perquisizione disposta dalla procura della Repubblica territorialmente competente, emerse una precedente verifica da parte dell'Agenzia delle Entrate, in materia di imposte sui redditi e Iva, dalla quale risultava che la società committente svizzera costituiva in realtà una stabile organizzazione della società italiana priva di autonomia decisionale, circostanza alla quale la contribuente aveva prestato adesione mediante definizione del verbale di constatazione ai sensi dell'articolo 5-*bis* del D.lgs. n. 218 del 1997.

Acquisiti gli elementi risultanti da detta verifica, gli uffici delle dogane, ritenendo insussistente la condizione di cui al punto 30.2 dell'allegato 70 e 539, comma 2, lett. a), sub ii), del Reg. (CE) 2454/93 (DAC), annullarono le autorizzazioni al regime del perfezionamento per gli anni 2010-2012 e per gli anni 2011-2013, invitando la società al pagamento di dazi e Iva all'importazione, per il complessivo ammontare di euro 53.580.211 ed irrogando in via amministrativa la sanzione prevista dall'articolo 13, comma 2, del D.lgs. n. 471 del 1997, nella misura complessiva di euro 14.507.826,2.

Avverso i suddetti atti, la società propose distinti ricorsi dinanzi alle Commissioni Tributarie provinciali, che li accolsero (previa riunione), con sentenza confermata anche in sede di appello dalla Commissione Regionale di Milano, adita dall'ufficio delle dogane.

¹¹⁴ Rif. Doc. 561/4 del 12 gennaio 2026 (ADM).

¹¹⁵ Rif. Doc. 561/2 del 3 dicembre 2025 (ADM).

Avverso la suddetta sentenza l’Agenzia proponeva ricorso per Cassazione, che la Corte accoglieva (*in parte qua*) con sentenza n. 33558/2023 del 1.1.2023, confermandone la fondatezza quanto ad annullamento delle autorizzazioni, evidenziando in particolare che il regime di perfezionamento attivo, che comporta la sospensione dei dazi doganali, è una misura eccezionale destinata ad agevolare lo svolgimento di talune attività economiche e che la relativa finalità è proprio quella di esonerare dai dazi doganali soltanto le merci che vengono introdotte nel territorio doganale dell’Unione a titolo meramente temporaneo, al fine di essere lavorate, riparate o trasformate e, successivamente, riesportate, evitando così di penalizzare l’attività economica degli Stati membri dell’Unione.

Particolarmente significativi - in relazione alle potenzialità elusive del regime ed alle distorsioni, soprattutto in termini economici, che ne possono conseguire in ambito nazionale ove illecitamente utilizzato - sono taluni passaggi della pronuncia, ove si evidenzia che “(..) *il citato regime comporta un rischio evidente per la corretta applicazione della normativa doganale dell’Unione e la riscossione dei relativi dazi*”, sicché “*coloro che ne beneficiano sono tenuti allo stretto rispetto degli obblighi che ne derivano*”. (..) “*Di conseguenza, la nascita di un’obbligazione doganale (in circostanze come quelle di cui al procedimento principale) non ha carattere sanzionatorio, bensì deve essere considerata la conseguenza del fatto che non sussistono le condizioni richieste ai fini dell’ottenimento del vantaggio derivante dall’applicazione del regime del perfezionamento attivo nella forma del sistema della sospensione. Infatti, tale regime implica la concessione di un vantaggio condizionato che non può essere concesso se le relative condizioni non sono rispettate, il che rende inapplicabile la sospensione e giustifica, di conseguenza, l’imposizione dei dazi doganali (punto 43). Pertanto, si deve ritenere che la violazione di un obbligo, connesso al beneficio del regime di perfezionamento attivo nella forma del sistema della sospensione, da eseguire dopo l’appuramento di detto regime doganale (..) faccia sorgere, per tutte le merci da appurare, un’obbligazione doganale in applicazione dell’articolo 204, paragrafo 1, lett. a), del codice doganale qualora non siano soddisfatte le condizioni di cui all’articolo 859, punto 9, del regolamento di applicazione (punto 45). Sulla scia della giurisprudenza unionale, questa Corte ha precisato che ‘Non va nemmeno sottaciuto che il regime di perfezionamento attivo, comportando la sospensione dei dazi doganali, costituisce misura eccezionale destinata ad agevolare lo svolgimento di talune attività economiche. In questa prospettiva, è stata proprio la Corte di Giustizia a sottolineare i rischi che tale procedura determina rispetto alla corretta applicazione e riscossione dei dazi. Da ciò deriva che coloro i quali ne beneficiano sono tenuti allo stretto rispetto degli obblighi che ne derivano. Sul punto la Corte Europea non ha mancato*

di chiarire che si deve procedere ad “un’interpretazione rigorosa delle conseguenze che essi sopporteranno in caso di inosservanza dei loro obblighi” - cfr. Corte Giust. 14 gennaio 2010, cause C430/08 e C-431/08 Terex Equipment Ltd, punto 42)’. Nella stessa direzione, questa Corte ha ritenuto che, trattandosi di una deroga al regime generale di soggezione dell’importazione all’obbligazione doganale, l’ammissione alla disciplina del perfezionamento attivo è dunque vincolata al rispetto di particolari condizioni e controlli - cfr. Cass. n. 15297/2008.” (Cass. sez. 5, sentenza n. 24465 del 2013).

Quanto sopra rilevato induce ad una serie di considerazioni, circa i profili di criticità conseguenti alla strumentalizzazione illegittima del regime doganale in esame, soprattutto in termini di concorrenza sleale e profilo reputazionale del *made in Italy*, rischio all’evidenza sotteso a talune delle proposte e delle considerazioni esposte da taluni dei soggetti auditi dalla Commissione, quali, con riferimento al comparto oleicolo, la revisione dei termini temporali di attivazione del contingente di importazione agevolata (attivato in concomitanza con la raccolta nazionale, alterando la fisiologica formazione del prezzo del prodotto italiano) sì da postergarne l’operatività all’esito della definizione del mercato interno, formulata dal dottor Granieri, ovvero in generale, come richiesto dal dottor Prandini, Presidente nazionale di Coldiretti, l’esclusione del settore agroalimentare dal codice doganale europeo, affinché venga definito “italiano” esclusivamente ciò che è prodotto nel Paese, a partire dal prodotto agricolo coltivato sul territorio nazionale.

Invero, un primo nodo problematico emerso riguarda il coordinamento tra la disciplina dell’origine doganale e quella dell’origine in etichettatura. L’origine non preferenziale delle merci è disciplinata dagli artt. 60 e seguenti del Regolamento (UE) n. 952/2013 e si determina attraverso il criterio dell’ultima trasformazione sostanziale, economicamente giustificata ed eseguita in un’impresa adeguatamente attrezzata, tale da concludersi con la fabbricazione di un prodotto nuovo o da rappresentare una fase significativa del processo.

Il regime di perfezionamento attivo non deroga né modifica i criteri di determinazione dell’origine: un’operazione può essere considerata trasformazione sostanziale ai fini dell’origine anche se effettuata in perfezionamento attivo, qualora soddisfi le regole-elenco applicabili al codice NC del prodotto finito.

A titolo esemplificativo, per gli oli d’oliva e le loro frazioni (voce doganale 1509), la determinazione dell’origine non preferenziale avviene mediante applicazione della regola prevista nella posizione comune dell’Unione europea in sede OMC, che richiede il salto di voce tariffaria (CTH) tra i materiali non originari impiegati e il prodotto finito. Qualora tale regola

non risulti soddisfatta, l'attribuzione dell'origine avviene sulla base della regola residuale: l'origine di una miscela di prodotti della voce 1509 coincide con quella del Paese le cui materie prime rappresentano oltre il 75% della miscela; qualora nessun materiale raggiunga tale percentuale, l'origine viene attribuita al Paese in cui è stata effettuata la miscelazione¹¹⁶.

Le norme nazionali sul *made in Italy* (articolo 4, comma 49, della L. n. 350 del 2003 e 16 del D.L. n. 135 del 2009) si coordinano con i criteri unionali: la prima disposizione, come chiarito dalla sentenza della Cassazione penale n. 27250/2007, si applica ai soli prodotti precedentemente introdotti nel territorio italiano da un Paese terzo che non abbiano subito l'ultima lavorazione sostanziale in Italia; la seconda aggiunge la specifica di "*realizzato interamente in Italia*" solo quando disegno, progettazione, lavorazione e confezionamento siano compiuti esclusivamente sul territorio italiano.

Tuttavia, i controlli sull'origine dichiarata in dogana prescindono dai controlli sull'origine apposta con l'etichettatura, non essendo prevista come regola generale l'indicazione dell'origine mediante etichettatura per prodotti non finiti destinati a ulteriore trasformazione.

La relazione dell'ADM ha chiarito che "*i controlli sull'origine, preferenziale e non preferenziale, della merce dichiarata in dogana prescindono dai controlli sull'origine apposta con l'etichettatura delle merci*"¹¹⁷, ma questa separazione di piani rischia di creare spazi per condotte elusive.

Deve inoltre considerarsi, quanto alla destinazione finale dei prodotti lavorati in regime di perfezionamento attivo, che detto regime consente la successiva destinazione del prodotto trasformato sia alla riesportazione verso Paesi extra-UE (codice doganale 31), sia all'immissione in libera pratica per il consumo nel mercato interno (codice doganale 40), con scelta rimessa liberamente all'operatore (e i dati, con particolare riguardo al settore oleario, confermano che entrambe le destinazioni sono attive e significative).

Questa ambivalenza solleva interrogativi sulla reale funzione del regime in taluni contesti operativi. E difatti, se la *ratio* del perfezionamento attivo risiede nell'agevolare la competitività delle imprese italiane nella trasformazione di materie prime estere destinate ai mercati extraeuropei, l'immissione sistematica in libera pratica potrebbe configurare un utilizzo improprio dello strumento, finalizzato non tanto al rafforzamento della vocazione esportatrice, quanto all'acquisizione di un vantaggio competitivo sul mercato interno mediante sospensione

¹¹⁶ Rif doc 561/2 del 3 dicembre 2025 (ADM).

¹¹⁷ *Ibidem*.

temporanea dei dazi.

Il dato relativo alla Toscana e all'Umbria risulta emblematico: pur non risultando tali regioni interessate da acquisti/cessioni intraunionali di olio di oliva, le società ivi ubicate sono tra le maggiori utilizzatrici del regime di perfezionamento attivo, con flussi significativi di importazione da Paesi terzi (principalmente Tunisia) e contestuale attività di trasformazione. Ciò suggerisce che una quota rilevante dell'olio lavorato venga effettivamente destinata all'immissione in libera pratica piuttosto che alla riesportazione.

Ulteriore profilo attiene alla limitatezza delle revoche, quale indicatore di vigilanza. Il dato relativo alle revoche delle autorizzazioni (sporadiche e quasi sempre per ragioni amministrative anziché per frodi accertate)¹¹⁸ potrebbe essere interpretato in due modi opposti: come evidenza dell'efficacia dei controlli preventivi in fase di rilascio dell'autorizzazione, che selezionano correttamente gli operatori meritevoli, o come segnale di insufficienza dei controlli successivi durante la fase di esecuzione del regime. Il caso dianzi riportato, unico caso rilevante di revoca per frode nell'ultimo decennio, è emblematico: la violazione è emersa non da controlli doganali ordinari ma da una verifica dell'Agenzia delle Entrate in materia di imposte sui redditi, i cui esiti sono stati poi utilizzati dall'ufficio delle dogane. Ciò suggerisce che senza verifiche incrociate con altre amministrazioni, talune violazioni potrebbero rimanere non intercettate. Il solo inasprimento sanzionatorio, senza incidere su meccanismi di prevenzione che consentano di intercettare le condotte illecite prima che si perfezionino, potrebbe rivelarsi non del tutto efficace.

Emergono inoltre profili di vulnerabilità sistemica che non possono essere risolti unicamente con interventi normativi nazionali: l'asimmetria dei controlli tra Stati membri genera distorsioni competitive e rischia di innescare una competizione al ribasso; l'esclusione dell'ADM dai circuiti informativi di *intelligence* europei e dai *feedback* della UIF compromette la capacità di affinare i modelli di analisi del rischio; l'assenza di tracciamento sistematico della destinazione finale dei prodotti trasformati non consente di verificare se il regime venga utilizzato per la sua funzione tipica o in modo strumentale.

¹¹⁸ Rif. doc. 561/2 del 3 dicembre 2025 (ADM).

CAPITOLO 6: I COMPARTI STRATEGICI DELL'AGROALIMENTARE

6.1. LA FILIERA DELL'OLIO DI OLIVA

6.1.1. La normativa dell'Unione europea. L'organizzazione comune dei mercati e le designazioni degli oli di oliva

Il quadro normativo unionale si impernia sul Regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio. L'Allegato VII, Parte VIII, del Regolamento contempla le designazioni e le definizioni degli oli di oliva e degli oli di sansa di oliva. L'impiego delle designazioni e delle definizioni ivi previste è obbligatorio per la commercializzazione di tali prodotti nell'Unione e nel commercio con i Paesi terzi, sempreché compatibile con le norme internazionali vincolanti.

Ai sensi della normativa unionale, soltanto gli oli indicati al punto 1, lettere a) e b), e ai punti 3 e 6 del citato Allegato possono essere commercializzati al dettaglio.

Le categorie merceologiche sono così articolate:

(1) OLI DI OLIVA VERGINI – *“Oli di oliva vergini” sono gli oli ottenuti dal frutto dell'olivo soltanto mediante processi meccanici o altri processi fisici, in condizioni che non causano alterazioni dell'olio, e che non hanno subito alcun trattamento diverso dal lavaggio, dalla decantazione, dalla centrifugazione e dalla filtrazione, esclusi gli oli ottenuti mediante solvente o con coadiuvanti ad azione chimica o biochimica, o con processi di riesterificazione e qualsiasi miscela con oli di altra natura”.*

Detti oli di oliva vergini sono oggetto della classificazione e delle designazioni seguenti:

- a) Olio extra vergine di oliva: olio di oliva vergine la cui acidità libera, espressa in acido oleico, è al massimo di 0,8 g per 100 g e avente le altre caratteristiche conformi a quelle previste per questa categoria dalla Commissione in conformità dell'articolo 75, paragrafo 2;
- b) Olio di oliva vergine: olio di oliva vergine la cui acidità libera, espressa in acido oleico, è al massimo di 2 g per 100 g e avente le altre caratteristiche conformi a quelle previste per questa categoria dalla Commissione in conformità dell'articolo 75, paragrafo 2;
- c) Olio di oliva lampante: olio di oliva vergine la cui acidità libera, espressa in acido oleico, è

superiore a 2 g per 100 g e/o avente le altre caratteristiche conformi a quelle previste per questa categoria dalla Commissione in conformità dell'articolo 75, paragrafo 2.

(2) OLIO DI OLIVA RAFFINATO – *“Olio di oliva raffinato” è l’olio di oliva ottenuto dalla raffinazione dell’olio di oliva vergine, con un tenore di acidità libera, espresso in acido oleico, non superiore a 0,3 g per 100 g”* e avente le altre caratteristiche conformi a quelle previste dalla Commissione ai sensi dell'articolo 75, paragrafo 2, per questa categoria.

(3) OLIO DI OLIVA -COMPOSTO DI OLI DI OLIVA RAFFINATI E OLI DI OLIVA VERGINI – *“Oli di oliva composti di oli di oliva raffinati e oli di oliva vergini” è l’olio di oliva ottenuto dal taglio di olio di oliva raffinato con olio di oliva vergine diverso dall’olio lampante, con un tenore di acidità libera, espresso in acido oleico, non superiore a 1 g per 100 g”* e avente le altre caratteristiche conformi a quelle previste dalla Commissione ai sensi dell'articolo 75, paragrafo 2, per questa categoria.

(4) OLIO DI SANSÀ DI OLIVA GREGGIO – *“Olio di sansa di oliva greggio” è l’olio ottenuto dalla sansa di oliva mediante trattamento con solventi o mediante processi fisici, oppure olio corrispondente all’olio di oliva lampante, fatte salve talune specifiche caratteristiche, escluso l’olio ottenuto attraverso la riesterificazione e le miscele con oli di altra natura”,* e avente le altre caratteristiche conformi a quelle previste dalla Commissione ai sensi dell'articolo 75, paragrafo 2, per questa categoria.

(5) OLIO DI SANSÀ DI OLIVA RAFFINATO – *“Olio di sansa di oliva raffinato” è l’olio ottenuto dalla raffinazione dell’olio di sansa di oliva greggio, con un tenore di acidità libera, espresso in acido oleico, non superiore a 0,3 g per 100 g”* e avente le altre caratteristiche conformi a quelle previste dalla Commissione ai sensi dell'articolo 75, paragrafo 2, per questa categoria.

(6) OLIO DI SANSÀ DI OLIVA – *“Olio di sansa di oliva” è l’olio di oliva ottenuto dal taglio di olio di sansa di oliva raffinato e di olio di oliva vergine diverso dall’olio di oliva lampante, con un tenore di acidità libera, espresso in acido oleico, non superiore a 1 g per 100 g”* e avente le altre caratteristiche conformi a quelle previste dalla Commissione ai sensi dell'articolo 75, paragrafo 2, per questa categoria.

6.1.1.1 Le norme di commercializzazione e i controlli di conformità

Il Regolamento delegato (UE) 2022/2014 della Commissione stabilisce le norme di commercializzazione dell'olio di oliva, disciplinando i requisiti obbligatori e facoltativi in

materia di imballaggio ed etichettatura, nonché le prescrizioni specifiche in materia di tracciabilità.

Il Regolamento di esecuzione (UE) 2022/2105 della Commissione definisce le modalità di verifica della conformità alle caratteristiche stabilite per le diverse categorie di olio d'oliva, imponendo agli Stati membri l'utilizzo di metodi di analisi specifici e la designazione di laboratori accreditati e *panel* di assaggiatori riconosciuti. L'articolo 4, par. 4, del Regolamento individua i criteri del rischio per la pianificazione dei controlli di conformità, rimettendo a ciascuno Stato membro la decisione su quali criteri prendere in considerazione e in quale fase della catena di produzione e distribuzione effettuare i controlli.

Gli Stati membri hanno l'obbligo di garantire, sulla base di un'analisi dei rischi, un numero minimo di controlli all'anno, proporzionale al volume di olio d'oliva commercializzato nel Paese, riferendone i risultati alla Commissione. La normativa prevede che gli Stati membri debbano effettuare almeno un controllo ogni 1.000 tonnellate di olio commercializzato.

Per l'olio EVO devono essere analizzati quindici parametri, che devono essere tutti soddisfatti affinché il prodotto corrisponda alla categoria dichiarata. La valutazione organolettica è regolamentata da protocolli e norme che definiscono la composizione dei *panel* di assaggiatori, la preparazione dei campioni e i criteri di valutazione.

6.1.1.2. Etichettatura e origine

Il Regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, stabilisce la disciplina generale in materia di etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari, applicabile - per quanto non diversamente disposto dalla normativa di settore - anche agli oli di oliva.

6.1.1.3. I regimi di qualità DOP/IGP

Il Regolamento (UE) 2024/1143 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo alle indicazioni geografiche dei vini, delle bevande spiritose e dei prodotti agricoli, alle specialità tradizionali garantite e alle indicazioni facoltative di qualità per i prodotti agricoli, sostituendo il Regolamento (UE) n. 1151/2012, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, disciplina la protezione delle denominazioni di origine protetta (DOP) e delle indicazioni geografiche protette (IGP), applicabile anche agli oli di oliva che beneficino di tali riconoscimenti.

6.1.1.4 I controlli ufficiali

Il Regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari, costituisce il quadro di riferimento per l'organizzazione dei controlli ufficiali lungo l'intera filiera agroalimentare. L'articolo 66 del Regolamento prevede che gli Stati membri dispongano di un sistema sanzionatorio efficace, proporzionato e dissuasivo per garantire il rispetto delle norme di commercializzazione e di sicurezza del prodotto.

6.1.1.5. Ulteriori fonti unionali

Completano il quadro unionale di riferimento:

- il Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare, con particolare riguardo agli obblighi di tracciabilità e rintracciabilità dei prodotti alimentari in tutte le fasi della produzione, trasformazione e distribuzione;
- il Regolamento (CE) n. 396/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio, concernente i livelli massimi di residui di antiparassitari nei o sui prodotti alimentari e mangimi di origine vegetale e animale, che definisce i limiti massimi di residui (LMR) per gli antiparassitari e prevede un programma di controlli con cadenza triennale, per il quale gli Stati membri devono istituire un programma nazionale di controllo basato su un'analisi del rischio.

Queste fonti si coordinano con il diritto primario dell'Unione, in particolare con gli articoli 38-44 TFUE (agricoltura) e con l'articolo 114 TFUE (ravvicinamento delle legislazioni), nonché con i principi di proporzionalità, sussidiarietà e buona amministrazione.

6.1.2. La normativa nazionale

6.1.2.1 La Legge n. 9 del 2013 (c.d. Legge salva-olio)

La Legge 14 gennaio 2013, n. 9, recante “*Norme sulla qualità e la trasparenza della filiera degli oli di oliva vergini*”, costituisce il pilastro della normativa nazionale di settore. Essa predispone un articolato quadro sanzionatorio a tutela della correttezza delle informazioni da

fornire al consumatore quando il prodotto viene presentato attraverso messaggi, simboli o immagini costruiti ad arte per creare confusione o per trarre propriamente in inganno il consumatore stesso. Un'attenzione specifica è dedicata alla tracciabilità, che risulta rafforzata dalle modifiche apportate all'articolo 16 dalla Legge 27 dicembre 2023, n. 206.

L'articolo 7, comma 2, della Legge n. 9 del 2013 prescrive l'indicazione obbligatoria della campagna di raccolta per l'olio EVO.

6.1.2.2. La tracciabilità: il Registro Telematico dell'olio (RTO), il SIAN e il Fascicolo Aziendale

Il sistema italiano di tracciabilità per gli oli d'oliva vergini si articola su due pilastri fondamentali:

- il Fascicolo Aziendale, disciplinato dal D.P.R. 1° dicembre 1999, n. 503, e dal D.lgs. 29 marzo 2004, n. 99;
- il Registro Telematico dell'olio (RTO), obbligatorio per tutti i detentori di olio di oliva ai fini dell'esercizio della propria professione o ai fini commerciali, nel quale devono essere registrate tutte le entrate e uscite per ogni singola categoria di olio.

Il RTO è stato istituito con decreto ministeriale del 23 dicembre 2013 e successivamente modificato dal decreto ministeriale n. 4075 dell'8 luglio 2015. L'obbligo di registrazione delle movimentazioni di prodotto varia in funzione dei quantitativi annui prodotti:

- per produzioni superiori a 200 kg e inferiori a 500 kg, è prevista la tenuta del registro in forma semplificata, con registrazioni riepilogative mensili da effettuarsi entro il giorno 10 del mese successivo;
- per produzioni superiori a 500 kg, è obbligatoria la tenuta del registro completo con comunicazione delle movimentazioni in entrata e in uscita entro il sesto giorno successivo all'operazione.

I soggetti obbligati alla tenuta del registro devono iscriversi preventivamente al SIAN (Sistema Informativo Agricolo Nazionale), quale presupposto per l'accesso e l'adempimento degli obblighi di tracciabilità.

Il registro è sottoposto al controllo dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi (ICQRF), che lo utilizza sia nell'ambito delle attività ispettive e repressive, sia per finalità analitiche e di monitoraggio del settore oleicolo. Ogni quindici giorni

l'ICQRF pubblica sul proprio sito istituzionale *report* riepilogativi relativi all'olio di oliva detenuto in Italia. Tali *report* contengono informazioni aggregate utili agli operatori del settore, quali le giacenze suddivise per tipologia e origine del prodotto, incluse le giacenze di oli DOP, IGP e biologici, nonché la distribuzione territoriale delle stesse a livello regionale¹¹⁹.

6.1.2.3. Il decreto legislativo n. 103 del 2016 e il sistema sanzionatorio

Il decreto legislativo n. 103 del 2016 reca il sistema sanzionatorio per le violazioni delle norme sull'olio di oliva, con specifico riferimento agli obblighi di tracciabilità e annotazione sui registri di carico e scarico. L'articolo 7, comma 1, del D.lgs. n. 103 del 2016 sanziona le violazioni in materia di tenuta del registro telematico e di annotazione delle movimentazioni.

6.1.2.4. Il decreto legislativo n. 231 del 2017 e le sanzioni sull'etichettatura

Il decreto legislativo 15 dicembre 2017, n. 231, reca la disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del Regolamento (UE) n. 1169/2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori. L'articolo 5, comma 2, del D.lgs. n. 231 del 2017 sanziona, in particolare, l'omissione dell'indicazione delle condizioni particolari di conservazione

L'articolo 13 del medesimo decreto prevede sanzioni amministrative da euro 2.000,00 a euro 16.000,00 per le violazioni in materia di etichettatura.

6.1.2.5. La Legge n. 350 del 2003, articolo 4, comma 49, e la tutela dell'origine

L'articolo 4, comma 49, della Legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Legge finanziaria 2004), reca disposizioni in materia di origine dei prodotti, con specifico riferimento all'indicazione dell'origine nelle operazioni di importazione ed esportazione. La norma costituisce uno dei presidi normativi a tutela del *made in Italy* nel settore agroalimentare.

6.1.2.6. La Legge n. 206 del 2023 (c.d. Legge *made in Italy*)

La Legge 27 dicembre 2023, n. 206, recante “*Disposizioni organiche per la valorizzazione, la promozione e la tutela del made in Italy*”, all'articolo 9 ha disposto la valorizzazione della filiera degli oli di oliva vergini, modificando l'articolo 16 della Legge n. 9/2013 e prevedendo:

¹¹⁹ Rif. Doc. 410/2 del 21 maggio 2025 (MASAF).

- l'estensione a tutti gli olivicoltori dell'obbligo di costituire e aggiornare il fascicolo aziendale, stabilendo che, in caso di mancata ottemperanza, le produzioni non possano essere destinate al commercio;
- la sanzione per l'annotazione nel registro di carico e scarico di olive o oli di produttori non in regola con l'obbligo di costituzione e aggiornamento del fascicolo aziendale.

Il Decreto MASAF n. 226 del 26 settembre 2024¹²⁰, attuativo della Legge 206/2023, stabilisce all'articolo 1, comma 2: *“Le consegne delle olive da olio ai frantoi oleari da parte dei commercianti di olive e le registrazioni nell'ambito del SIAN avvengono entro sei ore dalla consegna delle olive ai commercianti da parte degli olivicoltori”*.

6.1.2.7. Il D.M. 10 novembre 2009 e la commercializzazione degli oli di oliva

Il decreto ministeriale MASAF n. 8077 del 10 novembre 2009 reca disposizioni attuative in materia di commercializzazione degli oli di oliva¹²¹.

Il Decreto MASAF n. 226 del 26 settembre 2024, attuativo della Legge 206/2023, stabilisce all'articolo 1, comma 2: *“Le consegne delle olive da olio ai frantoi oleari da parte dei commercianti di olive e le registrazioni nell'ambito del SIAN avvengono entro sei ore dalla consegna delle olive ai commercianti da parte degli olivicoltori”*.

6.1.3. Le metodiche analitiche per la classificazione degli oli di Oliva: la centralità della valutazione organolettica

La disciplina del settore oleario trae origine dalle norme elaborate in sede di Consiglio Oleicolo Internazionale (COI), organizzazione intergovernativa cui aderiscono i principali Paesi produttori e consumatori di olio di oliva. Il COI stabilisce gli standard tecnici, i metodi di analisi e le definizioni merceologiche di riferimento per gli oli di oliva e gli oli di sansa di oliva, costituendo il parametro tecnico-scientifico al quale la normativa unionale e nazionale si uniformano.

Di particolare rilievo è il metodo ufficiale di valutazione organolettica riconosciuto dal COI - il c.d. *panel test* - che costituisce uno strumento probatorio essenziale, in quanto l'olio di oliva è valutato sia sotto il profilo chimico-fisico sia sotto il profilo organolettico. Il *panel test*

¹²⁰ Decreto in vigore dal 1 luglio 2026 a seguito della proroga definita con il D.M. n. 0502845 del 29 settembre 2025 del MASAF.

¹²¹ D.M. n. 8077 del 10 novembre 2009, entrato in vigore il 1 luglio 2026 a seguito della proroga definita con il D.M. n. 0502845 del 29 settembre 2025 del MASAF.

consente infatti di rilevare quegli elementi sensoriali (profumo, gusto e armonia) che permettono di definire l'identità del prodotto, distinguendo gli oli di qualità da prodotti non conformi o fraudolenti.

6.1.3.1 Il *panel test*: la normativa europea e nazionale

L'olio di oliva, e segnatamente l'olio extravergine di oliva, costituisce l'unico prodotto alimentare per il quale la normativa dell'Unione europea richiede, ai fini della classificazione merceologica, una valutazione organolettica condotta secondo un metodo ufficialmente definito - il c.d. *panel test* - il cui esito ha valore costitutivo della categoria commerciale del prodotto e, nei casi di accertamento di non conformità, valore probatorio nei procedimenti sanzionatori e giurisdizionali.

Come riportato anche nella relazione della Corte dei conti europea, *“l'olio d'oliva è attualmente l'unico prodotto alimentare dell'UE per il quale la valutazione organolettica è esplicitamente richiesta e definita dalla normativa”*¹²².

La centralità del metodo è stata ribadita da tutti i soggetti auditi dalla Commissione: dal dottor David Granieri, presidente di UNAPROL, che ha definito il *panel test* come strumento avente *“natura probatoria”*¹²³; dal dottor Andrea Marino, dirigente generale di Federolio, che lo ha qualificato come *“punto cardine, il punto centrale, il punto più importante dell'analisi degli oli di oliva non solo per una questione di controllo, ma anche e soprattutto per una questione di sviluppo del settore olivicolo-oleario”*¹²⁴; dalla professoressa Tullia Gallina Toschi dell'Università di Bologna, che ne ha illustrato le basi scientifiche e le prospettive di integrazione strumentale¹²⁵.

Il presente capitolo intende offrire un quadro esaustivo del regime normativo, dell'elaborazione giurisprudenziale e delle prospettive di evoluzione tecnico-scientifica in materia di metodi di analisi per la classificazione degli oli di oliva.

Il fondamento normativo del *panel test* risiede nel Regolamento (CEE) n. 2568/91 della Commissione, dell'11 luglio 1991, e successive modificazioni, il cui articolo 2, par. 1 e 2, come modificato dal Regolamento di esecuzione (UE) n. 1348/2013, dispone che:

“1. Le caratteristiche degli oli figuranti nell'allegato I sono determinate in base ai seguenti

¹²² Rif. Doc. 609/2 del 29 gennaio 2026 (Corte dei conti europea).

¹²³ Audizione del dottor Granieri del 29 ottobre 2025.

¹²⁴ Audizione del dottor Andrea Marino del 18 febbraio 2026.

¹²⁵ Audizione della professoressa Gallina Toschi del 29 febbraio 2026.

metodi di analisi: [...] per la valutazione delle caratteristiche organolettiche degli oli d'oliva vergini, il metodo di cui all'allegato XII.

2. La verifica delle caratteristiche organolettiche degli oli di oliva vergini da parte delle autorità nazionali o dei loro rappresentanti è effettuata da panel di assaggiatori riconosciuti dagli Stati membri. Le caratteristiche organolettiche di un olio, ai sensi del primo comma, si considerano conformi alla categoria di olio di oliva dichiarata se il panel di assaggiatori riconosciuto dallo Stato membro ne conferma la classificazione. Qualora il panel non confermi la categoria dichiarata, sotto il profilo delle sue caratteristiche organolettiche, a richiesta dell'interessato le autorità nazionali o i loro rappresentanti incaricano altri panel riconosciuti di effettuare quanto prima due controanalisi, di cui almeno una deve essere effettuata da un panel riconosciuto dallo Stato membro di produzione dell'olio. Le caratteristiche in questione sono considerate conformi a quelle dichiarate se le due controanalisi confermano la classificazione dichiarata”¹²⁶.

La disciplina è stata successivamente integrata dal Regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio (OCM unica), che all'Allegato I, Parte VII, definisce le categorie di olio di oliva, e dai Regolamenti delegati (UE) 2022/2104 e 2022/2105 della Commissione, che hanno ridefinito rispettivamente le norme di commercializzazione e i controlli di conformità.

In particolare, il Regolamento (UE) 2022/2105, all'articolo 3, impone agli Stati membri l'obbligo di effettuare un numero minimo di controlli di conformità proporzionale al volume di olio d'oliva commercializzato (un controllo ogni mille tonnellate), da pianificare sulla base di un'analisi dei rischi, e prevede che ciascun controllo di conformità consista nella verifica dell'etichettatura e nella verifica della categoria merceologica, quest'ultima da effettuarsi mediante analisi fisico-chimica in laboratorio e valutazione organolettica da parte di un panel di assaggiatori riconosciuto. Per l'olio extravergine di oliva devono essere verificati quindici parametri (Allegato II del Regolamento), e il controllo della categoria è considerato completo solo se tutte le caratteristiche sono state verificate o se si constata che l'olio non possiede una delle caratteristiche previste.

Quanto ai metodi di analisi, il riferimento tecnico-scientifico è costituito dai metodi del Consiglio Oleicolo Internazionale (COI), ovvero, come accennato, una organizzazione intergovernativa con sede a Madrid cui aderiscono i principali Paesi produttori e consumatori. Il

¹²⁶ Articolo 1, commi 1 e 2, del Regolamento di Esecuzione (UE) n. 1348/2013 della Commissione del 16 dicembre 2013, che modifica il Regolamento (CEE) n. 2568/91, relativo alle caratteristiche degli oli d'oliva e degli oli di sansa d'oliva, nonché ai metodi ad essi attinenti.

metodo per la valutazione organolettica è definito dalla norma COI/T.20/Doc. n. 15 (*“Analisi sensoriale dell’olio di oliva -Metodo per la valutazione organolettica degli oli di oliva vergini”*), recepita nell’Allegato XII del Regolamento (CEE) n. 2568/91.

Sul punto, il dottor Granieri, nell’audizione del 29 ottobre 2025, ha segnalato una criticità di ordine istituzionale: *“La regolamentazione base per l’olio d’oliva in genere - non per l’extravergine, ma per tutto l’olio d’oliva - si fa al Comitato oleicolo internazionale (COI), che oggi è, di fatto, ad appannaggio esclusivo della Spagna. La sede è in Spagna, il direttore esecutivo è in Spagna, i complementi dell’attività di ricerca e di sviluppo sono spagnoli”*. Tale circostanza - ha osservato il presidente di UNAPROL - determina un’asimmetria nella definizione degli standard internazionali, con possibili ricadute sulla competitività del prodotto italiano.

A livello nazionale, la disciplina del *panel test* è stata organicamente regolata dall’articolo 43 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (c.d. Decreto Crescita), convertito con modificazioni dalla Legge 7 agosto 2012, n. 134.

Il comma 1-ter dell’articolo 43 dispone che *“la verifica delle caratteristiche organolettiche degli oli di oliva vergini è compiuta da un comitato di assaggio riconosciuto e tali caratteristiche si considerano conformi alla categoria dichiarata qualora lo stesso comitato ne confermi la classificazione”*. La verifica *“è effettuata da un comitato di assaggiatori riconosciuti ai sensi dell’articolo 5 del decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali 28 febbraio 2012 [...] e iscritti nell’elenco di cui all’articolo 6 del medesimo decreto”* ed *“è obbligatoriamente disposta e valutata a fini probatori nei procedimenti giurisdizionali nell’ambito dei quali debba essere verificata la corrispondenza delle caratteristiche del prodotto alla categoria di oli di oliva dichiarati”*.

Il comma 1-bis, introdotto sempre dal D.L. 83/2012, prevede inoltre che *“al fine di prevenire frodi nel settore degli oli di oliva e di assicurare la corretta informazione dei consumatori, in fase di controllo gli oli di oliva extravergini che sono etichettati con la dicitura “Italia” o “italiano”, o che comunque evocano un’origine italiana, sono considerati conformi alla categoria dichiarata quando presentano un contenuto in metil esteri degli acidi grassi ed etil esteri degli acidi grassi minore o uguale a 30 mg/kg”*, con previsione, in caso di superamento, dell’avvio automatico di un piano straordinario di sorveglianza.

Sotto il profilo tecnico-scientifico, i metodi di analisi applicabili agli oli di oliva sono definiti dal COI e recepiti nell’ordinamento dell’Unione europea attraverso i regolamenti della

Commissione.

Per la valutazione organolettica, il metodo di riferimento è - come già indicato - la norma COI/T.20/Doc. n. 15, che disciplina la composizione del panel (da 8 a 12 assaggiatori addestrati), la preparazione dei campioni, i criteri di valutazione degli attributi positivi (fruttato, amaro, piccante) e negativi (difetti: riscaldamento/morchia, muffa-umidità-terra, avvinato/inacetito, olive gelate, rancido) e le modalità di classificazione finale (attraverso il calcolo della mediana).

La giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione, con un nutrito gruppo di pronunce, ha consolidato principi rilevanti in materia di valenza probatoria del *panel test* in ambito doganale, affermando che *“dal combinato disposto degli artt. 1 e 2 del Regolamento (CEE) n. 2568/1991 e s.m.i., nonché dell'Allegato XII si evince la previsione da parte del legislatore comunitario di una procedura tipizzata per la verifica della corrispondenza della qualità del prodotto importato e di quello riesportato valevole ai fini della corretta applicazione dei regimi agevolativi, come quello del perfezionamento attivo; in particolare, premesso che, affinché in ambito UE una partita di olio d'oliva possa fregiarsi della qualità extravergine, occorre non soltanto che essa rispetti i parametri fisico-chimici di cui all'Allegato I, punto 1, del Regolamento in discorso, ma che essa superi anche l'analisi organolettica di cui all'Allegato XII dello stesso sicché l'esito negativo anche solo di tale ultima indagine è sufficiente a catalogare il prodotto come non conforme alla categoria dichiarata, il legislatore comunitario ha disciplinato puntualmente il procedimento di analisi organolettica dell'olio importato con la previsione della relativa certificazione da parte di laboratori siti negli Stati membri incaricati dalle “Autorità nazionali” attraverso il c.d. panel test (prova di assaggio), nel rispetto del contraddittorio con la parte interessata, con la prevista possibilità, al suo interno, in primo luogo, qualora il panel di prima istanza non confermi la categoria dichiarata, dell'incarico da parte delle autorità nazionali (o di loro rappresentanti), a richiesta dell'interessato, di altri panel riconosciuti per l'effettuazione di due controanalisi e, in ogni caso, della possibilità da parte dell'operatore, sempre all'interno della procedura tipizzata, di sindacare la competenza ed esperienza del gruppo degli assaggiatori concretamente incaricati e/o le modalità di svolgimento della prova medesima; ne consegue che la formazione della prova organolettica, lungi dal concretare una presunzione assoluta, è l'esito di una rigida procedura tipizzata dal legislatore comunitario, nel rispetto del principio del contraddittorio, che vincola il giudice di merito qualora quest'ultima sia svolta in ossequio ai parametri predefiniti dal legislatore”*¹²⁷.

¹²⁷ Cass. Civ. sez. Trib., n. 33780/2024; Cass. Civ. Sez. Trib. n. 33779/2024; Cass. Civ. sez. Trib. N. 33793/2024.

Il medesimo principio è stato ribadito nella sentenza della Cassazione n. 33779 del 21/12/2024 (sez. V), che ha stabilito che *“nel regime agevolativo di traffico di perfezionamento attivo, di cui all'articolo 114 e ss. del Reg. CEE n. 2913/1992, l'accertamento della conformità di una partita di olio d'oliva alla qualità extravergine - ai fini del rispetto dei parametri fisico-chimici di cui all'Allegato I, punto 1, del Regolamento CEE n. 2568/91 e del superamento dell'analisi organolettica di cui all'Allegato XII dello stesso regolamento - si svolge attraverso il c.d. panel test (prova di assaggio), in contraddittorio con la parte interessata, la quale, quando il panel di prima istanza non conferma la categoria dichiarata, può richiedere due controanalisi da parte di altri panel riconosciuti e può sindacare, in ogni caso, la competenza ed esperienza del gruppo degli assaggiatori concretamente incaricati e/o le modalità di svolgimento della prova medesima; ne consegue che la formazione della prova organolettica, pur non integrando una presunzione assoluta, è l'esito di una rigida procedura tipizzata dal legislatore comunitario, nel rispetto del principio del contraddittorio, che vincola il giudice di merito quando quest'ultima è svolta in ossequio ai parametri predefiniti dal legislatore”*.

In sede penale si è affermato che *“in tema di frode nell'esercizio del commercio, non integra violazione di legge disattendere gli esiti di specifiche metodiche di accertamento normativamente previste (nella specie, il procedimento del cd. 'panel test', fondato su una doppia controanalisi dell'olio extravergine d'oliva ai sensi del reg. Cee 11 luglio 1991, n. 2568), che non introducono ipotesi di prove legali, non consentite in ragione dei principi del libero convincimento del giudice e della colpevolezza oltre ogni ragionevole dubbio, ben potendo la prova della diversa qualità del prodotto essere desunta da fonti eterogenee”* (così Cass. Pen., Sez. V, sentenza n. 17839 del 11/01/2023).

Analogamente, la Cassazione penale, sezione V, nella sentenza n. 21472/2022, nel rigettare il ricorso dell'imputata volto, tra l'altro, a censurare l'apprezzamento probatorio del giudice di merito in tema di classificazione dell'olio, ha stabilito che *“perché un olio possa essere qualificato come extravergine di oliva, lo stesso deve possedere congiuntamente requisiti chimico fisici ed organolettici di cui agli allegati 1 e 12 del regolamento Cee 2568/ 91, laddove nella fattispecie in esame è risultato pacifico che l'olio in questione avesse le caratteristiche chimico fisiche dell'olio extravergine, ma non anche quelle organolettiche. In merito agli accertamenti attraverso la procedura del panel test, la Corte territoriale ha evidenziato, senza alcuna seria contestazione in proposito, che essa si traduce in un'analisi sensoriale che sebbene presenti spazi di ineliminabile opinabilità, tuttavia è condotta secondo una metodologia ben precisa, stabilita dal regolamento, che garantisce l'applicazione di parametri oggettivi”*.

Il metodo di classificazione dell'olio attraverso lo strumento del *panel test* è oggetto di discussione tra gli operatori del settore.

Federolio, nel contributo fornito alla Commissione, ha formulato una disamina puntuale delle criticità legate a tale metodo. La Federazione ha innanzitutto ricordato che *“il rischio di soggettività, inevitabilmente riconducibile alla metodica del panel test, è pienamente riconosciuto dalla stessa normativa europea nel 13° ‘considerando’ del Regolamento CEE 1638/98”* e ha evidenziato che *“una certa contraddittorietà, talora alquanto evidente, degli esiti dell’applicazione del panel test ha dato origine anche a diverse sentenze di assoluzione in sede giurisdizionale”*. Sotto il profilo applicativo, Federolio ha rilevato che *“il metodo del panel test è stato in concreto utilizzato essenzialmente per scoprire le non conformità dei prodotti (ricerca dei difetti) anziché per valorizzarne i pregi”*, pur riconoscendo che *“al panel test è stata riconosciuta una funzione positiva in relazione al migliorato livello generale degli oli di oliva extravergini commercializzati”*. La posizione di Federolio - che la Commissione ritiene di particolare rilievo - non è volta all’abrogazione del *panel test*, bensì al suo rafforzamento mediante metodi strumentali: *“...oggi, con il nostro intervento, non viene richiesta l’abrogazione della norma che prevede il panel test. È questo infatti un metodo che Federolio sostiene fortemente e che ritiene fondamentale sia per il controllo che per lo sviluppo del settore olivicolo-oleario. Piuttosto emerge la necessità di rinforzare lo stesso panel test con un metodo strumentale atto ad accertare il tenore di quelle sostanze - dette volatili - responsabili dei pregi [...] e dei difetti degli oli vergini ed extravergini di oliva”*¹²⁸.

Anche il presidente di UNAPROL ha confermato durante l’audizione la centralità del *panel test*, sottolineando tuttavia la necessità di parametri più rigorosi: *“Oggi abbiamo parametri che individuano un extravergine troppo leggeri, troppo laschi, dove comunque riuscire a rientrare specialmente nei parametri chimici è abbastanza semplice con prodotti molto basilari. Il tema vero è valorizzare la capacità che ha il panel test di individuare un prodotto perché l’olio - lo ricordo a me stesso - è l’unico prodotto che viene valutato sia su base chimico-fisica che su base organolettica: quindi, il panel test ha natura probatoria”*¹²⁹.

Il Capo del Dipartimento della politica agricola comune e dello sviluppo rurale del MASAF, audito il 5 agosto 2025, ha espresso una posizione di cautela circa l’introduzione di nuove metodiche quali il naso elettronico, osservando che *“tutti gli elementi che possono essere messi a disposizione dalla scienza sono elementi che aiutano tantissimo, anche se difficilmente*

¹²⁸ Rif. Doc. 633/2 del 18 febbraio 2026 (Federolio).

¹²⁹ Audizione del dottor Granieri del 29 ottobre 2025.

in questa fase, soprattutto alcuni, possono essere utilizzati a livello sanzionatorio, perché mancando una base scientifica di riferimento, cioè una gradualità delle varie situazioni codificata e accettata da tutti, è molto difficile stabilire se a questo delta corrisponde una situazione fraudolenta o una situazione fisiologica". Il dottor Li Vecchi, Direttore generale delle politiche internazionali del MASAF, ha aggiunto, nel corso della medesima audizione, che il naso elettronico *"potrebbe essere uno sviluppo positivo, ma bisogna verificare se un sistema meccanico riuscirà a percepire tutti quei sentori che oggi vengono percepiti a livello gustativo, fisico degli esperti che assaggiano"*¹³⁰.

Tra gli aspetti da approfondire, la Commissione ha deciso di porre l'attenzione anche sulle nuove metodiche di classificazione dell'olio di oliva, di supporto al *panel test*, in sperimentazione sul territorio nazionale.

6.1.3.2. Le metodiche sperimentali di classificazione dell'olio di oliva

Per quanto concerne i metodi strumentali di supporto, assume particolare rilievo il metodo COI/T.20/Doc. n. 37, relativo alla determinazione quali-quantitativa dei composti volatili nello spazio di testa degli oli vergini di oliva mediante microestrazione in fase solida accoppiata a gascromatografia con rivelatore a ionizzazione di fiamma e spettrometria di massa (SPME-GC-FID/MS). Come illustrato dalla professoressa Gallina Toschi, nel corso dell'audizione del 29 aprile 2026 e nella documentazione trasmessa, tale metodo (metodo *targeted*) - coordinato dall'Italia nell'ambito del progetto OLEUM - è stato approvato in via provvisoria dal COI e di prossima pubblicazione in via definitiva, configurandosi come *"l'unico approccio validato"* a livello internazionale per il supporto strumentale al *panel test*¹³¹.

L'analisi dei composti volatili (VOC) presenti nello spazio di testa degli oli vergini di oliva si basa su due presupposti scientifici, illustrati da Federolio¹³²:

- A. Correlazione molecolare:** *"Sebbene i metodi sui volatili misurino i composti volatili (VOC) e non sostanze percepibili al gusto (in primis i biofenoli, responsabili di amaro e piccante), esiste una correlazione biochimica diretta tra i due. Origine comune: sia i profumi (aldeidi/esteri) che le sensazioni gustative (oleuropeina/oleocantale) derivano dallo stesso stato di maturazione, dalla stessa varietà e processo che ha subito l'oliva"*;

¹³⁰ Audizione del dottor Blasi del 5 agosto 2025.

¹³¹ Rif. Doc. 726/2 del 15 maggio 2026 (professoressa Gallina Toschi).

¹³² Rif. Doc. 633/3 del 13 febbraio 2026 (Federolio).

B. La via retronasale: *“È provato scientificamente che gran parte di ciò che chiamiamo “gusto” è in realtà aroma retronasale. Quando un assaggiatore degusta l’olio, lo scalda e lo spruzza (strippaggio), i composti volatili risalgono dalla cavità orale verso l’epitelio olfattivo. I metodi analitici delle sostanze volatili analizzano esattamente queste molecole”.*

Su tali presupposti, come confermato dalla professoressa Gallina Toschi, *“gran parte delle sensazioni che il panel descrive dopo l’assaggio (come il “carciofo” o il “pomodoro” o altri gusti percepiti al palato) sono fisicamente identificabili dall’analisi delle sostanze presenti nei componenti volatili (spazio di testa) del campione”*¹³³.

Il metodo consente di quantificare diciotto composti volatili selezionati come marcatori sensoriali diagnostici: cinque per il difetto di riscaldamento/morchia, tre per l’avvinato/inacetito, tre per la muffa-umidità-terra, uno per le olive gelate, cinque per il rancido e tre per l’attributo positivo del fruttato.

Come rilevato da Federolio, gli elementi a favore del metodo sono: (a) la fornitura di una quantità strumentale misurabile con limite certo; (b) l’approvazione già intervenuta in sede COI e il sostegno dell’UE, testimoniato dagli investimenti nel progetto OLEUM; (c) il favore del mondo accademico e dei laboratori di analisi.

Tra gli elementi di criticità, Federolio ha segnalato: (a) la non ancora avvenuta definizione dei limiti soglia per i singoli composti, i cui tempi tecnici e politici *“non sono stimabili”*; (b) la scarsa diffusione del metodo tra le imprese e gli organi di controllo ufficiale; (c) i tempi relativamente lunghi di elaborazione dei dati (circa un’ora per campione), che ne rendono difficoltoso l’utilizzo per attività di *screening* su larga scala¹³⁴.

La professoressa Gallina Toschi ha peraltro chiarito che la definizione dei limiti e degli intervalli per i composti volatili *“necessita di un dataset di almeno 200-300 campioni reali classificati sensorialmente (EVOO, VOO, LOO) in modo robusto, ossia riferimenti conformi validati, rappresentativi della variabilità qualitativa degli oli presenti sul mercato”*, e che a tal fine *“serve un progetto finanziato”*, con il coinvolgimento degli *stakeholder* di settore¹³⁵.

Il metodo *untargeted*, basato sull’impiego della strumentazione HS-GC-IMS *FlavourSpec*, è stato sviluppato dall’Università di Bologna nell’ambito del progetto OLEUM e

¹³³ Rif. Doc. 726/2 del 15 maggio 2026 (professoressa Gallina Toschi).

¹³⁴ Rif. Doc. 633/3 del 13 febbraio 2026 (Federolio).

¹³⁵ Rif. Doc. 726/2 del 15 maggio 2026 (professoressa Gallina Toschi).

successivamente approfondito con un progetto di Federolio in collaborazione con UNIBO e ICQRF, nonché con un'ulteriore sperimentazione di Lab Service e Federolio mediante l'impiego dell'intelligenza artificiale¹³⁶.

A differenza del metodo *targeted*, il *FlavourSpec* non quantifica i singoli composti volatili, bensì intercetta, tramite una sorta di “foto” (*fingerprint*), le sostanze volatili presenti nello spazio di testa e, attraverso l'elaborazione di algoritmi, definisce direttamente la classificazione merceologica del campione (extravergine, vergine, lampante).

Il sistema viene addestrato mediante i dati raccolti dai panel sensoriali, confrontati con le immagini raccolte dallo strumento sugli stessi campioni e armonizzati da algoritmi: “*più dati di confronto si raccolgono, più l'allineamento con i panel migliora*”¹³⁷.

Federolio ha evidenziato i seguenti elementi a favore del metodo: (a) metodologia altamente efficace ed efficiente; (b) facilità di utilizzo e implementazione nelle imprese e presso gli organi di controllo ufficiale (lo strumento non richiede competenze tecniche particolari, a differenza del metodo *targeted*); (c) tempi di elaborazione brevi (15-20 minuti a campione), con possibilità di ulteriore riduzione; (d) assenza della necessità di definire limiti quantitativi, richiedendosi solo parametri qualitativi; (e) possibilità di affiancamento con l'intelligenza artificiale e costituzione di una banca dati condivisa in rete.

Tra le criticità, Federolio ha segnalato: (a) la mancata fornitura di un limite quantitativo certo; (b) le perplessità sollevate da parte del mondo accademico e dei laboratori di analisi.

Allo stato, il metodo *FlavourSpec* è in via di approvazione presso l'ISO. Lo stanno già utilizzando almeno tre imprese della Federolio, alcune imprese della grande distribuzione, l'Università di Bologna, quattro laboratori dell'ICQRF e, a breve, tre laboratori dell'Agenzia delle dogane¹³⁸.

Un dato di contesto di notevole rilevanza strategica è rappresentato dal fatto che anche la Spagna - primo produttore mondiale - sta investendo in metodi *untargeted*. Come riportato da Federolio, “*il Ministero dell'Agricoltura spagnolo ha finanziato un progetto di ricerca del valore di 410.000 € per 4 anni per un metodo untargeted (simile al FlavourSpec), con la definizione di una banca dati e l'applicazione dell'AI*”. Tale circostanza - unitamente al vantaggio competitivo maturato dall'Italia, la cui sperimentazione è in corso da circa tre anni - impone, secondo

¹³⁶ Rif. Doc. 633/3 del 13 febbraio 2026 (Federolio).

¹³⁷ *Ibidem*.

¹³⁸ Audizione del dottor Marino del 18 febbraio 2026.

Federolio, di “*non sprecare il vantaggio acquisito*”¹³⁹.

Sull’argomento Federolio propone la costituzione di “*un tavolo di lavoro a livello nazionale che coinvolga i principali stakeholder del comparto olivicolo-oleario, allo scopo di definire un percorso sperimentale che coinvolga i laboratori privati (compresi quelli aziendali) e quelli degli organi di controllo ufficiale dotati dello strumento FlavourSpec, allo scopo di produrre, anche col supporto dell’AI, una banca dati diffusa (in dotazione agli organi di controllo ufficiale e gestita da questi), in grado di costituire uno strumento di autocontrollo e di riferimento per tutte le imprese del comparto in affiancamento al panel test*”.

La proposta si inserisce in un quadro di complementarietà tra i due metodi strumentali: il metodo *targeted* (COI/T.20/Doc. n. 37), una volta definiti i limiti soglia, potrebbe assolvere a una funzione probatoria e di conferma; il metodo *untargeted* (*FlavourSpec*), grazie alla rapidità e facilità d’uso, potrebbe svolgere una funzione di *screening* sia a livello aziendale (autocontrollo) sia a livello di controlli ufficiali (pre-classificazione su larga scala)¹⁴⁰.

Alla luce del quadro normativo, giurisprudenziale e tecnico-scientifico esposto, si ritiene di poter formulare le seguenti valutazioni conclusive:

1. Il *panel test* costituisce strumento irrinunciabile e a valore probatorio, il cui mantenimento è condiviso da tutti gli *stakeholder* della filiera. La sua perdurante centralità è confermata dalla giurisprudenza della Cassazione, che ne ha riconosciuto l’affidabilità metodologica e la validità probatoria nell’ambito della procedura tipizzata dal Regolamento (CEE) n. 2568/91;
2. Sussistono margini di incertezza applicativa, legati alla componente soggettiva intrinseca al metodo e alle difficoltà di armonizzazione tra panel di diversi Paesi, come evidenziato dalla relazione della Corte dei conti europea e rilevato dai soggetti auditi dalla Commissione;
3. Appare opportuna l’integrazione con metodi strumentali, nel senso indicato dallo stesso considerando n. 13 del Regolamento (CE) n. 1638/98 - che già nel 1998 auspicava di “*consentire, se necessario, l’introduzione di un riferimento ai metodi di analisi più adeguati*” - e dalla Raccomandazione n. 3 della Corte dei conti europea, che ha invitato la Commissione UE a “*migliorare gli orientamenti relativi ai controlli dei contaminanti nell’olio d’oliva*”;

¹³⁹ Rif. Doc. 633/3 del 13 febbraio 2026 (Federolio).

¹⁴⁰ *Ibidem*.

4. L'Italia si trova in posizione di avanguardia nella sperimentazione, avendo coordinato il progetto OLEUM e sviluppato, attraverso la collaborazione tra Università di Bologna, Federolio e ICQRF, sia il metodo *targeted* (COI/T.20/Doc. n. 37) sia il metodo *untargeted* (*FlavourSpec*). Appare strategico non disperdere tale vantaggio competitivo, anche a fronte degli investimenti che la Spagna sta destinando a ricerche analoghe;
5. Appare opportuna la costituzione di un tavolo tecnico nazionale, secondo la proposta di Federolio, che coinvolga tutti gli attori della filiera - produttori, frantoiani, industria di trasformazione e commercializzazione, grande distribuzione, laboratori privati e organi di controllo ufficiale (ICQRF, Agenzia delle dogane) - al fine di definire un percorso condiviso per la validazione, la standardizzazione e la messa a disposizione degli strumenti analitici di supporto al *panel test*, nonché per la creazione di una banca dati centralizzata gestita dagli organi di controllo ufficiale;
6. È necessario sostenere, anche finanziariamente, il completamento del percorso di definizione dei limiti soglia per il metodo COI/T.20/Doc. n. 37, condizione indispensabile per l'ancoraggio dei metodi di *screening* a un dato ufficiale e per la piena utilizzabilità del metodo a fini probatori;
7. Occorre promuovere in sede COI e UE un'azione coordinata del sistema-Paese, affinché gli standard internazionali tengano adeguatamente conto delle specificità del prodotto italiano e della sua riconosciuta eccellenza qualitativa, superando l'attuale asimmetria nella *governance* del COI denunciata dagli auditi.

6.1.4 Andamento della produzione dell'olio di oliva in Italia, Ue e Paesi Terzi

La filiera dell'olio di oliva - che vale in Italia circa 3 miliardi di euro - si colloca attualmente in un contesto di elevata esposizione a pratiche speculative e condotte illecite, determinate da rilevanti squilibri produttivi a livello internazionale.

L'olivicoltura è una filiera che presidia aree interne e difficili del Paese, che altrimenti sarebbero destinate all'abbandono. Garantisce circa 50 milioni di giornate lavorative, confermandone il ruolo strategico¹⁴¹. Nel 2024 gli ettari di superficie agricola destinati a oliveti sono circa 1,12 milioni (prima regione la Puglia, con circa 347 mila ettari di superficie, seguita da Calabria e Sicilia); le imprese olivicole sono circa 619 mila; i frantoi attivi sono 4.240.

¹⁴¹ Audizione del dottor Granieri del 29 ottobre 2025.

La campagna di molitura del 2024 ha reso, secondo le stime, un volume mondiale complessivo di 3,5 milioni di tonnellate, valore nettamente superiore alle precedenti annate (2,5 milioni di tonnellate nel 2023), caratterizzate da problematiche legate alla siccità, soprattutto in Spagna. L'UE, nel suo complesso, rappresenta il 60% della produzione totale. La Spagna registra livelli di produzione superiori a 1,4 milioni di tonnellate. Anche la produzione della Grecia presenta un *trend* positivo, con un aumento del 61% (250 mila tonnellate) rispetto all'anno precedente, così come il Portogallo, con un aumento del 24% (195 mila tonnellate). Tra i Paesi extra UE, la Turchia (450 mila tonnellate) e la Tunisia (340 mila tonnellate) mostrano risultati positivi. La maggiore disponibilità di prodotto ha portato a un aumento del volume di scambi internazionali del 20% (dato riferito ai primi tre mesi del 2025)¹⁴².

Per quanto concerne la produzione in Italia, nella campagna 2024/2025 si è registrata una diminuzione del volume produttivo rispetto al 2023 (-24%). La produzione di circa 250 mila tonnellate è dovuta a un'annata di scarica, determinata anche dalle condizioni climatiche sfavorevoli (siccità), ed è il risultato della combinazione della produzione delle regioni centro-settentrionali, che hanno aumentato la produzione, e delle regioni del Sud (soprattutto la Puglia), in cui si è assistito a una forte diminuzione dei volumi. Le regioni del Sud contribuiscono per circa l'86% della produzione totale nazionale.

Il dottor Blasi, Capo del Dipartimento della politica agricola comune e dello sviluppo rurale del MASAF, durante la propria audizione, ha evidenziato che il prezzo dell'olio EVO, dopo due anni di rialzi dei listini fino a livelli mai registrati prima, con la campagna produttiva iniziata nell'autunno del 2024 è sceso, facendo registrare un ritorno alla normalità dell'offerta internazionale. L'olio EVO spagnolo è passato da 9 euro a 3,6 euro al kg nel giugno del 2025, influenzando al ribasso anche il prezzo dell'olio della Grecia e della Tunisia. A livello nazionale, invece, il prezzo è rimasto costantemente di media sopra i 9 euro al kg.

Ha quindi rilevato che questa situazione è strettamente connessa al “*valore delle politiche di incentivazione volte al miglioramento della qualità, che sono state messe in atto a livello nazionale*”¹⁴³. Ha inoltre precisato che “*il fattore alla base di questa dinamica è rappresentato dal fatto che l'Italia è l'unico tra i grandi produttori ad avere avuto un'annata di scarica che, unitamente a basse giacenze di inizio campagna, ha limitato l'offerta e ha contribuito a dare più potere contrattuale ai detentori di olio EVO. A ciò si aggiunge anche il fattore qualità. La qualità dell'olio italiano diventa una discriminante importante in fatto di prezzo e le dinamiche*

¹⁴² Rif. Doc. 480/2 del 5 agosto 2025 (MASAF).

¹⁴³ Audizione del dottor Blasi del 5 agosto 2025.

dell’ultimo anno lo stanno dimostrando. Il mercato del lampante, invece, ha subito anche per il prodotto italiano lo stesso andamento flessivo registrato da quello spagnolo”¹⁴⁴.

6.1.4.1. Importazioni ed esportazioni

Il mercato dell’olio di oliva ha la sua produzione concentrata prevalentemente nei Paesi del bacino del Mediterraneo, che ne garantiscono circa l’80% della produzione mondiale. Spagna e Italia coprono circa l’80% delle esportazioni mondiali. L’Italia è tra i primi, se non il primo, importatore di olio d’oliva, sia per il soddisfacimento del consumo interno che per le esportazioni.

Secondo le analisi condotte da ISMEA, nel primo semestre del 2025 le importazioni italiane di olio vergine e extravergine hanno registrato un incremento del 74,7% rispetto allo stesso periodo del 2024. Spagna, Grecia e Tunisia coprono oltre il 90% del totale delle importazioni in Italia.

Come evidenziato nel corso dei lavori della Commissione, *“l’entità di questi flussi ‘ufficiali’ di importazione impone particolare attenzione ai potenziali rischi connessi all’ingresso di prodotto ‘non registrato’, suscettibile di alimentare fenomeni fraudolenti”¹⁴⁵.*

In particolare, le importazioni, sia da Paesi UE sia extra UE, nel triennio 2022-2024, mostrano un incremento dell’olio spagnolo e tunisino, come evincibile dalla tabella che segue:

**Tabella 1 -Importazioni italiane di olio di oliva per Paese di provenienza
(codice NC 1509)¹⁴⁶**

Anno	2022 [.000 t]	2023 [.000 t]	2024 [.000 t]
Import da Stati membri	532	334	345
di cui Spagna	370	167	236

¹⁴⁴ Rif. Doc. 480/2 del 5 agosto 2025 (MASAF).

¹⁴⁵ Audizione del dottor Granieri del 29 ottobre 2025.

¹⁴⁶ Rif. Doc. 410/2 del 21 maggio 2025 (MASAF).

Import da Paesi terzi	53	66	70
di cui Tunisia	52	44	57
Import totale	585	400	415

La Tunisia, offrendo a costi contenuti volumi di produzione molto elevati e di buona qualità, rappresenta oggi un riferimento di approvvigionamento economicamente vantaggioso per l'Europa. La competitività del prezzo deriva dai costi più bassi di gestione delle superfici olivicole e dal costo minore della manodopera.

Tabella 2 -Esportazioni italiane di olio di oliva (codice NC 1509)¹⁴⁷

Anno	2022[.000 t]	2023[.000 t]	2024[.000 t]
Export	349	284	301
Regime TPA	33	32	49

Tabella 3 -Consumo interno italiano di olio di oliva¹⁴⁸

Anno	2022[.000 t]	2023[.000 t]	2024[.000 t]
Consumo complessivo	519	460	439

¹⁴⁷ *Ibidem.*

¹⁴⁸ *Ibidem.*

6.1.4.2. Le politiche di sostegno al settore

Secondo quanto riferito dal dottor Blasi, le politiche del MASAF e delle Regioni, attuate per salvaguardare l'olivicoltura italiana, sono orientate al rafforzamento strutturale delle Organizzazioni dei Produttori (OP) attraverso la modernizzazione delle dotazioni aziendali lungo l'intera filiera, il miglioramento dei servizi offerti ai soci - con particolare attenzione ai piccoli produttori e alla manutenzione delle superfici olivicole -, l'adesione ai regimi di qualità, nonché l'attività di formazione e produzione.

Nell'ambito degli interventi finalizzati al miglioramento qualitativo dell'olio EVO nazionale, sono stati previsti pagamenti diretti volti al sostegno del reddito e della qualità produttiva, alla mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici e alla tutela ambientale, prevedendo il pagamento accoppiato¹⁴⁹ unicamente per la produzione di olio a Indicazione Geografica (IG).

Nel piano strategico (PSP) della PAC sono stati inoltre previsti finanziamenti volti a incentivare la salvaguardia degli oliveti di particolare valore storico e paesaggistico, che sono quelli con densità di impianto da 60 a 300 piante massimo per ettaro, al fine di mantenere l'equilibrio tra valore paesaggistico e produzione.

Nell'ambito dello sviluppo rurale sono previste misure di sostegno agli investimenti nelle aziende olivicole per l'ammodernamento dei frantoi oleari, per impegni agro-climatici-ambientali, per il miglioramento della qualità, per lo scambio di conoscenze e informazioni e per la gestione dei rischi.

Nel PNRR è stata altresì prevista una specifica misura con una dotazione di 100 milioni di euro, anch'essa finalizzata all'ammodernamento dei frantoi oleari. L'intervento è in fase di esecuzione: risulta in fase di ristrutturazione il 12% (media nazionale) dei frantoi italiani e le regioni che hanno utilizzato maggiormente questa opportunità sono Basilicata, Veneto, Molise, Sardegna, Abruzzo e Umbria. Per il caso specifico della Puglia, sono previsti stanziamenti per il sostegno alle imprese agricole danneggiate dal batterio *Xylella fastidiosa* per reimpianti di oliveti con specie resistenti¹⁵⁰.

¹⁴⁹ Contributo del sistema PAC legato alla produzione o a specifici settori ritenuti strategici, previsto dagli artt. 32 e 33 del Regolamento (UE) 2021/2115.

¹⁵⁰ Rif. Doc. 480/2 del 5 agosto 2025 (MASAF).

6.1.5. Il sistema di tracciabilità: il Registro Telematico dell'olio (RTO) e il Fascicolo Aziendale

Come dianzi rilevato, attualmente il sistema italiano di tracciabilità prevede, per gli oli d'oliva vergini, il Fascicolo Aziendale, come disciplinato dal D.P.R. 503/1999, e il Registro Telematico dell'olio (RTO) - istituito con decreto ministeriale del 23 dicembre 2013, successivamente modificato dal decreto ministeriale n. 4075 dell'8 luglio 2015 - obbligatorio per i detentori di olio di oliva ai fini dell'esercizio della propria professione o a fini commerciali, nel quale devono essere registrate tutte le entrate e uscite per ogni singola categoria di olio.

Tuttavia, solo con circolare dell'ICQRF in data 25.2.2026, limitatamente agli oli di provenienza extra UE, attesa l'impossibilità di *“distinguere nel RTO le prese in carico degli oli acquistati da quelli importati in regime doganale di TPA, al fine di meglio tracciare le importazioni effettuate in tale regime”*, a decorrere dal 1° marzo 2026 è stato imposto l'obbligo di riportare, nei campi “note” di tutti i codici operazione riguardanti gli oli in TPA (presa in carico, lavorazione, esportazione, ecc.), la dicitura *“olio importato in regime di TPA”*.

Analogamente, in caso di esportazione di merci equivalenti, sin dalla prima operazione si dovrà indicare nei campi note la frase *“olio da esportare in equivalenza, regime di TPA”*.

I soggetti obbligati alla tenuta del registro devono previamente iscriversi al SIAN (Sistema Informativo Nazionale) e il registro è sottoposto al controllo dell'ICQRF, che lo utilizza sia nell'ambito delle attività ispettive e repressive, sia per finalità analitiche e di monitoraggio del settore oleicolo, e che, ogni quindici giorni, pubblica sul proprio sito istituzionale *report* riepilogativi relativi all'olio di oliva detenuto in Italia, aventi ad oggetto le giacenze suddivise per tipologia e origine del prodotto, incluse le giacenze di oli DOP, IGP e biologici, nonché la distribuzione territoriale delle stesse a livello regionale.

Il Report n. 1/2026 predisposto dall'ICQRF, redatto sulla base dei dati contenuti nei registri telematici dell'olio (RTO) - che al 31 dicembre 2025 risultano circa 20.500 - evidenzia giacenze di oli di oliva pari a 276.059 tonnellate, di cui il 78,6% è rappresentato da Olio Extra Vergine di Oliva (EVO), con un aumento del 36% rispetto al 30 novembre 2025 (202.920 t). Le giacenze di olio sono superiori (+38,4%) rispetto allo stesso periodo dello scorso anno. Nell'ambito dell'olio EVO, il 71,5% è di origine italiana (155.254 t), mentre il prodotto di origine UE rappresenta il 22,5%¹⁵¹.

In relazione al sistema di tracciabilità, nel corso dell'attività istruttoria posta in essere,

¹⁵¹ Rif. Doc. 779/1 del 20 luglio 2026.

sono emerse una serie di criticità.

La prima, rilevata dal presidente di UNAPROL, dottor David Granieri, durante la relativa audizione¹⁵², è l'assenza in Italia di un obbligo di tracciabilità delle olive, sia di quelle destinate alla produzione di olio sia di quelle destinate alla mensa. Tale lacuna normativa, a dire dell'audito, favorisce movimentazioni non controllate e triangolazioni commerciali, esponendo la filiera a pratiche elusive e speculative, con potenziale danno per i produttori e per il consumatore finale.

Un'ulteriore criticità emersa risiede nel fatto che i due sistemi, RTO e fascicolo aziendale, non risultano ad oggi pienamente integrati.

Come evidenziato nella documentazione acquisita: *“l’attuale mancanza di piena integrazione tra le informazioni contenute nel Fascicolo Aziendale e quelle del RTO limita l’efficacia complessiva del sistema di controllo. L’integrazione tra tali banche dati risulta pertanto fondamentale per: 1. controllo dei quantitativi: consentire la verifica immediata dei volumi di olive prodotti, in coerenza con le superfici olivicole dichiarate nel Fascicolo Aziendale, garantendo che i quantitativi commercializzati provengano da operatori in regola con gli obblighi normativi; 2. Controllo sistemico delle rese: monitorare le rese produttive e il potenziale produttivo atteso per ciascun olivicoltore, al fine di individuare tempestivamente eventuali frodi connesse alla manipolazione dei dati di produzione. Un’integrazione di tali informazioni, unitamente all’aggiornamento normativo relativo all’obbligo (Legge n. 9/2013, articolo 16) di commercializzare prodotti esclusivamente attraverso operatori in regola con il Fascicolo Aziendale, rappresenta un elemento essenziale per il rafforzamento della tutela dell’origine e della trasparenza del mercato dell’olio di olive di origine italiana [...] Solo garantendo un flusso informativo diretto e automatizzato tra il registro di carico/scarico e la banca dati del Fascicolo Aziendale si potranno dotare gli organismi ispettivi dello strumento necessario per una verifica immediata e certa della corrispondenza tra le olive conferite e la capacità produttiva dichiarata”*¹⁵³.

Il presidente di UNAPROL ha altresì sottolineato l'importanza di un sistema informativo a livello europeo, richiamando lo scandalo Borges, che ha visto un imprenditore spagnolo ritirare dalla Tunisia 200 milioni di euro di prodotto senza pagarlo e senza che se ne conosca la destinazione finale. A tal riguardo ha in particolare osservato: *“le grandi speculazioni non*

¹⁵² Audizione del dottor Granieri del 29 ottobre 2025

¹⁵³ Rif. Doc. 514/2 del 14 ottobre 2025 (UNAPROL).

vengono monitorate, perché non ci sono strumenti europei che ci permettono di salvaguardare l'impresa [...] lo scandalo Borges ci dice che un grosso imprenditore spagnolo è andato in Tunisia, ha ritirato 200 milioni di euro di prodotto, non l'ha pagato, se ne è tornato in Spagna e questo prodotto non si sa che fine ha fatto. Evidentemente c'è una falla nel sistema europeo. L'Italia è all'avanguardia, perché chiaramente la Spagna ha dato una disponibilità a poter installare un monitoraggio che parta solo dal frantoio e quindi non dalla terra. Non sapremo mai quanto prodotto effettivamente ha la Spagna e questa non ci sembra realistica come disponibilità. Sicuramente noi dobbiamo pretendere che ci sia una mappatura europea, perché se ci sono azioni di cooperazione internazionale mirate sull'olivicoltura, specialmente sulla Tunisia, perché il contingente è tunisino, non vedo perché noi non dobbiamo sapere quanto prodotto effettivamente fa l'Europa, quanto prodotto si importa, perché stranamente ci troviamo delle offerte in grande distribuzione a dei prezzi folli”¹⁵⁴.

Ha quindi evidenziato come l'Italia sia l'unico Paese a disporre di un SIAN a tracciabilità completa solo per l'olio: *“Il SIAN è il sistema informativo che il Ministero dell'Agricoltura, quindi la repressione frodi, il portale dove vengono inserite tutte le movimentazioni, soggetto a monitoraggio continuo da parte degli organi di controllo. Oggi l'Italia è l'unico Paese ad avere un SIAN a tracciabilità completa, ripeto, solo per l'olio, non per le olive: questo, da una parte, ci crea forti potenzialità in termini di assicurazione e, dall'altra, sicuramente espone il sistema imprenditoriale a debolezze e rischi, anche in termini di competizione”*¹⁵⁵.

6.1.6. I rilievi della Corte dei conti europea

La Corte dei conti europea rileva che i sistemi di controllo dell'olio di oliva sono caratterizzati da una struttura multilivello, nella quale la Commissione europea svolge funzioni di coordinamento e vigilanza, mentre l'attuazione operativa è demandata alle autorità competenti degli Stati membri. Oltre a garantire che l'olio d'oliva soddisfi i requisiti di sicurezza alimentare, gli Stati membri devono disporre di un sistema sanzionatorio efficace, proporzionato e dissuasivo per garantire il rispetto delle norme di commercializzazione e di sicurezza del prodotto.

Dalla verifica condotta dalla Corte su quattro Stati membri (Italia, Belgio, Grecia, Spagna)¹⁵⁶ è emerso che, pur esistendo un quadro giuridico unionale completo per i controlli di

¹⁵⁴ Audizione del dottor Granieri del 29 ottobre 2025.

¹⁵⁵ *Ibidem*.

¹⁵⁶ Rif. Doc. 609/2 del 29 gennaio 2026 (Corte dei conti europea).

conformità, esso non è applicato in maniera uniforme. I controlli di tracciabilità non sempre permettono di identificare l'origine del prodotto.

La normativa unionale definisce le modalità per le verifiche, da parte degli Stati membri, affinché l'olio rientri nella categoria dichiarata. A tale fine è prevista l'analisi fisico-chimica in laboratorio e la valutazione organolettica da parte di un gruppo di assaggiatori ufficiali. Gli Stati membri hanno l'obbligo di garantire, sulla base di un'analisi dei rischi, un numero minimo di controlli all'anno, proporzionale al volume di olio d'oliva commercializzato nel Paese, riferendone i risultati alla Commissione.

Sotto il profilo quantitativo, le autorità italiane dal 2018 al 2023 hanno effettuato il numero minimo di controlli previsti (tranne nel 2020 e 2021 durante la pandemia di Covid-19), mentre sull'etichettatura ne hanno eseguiti in numero maggiore al minimo richiesto. Le autorità spagnole non hanno raggiunto il numero minimo di controlli negli anni presi in considerazione dalla Corte (2018-2023), così come la Grecia. Il Belgio ne ha effettuati, sia sull'etichettatura che sulla categoria, più di quanto richiesto.

I controlli di conformità prevedono la verifica di due profili: l'etichettatura conforme ai requisiti di legge e la corrispondenza della categoria di olio a quella dichiarata. Per quest'ultima verifica, le norme prevedono che il controllo sia effettuato mediante l'analisi chimico-fisica in un laboratorio accreditato e una valutazione organolettica da parte di un *panel* di assaggiatori riconosciuti.

Per l'olio EVO devono essere analizzati quindici parametri, che devono essere tutti soddisfatti affinché il prodotto corrisponda alla categoria dichiarata. La Corte ha riscontrato che solo la Spagna ha analizzato tutti i quindici parametri, mentre l'Italia, la Grecia e il Belgio non hanno preso in considerazione tutti i parametri obbligatori previsti, con il potenziale rischio che: *“l'incompletezza delle analisi di laboratorio può comportare frodi e la mancata individuazione di alcuni prodotti non conformi. Ad esempio, valori elevati di alcuni parametri potrebbero indicare la presenza di olio di sansa di oliva, di oli estranei o di olio trasformato chimicamente”*.

La Corte ha inoltre rilevato che le analisi dei rischi in Grecia e Belgio sono generali e omettono alcuni criteri potenzialmente pertinenti, quali il volume e il valore dei diversi oli di oliva commercializzati.

Tra le raccomandazioni che la Corte ha inviato alla Commissione vi è la necessità di chiarire le norme sulla miscelazione (c.d. *blending*) degli oli di oliva vergini di diverse annate di

raccolta o categorie e se sia consentito vendere come extravergine una miscela di oli extra vergine e vergine.

Il Regolamento (UE) 2022/2104 lascia discrezionalità agli Stati membri di definire normative relative alla miscelazione dell'olio di oliva con altri oli vegetali. In proposito, la Corte ha evidenziato *“la mancanza di chiarimenti o orientamenti da parte della Commissione in merito alla facoltà di miscelare oli di oliva extra vergini con oli di oliva vergini vendendoli come olio extra vergine - l'attuale quadro giuridico non è sufficientemente chiaro, in quanto gli Stati membri hanno interpretato le norme dell'UE in modo diverso”*.

Altro aspetto di rilievo evidenziato dalla Corte dei conti europea attiene ai controlli per individuare residui di trattamenti chimici e di altri contaminanti nell'olio di oliva importato da Paesi non-UE. Nonostante un quadro giuridico unionale chiaro per il controllo degli antiparassitari e l'importante quantitativo di olio importato (circa il 9% dell'olio prodotto in un anno), i controlli risultano inesistenti o molto limitati negli Stati membri visitati.

L'UE, con il Regolamento 396/2005, ha definito i livelli massimi di residui per gli antiparassitari nei prodotti alimentari e ha previsto un programma di controlli con cadenza triennale. Il Belgio non prevede controlli; la Spagna effettua le valutazioni dei rischi per i prodotti importati attraverso i posti di controllo frontalieri solo dal 2023 e la Grecia dal 2024.

Con specifico riferimento all'Italia, la Corte ha rilevato che *“il piano di controllo sulle importazioni non tiene conto dei fattori di rischio pertinenti (quali le categorie di prodotti importati e la loro origine) [...] l'Italia non ha rispettato il piano che prevedeva il campionamento di una partita di olio d'oliva all'anno presso ciascun posto di controllo frontaliero: nel 2023 e nel 2024 non è stata controllata alcuna partita presso i principali punti di ingresso per l'olio di oliva”*¹⁵⁷.

Dal punto di vista normativo, la tracciabilità dell'olio di oliva è disciplinata dal Regolamento (CE) n. 178/2002 (c.d. legislazione alimentare generale) e dalla normativa unionale sulla commercializzazione (Regolamenti UE 2022/2104 e 2022/2105).

Per gli oli di oliva vergini ed extravergini prodotti in UE, l'etichetta deve indicare il luogo di origine, ossia la zona geografica di raccolta delle olive e il frantoio. Per gli oli non-UE, dovrebbe essere possibile risalire al Paese di origine. Le norme UE stabiliscono che l'etichetta

¹⁵⁷ *Ibidem*.

può includere l'anno di raccolta solo se il 100% del contenuto proviene da quella stessa raccolta. La veridicità di queste dichiarazioni dovrebbe emergere dal controllo dei registri di tracciabilità.

La Corte ha riscontrato che, dei quattro Stati membri visitati, solo la Spagna e l'Italia effettuano sistematicamente l'esercizio di bilancio di massa per l'olio di oliva durante i controlli di conformità. Tale esercizio - che esamina la correlazione tra merci in entrata e in uscita, nonché le scorte in loco - contribuisce a prevenire le frodi e a garantire la qualità del prodotto.

La Corte, nella citata relazione 01/2026, conclude l'analisi evidenziando che il quadro giuridico dell'UE per i controlli sull'olio di oliva, pur essendo complessivamente strutturato, non viene applicato dagli Stati membri in modo uniforme. La Corte raccomanda alla Commissione di:

- rafforzare la supervisione sui sistemi di controllo dell'olio d'oliva degli Stati membri;
- chiarire le norme per la miscelazione di oli di oliva vergini diversi;
- migliorare gli orientamenti relativi ai controlli dei contaminanti nell'olio d'oliva;
- chiarire e fornire orientamenti sui requisiti in materia di controllo della tracciabilità;
- migliorare la tracciabilità dell'olio d'oliva.

6.1.7. Le forme di manifestazione degli illeciti nel comparto oleario: le principali operazioni delle autorità di controllo

6.1.7.1. L'Agenzia delle dogane e dei monopoli (ADM)

L'Agenzia delle dogane e dei monopoli, attraverso specifici profili di rischio che permettono di selezionare spedizioni e filiere aziendali, effettua controlli dei flussi extra-UE anche di olio in entrata e in uscita dal Paese. A livello periferico, l'azione presso gli spazi di competenza dell'Agenzia è supportata dall'attività di *intelligence* doganale, volta a individuare le operazioni e i soggetti a maggiore rischio specifico.

Le attività di controllo dell'Agenzia hanno permesso di individuare frodi relative a false dichiarazioni di origine italiana dell'olio di oliva e diversa/scarsa qualità del prodotto oleario dichiarata al momento dell'esportazione.

Il settore dell'olio è senz'altro quello più soggetto a frodi, tanto che l'Agenzia dichiara che la quasi totalità delle comunicazioni di notizie di reato afferenti al settore agroalimentare presenti nella Banca Dati dell'Agenzia delle Dogane (BDA) sono collegate al comparto oleario,

per olio vegetale dichiarato come EVO ma accertato e poi riclassificato, a seguito di analisi chimiche e organolettiche, come olio vergine di oliva.

L'Agenzia ha evidenziato che: *“L'analisi dei flussi e della tipologia di oli trattati ha confermato la rilevanza dei processi di lavorazione svolti nel territorio italiano, nel cui ambito le imprese trasformatrici, miscelando oli esteri con quelli nazionali, ottengono prodotti destinati ai mercati stranieri ed alla grande distribuzione commerciale nazionale”*.

L'analisi del complessivo flusso produttivo ha individuato:

- il rischio che l'olio extravergine di oliva estero, oggetto di trasporti transfrontalieri e trattamenti così intensi prima e durante le fasi di miscelazione, perdesse le qualità organolettiche che distinguono il prodotto fresco ottenuto dalla spremitura delle olive;
- il rischio che le fasi produttive - specie quelle definite con la miscelazione e l'imbottigliamento in Italia di olio di oliva estero - rispondessero all'intento di “nazionalvestizione” dell'olio di oliva e di esterovestizione degli utili della vendita, sottoponendoli alla tassazione agevolata presso i Paesi esteri dove hanno sede le società spagnole controllanti.

Nel corso del 2023, nell'ambito dei controlli in ambito doganale da parte dell'ADM, sono stati effettuati controlli su oltre 2.000 dichiarazioni doganali (circa il 2,5% del totale delle dichiarazioni doganali, pari a 80.958). In termini di quantitativi, sono stati controllati più di 13.000 tonnellate di olio di oliva, di cui irregolari circa l'1,5%. Per la maggioranza dei casi si è trattato di violazioni riconducibili ai reati di frode in commercio (articolo 515 c.p.) e falso ideologico (articolo 483 c.p.). Il 77% delle violazioni sono state riscontrate all'atto di esportazione, a testimonianza del costante impegno che l'ADM rivolge al contrasto degli abusi sull'utilizzo di un falso *made in Italy* quando il prodotto è destinato all'estero¹⁵⁸.

¹⁵⁸ Rif. Doc. 088/1 del 17 aprile 2024 (ADM).

Controlli sulle dichiarazioni doganali di olio d'oliva ± Anno 2023

1509 - Olio d'oliva e sue frazioni, anche raffinati, ma non modificati chimicamente	Importazioni			
	Dichiarazioni doganali	Quantità (tonnellate)	Controlli effettuati dichiarazioni	Controlli effettuati quantità (tonnellate)
150920 - Olio extra vergine di oliva	1.281	44.768	174	9.483
150930 - Olio vergine di oliva	645	3.904	3	0
150940 - altri oli d'oliva vergini	444	12.243	28	312
150990 - altri	847	6.326	18	274
Totale	3.217	67.241	223	10.069

Fonte: DataWarehouse COGNOS-DICHIARAZIONI di ADM

Controlli sulle dichiarazioni doganali di olio d'oliva ± Anno 2023

1509 - Olio d'oliva e sue frazioni, anche raffinati, ma non modificati chimicamente	Esportazioni			
	Dichiarazioni doganali	Quantità (tonnellate)	Controlli effettuati dichiarazioni	Controlli effettuati quantità (tonnellate)
150920 - Olio extra vergine di oliva	45.651	143.597	1.341	2.409
150930 - Olio vergine di oliva	597	834	28	23
150940 - altri oli d'oliva vergini	185	49	7	1
150990 - altri	31.308	36.757	424	794
Totale	77.741	181.237	1.800	3.227

Fonte: DataWarehouse COGNOS-DICHIARAZIONI di ADM

Tra le principali operazioni eseguite nel 2023 dall'ADM, in particolare nel comparto dell'olio di oliva, si riportano le seguenti¹⁵⁹:

- Brindisi, gennaio 2023: i funzionari dell'ADM, congiuntamente al personale della Guardia di Finanza del gruppo di Brindisi, hanno individuato 110 taniche di olio d'oliva (circa 3 tonnellate) proveniente dall'Albania. Il prodotto veniva trasportato all'interno di recipienti non sterilizzati, senza alcuna certificazione sanitaria né documentazione commerciale e/o doganale, nascosto tra i bagagli dei passeggeri all'interno di un mezzo non adibito al trasporto alimenti. L'operazione ha consentito di bloccare l'introduzione in Italia di un prodotto mancante delle caratteristiche di idoneità al consumo umano e l'importazione di olio senza il pagamento dei diritti doganali e dell'IVA, risultando al centro di un tentativo di contrabbando;

¹⁵⁹ *Ibidem*.

- Gaeta, maggio 2023: i funzionari dell'ADM hanno scoperto una frode nell'esercizio del commercio riferita a un'attività di esportazione di olio di oliva etichettato come "extra vergine", destinato a un Paese asiatico. L'ingente quantitativo di prodotto, pari a circa 20 tonnellate (valore di circa 60.000 euro), a seguito di analisi di laboratorio, risultava essere semplice olio di oliva vergine. Il rappresentante della società è stato deferito all'Autorità Giudiziaria;
- Genova, agosto 2023: i funzionari dell'ADM hanno bloccato una spedizione di olio dichiarato EVO e destinato a Singapore per un totale di circa 700 litri. Il prodotto, a seguito di analisi organolettiche (*panel test*), è risultato come olio di oliva vergine;
- Novembre 2023: ufficio delle dogane di Terni. Controllo su due esportazioni di olio EVO destinate agli Stati Uniti: in etichetta sono presenti indicazioni e figure che richiamano l'origine italiana del prodotto, ma il controllo della documentazione di tracciabilità presso la sede dell'operatore accerta l'origine tunisina della merce. L'8 novembre 2023 i funzionari ADM, in qualità di ufficiali di P.G., procedono al sequestro preventivo di 10.656 bottiglie di olio, trasmettendo gli atti alla procura della Repubblica di Terni ai sensi dell'articolo 4, comma 49, L. n. 350 del 2003 e dell'articolo 517 c.p.¹⁶⁰;
- Anno 2023 (operazioni a copertura annuale): ufficio delle dogane di Catanzaro - S.O.T. di Crotone. Controllo su due partite di olio di oliva dichiarate in riesportazione per complessivi 14.532 kg: le analisi del Laboratorio ADM competente accertano che l'olio dichiarato "extravergine" (NC 15092000) è "verGINE" (NC 15093000). Notizia di reato all'A.G. ai sensi degli articoli 515, 517, 517-bis, comma 1, e 483 c.p. Il caso è registrato in BDA¹⁶¹;
- Triennio 2023-202: ufficio delle dogane di Salerno. Accertamento di 8 violazioni degli articoli 515-517 c.p. nel settore oleario: 3 frodi all'importazione per 270.000 kg complessivi di olio extravergine risultato di qualità deteriore; 5 frodi all'esportazione per 31.000 kg complessivi¹⁶²;
- Anno 2024: ufficio delle dogane di Catanzaro. Ulteriore controllo sul medesimo operatore economico già sanzionato nel 2023: importazione di olio extravergine di oliva dalla Tunisia selezionata VM dal CDC. A seguito di campionamento e analisi, il prodotto

¹⁶⁰ Rif. Doc. 561/2 del 3 dicembre 2025 (ADM).

¹⁶¹ Rif. Doc. 559/2 del 1 dicembre 2025 (ADM).

¹⁶² *Ibidem*.

risulta “olio vergine di oliva”. Sequestro probatorio ex articolo 354 c.p.p. e comunicazione notizia di reato per violazione dell’articolo 483 c.p.¹⁶³;

- Anno 2024: ufficio delle dogane di Firenze. Tre notizie di reato alla procura competente per violazioni degli artt. 515 e 483 c.p. e, in due casi, dell’articolo 291 TULD, a seguito di controlli su dichiarazioni di riesportazione definitiva di olio extravergine vincolato al perfezionamento attivo, risultato di qualità inferiore a seguito di *panel test*¹⁶⁴;
- Anno 2024: ufficio delle dogane di Cuneo. Frode commerciale nel settore oleario: olio extra vergine di oliva dichiarato per l’esportazione verso il Regno Unito risultato, all’esito di analisi di laboratorio, olio “lampante”. L’esportazione è inibita e viene redatta notizia di reato per frode nell’esercizio del commercio, ipotizzata anche in capo alla società esportatrice che, pur avendo avuto contezza dell’esito, non ha effettuato il dovuto “richiamo”¹⁶⁵;
- Marzo 2025: ufficio delle dogane di Catanzaro. Il medesimo operatore già oggetto di controlli nel 2023 e 2024 viene nuovamente denunciato per avere esportato, con due distinte operazioni doganali, complessivi 14.712 kg (valore di euro 138.460,85) di prodotto dichiarato “*olio extravergine di oliva*” risultato “*olio vergine*”. Contestato anche il reato di contrabbando per i diritti dovuti sulla partita di olio extravergine importata (14.515 kg, valore di euro 119.372,62), presupponendone l’immissione in consumo in evasione¹⁶⁶;
- Anno 2025: ufficio delle dogane di Salerno. Una società è deferita all’A.G. per frode nell’esercizio del commercio (articolo 515 c.p.), falsità ideologica (articolo 483 c.p.) e contrabbando per dichiarazione infedele (articolo 79, D. Lgs. n. 141 del 2024) per aver importato olio extravergine d’oliva risultato, a seguito di prove analitiche di laboratorio, “*verGINE d’oliva*”¹⁶⁷.

La Direzione Antifrode dell’Agenzia, deputata alle attività di analisi dei flussi delle merci (import ed export), pone particolare attenzione anche a quelle dinamiche del settore agroalimentare che potrebbero essere di interesse della criminalità organizzata.

In passato, la Direzione Antifrode ha partecipato ad attività investigative dirette dalla

¹⁶³ *Ibidem*

¹⁶⁴ Rif. Doc. 559/2 del 1 dicembre 2025 (ADM).

¹⁶⁵ Rif. Doc. 561/2 del 3 dicembre 2025 (ADM).

¹⁶⁶ Rif. Doc. 559/2 del 1 dicembre 2025 (ADM).

¹⁶⁷ Rif. Doc. 561/2 del 3 dicembre 2025 (ADM).

Direzione distrettuale antimafia di Reggio Calabria (operazione “Provvidenza” del 2017), in supporto al ROS dell’Arma dei Carabinieri, riferite proprio all’interesse della ‘ndrangheta (cosca Piromalli) nella gestione del commercio di prodotti agroalimentari e, in particolare, al condizionamento dei prezzi della filiera produttiva e commerciale dell’olio di oliva destinato all’esportazione nella grande distribuzione americana. Come risulta dalle informazioni trasmesse alla Commissione, *“in particolare, nell’ambito dell’indagine PROVVIDENZA (anni 2016-2017), è stato accertato il controllo della cosca Piromalli sul mercato ortofrutticolo di Milano e su un’azienda calabrese che esportava dall’Italia olio di sansa, successivamente etichettato e commercializzato negli Stati Uniti come olio extra vergine di olive”*¹⁶⁸. Gli interventi della Direzione Antifrode confermano che la criminalità, anche organizzata, condiziona diverse fasi del commercio agroalimentare internazionale, rendendo necessari costanti sforzi di prevenzione e contrasto: *“I controlli e le investigazioni condotte hanno dimostrato la presenza di società importatrici, di società di trasporto, di società di produzione e commercializzazione di prodotti agroalimentari risultate condizionate dagli interessi economici della criminalità organizzata, sia per la vendita di prodotti non conformi sia per la commercializzazione di prodotti agroalimentari secondo logiche di riciclaggio di proventi illecitamente conseguiti, mediante reati tributari o di natura extra tributaria”*.

Tra i settori merceologici maggiormente attenzionati dall’Agenzia, nell’ultimo decennio, c’è quello dell’olio, e in particolare l’extravergine di oliva e l’olio di sansa, che rientra tra le merci particolarmente sensibili ai tentativi di adulterazione e contraffazione e altri tentativi di frode¹⁶⁹.

Per il settore olio i controlli in entrata e le irregolarità rilevate (arco temporale 2024-giugno 2025) sono riportate nelle tabelle di seguito con indicazione delle violazioni, numero di irregolarità (c.d. schede), quantità, numero di pezzi, valore, ecc..

¹⁶⁸ Rif. Doc. 378/2 del 16 aprile 2025 (ADM).

¹⁶⁹ Rif. Doc. 559/2 del 1 dicembre 2025 (ADM).

CONTROLLI sull'OLIO D'OLIVA (voce doganale 1509)	Anno 2024					Anno 2025 (gennaio-giugno)				
	CA ²⁴	CD	VM	CS	Totale	CA	CD	VM	CS	Totale
Totale articoli	3189	79	215	1	3484	1929	64	154	0	2147

Schede di Irregolarità registrate in BDA per la merce OLIO D'OLIVA (voce doganale 1509)		Anno 2024							
		Numero schede	Quantità sequestrata	Quantità sequestrata KGM	Quantità sequestrata LTR	Quantità sequestrata NAR	Valore accertato merce sequestrata	MDA	Totale sanzioni
	Importazione	1	0	0	0	0	0	0	0
Altre infrazioni(specificare)	Esportazione	3	1.671	1.197	0	474	18.685	12.720	25.547
Frode in Commercio	Importazione	1	0	0	0	0	0	10.895	21.793
	Esportazione	19	96.967	86.789	6.187	3.991	422.851	0	0
Falso ideologico	Esportazione	6	2.931	1.197	135	1.599	43.565	0	0
	totali	30	101.569	89.183	6.322	6.064	485.101	23.615	47.340

Schede di Irregolarità registrate in BDA per la merce OLIO D'OLIVA (voce doganale 1509)		Anno 2025 (gennaio-giugno)							
		Numero schede	Quantità sequestrata	Quantità sequestrata KGM	Quantità sequestrata LTR	Quantità sequestrata NAR	Valore accertato merce sequestrata	MDA	Totale sanzioni
Sicurezza prodotti	Riesportazione	1	42.000	42.000	0	0	0	0	0
Frode in Commercio	Importazione	0	0	0	0	0	0	0	0
	Esportazione	5	64.001	64.001	0	0	542.820	0	0
	totali	6	106.001	106.001	0	0	542.820	0	0

Fonte: Datawarehouse – COGNOS BDA - dati aggiornati al 31/08/2025

Le violazioni più frequentemente accertate riguardano principalmente i reati di frode in commercio¹⁷⁰, comprese le relative circostanze aggravanti, la contraffazione delle indicazioni geografiche e il falso ideologico commesso dal privato in atto pubblico. Rilevano inoltre le disposizioni del D.lgs. n. 231 del 2001 sulla responsabilità amministrativa degli enti per i reati contro l'industria e il commercio.

Sul piano amministrativo assumono particolare rilievo il Codice del consumo (D.lgs. n.

¹⁷⁰ Fonte Doc. 559/2 del 1 dicembre 2025 (ADM). Si riporta un orientamento della giurisprudenza legittimità sulla competenza a giudicare: “Nell'ipotesi di vendita di merce da trasportare da una piazza all'altra, il delitto di cui all'articolo 515 c.p. non si consuma nel luogo in cui, secondo la schema dell'articolo 1510 cod. civ., il venditore si libera dell'obbligo della consegna, rimettendo la cosa mobile al vettore o allo spedizioniere, bensì soltanto con la materiale consegna della res all'acquirente: l'articolo 515 cod. pen., infatti, nel descrivere il fatto tipico, fa riferimento infatti soltanto all'atto concreto della consegna all'acquirente, posto che è solo in tale momento che l'acquirente, ottenuta la disponibilità della cosa, viene a trovarsi nella possibilità di verificare la corrispondenza di essa a quella pattuita o dichiarata dal venditore, subendo, conseguentemente, gli effetti della non veridica rappresentazione dei requisiti del prodotto” (Cassazione, Sez. 1, n. 8383 del 30/01/2003, dep. 19/02/2003, Confl, in proc. Galvispena, Rv. 223297; Sez. 6, n. 5166 del 23/05/1984, 30/05/1984, Audisio, Rv. 164594; Sez. 6, n. 4897 del 18/01/1983, Mastromauro; Sez. 1, n. 1597 del 22/04/1970, Franco). In questa prospettiva, la consegna della res al vettore costituisce soltanto l'inizio dell'iter criminis della fattispecie contestata.

206 del 2005), che disciplina le pratiche commerciali scorrette, ingannevoli e aggressive, il D.lgs. n. 231 del 2017 in materia di etichettatura e informazione ai consumatori, attuativo del Regolamento (UE) n. 1169/2011, nonché il Regolamento (UE) 2017/625 relativo ai controlli ufficiali lungo la filiera agroalimentare.

Tra le ulteriori violazioni riscontrate figurano quelle previste dal D.lgs. n. 141 del 2024 in materia doganale, le frodi fiscali connesse all'evasione dell'IVA mediante frodi carosello (D.P.R. n. 633/1972) e le violazioni della normativa sull'origine delle merci, disciplinata dall'Accordo di Madrid del 1891 e recepita nell'ordinamento italiano con il D.P.R. n. 656/1968.

L'ADM svolge annualmente, nei propri laboratori, l'analisi sui prodotti agroalimentari (circa 1.000 campionamenti all'anno nel periodo tra il 1° gennaio 2022 e il 31 agosto 2025). Nel periodo di riferimento sono stati effettuati dall'ADM circa 240 controlli l'anno sull'olio di oliva extra vergine (EVO).

Categoria Merceologica	2022	2023	2024	2025	Totale
Verifica OGM su soia, riso, mais e altri cereali	208	390	310	100	1.008
Olio extra vergine d'oliva	237	250	252	142	881
Pomodoro e suoi trasformati	121	81	145	62	409
Caffè; the	23	93	49	13	178
Cereali	22	29	58	55	164
Preparazioni alimentari	59	30	41	14	144
Altri grassi animali/vegetali	86	33	14	11	144
Latte e prodotti lattiero caseari	--	--	28	75	103
Prodotti dolciari (biscotti, prodotti pasticceria)	2	74	15	4	95
Zuccheri puri e/o da lavorare	21	19	34	9	83
Frutta fresca; frutta secca; loro preparazioni	6	13	25	33	77
Carne e Pesce	17	11	14	13	55

Le analisi di laboratorio sono finalizzate a verificare eventuali illeciti, quali:

- declassamento merceologico fraudolento: oli etichettati come “extravergine” ma i cui parametri chimico-fisici non risultano conformi per la categoria merceologica (es. acidità libera, numero di perossidi, assorbimenti UV, contenuto di cere e steroli o che presentano difetti sensoriali). L'ADM, per la valutazione delle caratteristiche organolettiche dell'olio, si avvale dei propri comitati di assaggio istituiti presso i laboratori di Bari, Genova, Palermo, Verona, Roma e Cagliari, riconosciuti ufficialmente dal MASAF e

- autorizzati a svolgere, su tutto il territorio, i controlli ufficiali sugli oli d'oliva vergini;
- adulterazione o miscelazione non dichiarata: miscelazione con oli di semi o oli raffinati non dichiarati (profilo cromatografico);
 - violazioni delle norme di composizione: presenza di contaminanti (pesticidi, oli minerali, ecc.) oltre i limiti consentiti (Regolamento CE 396/2005). Per l'individuazione delle sostanze, anche a concentrazioni molto basse, l'ADM utilizza la tecnica di gascromatografia e cromatografia liquida accoppiate alla spettrometria di massa¹⁷¹.

6.1.7.2 L'Arma dei Carabinieri

I dati forniti dal Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare evidenziano che nel solo anno 2023 sono state controllate 56 imprese agricole del settore oleario, di cui 42 risultate irregolari, con il sequestro di 29.595 kg di prodotti irregolari, per un valore di euro 512.510,00, e la contestazione di 50 violazioni (di cui 8 penali e 42 amministrative), con deferimento all'A.G. di 8 soggetti¹⁷².

Durante la propria audizione, il Generale Melis ha evidenziato che l'Italia è il primo consumatore, il primo importatore e il principale esportatore di olio di oliva. La centralità del prodotto per l'economia nazionale impone un'attenzione particolare ai flussi in ingresso. Il fenomeno più insidioso è rappresentato dalla “nazionalizzazione” illecita di prodotto di provenienza estera (UE ed extra-UE), che viene commercializzato con diciture evocanti l'origine italiana. Sono stati intensificati i controlli nei principali porti italiani, in sinergia con l'Agenzia delle dogane, la Guardia di Finanza e le Capitanerie di Porto, per verificare la conformità dei carichi in entrata e prevenire l'immissione sul mercato di prodotto irregolare¹⁷³.

Sul versante delle frodi sanitarie, il Comando Carabinieri per la Tutela della Salute (NAS) ha riferito che nel quinquennio di riferimento (2022 - 2025)¹⁷⁴ i settori maggiormente interessati dalle frodi includono, per il comparto “oli e grassi”, 81 violazioni penali (articoli 440, 442 e 444 c.p.) riferite alle frodi alimentari e 207 riferite a quelle sanitarie (articoli 515, 516, 517, 517-*quater* c.p.). mentre è stata attivata la procedura prescrittiva/estintiva¹⁷⁵ per 60

¹⁷¹ Rif. Doc. 559/2 del 1 dicembre 2025 (ADM).

¹⁷² Rif. Doc. 104/1 dell'8 maggio 2024 (Arma dei Carabinieri).

¹⁷³ Audizione del Gen. B. Daniel Melis dell'8 maggio 2024.

¹⁷⁴ Rif. Doc. 521/2 del 20 ottobre 2025 (NAS).

¹⁷⁵ Articolo 12-*ter* della Legge n. 283 del 1962.

violazioni in materia di igiene e sicurezza degli alimenti¹⁷⁶.

Si riportano di seguito le operazioni condotte dall'Arma dei Carabinieri di particolare rilievo:

- Ottobre 2022: operazione “*Olio extravergine*” - NAS Bologna. I Carabinieri del NAS di Bologna hanno dato esecuzione a un’ordinanza di misura cautelare del divieto temporaneo di esercitare professioni concernenti la produzione e la commercializzazione di prodotti alimentari nei confronti di 8 soggetti, per aver commercializzato, spacciandolo per olio extra vergine di oliva, una miscela di sostanze oleose contenenti principalmente olio di semi di girasole, recanti in etichetta chiari riferimenti a ignare ditte operanti nel settore oleario. Nel medesimo contesto è stato eseguito il sequestro dei locali e delle attrezzature nella disponibilità di due degli indagati¹⁷⁷;
- Febbraio 2023: NIPAAF Campobasso. Olio EVO di provenienza UE spacciato come italiano. Il NIPAAF di Campobasso ha deferito in stato di libertà per frode nell’esercizio del commercio il legale rappresentante di una cooperativa olearia che aveva acquistato ingenti quantitativi di olio EVO di provenienza UE (Grecia e Spagna) imballandolo come olio di produzione locale con dicitura “*prodotto e confezionato in Italia*”, inducendo in errore il consumatore in merito alla reale provenienza del prodotto¹⁷⁸;
- Settembre - ottobre 2024: Comando Carabinieri Tutela Agroalimentare, provincia di Savona. Olio UE commercializzato come “*100% italiano*”. In due distinti interventi, il Comando ha deferito in stato di libertà soggetti operanti nel settore oleario ligure per aver venduto olio di origine UE come olio EVO di origine 100% italiana. In un caso sono stati sequestrati 62,5 litri di olio; nell’altro, a seguito di controllo amministrativo presso un frantoio, sono state rilevate discrepanze sulle movimentazioni di olio per gli anni 2023 e 2024 per un totale di circa 18 quintali, appurando la vendita di olio EVO di origine UE spacciato come olio EVO 100% italiano di produzione propria¹⁷⁹;
- Anno 2023, il personale militare del Comando Carabinieri Tutela Agroalimentare durante un’attività di indagine coordinata dalla procura della Repubblica di Roma ha accertato frodi in commercio e truffe aggravate relative a contributi erogati per la produzione dell’olio extravergine di oliva, connessi ad attività di promozione e ai programmi

¹⁷⁶ Articoli 5 e 6 della Legge n. 283 del 1962.

¹⁷⁷ Rif. Doc. 521/2 del 20 ottobre 2025 (NAS).

¹⁷⁸ Rif. Doc. 411/2 del 22 maggio 2025 (Arma dei Carabinieri).

¹⁷⁹ Rif. Doc. 411/2 del 22 maggio 2025 (Arma dei Carabinieri).

triennali del settore “OCM Olio”, i cui contorni coinvolgono più regioni d’Italia. Le indagini si sono concluse con il deposito di un’informativa finale e la denuncia in stato di libertà di 71 soggetti, responsabili, a vario titolo, di associazione per delinquere, truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, frode in commercio, falso e abuso d’ufficio¹⁸⁰.

6.1.7.3 La Guardia di Finanza

L’azione della Guardia di Finanza nel settore oleario si è articolata in un sistema integrato di interventi, che muovono dal presidio delle aree doganali e portuali, passando per il controllo economico del territorio, fino alle indagini di polizia giudiziaria delegate dalla magistratura inquirente.

Si riportano di seguito le principali operazioni condotte dal Corpo nel triennio 2021-2023:

- Nel 2021 è stato sviluppato il piano coordinato d’intervento “*Verum et Oleum*”, un’operazione mirata a tutelare la produzione nazionale dell’olio extravergine d’oliva. Sono stati eseguiti 183 controlli, con prelevamento e analisi di 102 campioni presso i laboratori dell’ICQRF. Il 27,2% dei campioni prelevati è risultato irregolare, per complessivi 2.300.000 litri di olio non conforme alla normativa comunitaria e nazionale. In conseguenza, 10 persone sono state denunciate per frode in commercio (articolo 515 c.p.), sono state contestate 33 violazioni amministrative in materia di tenuta dei registri e tracciabilità, per un importo complessivo di oltre 10 milioni di euro, e sono stati eseguiti 5 sequestri amministrativi, per un valore di oltre 170.000 euro¹⁸¹;
- Nel 2022 è stata sviluppata l’iniziativa “*Olio Bio 2022*”, finalizzata a contrastare gli illeciti connessi alla produzione, importazione e commercializzazione di olio biologico. Sono stati eseguiti 22 interventi, di cui 15 con esito irregolare, che hanno portato al sequestro amministrativo di 301.330 kg di olio e 347 bottiglie, per un controvalore di euro 1.492.429,00. Tre soggetti sono stati segnalati all’Autorità Giudiziaria e sedici all’Autorità amministrativa¹⁸²;
- Il Nucleo di polizia economico-finanziaria di Brindisi ha condotto l’operazione

¹⁸⁰ Rif. Doc. 104/1 dell’8 maggio 2024 (Arma dei Carabinieri).

¹⁸¹ Rif. Doc. 502/1 del 24 settembre 2025 (Guardia di Finanza).

¹⁸² *Ibidem*.

convenzionalmente denominata “*Panta Rei*”, che ha consentito di:

- i) denunciare 6 persone fisiche per frode in commercio (articolo 515 c.p.) e associazione per delinquere finalizzata alla contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine (articoli 416 e 517-*quater* c.p.);
 - ii) sottoporre a sequestro preventivo ex articolo 321 c.p.p. due aziende olivicole del valore complessivo di circa 29 milioni di euro;
 - iii) accertare la produzione e commercializzazione di circa 540 tonnellate di olio extravergine di oliva di origine greca con falsa attestazione di origine “100% italiano”, in violazione dell’articolo 16 del D.L. n. 135 del 2009, nonché di circa 500 tonnellate con falsa indicazione dell’anno di produzione, trattandosi di prodotto di pregresse raccolte spacciato come olio di una più recente campagna olearia ¹⁸³;
- La compagnia della Guardia di Finanza di Cerignola ha individuato diversi laboratori clandestini adibiti alla preparazione di una sostanza proveniente dalla miscelazione di olio di semi di girasole ad alto contenuto di acido linoleico, con aggiunta di coloranti come clorofilla e betacarotene in misura superiore ai limiti ammessi per gli oli destinati al consumo alimentare. La miscela veniva confezionata in taniche e lattine con indicazioni attestanti falsamente la qualità extravergine del prodotto. L’attività ha condotto complessivamente al sequestro di circa 52.000 litri di prodotto illegale, di 15 cisterne della capienza di 10.000 litri ciascuna, di oltre 23.000 lattine recanti l’indicazione “*olio extra vergine di oliva*”, e di tutte le attrezzature utilizzate per il confezionamento, l’imbottigliamento e la miscelazione. Sono state effettuate denunce penali nei confronti di 4 persone per adulterazione e contraffazione di sostanze alimentari (articolo 440 c.p.), commercio di sostanze alimentari nocive (articolo 444 c.p.) e vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine (articolo 516 c.p.). Attraverso l’analisi delle operazioni rilevate dal registro SIAN, sono state sequestrate in via amministrativa circa 340 tonnellate di olio di oliva biologico in eccedenza non registrato, per un valore stimato di circa 3 milioni di euro. Di tale quantitativo, 18 tonnellate (valore 180.000 euro) sono state sottoposte anche a sequestro penale per violazione degli articoli 515 e 516 c.p., a seguito dell’esito irregolare dei rapporti di prova sulle caratteristiche analitico-

¹⁸³ *Ibidem*.

organolettiche¹⁸⁴;

- di particolare impatto sociale è l'indagine condotta dalla compagnia di Gallipoli, che ha disvelato un complesso sistema di frode nelle pubbliche forniture dei servizi di refezione scolastica. Una società operante nel settore della preparazione di pasti per la refezione scolastica e per gli anziani impiegava, nei 25 “centri cottura” dislocati sul territorio salentino, composti di olio di semi di girasole ad alto contenuto di acido linoleico, anziché olio extravergine di oliva, come previsto dai capitolati d'appalto stipulati con 37 comuni della provincia di Lecce. L'indagine ha quantificato in almeno 38 tonnellate in due anni (2023-2024) il quantitativo di olio di semi fornito a basso costo mediante false annotazioni sul Portale dell'Olio d'Oлива del SIAN, false etichette e false indicazioni sulla documentazione fiscale. Tre soggetti sono stati segnalati alla procura della Repubblica di Lecce per i reati di cui agli articoli 81, 110, 356, 515, 516, 517-*bis* e 517-*quater* c.p., con richiesta di misure interdittive ex articoli 289-*bis* e 290 c.p.p. È stata altresì contestata la responsabilità amministrativa dell'ente ex D.lgs. n. 231 del 2001¹⁸⁵;
- Nel giugno 2023, il 1° nucleo operativo metropolitano di Palermo, in collaborazione con i funzionari dell'ICQRF, ha sottoposto a sequestro oltre 30 tonnellate di olio dichiarato documentalmente come “extra-vergine” ma risultato, a seguito di analisi sui campioni prelevati, non classificabile come EVO per evidenti discrasie qualitative. L'olio, proveniente dalla provincia di Andria e destinato a una società trapanese, ha portato alla segnalazione di un soggetto per tentata frode in commercio¹⁸⁶.

Nel controllo del comparto, si è sottolineata l'importanza del sistema SIAN, tanto da suggerirne l'opportunità di estenderlo anche ad altri prodotti agroalimentari¹⁸⁷. Durante le movimentazioni “*se la documentazione cartacea viene alterata, fatta sparire, strappata, perdendo così ogni traccia, si perde o diventa molto più complicata la possibilità di intercettare quel carico e quindi di verificare come esso viene immesso nel mercato italiano*”¹⁸⁸. Si è inoltre evidenziato, quale ulteriore profilo di criticità del comparto, la possibilità di detenere il prodotto in azienda con la dicitura “*in attesa di destinazione*”, fase durante la quale, in assenza di un vincolo di registrazione elettronica, possono verificarsi potenziali manovre elusive¹⁸⁹.

¹⁸⁴ *Ibidem.*

¹⁸⁵ *Ibidem.*

¹⁸⁶ Rif. Doc. 60/1 del 6 marzo 2024 (Guardia di Finanza).

¹⁸⁷ Audizione del Generale Sciaraffa del 24 settembre 2025.

¹⁸⁸ *Ibidem.*

¹⁸⁹ *Ibidem.*

Si è inoltre sottolineata l'importanza della collaborazione istituzionale con l'ICQRF, che mette a disposizione i propri laboratori per le analisi chimico-fisiche e organolettiche, quale elemento imprescindibile per l'accertamento delle frodi¹⁹⁰.

Si è infine evidenziato che l'azione del Corpo non si limita al sequestro del prodotto contraffatto, ma si estende all'aggressione dei patrimoni illecitamente accumulati. Nel triennio 2021-2023, i reparti della Guardia di Finanza hanno eseguito sequestri penali per circa 500 milioni di euro e sequestri di prevenzione antimafia per oltre 230 milioni di euro, nell'ambito dei cosiddetti "ecoreati"¹⁹¹.

6.1.7.4. L'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari

Nel 2024, nel solo settore "oli e grassi", l'ICQRF ha emesso ordinanze-ingiunzione per un importo complessivo di euro 868.848. A queste si aggiungono 239 pagamenti in misura ridotta (oblazioni), per un gettito complessivo di euro 114.724¹⁹².

L'ICQRF utilizza e monitora, anche per finalità di controllo, il sopra analizzato Registro Telematico dell'Olio (RTO), un sistema di tracciabilità, unico al mondo, che consente il monitoraggio *on-line* delle singole movimentazioni di olive, olio d'oliva, olio di sansa e sansa di ogni stabilimento o deposito, nonché la conoscenza degli operatori, nazionali ed esteri, che effettuano le movimentazioni.

Al 31 dicembre 2024, i registri telematici attivi erano 20.321, con 214.329 tonnellate in giacenza, di cui il 72,6% rappresentato da Olio Extra Vergine di Oliva. Nell'ambito dell'olio EVO, il 63,2% è di origine italiana (98.432 tonnellate), mentre il prodotto di origine UE rappresenta il 28,9%. Le giacenze di olio hanno registrato un calo del 20,5% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente¹⁹³.

L'ICQRF opera quale autorità *ex officio* per la protezione delle indicazioni geografiche agroalimentari ai sensi dell'articolo 36 del Regolamento (UE) 1151/2012, svolgendo un ruolo di primo piano nel contrasto all'usurpazione, imitazione ed evocazione delle DOP e IGP olearie sui mercati internazionali e sulle piattaforme di *e-commerce*¹⁹⁴.

¹⁹⁰ Rif. Doc. 60/1 del 6 marzo 2024 (Guardia di Finanza).

¹⁹¹ Rif. Doc. 112/2 del 21 maggio 2024 (Guardia di Finanza).

¹⁹² Rif. Doc. 737/2 del 25 maggio 2026.

¹⁹³ *Ibidem*.

¹⁹⁴ *Ibidem*.

Per quanto attiene ai controlli effettuati nel 2024 dall'ICQRF nel settore dell'olio, risultano 8.249 controlli totali (si tratta del secondo settore merceologico dopo il vino in termini di controlli). La percentuale di operatori irregolari è risultata del 19,1%, mentre i prodotti controllati sono stati 7.994, con un tasso di irregolarità del 14,8%.

Particolarmente elevato - e sintomatico della diffusione di pratiche fraudolente - il dato degli esiti analitici irregolari, pari al 23,0% (secondo settore più alto tra tutti i settori merceologici sottoposti a controllo dopo la carne). Con specifico riferimento alle produzioni a indicazione geografica del comparto oleario, le violazioni amministrative accertate hanno riguardato principalmente l'usurpazione, imitazione o evocazione di prodotti a IG (200 violazioni), le norme di produzione (102), la qualità merceologica (92), gli obblighi dei registri (286), l'etichettatura (205) e gli obblighi pecuniari (438)¹⁹⁵. L'analisi delle operazioni condotte dall'ICQRF nel 2024 rivela la pervasività e la gravità dei fenomeni fraudolenti che interessano la filiera olearia nazionale. Di seguito si illustrano le azioni più significative, raggruppate per tipologia di illecito, condotte dall'ICQRF nel corso del 2024:

- in provincia di Roma, sono stati sequestrati circa 100.000 litri di olio di oliva destinato alla ristorazione, risultato irregolare all'analisi;
- in rinomate località marine della Toscana, è stato bloccato il commercio fraudolento di olio extra vergine di oliva risultato invece costituito da miscele di oli di oliva con oli di sansa o colorati con clorofilla e piccole aggiunte di olio vergine di oliva;
- in Campania, a seguito di segnalazione dell'autorità francese, sono stati sequestrati 8.000 litri di olio venduto come extravergine di oliva, che alle analisi è risultato addizionato con semi di girasole e con coloranti (clorofilla e betacarotene)¹⁹⁶;
- di particolare rilievo l'operazione condotta in provincia di Savona, in affiancamento con la Guardia di Finanza, che ha portato alla scoperta di una frode in commercio per la vendita di 18.000 litri di olio di oliva comunitario spacciato come olio italiano "taggiasco", con l'emersione anche di vendite in nero per euro 230.000;
- in Umbria, è stato accertato un illecito commercio, quasi esclusivamente al di fuori del territorio nazionale, di olio di origine comunitaria spacciato come italiano, nonché la vendita di miscele di oli di semi e oli vergini di oliva di incerta provenienza come olio

¹⁹⁵ *Ibidem.*

¹⁹⁶ *Ibidem.*

extra vergine di oliva italiano¹⁹⁷;

- nel Veneto, nel corso di controlli congiunti con la Guardia di Finanza, sono stati verificati ammanchi di olio superiori a complessivi 72.000 kg rispetto alle giacenze contabili registrate sui registri telematici;
- in provincia di Bari, un'azione congiunta con la Guardia di Finanza ha portato al sequestro di circa 340.000 kg di olio vergine di oliva da agricoltura biologica non registrato sul registro telematico, per un valore complessivo di circa € 3.000.000¹⁹⁸;
- l'Ufficio ICQRF Italia Sud-Est (nel triennio 2022/2024), congiuntamente alla Guardia di Finanza di Andria e Barletta, ha sequestrato 220.000 kg di olio extravergine d'oliva per un valore di circa € 1.300.000, per consistenti carenze nella tracciabilità e sensibili discrepanze tra i valori delle giacenze contabili, desunte dai rispettivi registri telematici, e quelle fisiche rilevate nei magazzini.

Un'attenzione specifica è stata poi dedicata al comparto dell'olio extravergine di oliva biologico. Il Dipartimento ICQRF, in collaborazione con il Nucleo Speciale beni e servizi della Guardia di Finanza, ha svolto una complessa attività di analisi del rischio, che ha portato al sequestro di oltre 380 tonnellate di prodotto, del valore di oltre 2 milioni di euro. Durante i controlli sono stati prelevati 81 campioni, di cui 13 risultati irregolari alle analisi specialistiche, con la segnalazione di 17 soggetti all'Autorità giudiziaria o amministrativa per gravi violazioni relative alla falsa o mancata indicazione dell'origine o alla fraudolenta commercializzazione di olio di oliva privo delle specifiche qualità dichiarate in etichetta come "extra vergine"¹⁹⁹.

6.1.8. Criticità del comparto e prospettive di tutela degli operatori virtuosi secondo le associazioni di categoria

Il settore dell'olio di oliva, così come evidenziato anche dal contributo delle associazioni di categoria, si conferma tra i settori maggiormente esposti a fenomeni di illecito nel panorama agroalimentare nazionale ed europeo, risultando, per frequenza e intensità dei controlli, tra i prodotti più monitorati dopo il settore vitivinicolo. Secondo quanto riferito da Cia-Agricoltori Italiani, *"la criticità principale risiede nella facilità con cui è possibile alterare le caratteristiche*

¹⁹⁷ *Ibidem.*

¹⁹⁸ *Ibidem.*

¹⁹⁹ Rif. Doc. 535/2 del 28 ottobre 2025.

*organolettiche di oli di bassa qualità per farli apparire come extravergini di eccellenza*²⁰⁰.

Secondo quanto riportato nell'Annual Report 2024 della rete ACN (*Alert and Cooperation Network*), il comparto oleario ha registrato 130 notifiche a livello unionale, con una significativa incidenza di casi riconducibili a pratiche fraudolente lesive della trasparenza del mercato e della tutela del *made in Italy*.

In particolare, la fattispecie maggiormente ricorrente riguarda la presentazione ingannevole della qualità del prodotto, fenomeno che rappresenterebbe circa il 62% delle segnalazioni complessive²⁰¹. In ambito unionale il legislatore europeo è intervenuto attraverso l'introduzione di specifici obblighi in materia di etichettatura e indicazione dell'origine dell'olio di oliva. In Italia la disciplina relativa all'indicazione dell'origine dell'olio di oliva extravergine, dell'olio vergine e dell'olio di oliva risale già alla fine degli anni '90, mentre il relativo recepimento europeo si è consolidato solo a partire dal 2012. Tuttavia, come riferito alla Commissione, *“(...) questo non è stato sufficiente ad evitare ripetuti e gravi casi di frode e di contraffazione perché il carattere sempre più sofisticato delle tecnologie ha reso particolarmente semplice e, addirittura, conveniente procedere alla manipolazione dell'olio”*²⁰². L'elevato grado di sofisticazione tecnologica raggiunto dai processi di alterazione del prodotto rende infatti necessario un costante aggiornamento degli strumenti di controllo, tracciabilità e repressione degli illeciti lungo l'intera filiera olearia.

Tra le principali fenomenologie frodatorie emerse durante le attività della Commissione si riportano di seguito quelle di maggiore rilievo.

6.1.8.1. La deodorazione

La pratica della deodorazione rappresenta la minaccia più insidiosa per il produttore onesto. Trattasi di un processo che non è una semplice alterazione ma una vera e propria rigenerazione di olio di pessima qualità, caratterizzato da odori e sapori sgradevoli derivanti da olive vecchie, fermentate, mal conservate, attraverso trattamenti termici controllati che eliminano i composti volatili responsabili dei difetti organolettici, ottenendo un olio neutro, sostanzialmente conforme ai parametri chimico-analitici standard previsti dalla normativa europea ma privo delle caratteristiche di freschezza e dei sentori tipici di un extravergine, difficilmente rilevabili da un

²⁰⁰ Rif. Doc. 632/2 del 13 febbraio 2026 (Cia-Agricoltori Italiani).

²⁰¹ Rif. Doc. 697/2 del 1 aprile 2026 (Cia-Agricoltori Italiani).

²⁰² Rif. Doc. 597/2 del 13 gennaio 2026 (Coldiretti).

consumatore medio. In tal modo oli lampanti o di categoria inferiore vengono illecitamente venduti come extravergine.

Come evidenziato da Cia-Agricoltori Italiani nella propria memoria, “[...] *per l’agricoltore che produce seguendo le regole, questa pratica crea un divario di prezzo insostenibile, poiché l’olio deodorato può essere immesso sul mercato a costi molto inferiori rispetto all’autentico extravergine ottenuto tramite estrazione a freddo come vuole la norma [...] Un olio extravergine prodotto a norma, quindi ottenuto da olive fresche, sane, con processi di estrazione a freddo, ha costi di produzione che non possono proprio competere con l’olio deodorato, il quale viene immesso sul mercato a prezzi che mediamente si aggirano intorno a un paio di caffè, mentre i costi di produzione nazionali sono molto diversificati, molto diversi da questo e riflettono la diversità dell’olivicoltura, dipendono dal fattore di gestione agronomica, di organizzazione aziendale. Le nostre stime dicono che si va da una forbice di circa 9 euro a 10 euro al litro, per produrre un litro di olio [...]*”²⁰³.

Coldiretti, nella propria relazione, ha sottolineato come tale pratica consenta di ottenere “*un prodotto camuffato al quale sono soltanto apparentemente eliminate le impurità ma che viene presentato sugli scaffali dei supermercati con false connotazioni sul piano dell’identità merceologica e della indicazione di provenienza*”²⁰⁴.

Il rappresentante di Cia-Agricoltori Italiani, intervenuto in sede di audizione, ha evidenziato come “*un olio deodorato, non avendo le caratteristiche di freschezza e i sentori tipici di un extravergine, non presenta difetti macroscopici, quindi difficilmente rilevabili anche da un consumatore medio*”²⁰⁵, rientrando nei parametri chimici standard previsti dalla normativa europea.

6.1.8.2 L’ “olio di carta” e le frodi documentali

Un fenomeno altrettanto rilevante è quella del cosiddetto “*olio di carta*”, ovvero la creazione fittizia di volumi di produzione attraverso la falsificazione documentale. Attraverso la manipolazione dei registri telematici o l’emissione di fatture per operazioni inesistenti, partite di olio straniero (spesso tunisino o spagnolo) vengono “nazionalizzate” e vendute come italiane, consentendo all’olio importato a basso costo di divenire italiano sulla carta e di essere venduto con un premio di prezzo significativo, danneggiando il consumatore e causando una lesione

²⁰³ Rif. Doc. 632/2 del 13 febbraio 2026 (Cia-Agricoltori Italiani).

²⁰⁴ Rif. Doc. 597/2 del 13 gennaio 2026 (Coldiretti).

²⁰⁵ Audizione del 26 febbraio 2026 (Cia-Agricoltori Italiani).

sistemica alla filiera, con depressione dei prezzi all'origine e saturazione del mercato con prodotti fittiziamente certificati²⁰⁶.

Quanto alla tracciabilità, Liberi Agricoltori, nella propria relazione²⁰⁷, ha rilevato che *“l'attuale sistema delle registrazioni al SIAN non garantisce la tracciabilità dell'olio extra vergine di oliva. La restrizione della tempistica messa sul prodotto olive e sul commerciante di olive deve essere trasferita sull'olio prodotto perché a silos chiuso il detentore non classifica immediatamente il prodotto contenuto nei silos, ma lo classifica a suo piacimento. Per questo si hanno quantità di olio non classificato che si determinerà a piacimento del detentore. Questa operazione non comporta nessuna alterazione dei registri e nessuna manipolazione: il sistema lo consente”*. Ha poi descritto un meccanismo secondo cui *“per dimostrare la lavorazione, il frantoio effettua, con tutti i mezzi possibili, un consumo energetico adeguato al fabbisogno richiesto per il funzionamento del frantoio 24 ore su 24. A questo punto, la falsa lavorazione è supportata anche dal falso conferimento di olive. Si ottiene così il cosiddetto olio di carta che, nei 6 giorni a disposizione, viene caricato sul registro. Nel frattempo, nelle cisterne del frantoio, arriva l'olio proveniente dalle importazioni che viene venduto come olio italiano”*.

Sicché, così come emerso dal report della Corte dei conti europea²⁰⁸ e evidenziato anche da Cia-Agricoltori Italiani, i sistemi di tracciabilità dell'olio di oliva andrebbero implementati uniformemente a livello europeo. Non esistono norme o orientamenti completi dell'UE su come e quando debbano essere controllati gli aspetti relativi alla tracciabilità²⁰⁹. L'Italia è l'unico Paese membro dotato di un sistema di tracciabilità telematica per l'olio, circostanza che crea un'asimmetria competitiva a svantaggio degli operatori virtuosi.

Un ulteriore aspetto di vulnerabilità del sistema, secondo i rappresentanti di Cia-Agricoltori Italiani, è che non risulta *“interoperabilità con dogane, fatturazione elettronica o sistemi logistici intracomunitari. Per un salto qualitativo sul fronte della tracciabilità andrebbe a nostro avviso adottato un sistema unico europeo”*²¹⁰.

6.1.8.3 La miscelazione illecita di oli di diverse categorie

Il Regolamento delegato (UE) 2022/2104 integra il Regolamento (UE) 1308/2013 per quanto concerne le norme di commercializzazione dell'olio d'oliva, disciplinando - tra l'altro - le

²⁰⁶ Rif. Doc. 632/2 del 13 febbraio 2026 (Cia-Agricoltori Italiani).

²⁰⁷ Rif. Doc. 687/2 del 23 marzo 2026 (Liberi Agricoltori).

²⁰⁸ Rif. Doc. 609/2 del 29 gennaio 2026.

²⁰⁹ Rif. Doc. 697/2 del 1 aprile 2026 (Cia-Agricoltori Italiani).

²¹⁰ *Ibidem*.

caratteristiche qualitative, le denominazioni di vendita e le tolleranze nelle operazioni di miscelazione tra oli di diversa origine geografica o categoria merceologica.

A completamento del quadro, il Regolamento (UE) n. 1169/2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, impone obblighi stringenti di trasparenza in etichetta, ivi compresa l'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza quando l'omissione potrebbe indurre in errore il consumatore. Il Regolamento (CE) n. 178/2002 stabilisce inoltre i principi generali di sicurezza alimentare e tracciabilità.

A livello nazionale la legge fondamentale è la Legge 13 novembre 1960, n. 1407, che vieta di “*vendere, detenere per la vendita o mettere comunque in commercio per il consumo alimentare*” oli che non posseggano le caratteristiche prescritte o che presentino costanti chimico-fisiche indicanti la presenza di olio estraneo o composizione anomala (articolo 5).

La Suprema Corte di Cassazione ha ritenuto integrare il delitto di frode nell'esercizio del commercio la commercializzazione come olio “extra-vergine” di oliva di una miscela contenente anche olio “lampante”, non potendo essere qualificato come “extra-vergine” un olio che non rispetti i requisiti analitici previsti dal Regolamento (CEE) n. 2568/1991 e, in specie, rispetto al quale sia superato anche solo il valore limite di 20 mg/kg previsto per i perossidi dalla normativa comunitaria (Cass. Pen., sez. 3, sentenza n. 50753 del 25/10/2023).

Le operazioni di miscelazione dell'olio sono legittime solo se correttamente dichiarate.

L'olio tunisino, caratterizzato da un basso tenore di etil esteri, viene utilizzato come base per attivare le miscele. Questa caratteristica lo rende particolarmente idoneo a essere utilizzato come “*olio extra vergine da taglio*” (*blending*), miscelato con oli con valori alti di etil esteri si riequilibrano le caratteristiche organolettiche e chimiche del prodotto finale, così da potere essere classificato come extravergine. Questo processo di miscelazione avviene frequentemente con l'olio di origine iberica destinato all'esportazione. Il principale acquirente mondiale di olio tunisino risulta essere la Spagna, ove in assenza di un sistema telematico di controllo, come ad esempio il Registro Telematico dell'Olio in Italia, il rischio di re-immissione dell'olio tunisino in Europa come prodotto di origine spagnola è sicuramente agevolato.

In questo modo potrebbero essere aggirati i controlli doganali, in quanto il prodotto che transita ad esempio nei porti italiani è già nel circuito unionale, comportando in questi casi una grave distorsione del mercato, con conseguenti danni al mercato interno nazionale²¹¹. Tuttavia,

²¹¹ Rif. Doc. 514/2 del 14 ottobre 2025.

l'immissione sul mercato di grandi quantitativi di oli di base, caratterizzati da parametri qualitativi minimi, consente di rientrare formalmente nella categoria dell'olio extravergine, pur in assenza dei requisiti sostanziali. La disciplina vigente sulla classificazione consente tempistiche eccessivamente ampie, favorendo strategie opportunistiche nella gestione dei *blend*.

L'avvio di negoziati tra la Tunisia e l'Unione europea per la liberalizzazione degli scambi nel settore agricolo, sebbene diretto a migliorare il quadro giuridico dell'accordo euromediterraneo, rischia di tradursi in una scelta pregiudizievole per la produzione dell'olio italiano di qualità, agevolmente sostituito o miscelato con olio tunisino importato a dazio zero e presentato alla vendita come prodotto *made in Italy*. Secondo quanto riferito da Coldiretti, in Italia si producono circa 300.000 tonnellate di olio, a fronte di un consumo interno di 400.000 tonnellate, mentre altre 300.000 tonnellate sono destinate all'esportazione. Il prezzo corrisposto agli agricoltori italiani ha registrato una flessione del 30%, mentre già nei primi mesi del 2025 gli arrivi di prodotto tunisino in Italia hanno fatto registrare un aumento di quasi la metà del contingente, determinando un crollo dei prezzi dell'extravergine italiano di oltre il 20%. L'olio tunisino viene attualmente venduto a meno di 4 euro al litro. Tale dinamica favorisce le importazioni di olio dall'estero e impoverisce produttori e territori agricoli, senza che i consumatori siano adeguatamente informati sulle dinamiche relative ai prezzi e sull'effettiva provenienza dell'olio²¹².

Già in passato, un'inchiesta del New York Times aveva evidenziato come olio presentato quale extravergine di provenienza italiana fosse in realtà realizzato con olive importate dalla Spagna, dal Marocco o dalla Tunisia, segnalando che la prevalenza dell'olio importato ed etichettato come extravergine non ne presentava le caratteristiche²¹³.

La normativa europea consente la commercializzazione all'interno del mercato unico di miscele di olio d'oliva e altri oli vegetali, salvo che i singoli Stati membri non abbiano imposto un divieto specifico. Tuttavia, tale limitazione si applica unicamente alla vendita all'interno dello Stato stesso e viene meno se il prodotto è destinato all'esportazione. È inoltre ammessa la vendita di miscele provenienti da altri Paesi membri. Questa disomogeneità normativa – per cui, nonostante il divieto interno, l'Italia non può impedire la commercializzazione sul proprio territorio di miscele provenienti da altri Stati membri, né è preclusa la produzione di tali miscele in Italia se destinate all'esportazione – è stata segnalata come rappresentante un grave fattore di rischio per la reputazione e la competitività del settore olivicolo italiano, che ha investito

²¹² Rif. Doc. 597/2 del 13 gennaio 2026 (Coldiretti).

²¹³ Rif. Doc. 597/2 del 13 gennaio 2026 (Coldiretti).

significativamente per raggiungere e mantenere una qualità riconosciuta a livello mondiale²¹⁴.

Al fine di tutelare la qualità dell'olio che viene commercializzato in Italia, di garantire la trasparenza del mercato ed il diritto dei consumatori ad un'informazione corretta e veritiera, ed in considerazione delle criticità rilevate dalla Corte dei conti europea nella relazione speciale 01/2026 – in relazione alla *“mancanza di chiarimenti o orientamenti da parte della Commissione in merito alla facoltà di miscelare oli di oliva extra vergini con oli d'oliva vergini vendendoli come olio extra vergine”*, alla non sufficiente chiarezza dell'attuale quadro giuridico *“.. in quanto gli Stati membri hanno talvolta interpretato le norme dell'UE in modo diverso”* considerandoli *“elementi in grado di influenzare la degradazione dell'olio d'oliva nel tempo rispetto ai quali gli Stati membri hanno approcci diversi”* – l'ICQRF del MASAF ha adottato il 16.7.2026 una specifica circolare, nella quale fornisce chiarimenti in merito all'etichettatura ed alla commercializzazione dei prodotti ottenuti dalla miscelazione di oli di categorie diverse, ed in particolare di olio extravergine di oliva con olio di oliva vergine²¹⁵.

Premesso che *“secondo le autorità italiane, è consentita la commercializzazione di una miscela di olio d'oliva extra vergine e vergine come olio d'oliva extra vergine. Ciò è stato confermato da una sentenza pronunciata nel 2023 dal Tribunale ordinario di Perugia, in assenza di un divieto formale di miscelare oli di categorie diverse”* e che *“la disciplina unionale è orientata al progressivo innalzamento degli standard qualitativi delle produzioni olearie ma anche alla tutela del consumatore mediante la garanzia di un'informazione corretta, trasparente e non fuorviante”*, nella circolare si sottolinea la necessità di indicare in etichetta la corretta classificazione dei prodotti oleari *“quale strumento che consente di tutelare, al contempo, la qualità del prodotto e il diritto del consumatore”*, per evitarne la commercializzazione come oli di categoria superiore rispetto a quella risultante dalla miscelazione.

Si rileva, in particolare, come la stessa normativa europea differenzi la qualità tra le due tipologie di oli in esame a livello di etichettatura, prevedendo, l'articolo 6, paragrafo 2, del Reg. (UE) n. 2104/2022, per ciascuna tipologia di olio vendibile al consumatore finale, l'indicazione in etichetta di una specifica informazione sulla categoria volta ad informare quest'ultimo sull'esatta natura degli oli offerti.

Per l'olio extra vergine di oliva è prevista la dicitura *“olio di oliva di categoria superiore ottenuto direttamente dalle olive e unicamente mediante procedimenti meccanici”*; per l'olio di

²¹⁴ Rif. Doc. 632/2 del 13 febbraio 2026 (Cia-Agricoltori Italiani).

²¹⁵ Rif. Doc. 780/1 del 20 luglio 2026.

oliva vergine, invece, *“olio di oliva ottenuto direttamente dalle olive e unicamente mediante procedimenti meccanici”*. Dunque, l’informazione veicolata al consumatore punta l’accento sulla superiorità della categoria dell’olio extra vergine rispetto a quella del vergine.

In ragione di queste considerazioni, e in attesa di eventuali chiarimenti da parte della Commissione europea sulla questione, il MASAF ha ritenuto che il prodotto ottenuto dalla miscelazione in argomento non possa essere classificato nella categoria dell’olio extra vergine di oliva, ma debba essere classificato, e di conseguenza etichettato - a partire dalla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana della citata circolare - come prodotto appartenente alla categoria inferiore.

Quanto all’olio ottenuto dalla miscelazione effettuata anteriormente alla predetta data e dichiarato olio extra vergine, esso *“se già confezionato, potrà essere posto in commercio fino all’esaurimento delle scorte, se sfuso, dovrà essere riclassificato come ‘olio di oliva vergine’ entro 30 giorni dalla data medesima e, in ogni caso, prima della prima operazione di movimentazione/lavorazione che lo riguardi.”*.

Il MASAF richiama infine l’attenzione degli operatori sull’importanza del rispetto dei suddetti adempimenti, evidenziando che la *“loro inosservanza, fatti salvi eventuali profili di rilevanza penale, configura una violazione dell’articolo 7 del Reg. (UE) n. 1169/2011, sanzionata ai sensi dell’articolo 3 del D. Lgs. n. 231/2017”*.

6.2. LA FILIERA DEL GRANO: FENOMENOLOGIE FRODATORIE, CRITICITÀ E STRUMENTI DI CONTRASTO

6.2.1. Dimensione economica e rilevanza strategica della filiera del grano

Altro comparto strategico del sistema agroalimentare Italiano è costituito dal comparto del grano duro. Secondo i dati riportati dagli auditi, l'Italia ha prodotto circa 4,365 milioni di tonnellate di grano duro nel 2025, a fronte di un fabbisogno nazionale - comprensivo delle esportazioni di pasta - di circa 6 milioni di tonnellate annue²¹⁶.

L'industria pastaia italiana, con 2,46 milioni di tonnellate esportate nel 2025, rappresenta il 43% del totale mondiale, per un valore complessivo pari a circa 4 milioni di euro, confermando la centralità del prodotto nell'immagine del *made in Italy* agroalimentare²¹⁷.

Il valore complessivo della filiera agroalimentare allargata è stimato in oltre 670 miliardi di euro, con circa 4 milioni di occupati²¹⁸, e nel 2025 le esportazioni agroalimentari hanno raggiunto la cifra record di 73 miliardi di euro²¹⁹.

La pasta è uno dei simboli più immediatamente riconoscibili della cucina italiana, quest'ultima riconosciuta dall'UNESCO patrimonio immateriale dell'umanità nel 2025, circostanza che accresce ulteriormente l'attrattività del prodotto e, conseguentemente, l'interesse delle organizzazioni criminali e degli operatori economici sleali verso questo comparto.

A fronte, peraltro, dei risultati da record in termini di produzione, export e fatturato per le fasi industriali e commerciali della filiera, permane una situazione del settore primario molto critica. L'aumento dei costi di produzione, conseguente anche alle ricorrenti crisi energetiche e geopolitiche, in uno con i prezzi di listino della borsa merci sempre più bassi, sottopone il comparto a una pressione costante, con rilevanti ripercussioni di natura economica, sociale, occupazionale e paesaggistica.

Sono stati persi più di 2 milioni di ettari, storicamente coltivati a grano, proprio a causa della progressiva perdita di interesse da parte dell'impresa agricola nella coltivazione di questi cereali, in un contesto nel quale la concorrenza di carattere globale si basa prevalentemente sul

²¹⁶ Rif. Doc. 687/2 del 23 marzo 2026 (Liberi Agricoltori).

²¹⁷ https://www.ansa.it/sito/notizie/economia/2026/04/23/unionfood-nel-2025-allestero-oltre-il-60-della-produzione-nazionale-di-pasta_0b3c1a47-d3e7-4d71-af4e-8f2d973056ab.html

²¹⁸ Rif. Doc. 597/2 del 13 gennaio 2026 (Coldiretti).

²¹⁹ Audizione del dottor Prandini del 12 marzo 2026.

fattore del prezzo più basso e non della qualità del prodotto²²⁰.

6.2.2 Principali criticità e fenomenologie illecite

6.2.2.1. Importazioni di grano estero, concorrenza sleale e dumping

L'Italia importa annualmente circa 2,5 milioni di tonnellate di grano duro per soddisfare il fabbisogno dell'industria pastaia²²¹. Secondo quanto documentato dalle associazioni di categoria, le importazioni sono aumentate con percentuali elevate da Turchia, Russia e Kazakistan, nonché dal Canada - agevolate, in quest'ultimo caso, dalla complessità delle regole del CETA (*Comprehensive Economic and Trade Agreement*) - ²²².

L'immissione sul mercato nazionale di grano estero a prezzi inferiori ai costi di produzione italiani ha determinato un abbattimento dei prezzi del grano nazionale anche superiore al 60%, con quotazioni al di sotto dei costi medi di produzione²²³. ISMEA ha certificato che i costi medi di produzione per il grano duro nel Sud Italia superano i 318 euro a tonnellata, mentre i prezzi di listino pagati agli agricoltori si fermano intorno a 290 euro a tonnellata²²⁴.

Liberi Agricoltori, nel documento inviato alla Commissione, ha segnalato l'ipotesi di cartelli tra le multinazionali per influenzare il mercato globale dei cereali, con possibili effetti di *dumping* e concorrenza sleale, evidenziando che “(...) esiste anche la possibilità che le cinque multinazionali possano aver formato un cartello per influenzare il mercato globale dei cereali. In passato, ci sono stati casi di indagini e sanzioni per pratiche anticoncorrenziali nel settore dei cereali. Ad esempio, la Commissione Europea ha multato alcune di queste aziende per aver formato un cartello nel mercato del grano duro. Tuttavia, non ci sono prove concrete di un cartello attuale tra queste aziende. In Italia, l'Antitrust ha già aperto un'indagine sulla filiera del grano duro per verificare eventuali pratiche anticoncorrenziali” ²²⁵.

Si segnala al riguardo l'azione coordinata da un'apposita cabina di regia, che ha coinvolto tutte le componenti operative del MASAF per una campagna straordinaria di controllo del grano duro destinato all'alimentazione umana, con verifiche sui flussi di grano duro sfuso importato,

²²⁰ Audizione del dottor Prandini del 12 marzo 2026.

²²¹ Rif. Doc. 687/2 del 23 marzo 2026 (Liberi Agricoltori).

²²² Rif. Doc. 597/2 del 13 gennaio 2026 (Coldiretti).

²²³ *Ibidem*.

²²⁴ Rif. Doc. 632/2 del 13 febbraio 2026 (Cia-Agricoltori Italiani).

²²⁵ Rif. Doc. 687/2 del 23 marzo 2026 (Liberi Agricoltori).

stoccato e trasformato²²⁶.

6.2.2.2. L'impiego del glifosato in pre-raccolta e le importazioni da Paesi extra-UE

Una delle principali criticità segnalate da tutti i soggetti auditi, che hanno affrontato il tema oggetto di approfondimento, concerne l'impiego del glifosato come dissecante in fase di pre-raccolta, pratica consentita in Paesi come il Canada e gli Stati Uniti ma vietata in Italia²²⁷. L'uso del glifosato in pre-raccolta consente di accelerare l'essiccazione del grano e di massimizzare la resa del raccolto, con un conseguente vantaggio competitivo in termini di costi rispetto al grano italiano, la cui maturazione avviene naturalmente.

Cia-Agricoltori Italiani, nella relazione depositata il 13 febbraio gennaio 2026, ha evidenziato che: *“Analisi condotte da laboratori indipendenti hanno dimostrato purtroppo che anche pasta certificata come “100% grano italiano” può contenere residui, sebbene sotto i limiti legali, che di fatto alimentano inevitabilmente dubbi su potenziali contaminazioni o miscele con grani esteri non tracciati”*²²⁸. La stessa associazione ha confermato che: *“La presenza di glifosato, in pasta 100% grano italiano, può legittimamente indurre a sospettare che vi sia una possibile miscelazione tra grani nazionali e grani esteri dove il trattamento con questo erbicida è consentito, a differenza dell'Italia, in fase di raccolta”*²²⁹.

Il presidente nazionale di Coldiretti, Ettore Prandini, audito il 12 marzo 2026, ha ulteriormente precisato che *“quando viene analizzato, tante volte il grano importato rientra nel parametro europeo, che è 0,9”*, ma ha sottolineato la necessità di considerare l'esposizione cumulativa dei consumatori italiani, che consumando pasta tre o quattro volte più dei cittadini nordeuropei, risultano più esposti al rischio derivante dai residui: *“Non si fa un lavoro che dovrebbe essere, invece, più puntuale, ovvero uno studio rispetto agli stili di vita che i vari popoli hanno. Gli italiani mangiano molta più pasta che non i Paesi nordeuropei, fino a tre o quattro volte di più all'interno della settimana. È chiaro che quel residuo moltiplicato per quattro rispetto al soggetto che la mangia una volta sola il rischio aumenta in modo esponenziale. Questo, ovviamente, è un elemento di riflessione che noi dovremmo portare anche ai ministeri competenti perché si apra una discussione diversa anche a livello europeo sui massimali che possono essere utilizzati perché oggi sono superati da studi di carattere medico*

²²⁶ *Ibidem*.

²²⁷ Rif. Doc. 687/2 del 23 marzo 2026 (Liberi Agricoltori); Rif. Doc. 597/2 del 13 gennaio 2026 (Coldiretti); Rif. Doc. 632/2 del 13 febbraio 2026 (Cia-Agricoltori Italiani).

²²⁸ Rif. Doc. 632/2 del 13 febbraio 2026 (Cia-Agricoltori Italiani).

²²⁹ Rif. Doc. 697/2 del 1 aprile 2026 (Cia-Agricoltori Italiani).

*che abbiamo a disposizione”*²³⁰.

Sul punto, il comandante del Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare, Gen. B. Daniel Melis, ha osservato che *“il grano canadese che entra in Italia, se rispetta i parametri della presenza di glifosate o di altri agenti fitosanitari all’interno, anche se costa meno, non possiamo impedirne l’ingresso. È comunque un ingresso legittimo. Possiamo andare a verificare, poi, se il produttore di pasta è corretto nelle indicazioni in etichetta e specifica che quello non è grano italiano”*²³¹. Pur evidenziando l’importanza dei controlli alle frontiere, ha tuttavia rilevato che *“non sempre si può campionare, portare in laboratorio e fare le verifiche, perché si tratterebbe, intanto, di una spesa immane, e queste verifiche comunque non sono immediate ma ci vogliono dei giorni, talvolta delle settimane e non è possibile farle su tutti i carichi in entrata”*²³².

Con specifico riferimento al grano, l’Agenzia delle dogane ha comunicato a questa Commissione un dato di assoluto rilievo: nel triennio 2022-2024 non è stata registrata nessuna operazione di importazione di grano in regime di perfezionamento attivo, né alcuna operazione di riesportazione di prodotti trasformati in regime di perfezionamento attivo riferita al grano²³³. L’Agenzia ha peraltro segnalato che *“l’imminente introduzione di dazi sui prodotti statunitensi, attualmente in via di definizione a Bruxelles, potrebbe verosimilmente invertire tale tendenza”*, potendo determinare *“un significativo aumento delle importazioni di materie prime, incluso il grano, provenienti dagli Stati Uniti, in regime di perfezionamento attivo”*²³⁴.

6.2.2.3. Pratiche commerciali sleali nella filiera e compressione dei prezzi all’origine

Come dianzi rilevato, la filiera del grano presenta una strutturale debolezza del potere contrattuale degli agricoltori. Secondo i dati ISMEA richiamati da Cia-Agricoltori Italiani, *“nel 2025 i costi medi di produzione per il grano duro al Sud supera i 318 € a tonnellata, mentre i prezzi di listino pagato agli agricoltori si ferma intorno a 290 € a tonnellata”*²³⁵.

A ciò si aggiunga il rischio che le importazioni di grano duro aumentino proprio nei momenti di raccolto del prodotto nazionale, determinando un effetto di abbattimento speculativo

²³⁰ Audizione del dottor Prandini del 12 marzo 2026.

²³¹ Audizione del Gen. B. Melis dell’8 maggio 2024.

²³² *Ibidem*.

²³³ Rif. Doc. 378/2 del 15 aprile 2025 (ADM).

²³⁴ *Ibidem*.

²³⁵ Rif. Doc. 632/2 del 13 febbraio 2026 (Cia-Agricoltori Italiani).

dei prezzi²³⁶.

6.2.3. La normativa sull'etichettatura di origine

Il quadro normativo sull'indicazione dell'origine del grano e della pasta si inserisce in un contesto di ripartizione di competenze tra Unione europea e Stati membri. Il Regolamento (UE) n. 1169/2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, costituisce la disciplina quadro a livello unionale, ma non impone un obbligo generalizzato di indicazione del Paese d'origine per tutti i prodotti alimentari, demandando a specifici atti di esecuzione l'introduzione di tale obbligo per determinate categorie merceologiche.

Nelle more dell'armonizzazione europea, l'Italia ha adottato una strategia normativa nazionale basata su decreti interministeriali di natura sperimentale, ripetutamente prorogati. In particolare, per la pasta di semola di grano duro, il decreto interministeriale del 26 luglio 2017 (prorogato fino al 31 dicembre 2026 dal D.M. 26 dicembre 2025) prevede l'obbligo di indicare in etichetta: il Paese di coltivazione del grano e il Paese di molitura.

Tali decreti, come ricordato da Cia-Agricoltori Italiani nella memoria integrativa del 1° aprile 2026, *“si pongono come norme aggiuntive in assenza di una specifica legislazione europea di settore”*, operando *“senza pregiudizio”* per il Regolamento 1169/2011²³⁷.

Ulteriore strumento di trasparenza introdotto a livello nazionale è il Registro Telematico dei Cereali, noto come *“Granaio Italia”*, istituito con D.M. 30 gennaio 2025, che impone obblighi di registrazione trimestrale per le aziende agricole che superano determinate soglie produttive²³⁸.

A tale riguardo si rileva che la giurisprudenza della Corte di Cassazione offre alcuni precedenti di particolare interesse per il comparto del grano e della pasta, che concorrono a delineare un quadro ermeneutico in materia di falsa o fallace indicazione di origine.

Tra questi si richiama, in particolare, una pronuncia relativa ad una fattispecie in cui le confezioni di una partita di pasta alimentare di produzione turca recavano, ben visibili, i caratteri relativi all'area geografica di provenienza *“Napoli Italia”* e alla ditta produttrice *“Gragnano”*, mentre l'indicazione *“made in Turkey”*, sotto la data di scadenza, era poco leggibile e apposta

²³⁶ Rif. Doc. 597/2 del 13 gennaio 2026 (Coldiretti). Si richiama l'attività svolta durante una mobilitazione di Coldiretti al porto di Bari che: *“ha consentito di - intercettare una nave carica di grano proveniente dalla Turchia e diretta a fare scalo in Puglia in modo da entrare in competizione con le produzioni locali e far crollare i prezzi del prodotto italiano proprio nel momento dei raccolti”*.

²³⁷ Rif. Doc. 697/2 del 1 aprile 2026 (Cia-Agricoltori Italiani).

²³⁸ Rif. Doc. 632/2 del 13 febbraio 2026 (Cia-Agricoltori Italiani).

con inchiostro diverso, facilmente rimovibile.

La Suprema Corte ha ritenuto che la “fallace indicazione” del marchio di provenienza o di origine impresso sui prodotti presentati in dogana per l’immissione in commercio integra: a) il reato previsto dall’articolo 4, comma 49, della L. n. 350 del 2003 qualora, attraverso indicazioni false e fuorvianti o l’uso con modalità decettive di segni e figure, il consumatore è indotto a ritenere che la merce sia di origine italiana; b) l’illecito amministrativo previsto dall’articolo 4, comma 49-bis, della medesima legge qualora, a causa di indicazioni di provenienza insufficienti o imprecise, ma non ingannevoli, il consumatore è indotto in errore sulla effettiva origine dei prodotti (Cass. Pen., Sez. 4, sentenza n. 25030 del 26/04/2017).

La Cassazione ha inoltre precisato che integra il reato la condotta realizzata mediante l’uso di segni, figure o indicazioni che, attraverso modalità decettive e fuorvianti, inducano il consumatore a ritenere che il prodotto sia di origine Italiana, anche qualora sia indicata l’origine estera, quando tale indicazione risulti oscurata o resa poco visibile e non individuabile all’esito di un esame sommario del prodotto. Principio di immediata applicabilità alle confezioni di pasta che, mediante l’evocazione di località Italiane (Gragnano, Napoli) in caratteri predominanti, inducono il consumatore a ritenere italiana una pasta prodotta in realtà con grano estero.

6.2.4. La Legge n. 206 del 2023 (c.d. “Legge made in Italy”)

La Legge 27 dicembre 2023, n. 206, recante “*Disposizioni organiche per la valorizzazione, la promozione e la tutela del made in Italy*”, ha introdotto significative novità per il comparto. Oltre alla modifica dell’articolo 517 c.p. - con l’inserimento della condotta di “detenzione per la vendita” tra le condotte punibili - la legge ha:

- esteso l’applicabilità delle operazioni sotto copertura ai reati di contraffazione di indicazioni geografiche (articolo 55);
- istituito la Commissione tecnica per la pasta e il pane fresco presso il Ministero delle Imprese e del *made in Italy*, con l’obiettivo di redigere linee guida che identifichino le lavorazioni di particolare qualità nell’ambito del processo produttivo della pasta di semola di grano duro e del pane fresco (articolo 17);
- previsto misure per la corretta informazione del consumatore sulle fasi di produzione.

La Commissione tecnica è composta da un rappresentante del Ministero delle imprese e del *made in Italy*, da uno del Ministero dell’Agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, da uno del Ministero dell’Ambiente e della sicurezza energetica e da uno del Ministero

della Salute, nonché da un esperto designato da ciascuna delle associazioni di categoria maggiormente rappresentative del comparto.

6.3. IL COMPARTO DELLE CARNI

Il nucleo centrale dell'istruttoria condotta dalla Commissione sul comparto carni è costituito dall'indagine condotta dalla procura della Repubblica di Torino con l'ICQRF- Ufficio centrale di Roma (proc. n. 17297/2016 R.G.P.M.), i cui esiti sono stati trasmessi alla Commissione con nota del procuratore della Repubblica di Torino del 20 novembre 2025²³⁹ e che il dottor Pacileo, magistrato incaricato *pro tempore* dell'indagine e attualmente in quiescenza, ha illustrato nel corso della sua audizione, mettendo in luce criticità di sistema che trascendono i singoli episodi criminosi e impongono una riflessione complessiva sull'adeguatezza degli strumenti di tutela.

L'indagine originava da un'annotazione depositata, nel luglio 2016, dall'ICQRF, che segnalava un diffuso fenomeno frodatorio nella filiera dei prosciutti DOP (Prosciutto di Parma, Prosciutto di San Daniele, Crudo di Cuneo), consistente nell'utilizzo di genetica suina non consentita dai disciplinari di produzione - in particolare, genetica Duroc danese -, la cui caratteristica distintiva è di determinare una crescita ponderale accelerata dell'animale, consentendo l'avvio al macello di suini con peso intorno ai 170 kg ben prima dei nove mesi dalla nascita, stabiliti dai relativi disciplinari.

Il meccanismo fraudolento si articolava lungo l'intera filiera secondo uno schema collaudato: gli allevatori, primo anello, detenevano scrofette da inseminare, procedevano alla fecondazione (anche artificiale) con seme Duroc danese, gestivano la nascita dei suinetti e lo svezzamento.

Dopo i primi mesi, i suinetti venivano ceduti agli ingrassatori con certificati intermedi (C.I.) che attestavano falsamente l'utilizzo di razze consentite dal disciplinare, donde il concorrente addebito di falsità ideologica in registri o notificazioni (articolo 484 c.p.).

Gli ingrassatori portavano i suinetti al peso stabilito per la macellazione e, una volta raggiunti i nove mesi (dato anagrafico a sua volta falsificato mediante punzonatura con lettere-mese retroattive), i capi venivano inviati al macello accompagnati da certificazioni di conformità (C.U.C.) ugualmente false quanto alla genetica impiegata.

Il vantaggio economico era duplice: da un lato la riduzione di circa due mesi nel ciclo di ingrasso, con conseguente risparmio sui costi del mangime; dall'altro, l'aumento del numero di capi macellabili per unità di tempo, con moltiplicazione dei profitti.

²³⁹ Rif. Docc. 552/01 e 552/02.

È dirimente sottolineare che l'utilizzo del seme Duroc danese è di per sé lecito, ma esclusivamente al di fuori del circuito DOP: è l'immissione fraudolenta delle carni nel canale della denominazione protetta a integrare l'illecito.

L'impianto investigativo, fondato su decine di perquisizioni presso gli allevamenti, sequestri di suinetti e cosce, intercettazioni telefoniche e acquisizione di copiosa documentazione contabile (presso il *factotum* del centro verri del torinese è stata rinvenuta una contabilità parallela minuziosa, che riportava le vendite di seme danese a vari allevatori, con specificazione delle dosi e del prezzo, i cui pagamenti avvenivano prevalentemente in contanti o sotto la copertura di fatture per forniture inesistenti) e che ha altresì condotto al rinvenimento di un laboratorio artigianale - completamente abusivo - per la conservazione e la preparazione del seme danese in dosi, poi ceduto a decine di allevatori del circuito DOP concentrati in Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli ed Emilia-Romagna, ha condotto all'iscrizione di 202 indagati, al coinvolgimento di 28 procure della Repubblica ed al sequestro di circa 1.500 suini vivi, di circa 750.000 cosce presso 180 stagionatori, per un valore stimato di circa 80 milioni di euro.

Sul piano delle fattispecie incriminatrici, i reati iscritti dalla procura di Torino comprendevano, per i soggetti in più stretto collegamento organizzativo, l'associazione per delinquere (articolo 416 c.p.), ipotesi poi esclusa in sede di definizione del procedimento; per tutti gli indagati, la frode nell'esercizio del commercio (articolo 515 c.p.), la vendita di prodotti industriali con segni mendaci (articolo 517 c.p.), con l'aggravante di cui all'articolo 517-*bis* c.p. per i prodotti a denominazione di origine protetta e la contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine (articolo 517-*quater* c.p.); per le società, la responsabilità amministrativa da reato ai sensi dell'articolo 25-*bis*, comma 1, D.lgs. n. 231 del 2001, che prevede sanzioni pecuniarie fino a cinquecento quote per i delitti di cui agli artt. 515, 516, 517, 517-*ter* e 517-*quater* c.p..

La giurisprudenza di legittimità ha ripetutamente affermato, con orientamento consolidato, che in tema di prodotti DOP il reato di frode in commercio si configura quando non siano rispettate le modalità di produzione prescritte dal disciplinare, risultando in tal caso consegnato un prodotto diverso da quello dichiarato.

La Cassazione, proprio con riferimento al prosciutto DOP, ha chiarito che “*anche dopo la trasformazione in illecito amministrativo delle sanzioni previste dalla Legge 13 febbraio 1990 n. 26 sulla tutela della denominazione d'origine 'prosciutto di Parma', la consegna di un diverso tipo di prosciutto integra il delitto previsto dagli artt. 515 e 517-bis c.p. in quanto la disposizione codicistica ha come oggetto la tutela del leale esercizio del commercio e*

conseguentemente l'interesse del consumatore a non ricevere una cosa diversa da quella richiesta, così come quello del produttore a non vedere i propri prodotti scambiati surrettiziamente con prodotti diversi" (Cass. Pen. n. 15117/2024, che richiama sez. 3, n. 4351 del 04/12/2003, Colasanti).

Il principio è stato ribadito con specifico riferimento alla violazione delle regole del disciplinare DOP per il prosciutto di San Daniele (cfr. Cass. Pen. 2617/2013), essendosi affermato che l'impiego di prodotti decontaminanti non autorizzati dal disciplinare DOP, a prescindere dalla loro innocuità, costituisce violazione delle regole di produzione, che comporta l'esclusione delle carni dal circuito commerciale protetto e integra il reato contestato, determinando la consegna di un prodotto diverso da quello prospettato al consumatore.

Con specifico riferimento ai suini destinati alla produzione DOP, la Cassazione ha confermato la condanna per frode in commercio in un caso di consegna di suini destinati alla produzione di prosciutto DOP di San Daniele con caratteristiche di origine, provenienza e qualità diverse da quelle dichiarate, in violazione del piano di controllo del Consorzio (Cass. Pen., sez. III, n. 35121/2024). Parimenti, con riferimento all'affettamento del prosciutto DOP al di fuori della zona tipica, la Cassazione ha ritenuto che *"la violazione delle prescrizioni del disciplinare che regola le fasi di lavorazione, ivi compresa quella dell'affettamento che deve avvenire presso laboratori situati nella zona tipica, comporta la perdita delle caratteristiche di particolare pregio che devono permanere fino al momento del consumo finale, rendendo il prodotto diverso da quello che la denominazione protetta rappresenta"* (Cass. Pen., Sez. III, n. 2617/2014).

Quanto all'articolo 517-*quater* c.p., la Cassazione ha chiarito che la tutela penale si estende non solo all'indicazione DOP in sé, ma anche alle indicazioni contenute nel relativo disciplinare di produzione e, pertanto, alle materie prime utilizzate, al luogo di produzione e al metodo di ottenimento del prodotto, costituenti contenuto minimo del disciplinare ai sensi degli articoli 5 e 7 del Regolamento (UE) n. 1151/2012. Ne consegue che l'impiego di una genetica suina diversa da quella prescritta - come il Duroc danese - integra la condotta tipica del reato.

Il procedimento principale torinese, venuta meno, come accennato, l'ipotesi associativa, è stato definito, per lo più con sentenze di patteggiamento, sia nei confronti degli imputati sia nei confronti delle società coinvolte dalla responsabilità amministrativa ex D.lgs. n. 231 del 2001, ma gran parte delle posizioni è stata stralciata per competenza territoriale, con provvedimento del 20 luglio 2018, e trasmessa a oltre venti procure della Repubblica, territorialmente competenti.

Ciò che colpisce, nel caso dianzi esaminato, è la dimensione della frode genetica nella filiera DOP: 202 indagati distribuiti in oltre venti procure della Repubblica, con due poli di smercio del seme danese (uno in provincia di Torino e uno in provincia di Reggio Emilia) che rifornivano allevatori in tutto il Nord Italia. L'esistenza, inoltre, di un laboratorio clandestino per la preparazione del seme e di una contabilità parallela minuziosa è gravemente sintomatico della operatività di una filiera parallela strutturata, capace di collocare sistematicamente sul mercato carni non conformi ai disciplinari, con un danno diretto alla credibilità del sistema delle denominazioni protette. Filiera, questa, distribuita in quasi tutto il nord Italia, dal Piemonte alla Lombardia, al Veneto e in parte l'Emilia-Romagna, che tuttavia, all'evidenza, l'apparato normativo vigente *ratione temporis* non è stato in grado di "fotografare" e colpire nella sua interezza e nella sua stessa struttura, come attestato dall'esito del procedimento e dalla trasmissione per competenza territoriale ad oltre 20 procure della Repubblica.

La frammentazione dell'azione penale rischia difatti di compromettere la visione unitaria del fenomeno e l'efficacia complessiva della risposta sanzionatoria, a fronte di un'attività criminale organizzata e continuativa che coinvolge tutta la filiera agroalimentare, per far fronte alla quale la già citata "Commissione Caselli" aveva proposto, oltre alla riformulazione delle fattispecie incriminatrici in materia di contraffazione, l'introduzione del reato di "agropirateria", oggi prevista quale circostanza aggravante, a seguito della riforma operata dalla L. n. 75 del 2026.

Un secondo procedimento di rilievo per il comparto delle carni è costituito da un procedimento pendente presso la procura di Mantova, noto come "caso Bervini" (proc. n. 4885/2025 R.G.N.R.).

La vicenda è venuta a conoscenza della Commissione a seguito di una serie di servizi televisivi mandati in onda da una nota trasmissione di inchiesta, nel cui contesto è emerso che settimanalmente venivano scaricati, in un grande impianto di lavorazione della carne, pancali di carne, per lo più provenienti dall'Uruguay, dall'Egitto, dalla Nuova Zelanda, dall'Ungheria, dall'Ucraina e dalla Romania, congelata e già scaduta (anche 4 o 5 anni prima, ad es. nel 2022 e 2023), che veniva lavorata prima con acqua fredda, poi con acqua calda, con asportazione dello strato superficiale "nero", riconfezionata con una nuova data di scadenza e ricongelata ovvero destinata subito al mercato, umano e animale.

Pertanto, in taluni casi, oltre che ricongelata anche nei casi di divieto di ricongelamento, la carne veniva ri-etichettata (oltre che con date di scadenza che ne rinnovano la "vita") come carne "*nata e macellata in Italia*", nonostante in realtà provenisse dall'Uruguay e

dall'Argentina, previa rimozione delle etichette, fino alla destinazione alla grande distribuzione o alla ristorazione.

Premesso doverosamente che si tratta di condotte oggetto, allo stato, unicamente di contestazione in sede giudiziaria, descritte nel provvedimento ex articolo 415-bis c.p.p. della procura di Mantova e per le quali dunque non è intervenuto né il vaglio dibattimentale né una sentenza passata in giudicato²⁴⁰, l'inchiesta avrebbe messo in luce un sistema di manipolazione delle carni (suine e bovine) imperniato su condotte di importazione di carni fresche dall'estero; congelamento con attribuzione di un termine minimo di conservazione (TMC) di 24 mesi in luogo della scadenza originaria; successivo scongelamento e ricongelamento multiplo senza procedure autorizzate; rivendita come carne fresca con nuove scadenze artefatte.

Da quanto emerge, in particolare, dal citato provvedimento ex articolo 415-bis c.p.p., trasmesso dalla procura competente, le fattispecie di reato contestate all'indagato – nella qualità di legale rappresentante della società – sono quelle di cui agli articoli 515 e 516 c.p., per aver “(..) *venduto, in più occasioni, a diversi clienti prodotti alimentari (carni) di qualità e di provenienza diversa da quella dichiarata, carne decongelata come fresca, carne più volte ricongelata (articolo 4 D.L. 3/1977) e, nel contempo, detenuto per la messa in commercio e messo in commercio come genuine carni non genuine: nello specifico la società, dopo avere importato carni fresche da produttori europei ed extra europei, ha proceduto al loro congelamento, presso lo stabilimento sito in (..) così da prolungarne la scadenza originaria e apponendovi un T.M.C. (Termine Minimo di Conservazione) di due anni, dove per Termine Minimo di Conservazione (T.M.C.) di un alimento si intende la data sino alla quale il prodotto conserva le proprie proprietà specifiche in adeguate condizioni di conservazione (articolo 2 c. 2 lett. “r” Reg UE 1169/2011) e viene indicato in etichetta con la seguente dicitura: da consumarsi preferibilmente entro ... (seguita dalla data prevista dall'Operatore del Settore Alimentare), nel caso di alimenti molto deperibili dal punto di vista microbiologico che potrebbero costituire, dopo un breve periodo (dall'essere diventato prodotto finito), un pericolo immediato per la salute umana, il Termine Minimo di Conservazione è sostituito dalla data di scadenza indicata in etichetta con la seguente dicitura: ...da consumarsi entro... (seguita dalla data prevista dall'Operatore del Settore Alimentare), per cui ne deriva che, se la data di scadenza viene superata, l'alimento è da considerarsi a rischio e non può essere immesso sul mercato, mentre se la data del T.M.C. viene superata, l'O.S.A. (..) procede alla valutazione dell'alimento in suo possesso secondo procedure di autocontrollo validate e sottoposte alla validazione dell'Autorità sanitaria competente per*

²⁴⁰ Rif. Doc. 713/3 del 23 aprile 2026.

poter procedere all'ulteriore immissione in commercio con prolungamento del T.M.C. (...)»²⁴¹

Il capo di imputazione prosegue poi con la contestazione di dettaglio in relazione ai diversi lotti di carne.

Deve rilevarsi, al riguardo, come l'abrogazione dell'articolo 516 c.p. e l'introduzione del nuovo articolo 517-*sexies* c.p., ad opera della legge 21 aprile 2026, n. 75, incidano su una delle due fattispecie incriminatrici originariamente contestate nel procedimento mantovano, rischiando di restringere il perimetro della contestazione alla sola frode in commercio ex articolo 515 c.p. Tale fattispecie richiede pur sempre la consegna di un *aliud pro alio* per origine, provenienza o qualità, elemento che potrebbe risultare di più ardua dimostrazione nelle ipotesi di mera manipolazione della conservazione, senza alterazione della natura merceologica del prodotto.

Sicché spetta al giudice di verificare se la condotta originariamente contestata di importazione, congelamento, scongelamento e ricongelamento multiplo con attribuzione di nuove scadenze - originariamente qualificata dal P.M. ai sensi degli artt. 515 e 516 c.p. - presenti o meno continuità normativa con il nuovo delitto di frode alimentare previsto dall'articolo 517-*sexies* c.p.. Qualora difettino gli elementi costitutivi della nuova fattispecie potrà determinarsi una parziale *abolitio criminis*, restando eventualmente applicabili l'art. 515 c.p. e le contravvenzioni sanitarie e vedendo di conseguenza ridotto il perimetro dell'accusa alla sola frode in commercio, con un conseguente indebolimento della risposta sanzionatoria.

Ad ogni modo, la sostituzione, ad opera della L. n. 75 del 2026, di due figure centrali nel sistema di tutela penale dei prodotti alimentari di cui agli articoli 516 e 517-*bis* c.p. e del terzo comma dell'articolo 517-*quater* c.p., con una nuova fattispecie di cui all'articolo 517-*sexies* c.p. – più ampia sotto il profilo delle condotte, con anticipazione della soglia di punibilità, e più severa sul piano edittale, nonché accompagnata da un sistema aggiornato di aggravanti e pene accessorie – genera un'incertezza applicativa, con riferimento ai procedimenti penali per fatti commessi in data antecedente all'entrata in vigore della nuova legge, che impone un'attenta verifica dell'adeguatezza del nuovo assetto normativo rispetto alla gravità e diffusività dei fenomeni accertati, al fine di evitare il rischio che condotte analoghe a quelle contestate nel caso Bervini – ricevano una risposta sanzionatoria inadeguata.

Ulteriore profilo meritevole di attenta considerazione, per il comparto delle carni suine, emerge dai dati acquisiti dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM), con particolare

²⁴¹ Rif. Doc. 713/3 del 23 aprile 2026 (procura della Repubblica presso il Tribunale di Mantova).

riguardo al regime di perfezionamento attivo.

Sotto il profilo quantitativo, le importazioni di prosciutti e carni suine in regime di perfezionamento attivo hanno registrato, nel triennio 2022-2024, un incremento costante e marcato: le quantità importate sono pressoché triplicate, passando da 151.975,65 kg nel 2022 a 357.239,30 kg nel 2024, con un valore statistico complessivo salito da euro 1.068.651,21 a euro 3.384.349,56.

Il dato di maggiore rilievo, tuttavia, non risiede tanto nei volumi - contenuti se raffrontati ad altri comparti - quanto nella circostanza che nel triennio in esame non si sono registrate operazioni di riesportazione di prodotti trasformati in regime di perfezionamento attivo per la categoria “*prosciutti e carni suine*”. In altri termini, la totalità delle importazioni in sospensione di dazio è stata destinata all’immissione in libera pratica, senza la riesportazione, che costituisce la *ratio* economica del regime²⁴².

L’assenza di riesportazioni assume rilievo sistemico. Il perfezionamento attivo è, difatti, strutturalmente concepito per favorire le industrie di trasformazione che operano per i mercati esteri, sicché, quando la totalità delle importazioni in sospensione viene invece immessa in libera pratica, il regime rischia di trasformarsi in uno strumento di elusione daziaria o di canalizzazione di materie prime verso circuiti produttivi destinati al mercato interno, ivi compreso quello delle denominazioni protette.

La convergenza tra l’aumento delle importazioni in sospensione di dazio e l’assenza di riesportazioni, con immissione in libera pratica della totalità delle importazioni in perfezionamento attivo di carni suine, desta qualche preoccupazione, e suggerisce l’opportunità di un monitoraggio rafforzato su questa specifica categoria merceologica, anche in considerazione del rischio che prodotti trasformati a partire da materie prime importate vengano successivamente immessi nel canale DOP in violazione dei disciplinari.

Ulteriore criticità emergente all’esito dell’istruttoria effettuata è la fragilità del sistema dei controlli di filiera. La frode, con particolare riguardo al procedimento torinese, è stata possibile grazie alla falsificazione sistematica dei certificati intermedi (C.I.) e delle certificazioni di conformità (C.U.C.) che accompagnano i capi dalla nascita alla macellazione, nonché mediante la falsa punzonatura delle lettere-mese per retrodatare la nascita dei suinetti. L’intero sistema di tracciabilità documentale - pilastro della disciplina unionale a tutela delle DOP - è

²⁴² Rif. Doc. 559/2 del 1 dicembre 2025 (ADM).

stato aggirato attraverso condotte di falso documentale che hanno coinvolto tutti i passaggi della filiera.

6.4. LA FILIERA LATTIERO CASEARIA

Ulteriore pilastro del sistema agroalimentare nazionale è costituito dalla filiera lattiero-casearia, con risultati di grande rilievo sia sul fronte interno che su quello internazionale.

Con un fatturato di 21,8 miliardi di euro nella fase di trasformazione (+33% negli ultimi cinque anni) e una produzione agricola che vale 7,9 miliardi di euro (+50% nello stesso periodo), il comparto consolida la sua centralità all'interno dell'industria alimentare italiana. La qualità costituisce il vero tratto distintivo del comparto: l'Italia vanta 57 prodotti certificati a Indicazione Geografica (53 DOP, 3 IGP e 1 STG), per un valore alla produzione di 5,53 miliardi di euro. In questo scenario spiccano Grana Padano DOP e Parmigiano Reggiano DOP, rispettivamente al primo e secondo posto tra i prodotti IG italiani per valore della produzione, e grandi protagonisti anche sui mercati esteri. L'apertura verso i mercati internazionali è infatti sempre più determinante: nel 2024 l'Italia si è confermata secondo esportatore mondiale di formaggi e latticini, dietro solo alla Germania, con un valore record di oltre 5,4 miliardi di euro (+9,2% rispetto al 2023). Nei primi sei mesi del 2025 la crescita si è ulteriormente rafforzata (+15,7% in valore), portando l'attivo della bilancia commerciale a sfiorare i 400 milioni di euro. I formaggi freschi e i formaggi duri, che rappresentano circa tre quarti delle esportazioni complessive, hanno trainato le performance estere, sostenendo al contempo i prezzi interni. Il latte alla stalla ha raggiunto valori record: 59,2 euro/100 litri nei primi sei mesi del 2025, +16% rispetto allo stesso periodo del 2024²⁴³.

Come evidenziato dal Ministro dell'Agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste nel documento depositato presso questa Commissione²⁴⁴, il settore lattiero-caseario continua a risultare tra i più esposti al fenomeno delle frodi agroalimentari, insieme ai comparti vitivinicolo, oleario e ortofrutticolo.

Anche l'Associazione Italiana Allevatori (AIA), nella nota del 28 ottobre 2025²⁴⁵, ha evidenziato che *“la filiera lattiero-casearia rappresenta un pilastro dell'agroalimentare nazionale: contribuisce in misura significativa alla produzione agricola complessiva e costituisce uno dei segmenti trainanti del made in Italy, anche grazie alla forte incidenza di prodotti a denominazione d'origine protetta (DOP) e indicazione geografica protetta (IGP)”*. La medesima nota evidenzia che *“per la rilevanza economica e reputazionale, il comparto è vulnerabile”*.

²⁴³ <https://www.ismeamercati.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/13608>.

²⁴⁴ Rif. Doc. 41/2 del 25 gennaio 2024.

²⁴⁵ Rif. Doc. 531/2 del 28 ottobre 2025 (AIA).

Analogamente, nel corso dell'audizione dei rappresentanti di Cia-Agricoltori Italiani, si è evidenziato che il settore lattiero-caseario, pilastro dell'agroalimentare, è costantemente sotto attacco. A penalizzare il comparto sono diverse pratiche fraudolente rilevate dalle autorità e riguardanti, ad esempio: la sostituzione del latte fresco con derivati industriali meno costosi, l'omissione in etichetta della provenienza geografica della materia prima, le alterazioni e sofisticazioni del latte di pessima qualità e conservato male, che viene alterato chimicamente e immesso sul mercato. Per la mozzarella di bufala DOP, in particolare, le autorità hanno riscontrato in alcuni casi l'aggiunta parziale o totale di latte vaccino, traendo in inganno il consumatore. In Italia esiste da oltre 40 anni il divieto di utilizzare latte in polvere nella produzione di formaggi, norma fondamentale per garantire la genuinità dei prodotti. Tuttavia, sequestri recenti hanno rilevato l'impiego di latte in polvere e cagliate industriali per produrre falsi formaggi e mozzarelle di bassa qualità. Tali pratiche sottraggono valore agli allevatori e minano la competitività delle aziende agricole, in un momento in cui gli allevatori non riescono a coprire i costi di produzione²⁴⁶.

Coldiretti ha ricordato le proteste dei pastori sardi, culminate con lo sversamento del latte lungo le strade per contestare prezzi al di sotto dei costi di produzione imposte dalle imprese di trasformazione, il che ha favorito *“la diffusione di pratiche commerciali sleali attraverso la realizzazione di così detti formaggi senza latte, attraverso l'importazione dall'estero di prodotti semi-lavorati quali cagliate, caseine e caseinati senza fornire alcuna comunicazione al consumatore”*. Nella medesima relazione, l'Associazione ha sottolineato che, proprio in conseguenza della grave situazione innescata, a seguito della quale chiusero molte aziende agricole e zootecniche nelle aree interne di montagna, Coldiretti avviò un procedimento nei confronti del Ministero della Salute per l'accesso ai dati sui flussi commerciali dei prodotti lattiero-caseari e per rendere pubbliche le quantità di cagliate e altre materie prime importate da Paesi extra-UE e impiegate nella lavorazione di prodotti messi in vendita come italiani. Il Consiglio di Stato, con sentenza 6 marzo 2019, n. 1546²⁴⁷, ha riconosciuto il diritto di accesso ai dati sui flussi commerciali dei prodotti lattiero-caseari, invitando l'Amministrazione competente a togliere il segreto sulle importazioni di ingredienti provenienti dall'estero da parte di aziende che danneggiano l'immagine e la reputazione del vero *made in Italy*²⁴⁸.

²⁴⁶ Audizione di rappresentanti di Cia-Agricoltori Italiani, del 26 febbraio 2026.

²⁴⁷ Cfr. sentenza 6 marzo 2019, n. 1546. Si rinvia, altresì, alla sentenza del Consiglio di Stato 9 ottobre 2019, n. 6897, che ha accolto il ricorso per ottemperanza di Coldiretti e confermato l'obbligo, in capo al Ministero della Salute, di dare esecuzione alla segnalata sentenza n. 1546 e di fornire i dati richiesti relativamente al nome dell'importatore, al tipo di prodotto importato e al paese di provenienza.

²⁴⁸ Rif. Doc. 597/2 del 12 gennaio 2026 (Coldiretti).

Dall'esame dei documenti acquisiti, della giurisprudenza e delle audizioni effettuate, e come anche l'AIA ha efficacemente sintetizzato, emergono le seguenti tipologie di illeciti²⁴⁹: *“la contraffazione geografica attraverso l'attribuzione fittizia della origine italiana a prodotti (latte, cagliate e ingredienti lattiero-caseari) realizzati con materia estera; la modifica della composizione naturale del prodotto; la sofisticazione del prodotto finalizzata a coprire difetti (a titolo esemplificativo uso del perossido di benzoile nella mozzarella); la contraffazione della composizione o denominazione; le falsificazioni documentali e dichiarative sia relativamente alle etichette (con indicazioni di origine della materia prima false) e alle certificazioni false sull'origine e sui trattamenti, sia finalizzate ad aggirare le condizioni del regime doganale del perfezionamento attivo, immettendo sul mercato interno prodotti che avrebbero dovuto essere riesportati”*.

A seguito di un'importante operazione condotta nel 2024 dal NAS di Ancona, in collaborazione con l'ICQRF, richiamata dal comandante del Comando Carabinieri per la Tutela della Salute nell'audizione del 10 settembre 2025²⁵⁰, è difatti emersa la pratica di adulterare, con l'aggiunta di soda caustica e acqua ossigenata, latte scaduto di validità, dissimulandone le qualità organolettiche e microbiologiche per reimmetterlo nel ciclo produttivo di formaggi a pasta filata. La condotta criminosa ha coinvolto tutti gli organi di autocontrollo di un consorzio marchigiano del settore lattiero-caseario ed enti pubblici sanitari, che hanno falsificato referti di analisi e documentazione amministrativa. Sono state sequestrate oltre 90 tonnellate di latte e circa 110 tonnellate di prodotti lattiero-caseari, nonché 2,5 tonnellate di sostanze sofisticanti, per un valore complessivo di circa 1.200.000 euro.

Anche l'ADM rileva come le adulterazioni più frequenti nel settore in parola siano riconducibili all'aggiunta di acqua per aumentarne il volume, alla sottrazione parziale della materia grassa per modificarne la classificazione merceologica, oppure all'impiego di grassi vegetali all'interno di formaggi e altri derivati. I controlli eseguiti dall'Agenzia prevedono analisi finalizzate proprio a determinare con precisione il contenuto di grasso e a verificarne la conformità rispetto alla denominazione di vendita dichiarata ed inoltre a individuare eventuali manipolazioni, come la scrematura non dichiarata o l'aggiunta di componenti estranee²⁵¹.

Quanto alle frodi commerciali, le violazioni più ricorrenti si traducono nella falsa indicazione di origine del latte e nell'uso di cagliate estere.

²⁴⁹ Rif. Doc. 531/2 del 28 ottobre 2025 (AIA).

²⁵⁰ Audizione del Gen. Covetti del 10 settembre 2025.

²⁵¹ Rif. Doc. 559/2 del 1 dicembre 2025 (ADM).

Si richiama al riguardo un'importante operazione eseguita in data 8 maggio 2024, dal Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare, che ha portato all'esecuzione di un'ordinanza di misura cautelare del divieto di dimora nella provincia di Caserta, emessa dal GIP del Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, nei confronti dei tre amministratori della “ABC Agricola Casearia Bufalina S.R.L.”. L'attività investigativa ha comprovato l'esistenza di “*una vera e propria associazione per delinquere finalizzata all'immissione nel mercato nazionale ed internazionale di Mozzarella di Bufala Campana con marchio DOP che per origine, quantità e qualità era diversa da quella dichiarata in etichetta*”. In particolare, è stato accertato che la società aveva commercializzato “*in modo sistematico, presso i propri punti vendita in Italia ed all'estero, mozzarella di bufala campana DOP, dichiaratamente composta al 100% da latte di bufala, ma che in realtà conteneva, in modo fraudolento, latte vaccino per un quantitativo di oltre l'80%*”. Alcuni prodotti erano destinati alla grande distribuzione (Carrefour e Conad). Sono stati sequestrati 87.000 kg di latte bufalino non tracciato e 715 kg di Mozzarella di Bufala Campana DOP per indicazioni ingannevoli ex Regolamento (UE) 1169/2011²⁵².

Si rammenta in proposito che, secondo il costante orientamento della giurisprudenza di legittimità, “*vendere come ‘mozzarella di bufala campana’ mozzarelle contenenti latte vaccino, comunque non prodotte esclusivamente con latte di bufala, integra il delitto di cui all'articolo 515 cod. pen., poiché si consegna all'acquirente una cosa mobile diversa, per qualità, da quella dichiarata e/o pattuita*”. La Corte ha precisato che “*i disciplinari di produzione delle denominazioni di origine protetta, approvati con regolamenti comunitari e provvedimenti ministeriali, sono vincolanti per tutti gli operatori che intendono produrre e commercializzare prodotti con quella denominazione, indipendentemente dall'iscrizione al Consorzio di tutela. La mancata adesione al Consorzio non esonera dal rispetto dei requisiti stabiliti dal disciplinare, la cui inosservanza offende l'interesse dello Stato ad assicurare l'onesto, leale e corretto svolgimento dell'esercizio del commercio*” (cfr. Cass. Pen, sez. III, sent. n. 4251/2025).

Nello stesso senso, la Cass. Pen., Sez. VII, con sentenza n. 39268 del 202,2 ha ritenuto integrato il reato anche per uno scostamento quantitativo minimo (2% di latte bovino rispetto alla tolleranza dell'1%), poiché “*la discordanza riguardava l'intera filiera produttiva e non singoli alimenti isolatamente considerati*”. La Suprema Corte ha ribadito che “*il delitto di cui agli artt. 515 e 517-bis cod. pen. è configurabile anche qualora il prodotto consegnato non sia alterato o nocivo alla salute del consumatore, in quanto il reato è integrato dalla semplice messa in vendita di un bene difforme da quello dichiarato*” e che “*la violazione delle regole dettate per la*

²⁵² Rif. Doc. 333/2 del 25 marzo 2025 (Comando Carabinieri Tutela Agroalimentare).

produzione dal disciplinare DOP integra la consegna di aliud pro alio”.

Nel corso della propria audizione, il presidente nazionale di Coldiretti²⁵³ ha evidenziato che nonostante il raggiungimento nel 2015 dell’obbligo dell’origine sui prodotti agroalimentari, compreso il comparto lattiero-caseario, spesso l’indicazione non viene inserita, incentivando in tal modo fenomeni speculativi: *“Noi siamo riusciti negli anni passati (2015) a ottenere l’obbligo dall’origine, eravamo partiti dal comparto lattiero-caseario, oggi esteso a tante altre filiere. Cosa sta avvenendo? Una mancanza in termini di possibilità anche sanzionatoria nei confronti di chi non lo rispetta sta facendo scemare l’obbligo che ci dovrebbe essere. Basta fare un giro veloce nei supermercati e prendere le marche più note per rendersi conto che oggi in tanti casi l’obbligo dell’origine non viene più inserito. Questo è un ulteriore elemento di incertezza, che si presta anche a fenomeni di carattere speculativo... citavo prima il comparto lattiero-caseario non a caso, proprio rispetto a quello che sta avvenendo nelle ultime ore anche nel nostro Paese: una situazione, purtroppo, di criticità che si è venuta a creare a livello globale, con la svalutazione del dollaro, dove la maggior parte dei contratti che vengono stipulati sui mercati internazionali utilizzano questa moneta, ha creato un meccanismo per il quale grandi Paesi, come la Germania, che produce circa tre volte di più di quello che produciamo noi, hanno chiuso l’esportazione (extra UE?) di latte in polvere e hanno riversato sul mercato europeo quello che prima esportavano nel resto del mondo”.*

L’ICQRF, nella relazione del 28 ottobre 2025²⁵⁴, ha evidenziato come oggetto di specifica attività di controllo rinforzata sia stata la *“recente prassi di impiegare latte ricostituito a partire da latte concentrato, congelato o in polvere nella preparazione di prodotti lattiero-caseari e, in particolare, della Mozzarella di bufala campana DOP”*²⁵⁵.

Per quanto attiene al comparto lattiero-caseario, il Decreto Interministeriale italiano del 9 dicembre 2016 (prorogato fino al 31 dicembre 2026) prevede di indicare in etichetta il Paese di mungitura e il Paese di condizionamento o trasformazione per il latte e i prodotti lattiero-caseari.

Nonostante il Decreto citato, considerando il regime di perfezionamento attivo: *“la cagliata congelata di importazione non è tutelata (a meno che non sia assimilata al latte). Se tale cagliata subisce in Italia una “trasformazione sostanziale” (come la filatura), il prodotto*

²⁵³ Audizione del dottor Prandini del 12 marzo 2026.

²⁵⁴ Rif. Doc. 535/2 del 28 ottobre 2025 (ICQRF).

²⁵⁵ La L. 11 aprile 1974, n. 138, vieta l’uso di latti conservati nella produzione alimentare. Cass. pen., Sez. III, con sentenza n. 4936 del 2004, ha già affermato l’illiceità penale dell’uso di latte surgelato nella produzione di mozzarella DOP.

finale può legalmente ottenere l'origine italiana. Una delle principali preoccupazioni per gli operatori è proprio l'uso massiccio di cagliate congelate d'importazione, che permette alle aziende casearie di ottimizzare i costi e standardizzare la produzione, in particolare per i formaggi a pasta filata non DOP"²⁵⁶.

Proprio in tema di perfezionamento attivo delle materie prime alimentari in ingresso negli spazi doganali, l'Agenza delle dogane ha rilevato tra le principali fattispecie di irregolarità: *"Falsa riesportazione", "Manipolazione dei documenti doganali", "Utilizzo improprio delle merci equivalenti", "Esportazione anticipata fittizia", "Subfornitura non dichiarata o irregolare"*²⁵⁷. Irregolarità che sono potenzialmente attribuibili anche al comparto lattiero-caseario.

Anche l'AIA, nella nota del 28 ottobre 2025²⁵⁸, ha evidenziato che *"per quanto riguarda i fenomeni fraudolenti commessi in elusione del regime del Perfezionamento Attivo riteniamo invece che l'area su cui sarebbe opportuno investire maggiori risorse è quella dei controlli dei flussi di latte dall'estero"*.

Liberi Agricoltori ha inoltre osservato che *"la fortissima crisi nel mercato del latte bovino che si è creata in Italia non ha altra motivazione che quella della massimizzazione dell'utile"* e ha auspicato maggiori controlli *"in particolare nelle aziende che producono formaggi DOP per evitare che qualche industriale per massimizzare gli utili, usi latte estero invece di quello locale. Per questo basterebbe incrociare i dati tra latte e produzione industriale e controllare i trasportatori del latte, specie quelli operanti a livello internazionale"*²⁵⁹.

Proprio in tema di controlli, la Commissione ha acquisito i contributi forniti dai principali soggetti istituzionali deputati alla tutela della filiera agroalimentare. Di seguito di riportano in sintesi le principali attività condotte con particolare riferimento al settore lattiero-caseario.

Tra le principali operazioni eseguite dal Comando Tutela Agroalimentare dell'Arma dei Carabinieri e dai reparti territoriali, con specifico focus nella regione Campania e con riferimento al comparto bufalino (Mozzarella di Bufala Campana DOP), sono stati eseguiti nel 2024, 57 controlli, rilevate 22 aziende irregolari, effettuati 26 campionamenti di prodotto, 8 diffide ad adempiere, irrogate 7 sanzioni per un importo totale di 30.000 euro, 3 prescrizioni sanitarie, 1 sospensione di attività, 4 sequestri per circa 120 kg di mozzarella, 113 kg di cagliata vaccina e

²⁵⁶ Rif. Doc. 697/2 del 1 aprile 2026 (Cia-Agricoltori Italiani).

²⁵⁷ Rif. Doc. 559/2 del 1 dicembre 2025 (ADM).

²⁵⁸ Rif. Doc. 531/2 del 28 ottobre 2025 (AIA).

²⁵⁹ Rif. Doc. 687/2 del 23 marzo 2026 (Liberi Agricoltori).

18.221 buste evocanti la DOP e 24 bobine di etichette, 1 procedimento amministrativo per pratiche commerciali sleali, 3 denunciati per frode in commercio²⁶⁰.

Il comandante del Comando Carabinieri per la Tutela della Salute, con riferimento ai dati del triennio 2022-2025, ha rilevato 32 violazioni per frodi sanitarie (artt. 440, 442 e 444 c.p.) e 104 violazioni per frodi commerciali (artt. 515, 516, 517 e 517-*quater* c.p.).

La Guardia di Finanza, attraverso il Nucleo Speciale beni e servizi e i reparti territoriali, ha condotto un'importante operazione con l'ICQRF²⁶¹, con specifico riguardo alle cagliate con origine UE/non UE utilizzate dai caseifici per la produzione di formaggi a pasta filata.

L'ICQRF, con particolare riguardo alla mozzarella di Bufala Campana DOP, nel triennio 2022-2024 ha avviato specifiche attività di controllo rinforzate. I risultati operativi sono: 510 controlli totali (470 ispettivi e 40 analitici), 315 operatori controllati (102 irregolari, pari al 32,4%), 594 prodotti controllati (133 irregolari, pari al 22,4%), irregolarità analitiche corrispondenti al 7,5% dei prodotti campionati, 6 sequestri per un valore complessivo di 17,5 milioni di euro, 45 contestazioni amministrative e 69 diffide²⁶².

La relazione dell'ADM - che fornisce i dati relativi ai flussi in regime di perfezionamento attivo per i comparti oggetto di analisi, con tabelle dettagliate su quantità importate, Paesi di destinazione e soggetti importatori – quanto al comparto lattiero-caseario evidenzia che le esportazioni di latte e derivati provenienti prevalentemente dall'area di Livigno sono state dirette all'Italia (96% del valore) e alla Svizzera (4%). Le importazioni in regime di perfezionamento attivo di latte e derivati nel triennio 2022-2024 hanno registrato un totale di 151 articoli per 25.696 kg netti²⁶³.

In merito ai controlli in entrata per il comparto latte e derivati (voci doganali 0401, latte, 0404, siero di latte e 0406, formaggi e latticini), nel 2024 sono stati controllati 2.358 articoli, nel primo semestre 2025 1.186 articoli²⁶⁴.

²⁶⁰ Rif. Doc. 333/2 del 25 marzo 2025 (Comando Carabinieri Tutela Agroalimentare).

²⁶¹ Rif. Doc. 502/1 del 24 settembre 2025 (Guardia di Finanza).

²⁶² Rif. Doc. 535/2 del 28 ottobre 2025 (ICQRF).

²⁶³ Rif. Doc. 378/2 del 16 aprile 2025 (ADM).

²⁶⁴ Rif. Doc. 559/2 del 1 dicembre 2025 (ADM).

CONTROLLI su LATTE E DERIVATI (voci doganali: 0401, latte, 0404, siero di latte e 0406, formaggi e latticini)	Anno 2024					Anno 2025 (gennaio-giugno)				
	CA	CD	VM	CS	Totale	CA	CD	VM	CS	Totale
Totale articoli	2159	126	73	0	2358	1096	59	31	0	1186

Le irregolarità registrate in BDA nel medesimo periodo sono di seguito riportate:

Schede di Irregolarità registrate in BDA per la merce LATTE E DERIVATI (voci doganali 0401, latte, 0404, siero di latte e 0406, formaggi e latticini)		Anno 2024							
		Numero schede	Quantità sequestrata	Quantità sequestrata KGM	Quantità sequestrata LTR	Quantità sequestrata NAR	Valore accertato merce sequestrata	MDA	Totale sanzioni
Altre infrazioni	Importazione	1	70	70	0	0	93	0	0
	Esportazione	1	0	0	0	0	0	0	9.007
	totali	2	70	70	0	0	93	0	9.007

Schede di Irregolarità registrate in BDA per la merce LATTE E DERIVATI (voci doganali 0401, latte, 0404, siero di latte e 0406, formaggi e latticini)		Anno 2024							
		Numero schede	Quantità sequestrata	Quantità sequestrata KGM	Quantità sequestrata LTR	Quantità sequestrata NAR	Valore accertato merce sequestrata	MDA	Totale sanzioni
Frode Carosello	Verifica interna	1	0	0	0	0	0	18.775	42.698
	totali	1	0	0	0	0	0	18.775	42.698

Fonte: Datawarehouse -COGNOS CDC – dati aggiornati al 31 agosto 2025²⁶⁵

²⁶⁵ Ibidem.

Si riporta inoltre, di seguito, in via esemplificativa, una tabella con alcune delle principali operazioni effettuate, nell’ambito del comparto oggetto di analisi, dai soggetti deputati al controllo:

Periodo	Operazione / Fonte	Descrizione	Esito
13 febbraio 2024	CC Tutela Agroalimentare Salerno ²⁶⁶	Ispezione caseificio “La Bottega del Formaggio” di Giungano (NA): cartello espositivo “Mozzarella di Bufala”, non DOP	Diffida
14 marzo 2024	CC Tutela Agroalimentare Salerno e ICQRF Napoli ²⁶⁷	Cash & carry “ItalCatering Srl” di Capaccio (SA): porzioni Grana Padano DOP in sottovuoto prive di etichetta	Diffida
8 maggio 2024	CC Tutela Agroalimentare Salerno ²⁶⁸	Operazione “ABC Agricola Casearia Bufalina S.R.L.”: associazione per delinquere (finalizzata all’ immissione nel mercato nazionale ed internazionale di Mozzarella di Bufala Campana con marchio DOP che per origine, quantità e qualità era diversa da quella dichiarata in etichetta), MBC DOP con oltre 80% latte vaccino, destinata a Carrefour e	Misura cautelare GIP: Divieto di dimora per tre amministratori. Sequestro 87.000 kg latte e 715 kg MBC DOP per indicazioni ingannevoli

²⁶⁶ Rif. Doc. 333/2 del 25 marzo 2025 (Comando Carabinieri Tutela Agroalimentare).

²⁶⁷ *Ibidem*

²⁶⁸ *Ibidem*.

		Conad	
20 maggio 2024	CC Tutela Agroalimentare Salerno ²⁶⁹	Caseificio “Mozzaricce” di Nola (NA): diciture evocative di MBC DOP sul sito internet	Due diffide
6 giugno 2024	CC Tutela Agroalimentare Salerno e ASL ²⁷⁰	Ditta “R. & G. DELLA VALLE S.R.L.” di Cancellò e Arnone (CE): omesso aggiornamento Registro Telematico	Sanzione €4.000, sospensione attività
14 giugno 2024	CC Tutela Agroalimentare Salerno e ASL ²⁷¹	Caseificio “Masseria Cardilli” di Presenzano (CE): 60 kg mozzarella non tracciata, 18.000 buste con loghi DOP indebiti	Sequestro, sanzioni €5.500
giugno 2024	CC Tutela Agroalimentare nelle province di Roma, Frosinone, Caserta ²⁷²	Controlli su 20 aziende: mozzarella “origine Italia” ottenuta con cagliata estera	Deferimento per frode in commercio
settembre 2024	CC Tutela Agroalimentare Caserta ²⁷³	Due società commercializzavano mozzarella con falsa dichiarazione di materia prima italiana	Deferimento per frode in commercio aggravato
8 ottobre	CC Tutela	Supermercato “X Sempre”	Sequestro 1,8 kg,

²⁶⁹ *Ibidem.*²⁷⁰ *Ibidem.*²⁷¹ *Ibidem.*²⁷² Rif. Doc. 411/2 del 22 maggio 2025 (Comando Carabinieri Tutela Agroalimentare).²⁷³ *Ibidem.*

2024	Agroalimentare Salerno e ASL ²⁷⁴	di Castelnuovo Cilento (SA): evocazione DOP “Parmigiano Reggiano”, “Pecorino Romano” e “Grana Padano” in etichetta	sanzione €8.000
7 novembre 2024	CC Tutela Agroalimentare Salerno e Consorzio MBC DOP ²⁷⁵	Caseificio “Casearia Agricolsud Srl” di Frattamaggiore (NA): 221 buste con loghi DOP indebiti	Sequestro, sanzione € 6.000
23 gennaio 2025	CC Tutela Agroalimentare Salerno, ICQRF Napoli e ASL ²⁷⁶	Caseificio “Fattoria Autieri S.r.l.” di Teverola (CE): 113 kg cagliata vaccina non tracciata	Sequestro, sanzione €1.500
2023-2024	ICQRF Sardegna, GdF Cagliari ²⁷⁷	Operazione “Fiore Sardo DOP”: latte termizzato anziché crudo. Sette denunciati	Sequestro 67.000 forme, 270 tonnellate, €1.600.000. Articolo 517- <i>quater</i> c.p.
2023-2024	ICQRF Lombardia, ADM, ATS Brianza ²⁷⁸	Latte bufalino senza registro, codice CE revocato, latte vaccino in mozzarella di bufala	Sequestro 200 kg, artt. 483 e 515 c.p.
2023-2024	ICQRF Sicilia, GdF Ragusa ²⁷⁹	Operazione “Cagliate” e latte maltese: circa 3 milioni litri spacciati come italiani.	<i>Target 1</i> : sequestro penale di 872 kg di formaggi a pasta filata per violazione

²⁷⁴ Rif. Doc. 333/2 del 25 marzo 2025 (Comando Carabinieri Tutela Agroalimentare).

²⁷⁵ *Ibidem*.

²⁷⁶ *Ibidem*.

²⁷⁷ Rif. Doc. 535/2 del 28 ottobre 2025 (ICQRF).

²⁷⁸ *Ibidem*.

²⁷⁹ Rif. Doc. 502/001 del 24 settembre 2025 e Doc. 369/2 del 15 aprile 2025 (Guardia di Finanza).

			degli artt. 56, 515, 517 c.p. (cagliata estera da Lituania e Svizzera spacciata per “origine del latte Italia”); <i>Target 2</i>: sequestro penale di 217.750 kg di burro per i medesimi reati (cagliata estera dalla Germania); <i>Target 3</i>: sequestro amministrativo di 105,1 kg di mozzarella e sanzione da 2.000 a 16.000 euro per erronea indicazione del Paese di trasformazione; <i>Target 4</i>: sanzione amministrativa da 2.000 a 100.000 euro per promiscuità tra prodotti convenzionali e biologici e mancanza di lotto identificativo; <i>Target 5</i>: sequestro amministrativo di 2.214 kg di formaggio a pasta filata e sanzione
--	--	--	---

			amministrativa per mancata indicazione di origine del latte; <i>Target 6</i> : emersa commercializzazione fraudolenta di circa 3.000.000 litri di latte pastorizzato di origine maltese venduto come “latte crudo di origine italiana”, con DDT e fatture riportanti indicazioni mendaci. Tre soggetti segnalati per i reati di cui agli artt. 81, 515, 517 e 482 c.p..
ottobre 2023 - maggio 2024	NAS Ancona, ICQRF ²⁸⁰	Consorzio marchigiano: latte scaduto + soda caustica e H ₂ O ₂ . 16 denunciati. Falsi referti	5 misure interdittive, sequestro 90 tonn. latte e 110 tonn. prodotti, €1.200.000
2023-2024	ICQRF Lombardia ²⁸¹	Pasticceria: Parmigiano Reggiano DOP sostituito con Grana Padano DOP. Allergene omesso	Sequestro, artt. 515 e 517-bis c.p.

²⁸⁰ Rif. Doc. 521/2 del 20 ottobre 2025 (Comando Carabinieri Tutela Salute).²⁸¹ Rif. Doc. 535/2 del 28 ottobre 2025 (ICQRF).

6.5 LA FILIERA DEL CONCENTRATO DI POMODORO: CRITICITÀ EMERSE DALL'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA

L'analisi della filiera del concentrato di pomodoro, condotta attraverso l'attività istruttoria svolta dalla Commissione, ha fatto emergere un quadro complesso, caratterizzato da vulnerabilità che espongono il comparto a rischi significativi sia sul piano economico che reputazionale.

Il pomodoro trasformato rappresenta infatti uno dei prodotti simbolo dell'eccellenza italiana nel mondo, un pilastro dell'export agroalimentare italiano, con una reputazione consolidata su mercati internazionali strategici, tra i quali gli Stati Uniti e il Giappone²⁸². L'Italia, come evidenziato nella documentazione di Cia-Agricoltori Italiani, si conferma come il secondo produttore mondiale di pomodoro trasformato, preceduta solo dagli Stati Uniti e seguita dalla Cina, detenendo una quota pari al 14,4% della produzione globale e oltre il 53,8% di quella europea²⁸³. Il consumo *pro-capite* annuo di derivati del pomodoro in Italia è stimato in circa 35 kg, valore che sottolinea l'importanza culturale del prodotto anche nella dieta nazionale. L'Italia non è dunque solo un grande produttore, ma anche il principale esportatore mondiale di conserve di pomodoro.

Tuttavia, questi primati sono costantemente minacciati dall'importazione massiccia di concentrato di pomodoro extra-UE, in particolare dalla regione cinese dello Xinjiang, nota per le gravi violazioni dei diritti umani e il lavoro forzato della minoranza uigura, nonché - come emerge dal contributo istruttorio di Filiera Italia - dall'Egitto, la cui produzione è in rapidissima ascesa e presenta analoghe criticità sotto il profilo fitosanitario, sociale e ambientale²⁸⁴.

Dietro l'immagine di successo del pomodoro italiano si celano infatti dinamiche fraudolente che minacciano non solo la competitività delle imprese nazionali, ma l'intera credibilità del sistema produttivo italiano. Il fenomeno si inserisce in un contesto più ampio di contraffazione agroalimentare che, come descritto nella presente relazione, vede il *made in Italy* tra le etichette più falsificate a livello mondiale²⁸⁵, con rilevanti conseguenze economiche, quantificabili in decine di miliardi di euro sottratti annualmente alle imprese virtuose. La contraffazione agroalimentare rappresenta una delle minacce più serie all'economia legale del

²⁸² Rif. Doc. 90/2 del 18 aprile 2024 (ISMEA).

²⁸³ Rif. Doc. 632/2 del 13 febbraio 2026 (Cia-Agricoltori Italiani).

²⁸⁴ Rif. Doc. 632/2 del 13 febbraio 2026 (Cia-Agricoltori Italiani) e rif. Doc. 571/2 del 15 dicembre 2025 (Filiera Italia).

²⁸⁵ Audizione del Gen. Rispoli del 23 novembre 2023.

Paese, con ricadute non solo economiche ma anche sulla sicurezza alimentare e sulla fiducia dei consumatori.

Il meccanismo alla base delle criticità riscontrate trova nella sopra descritta disciplina del perfezionamento attivo il proprio fulcro normativo e operativo, posto che rientrano tra le operazioni considerate “*usuali manipolazioni*”, ai sensi dell’Allegato 71-03 del Regolamento delegato (UE) 2015/2446, il riconfezionamento da grandi fusti industriali (*bulk*) in imballaggi più piccoli per la vendita al dettaglio, nonché la diluizione, senza trattamenti ulteriori²⁸⁶.

Nel corso dell’istruttoria si è accertato che nei porti italiani - uno dei principali punti di ingresso di questi flussi commerciali è il porto di Salerno, che funge da snodo strategico per l’intera distribuzione nazionale - giungono ingenti quantitativi di prodotto, proveniente principalmente dalla Cina. Il concentrato, come rappresentato dal direttore dell’ufficio Campania e Molise dell’Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione delle frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF), arriva in fusti metallici contenenti pasta con gradazione superiore ai 28 gradi Brix, un parametro che indica l’elevato contenuto zuccherino e che rappresenta il primo elemento critico dell’intera filiera²⁸⁷. Questa elevata concentrazione consente infatti una significativa diluizione successiva in fase di lavorazione, moltiplicando il volume del prodotto finito ottenibile dalla materia prima importata.

Una volta sdoganato sotto il regime del perfezionamento attivo, il concentrato importato viene avviato a un ciclo industriale apparentemente innocuo ma potenzialmente ingannevole nelle sue implicazioni finali. Il processo prevede innanzitutto la ripulitura superficiale del prodotto, operazione necessaria per rimuovere eventuali impurità accumulate durante il trasporto e lo stoccaggio. Segue poi il trattamento termico ad alte temperature, fase cruciale che serve contemporaneamente a fluidificare la pasta concentrata e a sterilizzarla, garantendo l’eliminazione di muffe e microrganismi patogeni. Il ciclo si conclude con il confezionamento in barattoli che possono seguire due destini alternativi: la riesportazione verso mercati esteri, in conformità con il regime di perfezionamento attivo, oppure, irregolarmente, vale a dire senza il pagamento del dazio e/o con apposizione del “*made in Italy*”, l’immissione nel circuito nazionale per la produzione di salse e sughi, determinando in quest’ultimo caso una violazione delle norme doganali e una distorsione della concorrenza²⁸⁸.

Sulla questione dell’attribuzione dell’origine, con particolare riguardo alla trasformazione

²⁸⁶ Rif. Doc. 697/2 del 1 aprile 2026 (Cia-Agricoltori Italiani).

²⁸⁷ Audizione del dottor Schiavone del 11 novembre 2025.

²⁸⁸ *Ibidem*.

del pomodoro, mette conto richiamare la sentenza del Tribunale di Nocera inferiore n. 404 del 28 marzo 2012.

Il cuore della vicenda processuale - nella quale l'imputato, noto imprenditore conserviero, era tratto a giudizio per aver importato triplo concentrato di pomodoro dalla Cina e averlo diluito con acqua negli stabilimenti italiani, ottenendo due milioni di confezioni di doppio concentrato etichettate "*made in Italy*" e destinate al mercato UE - risiede nella definizione di "*trasformazione sostanziale*" ai sensi della normativa doganale europea, presupposto indefettibile per l'attribuzione dell'origine italiana a un prodotto ottenuto da materia prima estera.

Il Tribunale, in riforma della precedente ordinanza del Riesame, che aveva disposto il dissequestro, pervenne a condanna sulla base di plurimi e convergenti argomenti.

In primo luogo, escluse il salto tariffario: triplo e doppio concentrato risultavano compresi nella medesima sottovoce del nomenclatore doganale, con la conseguenza che la mera diluizione non determinava alcun mutamento di classificazione merceologica.

In secondo luogo, negò il carattere di novità del prodotto ottenuto: il doppio concentrato era il medesimo pomodoro disidratato in Cina, con una minore percentuale di residuo secco, e le proprietà del licopene - invocate dalla difesa a sostegno della diversità qualitativa del prodotto - si erano già prodotte per effetto della disidratazione avvenuta all'estero, non della successiva diluizione operata in Italia.

Sotto il profilo più strettamente doganale, il Tribunale ritenne che l'aggiunta di acqua, non potendo considerarsi ingrediente caratterizzante, fosse inidonea a modificare la natura del prodotto risultante dalla lavorazione, in ciò ponendosi nel solco di un principio che la Cassazione avrebbe di lì a poco ribadito: "*la mera miscelazione di prodotti esteri, con eventuale aggiunta di acqua, non integra una lavorazione sostanziale idonea a conferire origine italiana*" (Cass. pen., sez. III, sent. n. 26478/2014). La Suprema Corte ha infatti chiarito, in una vicenda analoga relativa a succhi concentrati di frutta, che un bene può considerarsi prodotto in Italia soltanto se abbia subito un processo di lavorazione o trasformazione sostanziale, tale da trasformare il prodotto finale "*in qualcosa di diverso*" o da costituire "*un'importante fase di lavorazione*", secondo il criterio fissato dal codice doganale europeo, che individua il Paese di origine in quello ove è avvenuta l'ultima trasformazione sostanziale.

In positivo, il parametro della trasformazione sostanziale era stato invece ritenuto sussistente nella nota vicenda Contarini, relativa a macedonia di frutta realizzata con materia

prima per il 30% di provenienza estera, ove la Cassazione riconobbe carattere sostanziale al taglio della frutta, alla successiva mescolatura e immersione in sciroppo, nonché alla reidratazione di prugne secche seguita da cottura, valorizzando il cambio di voce del nomenclatore tariffario che quelle operazioni avevano determinato (Cass. Pen., sez. III, sent. n. 27250/2007).

L'elemento di maggiore novità della sentenza n. 404/2012 risiede tuttavia nell'aver valorizzato, forse per la prima volta in sede giudiziaria, il requisito della giustificazione economica dell'operazione, già formalmente previsto dalla normativa europea ma rimasto sino ad allora inesplorato. Il Tribunale accertò che il risparmio conseguito dall'imprenditore per effetto del minor costo di trasporto del triplo concentrato - avente volume ridotto rispetto al doppio - veniva integralmente vanificato dal maggior costo di acquisto della materia prima e dai costi di ricondizionamento. L'operazione non apportava alcun valore aggiunto al prodotto né alcun vantaggio economico all'imprenditore, sicché la scelta di importare triplo concentrato anziché doppio concentrato aveva quale unica finalità *“quella di poter apporre l'ambito marchio 'made in Italy', particolarmente apprezzato all'estero, soprattutto nel settore agroalimentare, su prodotti di provenienza non nazionale, acquisiti a basso costo, di minore appetibilità commerciale”*.

Il principio ha trovato successiva consacrazione normativa nell'articolo 33 del Regolamento delegato (UE) n. 2446/2015 della Commissione del 28 luglio 2015, che ha codificato il criterio della giustificazione economica, stabilendo che esso non è rispettato se risulta che lo scopo del processo produttivo è quello di eludere le misure unionali richiamate dall'articolo 59 del nuovo Codice Doganale Unico (Regolamento UE n. 952/2013), al solo fine di assicurare ai prodotti ottenuti un regime più favorevole di quello spettante.

La disciplina si completa, sul versante degli obblighi informativi, con il Regolamento di esecuzione (UE) n. 775/2018, che impone l'indicazione del Paese di origine dell'ingrediente primario quando l'etichetta rechi il luogo di produzione e questo non coincida con il luogo di provenienza dell'ingrediente principale. Per i derivati del pomodoro, inoltre, i decreti ministeriali, susseguitisi in via sperimentale, impongono all'operatore interno l'obbligo di indicare in etichetta il Paese di raccolta e trasformazione del prodotto. Tali presidi, sebbene rafforzino la tutela del consumatore e degli imprenditori onesti, non elidono il problema ermeneutico di fondo: la nozione di trasformazione sostanziale e il confine tra lecita lavorazione e fraudolenta attribuzione di origine italiana restano presidiati, in ultima analisi, proprio da arresti come la sentenza n. 404 del 2012, che - pur non avendo conseguito il crisma della

definitività per il decesso dell'imputato in appello - ha tracciato un percorso argomentativo di stringente coerenza, offrendo all'interprete criteri verificabili: salto tariffario, novità del prodotto, giustificazione economica, ruolo caratterizzante dell'ingrediente aggiunto.

La documentazione trasmessa dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli, fornisce un quadro significativo dell'entità del fenomeno e delle criticità riscontrate nel corso delle attività di controllo e *intelligence*.

La tabella seguente riporta i controlli dell'ADM su pomodori e trasformati²⁸⁹.

CONTROLLI su POMODORI E TRASFORMATI (voci doganali: 200290, concentrato di pomodoro e affini e 210390 Preparazione per salse)	Anno 2024					Anno 2025 (gennaio-giugno)				
	CA	CD	VM	CS	Totale	CA	CD	VM	CS	Totale
Totale articoli	3513	252	294	0	4059	1723	100	139	0	1962

Il pomodoro rientra tra i settori merceologici maggiormente attenzionati dall'ADM, con particolare riguardo al triplo concentrato di origine cinese ed alle passate di pomodoro commercializzate come *made in Italy*²⁹⁰. Ciò in quanto, come emerso dall'inchiesta sui flussi, l'Italia è il primo mercato mondiale per il semilavorato cinese.

Nel 2020 sono arrivate in Italia oltre 97.000 tonnellate di concentrato, che viene spesso “nazionalizzato” attraverso processi di diluizione e confezionamento in stabilimenti italiani. Nel 2023 l'Italia ha importato circa 85 milioni di chili di pomodoro trasformato cinese, proveniente in gran parte dai campi della regione dello Xinjiang, dove, come anticipato, verrebbe coltivato sfruttando il lavoro forzato delle minoranze etniche degli uiguri, per poi essere venduto in Italia a

²⁸⁹ Rif. Doc. 559/2 del 1 dicembre 2025 (ADM)

²⁹⁰ *Ibidem*.

meno della metà del costo dei prodotti ottenuti dai coltivatori italiani²⁹¹.

Il problema normativo, come emerso nel corso delle audizioni, risiede nel fatto che per il mercato interno è obbligatorio indicare l'origine della materia prima, ma questa prescrizione viene meno per i prodotti destinati all'esportazione. Questo permette a grandi gruppi industriali di produrre passate e concentrati utilizzando pomodoro cinese, ma venduti come *“made in Italy”* in mercati come il Regno Unito o il Medio Oriente, in danno degli agricoltori, che affrontano invece costi di produzione crescenti (fino al +67% in quattro anni), e subiscono, per effetto della concorrenza del concentrato estero, una ulteriore riduzione dei margini di profitto, già strutturalmente ridotti²⁹².

Ulteriori anomalie, con particolare riguardo a condotte frodatorie, sono emerse dalle attività poste in essere dall'ADM e dall'Arma dei Carabinieri.

Si richiama, tra quelle più rilevanti, quella condotta nell'aprile 2021, nell'ambito di indagini coordinate dalla procura della Repubblica di Livorno, cui è conseguito il sequestro di circa 3.500 tonnellate di conserve di pomodoro in bottiglie, vasi di vetro, barattoli, pacchi e bricks, già confezionate e etichettate come *“pomodoro 100% Italiano”* e/o *“pomodoro 100% toscano”*, pronti per la commercializzazione; di 977 tonnellate circa di prodotto semilavorato e concentrato di pomodoro di provenienza estera (extra-UE), in fusti e bidoni, per un totale di 4.477 tonnellate, del valore commerciale di almeno 3 milioni di euro²⁹³.

Ciò che è stato, in particolare, riscontrato dai Carabinieri è che veniva portata avanti una frode sistemica, utilizzando *“rilevanti percentuali (variabili) di pomodoro concentrato estero (extra-UE) miscelato a dosati quantitativi di semilavorati di pomodoro italiano”*. Condotta delittuosa peraltro riscontrata in flagranza dai militari, che, al momento dell'accesso nell'area di lavorazione del pomodoro, hanno assistito alla miscelazione, da parte degli addetti al reparto, di derivati di pomodori di diversa origine. Durante l'operazione è stata inoltre sequestrata copiosa documentazione amministrativa e di laboratorio, tra cui schede di produzione ufficiose e manoscritte *“dalle quali si evince chiaramente il disegno fraudolento, cioè l'attribuzione al prodotto di caratteristiche di origine composizione diverse da quelle reali”*.

Secondo i Carabinieri per la Tutela Agroalimentare, *“le indagini, con il supporto dell'Agenzia delle Dogane e corroborate da riscontri provenienti da reiterati servizi di*

²⁹¹ Rif. Doc. 597/2 del 13 gennaio 2026 (Coldiretti).

²⁹² Rif. Doc. 632/2 del 13 febbraio 2026 (Cia-Agricoltori Italiani).

²⁹³ Rif. Doc. 378/2 del 16 aprile 2025 (ADM).

osservazione, avevano documentato come gli indagati, agendo nei diversi ruoli dell'organigramma aziendale, avessero posto in essere la sistematica produzione e fraudolenta commercializzazione di conserve di pomodoro - principalmente passata di pomodoro di vario tipo e formato con il marchio della nota azienda - falsamente etichettate quale 'pomodoro 100% italiano' e/o 'pomodoro 100% toscano', destinate poi alla Grande Distribuzione Organizzata (GDO) per la vendita al dettaglio al consumatore finale sul territorio nazionale"²⁹⁴.

Ulteriore e crescente area di criticità è rappresentata dalle importazioni di derivati di pomodoro dall'Egitto che, come segnalato dalle associazioni di categoria audite, operanti nel settore, è candidato a prendere il posto della Cina. L'Egitto rappresenta oggi poco più di un decimo delle importazioni cinesi in Europa (20.000 tonnellate contro 175.000 tonnellate cinesi), ma è tra i 10 maggiori esportatori al mondo di pomodoro. Le esportazioni dalla Cina stanno crollando e l'Egitto è il candidato a prenderne il posto, per una pluralità di fattori convergenti: prezzo basso, grazie a pesticidi senza controlli e lavoro minorile (il doppio concentrato è quotato a 836 €/ton, prezzo più basso al mondo dopo quello cinese e meno della metà del prezzo italiano); assenza di dazi per l'import in Europa in virtù dell'Accordo Euromediterraneo del 2004; bassi costi di trasporto. Il progetto "Nuovo Delta", a cui si allaccia il progetto di trasformazione per la parte agricola, punta a incrementare la capacità dell'agricoltura egiziana di 1 milione di ettari, di cui gran parte destinati a pomodoro²⁹⁵.

Si è evidenziato che, nel solo anno 2025, sono nate in Egitto 5 nuove fabbriche per la trasformazione del pomodoro da industria, tutte costruite e realizzate da CFT, il migliore e più costoso costruttore del settore, finanziate da fondi pubblici, dall'Arabia Saudita e da altri Paesi arabi. Le fabbriche esistenti hanno realizzato grandi investimenti per allargare la gamma di prodotti e la propria capacità produttiva: un tempo producevano solo concentrato in fusto, oggi anche polpa, pelati e scatoline. Invero, negli ultimi anni l'Egitto è emerso come uno dei principali esportatori di derivati del pomodoro, con un trend in forte crescita, e con il principale mercato di sbocco costituito dall'Unione Europea, posto che i ricavi delle esportazioni egiziane verso i Paesi UE sono quintuplicati in 5 anni.

Oltre agli evidenziati squilibri di mercato in termini di concorrenza, le criticità segnalate attengono anche ai potenziali rischi sulla salute derivanti da siffatte importazioni: si pensi al sequestro, nell'anno 2021 in Campania, di 821 tonnellate di concentrato egiziano contaminato da pesticidi, introdotto nel ciclo produttivo come "100% italiano" (Operazione Scarlatto Due). La

²⁹⁴ Rif. Doc. 559/3 del 1 dicembre 2025 (ADM).

²⁹⁵ Rif. Doc. 571/2 del 15 dicembre 2025 (Filiera Italia).

normativa UE sui pesticidi e la sicurezza alimentare è infatti tra le più rigorose al mondo, mentre in Egitto il quadro regolatorio è meno stringente e l'efficacia dei controlli risulta limitata²⁹⁶.

Filiera Italia ha evidenziato come sostanze attive come il Mancozeb (fungicida), classificato tossico per la riproduzione (cat. 1B) ed endocrine disruptor, e il Clorfenapyr (insetticida), altamente tossico per mammiferi e insetti utili, sono consentiti in Egitto ma vietati in UE. Il Carbendazim, fungicida sistemico mutageno e tossico per la riproduzione, è registrato in Egitto ma revocato in UE dal 2016. La Bifentrina, insetticida neurotossico persistente nell'ambiente, è consentita in Egitto ma revocata in UE dal 2019. Ancora più grave è il fenomeno dei pesticidi formalmente vietati anche in Egitto ma tuttora utilizzati nella filiera del pomodoro. Il Clorpirifos, vietato su colture destinate all'export dal 2021 (Decr. Min. Agr. 386/2021), ha generato 73 allerte UE nel 2020-21 per residui su prodotti agricoli egiziani e ancora nel 2024-25 spedizioni di agrumi e ortaggi sono state respinte per la sua presenza. Indagini investigative avrebbero scoperto che formulati a base di Clorpirifos continuano a circolare liberamente tra gli agricoltori egiziani. Si stima che circa il 20% dei pesticidi usati in Egitto siano di provenienza non autorizzata (contraffatti o di contrabbando), sfuggendo ai controlli e vanificando i divieti formali. La presenza concomitante di più residui (*“effetto cocktail”*) aumenta la preoccupazione per effetti combinati. I consumatori europei rischiano, ad avviso di Filiera Italia, un'esposizione occulta a sostanze che l'UE ha valutato troppo pericolose per essere usate nella propria agricoltura, in violazione del principio di uguale livello di protezione sancito dal Regolamento (CE) n. 178/2002²⁹⁷.

Le differenze normative e di costo si traducono in una concorrenza sleale verso i produttori europei, che imporrebbe, per come richiesto da talune associazioni di categoria, l'intervento dello Stato in sede unionale, finalizzato all'adozione di condizioni di reciprocità regolamentare, sì da imporre ai prodotti importati gli stessi standard richiesti ai propri produttori.

Il quadro sanzionatorio applicabile alle sopra descritte condotte, con particolare riferimento alle pratiche commerciali sleali ed alla commercializzazione dei prodotti agricoli e agroalimentari, prevede sanzioni amministrative pecuniarie commisurate al fatturato dell'impresa e al beneficio conseguito, attribuendo la competenza investigativa, anche di iniziativa, all'ICQRF, ai fini dell'accertamento delle violazioni e dell'irrogazione delle relative sanzioni (artt. 8 e ss. D.lgs. n. 198 del 2021).

²⁹⁶ *Ibidem.*

²⁹⁷ Rif. Doc. 571/2 del 15 dicembre 2025 (Filiera Italia).

Per come evidenziato dai rappresentanti dell'ICQRF nel corso della propria audizione, è proprio nella fase finale del ciclo di lavorazione che si annida il rischio più insidioso per i consumatori e per la reputazione del *made in Italy*. Mentre il trattamento termico garantisce effettivamente la sicurezza sanitaria del prodotto, eliminando eventuali rischi microbiologici, non risolve affatto la questione fondamentale dell'origine della materia prima: il concentrato cinese, pur trasformato industrialmente in Italia, viene spesso commercializzato con modalità che inducono il consumatore a ritenere di acquistare un prodotto italiano, quando invece l'origine agricola è completamente diversa. Il rischio, quindi, non è di natura sanitaria ma eminentemente economica e reputazionale per l'intero settore agroalimentare nazionale²⁹⁸. Questa situazione crea una distorsione del mercato che penalizza gravemente le produzioni autenticamente italiane, le quali sostengono costi di produzione significativamente più elevati, per garantire standard qualitativi superiori e rispetto delle normative ambientali e del lavoro.

Analoghe criticità emergono dall'analisi del fenomeno dell'*Italian sounding* applicato alla filiera del pomodoro trasformato, che si traduce nella commercializzazione all'estero di salse e sughi presentati come italiani attraverso l'utilizzo di marchi storici italiani o di etichettature evocative, pur essendo la materia prima di base di provenienza asiatica. Il concentrato cinese, dopo la trasformazione minima sul territorio italiano, viene spesso immesso sul mercato internazionale con indicazioni che richiamano l'Italia, sfruttando la reputazione consolidata della cucina italiana e la percezione di qualità associata ai prodotti mediterranei²⁹⁹.

Questa pratica determina una duplice conseguenza negativa: da un lato altera le condizioni di concorrenza, consentendo a operatori scorretti di beneficiare di prezzi più elevati legati al prestigio italiano, pur avendo costi di produzione significativamente inferiori; dall'altro danneggia gravemente l'immagine complessiva dei prodotti autenticamente italiani, creando confusione nel consumatore e minando la fiducia verso l'intera offerta nazionale. Questo fenomeno si manifesta con particolare intensità nei mercati extraeuropei, dove i controlli sono meno stringenti e la capacità di distinguere un prodotto autentico da uno contraffatto risulta più complessa per i consumatori locali. La disciplina sanzionatoria di tali condotte è stata rafforzata negli ultimi anni con l'introduzione di specifiche disposizioni volte alla repressione delle contraffazioni agroalimentari, estendendo anche le operazioni sotto copertura ai reati di contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti

²⁹⁸ Audizione del dottor Schiavone dell'11 novembre 2025.

²⁹⁹ Audizione del Gen. Sciaraffa del 24 settembre 2025.

agroalimentari³⁰⁰.

La dimensione economica del fenomeno è impressionante. Le stime più attendibili quantificano il danno complessivo dell'*Italian sounding* in circa 130 miliardi di euro annui sottratti alle imprese italiane³⁰¹, una cifra che testimonia l'entità di un vero e proprio furto di identità commerciale su scala globale. All'interno di questo scenario generale, il settore del pomodoro trasformato e delle conserve rappresenta una quota significativa, considerata l'importanza strategica che pasta, salse e sughi ricoprono nell'immaginario della cucina italiana nel mondo. Il dato assume particolare gravità se si considera che questa perdita economica non colpisce solo i grandi gruppi industriali, ma anche e soprattutto le piccole e medie imprese del settore conserviero, che costituiscono il tessuto produttivo più diffuso nelle regioni meridionali, tradizionalmente vocate alla coltivazione e trasformazione del pomodoro.

Accanto alle questioni di origine e tracciabilità, emerge una problematica altrettanto rilevante riguardante il rispetto degli standard produttivi europei, in particolare per quanto concerne l'utilizzo di fitofarmaci. L'Unione Europea ha sviluppato nel corso degli anni una regolamentazione rigorosa in materia di prodotti fitosanitari utilizzabili in agricoltura, con limiti stringenti sulle concentrazioni massime ammissibili nei prodotti destinati al consumo umano³⁰². Questa normativa risponde all'esigenza di tutelare la salute dei consumatori e l'ambiente, bilanciando le necessità produttive con i principi di precauzione e sostenibilità.

Tuttavia, al di fuori dei confini europei, come accennato nel caso dell'Egitto, la situazione è radicalmente diversa. Molti Paesi produttori, tra cui quelli asiatici, da cui proviene la maggior parte del concentrato di pomodoro importato, applicano legislazioni significativamente più permissive riguardo all'impiego di sostanze chimiche in agricoltura. Questa disparità regolamentare solleva interrogativi fondamentali sulla sicurezza dei prodotti importati e sulla correttezza della concorrenza. La possibilità di ottenere produzioni enormemente superiori a quelle europee, anche in condizioni climatiche avverse o in presenza di patologie vegetali, non deriva da una superiore capacità tecnica degli agricoltori extraeuropei, ma proprio dall'utilizzo massiccio di fitofarmaci che in Europa sarebbero vietati o fortemente limitati.

Questo aspetto assume particolare rilievo quando si considera che il concentrato di

³⁰⁰ Articolo 55 della Legge 29 dicembre 2023 n. 206.

³⁰¹ Rif. Doc. 597/2 del 12 gennaio 2026 (Coldiretti).

³⁰² Regolamento (CE) n. 396/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 febbraio 2005 concernente i livelli massimi di residui di antiparassitari nei o sui prodotti alimentari e mangimi di origine vegetale e animale; Regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009 relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari.

pomodoro importato, una volta trasformato in Italia, entra nella catena alimentare europea senza che il consumatore finale abbia alcuna possibilità di conoscere le modalità di coltivazione della materia prima originaria. Pur essendo il prodotto finito sottoposto a controlli sanitari che ne garantiscono la conformità ai parametri microbiologici, le analisi sui residui di fitofarmaci richiedono procedure complesse, costose e tempi tecnici incompatibili con i flussi commerciali ordinari. Di conseguenza, i controlli su questo aspetto risultano necessariamente campionari e non possono coprire l'intero volume delle importazioni. Questa limitazione strutturale rappresenta uno dei punti deboli del sistema di controllo, che consente l'ingresso di prodotti che, pur non presentando rischi immediati per la salute, sono stati ottenuti con metodologie produttive che non sarebbero ammesse sul territorio europeo e che determinano quindi una concorrenza sleale nei confronti dei produttori comunitari.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 7: CONCLUSIONI

Conclusivamente, l'attività d'inchiesta condotta dalla Commissione ha confermato la necessità di interventi su più fronti, tra cui: il rafforzamento della reciprocità commerciale, il potenziamento dei controlli e del sistema sanzionatorio soprattutto a livello sovranazionale, la semplificazione amministrativa, il riequilibrio dei rapporti contrattuali nella filiera e una più incisiva azione di diplomazia giuridica per la tutela internazionale delle denominazioni di origine. Si analizzano di seguito sinteticamente, in ottica propositiva, le principali conclusioni della Commissione.

7.1. Nodi applicativi della riforma penale

L'entrata in vigore della legge 21 aprile 2026, n. 75 non esaurisce il percorso di riforma del diritto penale agroalimentare, ma ne costituisce una tappa significativa. La legge recepisce ampi stralci del progetto elaborato dalla Commissione di studio presieduta dal dottor Gian Carlo Caselli, istituita nel 2015 presso il Ministero della Giustizia, e tenta di colmare la distanza tra l'impianto codicistico e la realtà economica contemporanea, caratterizzata da organizzazioni complesse in un'economia globale.

La nuova disciplina si inserisce in un quadro normativo sovranazionale in continua evoluzione: il Regolamento (UE) 2024/1143, che ha riformato la disciplina delle indicazioni geografiche, e la direttiva (UE) 2019/633 sulle pratiche commerciali sleali nella filiera agricola e alimentare, recepita con il D.lgs. n. 198 del 2021, delineano un sistema di tutele che si affianca - e in parte si sovrappone - a quello penalistico.

Sia l'articolo 517-*sexies* sia l'articolo 517-*septies* del codice penale richiedono il fine di profitto e il fine di indurre in errore il compratore. Se il primo è agevolmente desumibile dalla natura commerciale dell'attività, il secondo potrebbe rivelarsi di più ardua dimostrazione, specialmente nelle ipotesi in cui la condotta si manifesti in forma omissiva - si pensi alla mancata indicazione in etichetta di informazioni obbligatorie - o quando l'agente operi in segmenti della filiera lontani dal consumatore finale, come importatori, trasportatori e intermediari. In questi casi, la frontiera tra l'illecito penale e l'illecito amministrativo in materia di etichettatura rischia di diventare evanescente, con possibili ricadute sul principio di offensività e di tassatività.

L'inasprimento delle pene principali e l'introduzione di un articolato catalogo di pene accessorie e confische rappresentano un indubbio rafforzamento della risposta punitiva, ma la

loro efficacia dipenderà dalla capacità del sistema giudiziario di applicarle in modo tempestivo e uniforme.

La legge n. 75 del 2026 non contiene disposizioni transitorie, sicché l'individuazione della disciplina applicabile ai fatti commessi prima della sua entrata in vigore - il 29 maggio 2026 - è rimessa ai principi generali di cui all'articolo 2 del codice penale e all'articolo 11 delle preleggi. Per le condotte che, pur integrando gli estremi dei nuovi delitti, non costituivano reato secondo la disciplina previgente, opererà il principio di irretroattività di cui all'articolo 2, comma 1, c.p. Per le condotte che integrano sia la vecchia sia la nuova fattispecie, troverà applicazione il principio del *favor rei* di cui all'articolo 2, comma 4, c.p. La maggiore severità del nuovo trattamento sanzionatorio renderà, nella generalità dei casi, più favorevole la disciplina previgente. È prevedibile, tuttavia, che si pongano delicate questioni in ordine all'individuazione della disciplina complessivamente più favorevole, specialmente nei casi in cui la nuova legge preveda pene principali più severe ma pene accessorie meno afflittive, o viceversa.

Sarebbe inoltre auspicabile rafforzare il regime di non punibilità o di riduzione della pena per le condotte collaborative, sul modello di quanto già previsto per altri settori dell'ordinamento: si pensi all'articolo 8 del D.lgs. n. 74 del 2000 in materia di reati tributari. L'attuale formulazione dell'articolo 517-*quinquies* del codice penale, con il suo riferimento generico all'“aiuto concreto all'azione di contrasto”, rischia di risultare priva di un effettivo contenuto delimitativo e di prestarsi a interpretazioni disomogenee. Una tipizzazione più puntuale delle condotte collaborative - che specifichi, ad esempio, la rilevanza dell'individuazione dei beneficiari ultimi dei profitti illeciti o della ricostruzione dei flussi finanziari - accrescerebbe la certezza del diritto e l'efficacia dell'istituto premiale.

7.2 Istituzione di una banca dati nazionale degli illeciti agroalimentari

Una delle maggiori criticità riscontrate nel corso dell'istruttoria condotta dalla Commissione concerne la disomogeneità dei dati attinenti alle azioni di controllo e contrasto poste in essere dalla pluralità delle autorità componenti il sistema multilivello di controllo, comprensive dell'ICQRF, dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, dell'Arma dei Carabinieri, della Guardia di Finanza, della Guardia Costiera.

Nonostante infatti ciascuna delle istituzioni menzionate abbia restituito alla Commissione, nel corso dell'attività d'inchiesta, una precisa rappresentazione delle attività effettuate e degli illeciti riscontrati negli ultimi anni nei vari comparti del settore agroalimentare, manca, allo stato, una fonte informativa unitaria che metta a sistema l'enorme mole di dati

disponibile, in modo da restituire una rappresentazione globale e il più possibile vicina alle dimensioni reali del fenomeno indagato (con riferimento, ad esempio, al valore economico complessivo delle frodi, alla loro distribuzione territoriale e merceologica, all'andamento del fenomeno negli anni, all'incidenza delle varie fattispecie illecite amministrative e penali riscontrate, alle somme recuperate dallo Stato). Ciò consentirebbe, anzitutto, una pianificazione più accurata e mirata delle attività di controllo e contrasto, nonché, in secondo luogo, un'azione costante di analisi anche in chiave macroeconomica (in particolare, in termini di impatto delle attività illecite sul Pil, sull'import-export e, complessivamente, sul sistema produttivo del Paese).

Proprio in tale ottica, la Commissione considera favorevolmente l'istituzione, presso il MASAF, della Cabina di Regia nel comparto agroalimentare. In virtù dell'obiettivo assegnato a tale organismo – vale a dire, un maggiore coordinamento e condivisione degli obiettivi da conseguire tra tutti gli organismi di controllo responsabili della tutela del settore agroalimentare –, lo stesso risulta la sede più idonea per l'istituzione di una banca dati nazionale degli illeciti agroalimentari che, raccogliendo i dati forniti da tutti gli enti coinvolti, consenta l'elaborazione di statistiche complete e condivise, in grado di indirizzare poi le attività poste in essere a tutela di beni giuridici di primaria importanza, quali la salute dei consumatori e il patrimonio agroalimentare italiano.

7.3 Estensione dell'ambito applicativo del D.Lgs. n. 231 del 2001

Andrebbe altresì valutata l'opportunità di estendere la responsabilità amministrativa degli enti ai sensi del d.lgs. n. 231 del 2001 alle ipotesi non aggravate di frode alimentare e commercio di alimenti con segni mendaci, quanto meno nei casi in cui il fatto sia commesso nell'interesse o a vantaggio di una persona giuridica di dimensioni significative. La limitazione alle sole ipotesi di agropirateria, infatti, esclude dal perimetro della responsabilità dell'ente condotte che, pur non essendo realizzate in forma organizzata e continuativa, possono comunque arrecare un danno rilevante al mercato e ai consumatori e generare profitti illeciti di consistente entità per l'impresa.

7.4 Testo unico sulle leggi alimentari e razionalizzazione normativa

Dall'istruttoria è emersa la necessità di procedere all'elaborazione di un testo unico sulle leggi alimentari, sul modello del codice dell'ambiente. La maggior parte delle normative applicate è contenuta nel codice penale o risale alla legge n. 283 del 1962, elaborata in un contesto storico profondamente diverso: la predisposizione di un *corpus* normativo organico che raggruppi tutti gli aspetti del diritto alimentare, compresi i profili amministrativi, costituirebbe

uno strumento più adeguato alle esigenze di tutela attuali.

7.5 Revisione della disciplina sulle pratiche commerciali sleali

Il D.lgs. n. 198 del 2021, nel dare attuazione alla direttiva (UE) 2019/633, individua all'articolo 8 nell'ICQRF l'autorità di contrasto, fatte salve le funzioni e le competenze dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM). Si ritiene opportuno evidenziare una possibile lacuna del sistema: mentre l'ICQRF è investito del compito di contrastare le pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare, non è prevista una procedura che consenta agli operatori di presentare "impegni" correttivi analogamente a quanto avviene nella prassi dell'AGCM in materia di pratiche commerciali scorrette.

L'esperienza applicativa dell'AGCM ha infatti mostrato come il meccanismo degli impegni costituisca uno strumento particolarmente efficace: l'impresa sottoposta a istruttoria può proporre misure idonee a eliminare le criticità contestate, ottenendo, in caso di accettazione, la chiusura del procedimento senza accertamento definitivo dell'infrazione e senza irrogazione della sanzione. Tale modello favorisce soluzioni rapide, collaborative e funzionali al corretto assetto del mercato.

Nel contesto delle pratiche commerciali sleali disciplinate dal D.lgs. n. 198 del 2021, l'assenza di una disciplina analoga appare significativa. La possibilità di definire il procedimento mediante impegni avrebbe una duplice utilità: da un lato, consentirebbe all'operatore economico di evitare gli effetti di un procedimento potenzialmente molto gravoso sotto il profilo sanzionatorio; dall'altro, rafforzerebbe il ruolo dell'ICQRF quale autorità di regolazione della filiera agroalimentare. Gli impegni non avrebbero soltanto una funzione deflattiva del contenzioso, ma potrebbero rappresentare uno strumento di riequilibrio dei rapporti contrattuali all'interno della filiera: attraverso l'adozione di misure correttive incisive, sarebbe possibile eliminare o ridurre quelle distorsioni derivanti da situazioni di asimmetria del potere contrattuale. In questa prospettiva, l'ICQRF non si limiterebbe a svolgere una funzione repressiva, ma assumerebbe un ruolo più ampio di regolatore del mercato agroalimentare, orientato alla ricostruzione di assetti negoziali più equilibrati e trasparenti.

7.6 Cooperazione internazionale e Procura Europea

Sarebbe opportuno potenziare gli strumenti di cooperazione internazionale, in particolare con gli Stati membri dell'Unione europea, per il contrasto alle frodi transfrontaliere. La nuova fattispecie di frode alimentare, che include tra le condotte tipiche l'importazione, l'esportazione

e la spedizione in transito, presuppone un'efficace circolazione delle informazioni e un coordinamento investigativo che l'attuale disciplina processuale - nonostante le modifiche introdotte dall'articolo 2 della legge n. 75 del 2026 - garantisce solo in parte. La recente esperienza applicativa della Procura Europea (EPPO) in materia di frodi IVA all'importazione di prodotti agroalimentari dimostra l'importanza di meccanismi sovranazionali di indagine e di azione penale, il cui raggio di operatività potrebbe essere utilmente esteso anche ai nuovi delitti contro il patrimonio agroalimentare.

7.7 Origine doganale e tutela del *made in Italy*

L'articolo 60 del Regolamento (UE) n. 952 del 2013 (Codice doganale dell'Unione) disciplina l'origine non preferenziale, distinguendo tra merci interamente ottenute in un unico Paese - alle quali è attribuita l'origine di tale Paese - e merci alla cui produzione contribuiscono due o più Paesi, considerate originarie del Paese nel quale hanno subito l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale ed economicamente giustificata, effettuata presso un'impresa attrezzata a tale scopo e conclusasi con la fabbricazione di un prodotto nuovo oppure con una fase importante del processo produttivo. Nel settore agroalimentare, tale criterio può determinare fenomeni elusivi, consentendo di commercializzare come italiani prodotti ottenuti da materie prime interamente estere ma sottoposte in Italia a una fase finale di trasformazione. Sebbene la normativa doganale escluda dal conferimento dell'origine le operazioni minime o prive di giustificazione economica, il sistema non appare sufficiente a prevenire fenomeni di falsa evocazione dell'italianità dei prodotti agroalimentari, suscettibili di incidere negativamente sia sulla tutela del patrimonio produttivo nazionale sia sulla corretta informazione dei consumatori.

Si propone pertanto una revisione del codice doganale a livello europeo finalizzata all'esclusione dei prodotti agricoli e alimentari dall'ambito di applicazione del criterio dell'ultima trasformazione sostanziale e, conseguentemente, a prevedere quale esclusivo criterio di individuazione dell'origine dei prodotti l'indicazione del luogo di provenienza di cui al regolamento (UE) n. 1169 del 2011, per garantire la trasparenza e la corretta informazione ai consumatori.

7.8 Etichettatura e obbligo di indicazione dell'origine

L'etichettatura dei prodotti rappresenta uno dei nodi più problematici. La normativa europea e nazionale prevede obblighi precisi in materia di indicazione dell'origine degli ingredienti: in particolare, è stabilito l'obbligo di indicare il paese di origine o il luogo di provenienza per gli alimenti quando l'omissione di tale indicazione possa indurre in errore il

consumatore, e si prescrive che quando il paese d'origine o il luogo di provenienza di un alimento è indicato e non è lo stesso di quello del suo ingrediente primario, sia indicato anche il paese d'origine o il luogo di provenienza di tale ingrediente primario, oppure che questi sono diversi da quelli dell'alimento. Tuttavia, le modalità di applicazione concreta di questi principi lasciano spazi di ambiguità che vengono sistematicamente sfruttati da operatori poco scrupolosi.

È emersa la necessità di ripristinare l'effettività, con adeguato apparato sanzionatorio, dell'obbligo di indicazione dell'origine, introdotto nel 2015 per il comparto lattiero-caseario ed esteso ad altre filiere, ma progressivamente disatteso dalle imprese in assenza di deterrenti efficaci e di garantire reciprocità sugli standard produttivi per evitare concorrenza sleale.

7.9 L'asimmetria dei controlli doganali in Europa

L'istruttoria ha documentato che in alcuni porti europei non si realizzano gli stessi controlli effettuati in Italia e che l'Italia è probabilmente la nazione che effettua il maggior numero e i migliori controlli sui prodotti importati ed esportati, a fronte di dinamiche molto più lassiste in altri porti europei. Si è evidenziato il paradosso per cui, pur ragionando in termini unionali, si opera a livello nazionale nei controlli, con la conseguenza che, una volta entrata la merce da un Paese extracomunitario in qualunque porto dell'Unione doganale, vi è libera commerciabilità e libero transito in tutti i territori dell'Unione senza ulteriori controlli. Si impone pertanto l'individuazione di una soluzione a livello europeo, mediante accordi con le altre Agenzie delle dogane, interventi a livello governativo e omologazione delle strutture doganali europee. In questa direzione, sarebbe stato auspicabile individuare, nell'Italia, la sede dell'agenzia delle dogane europea, in considerazione della qualità dei nostri sistemi di controllo nazionali.

7.10 Tracciabilità e interoperabilità dei sistemi informativi

Una delle criticità più rilevanti ai fini dell'efficacia di contrasto agli illeciti agroalimentari, e in particolare ai fenomeni frodatori, riguarda la frammentazione del sistema informativo che dovrebbe garantire la tracciabilità dei prodotti agroalimentari.

Esistono molteplici banche dati, amministrate da diversi soggetti pubblici, ciascuna con finalità specifiche ma scarsamente integrate tra loro: il Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN) gestisce le informazioni relative alla produzione agricola nazionale e ai flussi di prodotti trasformati; l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli controlla i dati relativi alle importazioni ed esportazioni attraverso la propria banca dati antifrode; il sistema TRACES dell'Unione Europea

gestisce le certificazioni sanitarie e veterinarie; l'Ufficio Veterinario per gli Adempimenti Comunitari (UVAC) sovrintende agli aspetti sanitari dei controlli alle frontiere; il sistema *Check Track* del Ministero della Salute monitora gli aspetti igienico-sanitari.

L'insufficiente interoperabilità tra le piattaforme SIAN, ADM, UVAC e *Check Track*, e l'utilizzo limitato, da parte dell'ICQRF, dei sistemi EORI e TRACES, depotenzia l'azione di prevenzione e repressione. Si auspica pertanto l'interoperabilità tra i sistemi dell'ADM, del MASAF e dell'ICQRF per assicurare la trasparenza della tracciabilità e la completa gestione dei flussi agroalimentari dall'origine al consumatore nonché, eventualmente con la stipula di protocolli di livello nazionale, l'accesso alle informazioni scaturenti dalle banche dati doganali da parte delle forze di polizia deputate al controllo e al contrasto degli illeciti agroalimentari, anche ipotizzando forme di azione sinergica congiunte interforze.

Sul fronte della tracciabilità elettronica, è stata segnalata l'insufficienza del sistema attuale: il SIAN è utilizzato esclusivamente per il settore oleario, mentre la persistenza di documentazione di accompagnamento in formato cartaceo per gli altri settori agroalimentari consente l'occultamento o la distruzione della documentazione, rendendo estremamente complessa l'attività di tracciamento del carico e di verifica delle modalità di immissione sul mercato italiano. In chiave preventiva, è stata evidenziata l'opportunità di estendere il sistema di tracciabilità elettronica obbligatoria ad altri prodotti agroalimentari, accompagnando la transizione con un programma di formazione e investimenti in nuove tecnologie.

Con specifico riferimento al comparto oleario è stata segnalata la criticità della fase di "attesa di destinazione": la normativa vigente consente la detenzione in azienda di prodotto oleario con tale dicitura, fase intermedia della produzione che, in assenza di vincoli di tracciabilità elettronica, presenta profili di criticità per il controllo della successiva destinazione del prodotto. Si prospetta l'opportunità di introdurre un obbligo di registrazione elettronica che attesti la destinazione finale.

Per garantire efficacia alle attività di controllo e prevenzione delle frodi, si ritiene inoltre opportuna l'implementazione di un sistema di interscambio tra le informazioni registrate dagli operatori - in particolare i codici operazione di carico delle olive - e i dati certificati nel Fascicolo Aziendale dell'olivicoltore, con specifico riferimento alla scheda olivetata. Solo garantendo un flusso informativo diretto e automatizzato tra il registro di carico/scarico e la banca dati del Fascicolo Aziendale si potranno dotare gli organismi ispettivi dello strumento necessario per una verifica immediata della corrispondenza tra le olive conferite e la capacità produttiva dichiarata.

Sempre in tema di tracciabilità, si propone l'aggiornamento della normativa introdotta dalla legge n. 206 del 2023: la registrazione obbligatoria delle consegne entro sei ore dall'acquisto nel SIAN, così come previsto dalla legge n. 206 del 2023 e dal Decreto MASAF n. 226 del 2024, unitamente all'introduzione del Documento di trasporto elettronico per i commercianti di olive, può rappresentare un passo decisivo verso una tracciabilità integrale della filiera.

Sul piano europeo, si propone altresì l'istituzione di un Registro di Tracciabilità Europeo, analogo al Registro Telematico dell'Olio (RTO) italiano, che consenta di monitorare in tempo reale i flussi di importazione, in particolare quelli provenienti da Stati membri privi di sistemi analoghi, assicurando integrità e trasparenza sull'origine dei prodotti extracomunitari.

7.11 Classificazione dell'olio: *panel test* e metodi strumentali

Il *panel test* costituisce strumento irrinunciabile e a valore probatorio, il cui mantenimento è condiviso da tutti gli *stakeholder* della filiera. La sua perdurante centralità è confermata dalla giurisprudenza della Cassazione, che ne ha riconosciuto l'affidabilità metodologica e la validità probatoria nell'ambito della procedura tipizzata dal Regolamento (CEE) n. 2568 del 1991.

Sussistono tuttavia margini di incertezza applicativa, legati alla componente soggettiva intrinseca al metodo e alle difficoltà di armonizzazione tra *panel* di diversi Paesi, come evidenziato dalla Relazione della Corte dei conti europea. Sono stati inoltre rappresentati i limiti dei parametri chimico-fisici attualmente previsti dalla normativa del Consiglio Oleicolo Internazionale (COI) per la classificazione dell'olio extravergine d'oliva, parametri ritenuti eccessivamente permissivi e agevolmente eludibili mediante l'impiego di materie prime di qualità inferiore sottoposte a processi di *blending*. In tale contesto, il *panel test* costituisce lo strumento elettivo per l'individuazione di difetti non rilevabili mediante analisi chimiche, benché la sua efficacia risulti compromessa dalla possibilità di differire la classificazione del prodotto per un arco temporale eccessivamente ampio, consentendo agli operatori margini di manipolazione nella costruzione delle miscele.

Appare pertanto opportuna l'integrazione con metodi strumentali, nel senso indicato dallo stesso considerando n. 13 del Regolamento (CE) n. 1638 del 1998 - che già nel 1998 auspicava di "*consentire, se necessario, l'introduzione di un riferimento ai metodi di analisi più adeguati*" - e dalla Raccomandazione n. 3 della Corte dei conti europea, che ha invitato la Commissione UE a "*migliorare gli orientamenti relativi ai controlli dei contaminanti nell'olio d'oliva*".

Si rileva al riguardo che l'Italia si trova in posizione di avanguardia nella sperimentazione, avendo coordinato il progetto OLEUM e sviluppato sia il metodo *targeted* (COI/T.20/Doc. n. 37) sia il metodo *untargeted* (FlavourSpec). Appare strategico non disperdere tale vantaggio competitivo, anche a fronte degli investimenti che la Spagna sta destinando a ricerche analoghe.

Occorre infine promuovere in sede COI e UE un'azione coordinata del sistema-Paese, affinché gli standard internazionali tengano adeguatamente conto delle specificità del prodotto italiano e della sua riconosciuta eccellenza qualitativa, superando l'attuale asimmetria nella *governance* del COI denunciata dagli auditi. Si auspica in proposito un'azione di *moral suasion* presso il COI per l'adeguamento dei parametri di classificazione alle specificità qualitative del prodotto italiano, valorizzando le oltre 500 varietà autoctone e il vantaggio competitivo derivante dalle condizioni orografiche e climatiche del territorio nazionale.

Si propone altresì la valorizzazione del *panel test* come strumento privilegiato nelle campagne di promozione e comunicazione istituzionale degli oli di oliva vergini italiani, articolando l'intervento su tre direttrici: percorsi formativi e culturali, con il sostegno alla formazione continua di assaggiatori e capo *panel* e l'introduzione di moduli didattici sperimentali nelle scuole; educazione alla qualità e alla consapevolezza sensoriale, mediante campagne istituzionali volte a contrastare la tendenza all'acquisto basato unicamente sul prezzo; promozione istituzionale e territoriale, integrando il *panel test* nelle campagne di comunicazione e organizzando eventi pubblici e laboratori sensoriali in collaborazione con Regioni, Consorzi DOP/IGP e associazioni riconosciute.

7.12 Sistema dei controlli

Quanto al sistema dei controlli si è rilevato come l'attività di contrasto alle frodi si scontri con limiti strutturali e operativi che ne riducono significativamente l'efficacia essendo peraltro lo stesso, come evidenziato, ripartito tra diversi soggetti istituzionali - ICQRF, NAS, Comando Carabinieri di tutela agroalimentare, Agenzia delle Dogane, Guardia di Finanza, Guardia Costiera -, che operano con competenze specifiche ma spesso con difficoltà di coordinamento.

Si reputa pertanto opportuno, oltre a un incremento delle risorse e all'istituzione della sopra menzionata banca dati nazionale degli illeciti agroalimentari, migliorare ulteriormente il coordinamento tra le forze di polizia specializzate, adottare specifici protocolli operativi tra Procure e organi di controllo per le indagini in campo agroalimentare nonché istituire corsi di alta formazione specialistica interforze, rivolti a tutti gli organi interessati al contrasto degli

illeciti e alle condotte fraudolente.

7.13 Cooperazione internazionale e ispezioni preventive

Sul piano della cooperazione internazionale, è emersa la necessità di estendere il monitoraggio alle fasi precedenti l'importazione attraverso il rafforzamento della cooperazione con le autorità dei Paesi di origine. La stipula di accordi bilaterali che prevedano ispezioni preventive negli stabilimenti esteri di produzione, con la presenza di ispettori italiani o europei, potrebbe fornire maggiori garanzie sul rispetto degli standard produttivi e sulla veridicità delle certificazioni che accompagnano le merci in importazione.

7.14 Concorrenza con i Paesi terzi e principio di reciprocità

È stata evidenziata, da parte dei rappresentanti dei Consorzi e delle aziende, la forte concorrenza con i Paesi terzi, soprattutto extra UE ove è ancora ammesso l'uso di fitofarmaci vietati da anni in Europa perché ritenuti pericolosi per la salute dei consumatori e dell'ambiente. Il prodotto trattato con tali fitofarmaci arriva alle frontiere dell'Europa in maniera legittima e, una volta entrato, può subire un processo di trasformazione alimentare e, secondo il Codice doganale, essere venduto come prodotto del Paese europeo in cui è avvenuta la trasformazione sostanziale. Si ribadisce pertanto la necessità di stipulare accordi che impongano agli importatori gli stessi requisiti di tutela della salute umana applicati alle imprese europee e il rispetto dei diritti dei lavoratori.

7.15 Traffico di Perfezionamento Attivo

Con specifico riferimento al settore oleicolo, particolare criticità è stata rilevata evidenziata in relazione al regime del Traffico di Perfezionamento Attivo (TPA), disciplinato dal codice doganale dell'Unione, il cui contingente di importazione agevolata viene attivato in concomitanza con la raccolta nazionale, alterando la fisiologica formazione del prezzo del prodotto italiano. È stata sollecitata una revisione dei termini temporali di attivazione del contingente, sì da postergarne l'operatività all'esito della definizione del mercato interno.

Potrebbe ipotizzarsi una moratoria all'acquisto durante il periodo di raccolta per evitare che si crei un effetto di *dumping* sulle quotazioni dell'olio extravergine 100% italiano.

7.16 Strategie di anticontraffazione

Con specifico riguardo ai prodotti a denominazione di origine protetta (DOP) e

indicazione geografica protetta (IGP), appare utile, così come emerso durante le visite a talune delle realtà produttive di eccellenza effettuate dalla Commissione, l'istituzione di un sistema definito "passaporto digitale", con un contrassegno che permette di verificare la provenienza e l'autenticità dei dati riportati in etichetta e un QR code per accedere a informazioni su ingredienti, valori nutrizionali e territorio di produzione.

La tutela del *made in Italy* e del patrimonio agroalimentare nazionale richiede un approccio sistemico che, superando la logica esclusivamente repressiva, integri controlli rigorosi, innovazione tecnologica, semplificazione burocratica, cooperazione internazionale e supporto alle imprese virtuose. Solo una strategia multidimensionale di questo tipo potrà affrontare efficacemente le sfide poste dalla crescente sofisticazione delle frodi, dalla globalizzazione degli scambi e dalle nuove frontiere della manipolazione tecnologica.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



190230214270