



# contro le frodi agroalimentari

COME OPERA IL COMANDO CARABINIERI PER LA TUTELA AGROALIMENTARE PER GARANTIRE LA BIOSICUREZZA E LA SICUREZZA ALIMENTARE DEL CONSUMATORE. UN REPARTO OPERATIVO A ROMA E CINQUE ALTRI REPARTI PER EFFETTUARE ACCESSI E ISPEZIONI AMMINISTRATIVE

**L** DI AMEDEO DE FRANCESCHI\*  
e nuove esigenze di sicurezza agroambientale e agroalimentare della collettività sono state assegnate all'Arma dei Carabinieri, a partire dal 1° gennaio 2017 così come ha stabilito il legislatore attraverso le norme contenute nel D.lvo 19 agosto 2016, n. 177. In particolare, l'art. 7 del decreto ha previsto l'assorbimento del Corpo forestale dello Stato nell'Arma dei Carabinieri e disposto l'attribuzione delle funzioni di prevenzione e repressione delle frodi in danno della qualità delle produzioni agroalimentari e controlli derivanti dalla normativa comunitaria agroforestale e ambientale e concorso nelle attività volte al rispetto della normativa in materia di sicurezza alimentare del consumatore e di biosicurezza in genere, all'Arma dei Carabinieri.

Di conseguenza il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, con una manovra ordinativa datata 12 agosto 2017, provvedeva a riconfigurare l'ex Comando Carabinieri Politiche Agricole e Alimentari in

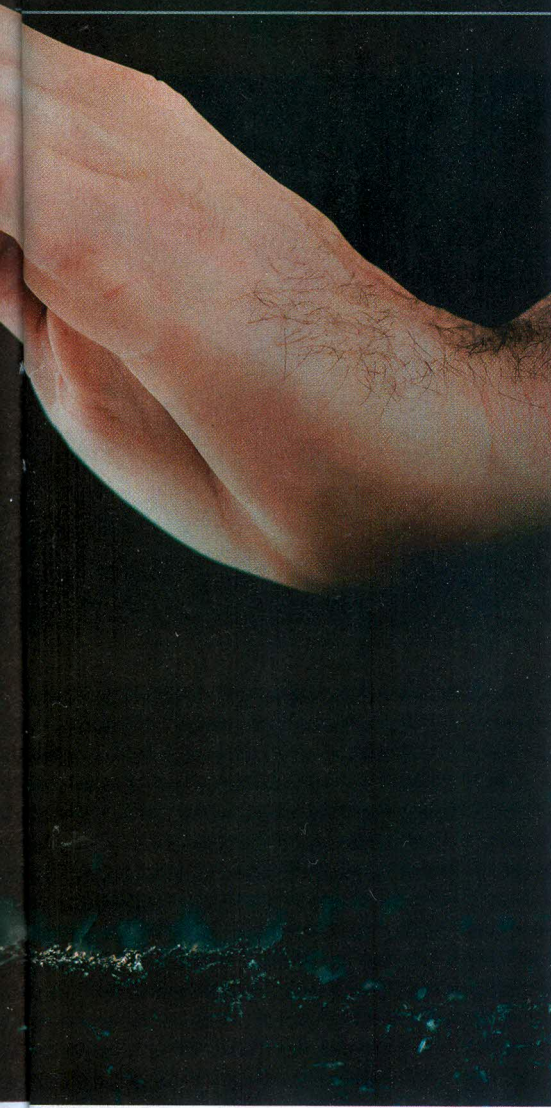
Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare (Dl.vo 12 dicembre 2017 n.228) con l'assorbimento del personale del Nucleo agroalimentare forestale, struttura operativa antifrode agroalimentare dell'ex Corpo forestale dello Stato (Decreto Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, 9 maggio 2001). Il Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare ad oggi opera su tutto il territorio nazionale attraverso un

## Il compito principale sono le verifiche straordinarie sui finanziamenti della Politica Agricola Comune a sostegno del reddito agricolo: ben 7 miliardi

Reparto Operativo (con alle dipendenze una Sezione Operativa Centrale ed una Sezione Analisi e BB.DD.) con sede a Roma e 5 Reparti Carabinieri Tutela Agroalimentare con sedi a Torino, Parma, Roma, Salerno e Messina, che nello svolgimento di tali compiti, possono effettuare accessi e ispezioni amministrative avvalendosi dei poteri previsti dalle norme vigenti per l'e-

servizio delle proprie attività istituzionali. È l'unico Comando dell'Arma ad avvalersi dei militari provenienti dal disciolto Corpo forestale dello Stato e che prevede possa essere comandato, nelle sue varie articolazioni nonché come Comandante di Corpo anche da Tcol/Col/Gen.b del Ruolo forestale iniziale (RFI), proprio in virtù del suo atto fondativo. Sono numerosi i compiti che il legislatore ha affidato al Comando,

in primis le verifiche straordinarie del corretto percepimento dei finanziamenti della Politica Agricola Comune a sostegno del reddito agricolo, che valgono, solo per il nostro Paese, circa 7 miliardi di euro l'anno. Senza questi contributi che garantiscono un tenore di vita equo agli agricoltori (12 milioni che sono responsabili del 48% del territorio di mezza Europa), non avrem-



senza di altri motivi ostativi ex art. 67 D.Lgs. n. 15/2011 per ricevere i finanziamenti) ed *oggettivi* (disponibilità titolata delle unità produttive dichiarate in conduzione) del richiedente, nonché l'effettiva titolarità delle attività finanziate ed esecuzione di specifici metodi di produzione. Il secondo pilastro su cui si basa la specializzazione del Comando è la funzione di prevenzione e repressione delle frodi in danno della qualità delle produzioni agroalimentari. Tali attività sono particolarmente specifiche e pur non essendo ben definita nel nostro codice la definizione di qualità come bene giuridico, il legislatore europeo

perazione internazionale di polizia come membro fondatore della rete di contrasto alle frodi agroalimentari transnazionali, nota come OPSON (dal greco antico, *cibo*) che, sotto il coordinamento di Europol ed Interpol, oltre alle agenzie di controllo ed alle forze di polizia internazionali, prevede la partecipazione anche dei portatori di interesse. Nel 2019-2021 il Comando CC per la Tutela Agroalimentare è stato coordinatore del tavolo di lavoro nato per sviluppare nuove tecniche investigative per il contrasto delle frodi nel settore lattiero caseario. Grazie alla fruttuosa collaborazione con il Dipartimento di Scienze Agrarie, Alimenti, Risorse Naturali e Ingegneria di Chimica dell'Università di Foggia, è stata messa a punto una nuova tecnica di analisi forense utile ad identificare il metodo di produzione delle mozzarelle in modo da verificare la qualità del latte di partenza.

Per concludere questa breve rassegna sul Comando Carabinieri Tutela Agroalimentare, due parole sulla differenza sostanziale con i *cugini carabinieri* del NAS, che dal 1962 si occupano della sicurezza igienico sanitaria degli alimenti (Food safety) alle dipendenze funzionali del Ministro della Salute, in modo da non confonderli.

Il Comando Carabinieri Tutela Agroalimentare dipende funzionalmente dal Ministro dell'Agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, non si occupa delle frodi alimentari in danno alla salute ma solo di quelle commerciali, ma soprattutto tutela il comparto agricolo e agroalimentare italiano, garantendo la correttezza delle produzioni e del commercio dal campo alla tavola, del resto gli inglesi usano dire a ragione *no farm no food*.

*\*Amedeo De Franceschi è colonnello Rfi del Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare*

## Messa a punto una nuova tecnica di analisi forense per identificare il metodo di produzione delle mozzarelle e verificare la qualità del latte di partenza

mo sulle nostre tavole alimenti sani, di qualità ed a prezzi accessibili, nonché il mantenimento delle risorse naturali e il rispetto dell'ambiente. Quello agricolo è infatti il secondo settore di impiego a livello europeo e soddisfa il fabbisogno alimentare di 500 milioni di persone. La spesa agricola incide attualmente per il 33,1 sul bilancio UE (2021) per un volume pari a circa 390 miliardi di euro (30 cent. al giorno per cittadino). I Carabinieri del Comando, subito dopo aver frequentato un corso di specializzazione specifico sul Diritto Agrario e Agroalimentare Europeo, vengono assegnati ai Reparti dove svolgono queste verifiche attraverso riscontri documentali e ispezioni sul *campo* per constatare l'esistenza dei requisiti *soggettivi* (effettivo esercizio di un'attività agricola - *stricto sensu* o in forma imprenditoriale - ovvero as-

ha inteso proteggere le produzioni agroalimentari certificate, ovvero quelle che prevedono il rispetto da parte degli operatori del settore alimentare di norme supplementari di produzione legate alle origini geografiche del prodotto (Reg. Ue 1151/2012), o del rispetto dei metodi di produzione da agricoltura biologica (Reg. (UE) 2018/848).

Infine, non ultimo in quanto ad importanza, la verifica delle corrette informazioni sugli alimenti che devono informare il consumatore sulle caratteristiche dell'alimento e, in particolare, sulla sua natura, identità, proprietà, composizione, quantità, durata di conservazione, paese d'origine o luogo di provenienza, metodo di fabbricazione o di produzione (Reg. Ue 1169/2011).

Da ricordare il ruolo che il Comando ha assunto sin dal 2011 in ambito della Coo-



Colonnello  
Amedeo De Franceschi(\*)

## Il diritto europeo alimentare *La rete internazionale dei controlli per un'azione coordinata di polizia giudiziaria nel contenimento delle frodi alimentari*

La delocalizzazione delle strutture produttive nel comparto agroalimentare in aree dove il costo del lavoro è più basso rispetto a quello italiano, unitamente alla disponibilità di materie prime e di semilavorati a basso costo provenienti dalle stesse aree geografiche, sono i principali fattori che hanno contribuito all'espansione del fenomeno criminale delle frodi alimentari in campo internazionale<sup>(1)</sup>.

Analizzando gli esiti delle attività di controllo svolte dalle Forze di polizia e dalle agenzie governative in Europa in questi ultimi anni, emerge chiaramente il notevole incremento delle frodi cosiddette commerciali<sup>(2)</sup>, *aliud pro alio*, nazionali e transnazionali.

Al contrario, sembrano ormai essere solo un lontano ricordo le frodi alimentari in danno alla salute, legate cioè alla sofisticazione del cibo, ciò anche in virtù di una legislazione europea particolarmente efficace che ha introdotto il principio di precauzione nel settore alimentare imponendo agli operatori del settore la predisposizione di adeguati modelli di prevenzione dei rischi<sup>(3)</sup>.

Sul fronte del contrasto alle frodi alimentari transnazionali, un efficace contributo è stato fornito dalla rete di cooperazione internazionale di polizia, meglio nota come “Rete Opson”, la quale in questi ultimi anni ha sempre fornito un'accurata e puntuale analisi del fenomeno criminale concertando le esperienze delle varie Forze di polizia e agenzie governative dipendenti dagli Stati (oltre settanta) che hanno aderito al protocollo operativo.

(\*) Capo ufficio del Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare.

(1) *L'espansione al quale abbiamo assistito in questi ultimi anni è stata agevolata anche dall'innovazione tecnologica e dai nuovi sistemi di produzione e distribuzione globali che aumentano il potenziale espansivo delle organizzazioni criminali.* G. RUSSO, *infra* Capitolo XVIII, *Illeciti punitivi in materia agroalimentare. Trattato teorico pratico di diritto penale*, a cura di Alberto GARGANI, Giappichelli Editore, Torino, 2021.

(2) *2020 Annual Report, The EU Agri-Food Fraud Network and the Administrative Assistance and Cooperation System.*

(3) *Tecniche di tutela e principio di precauzione*, Donato CASTRONUOVO, Cap. IV, *Illeciti punitivi in materia agroalimentare*, Giappichelli Editore, Torino, 2021.

Il presente lavoro si prefigge l'obiettivo di descrivere, seguendo il rigoroso criterio della scansione cronologica, i principali eventi critici accaduti in Europa che hanno sensibilizzato e sollecitato le agenzie internazionali di polizia *Europol* e *Interpol* e i competenti uffici comunitari, Dg Sante e Dg Agri, della Commissione Europea a dotarsi di tale strumento di coordinamento dei controlli.

*The delocalization of the food factories in geographical areas where labor costs are lower than in Italy, together with the availability of raw materials and semi-finished products at low cost, are the main factors that have contributed to the expansion of the criminal phenomenon of food fraud at the international level.*

*Analyzing the reports that summarize the results of control activities carried out by the police and government agencies in Europe in recent years, it is clear that there has been a significant increase in so-called commercial fraud, "aliud pro alio", national and transnational.*

*On the contrary, fraud against health, i.e. linked to the adulteration of food, seems to be just a memory of the distant past, also thanks to a particularly effective European legislation that has introduced the precautionary principle in the food sector by requiring agri-food operators to prepare adequate models of risk prevention.*

*An effective contribution has been provided on the front of the contrast to transnational food frauds by the network of international police cooperation, better known as "Opson Network", which has always provided in recent years an accurate and timely analysis of the criminal phenomenon by sharing the experiences of the various police forces and government agencies dependent on the States (over 70) that have joined the operational protocols.*

*In this regard, the present work aims to describe, following the strict criterion of chronological scanning, the main critical events occurred in Europe which have raised awareness and urged the international police agencies *Europol* and *Interpol* and the competent Community offices, DG Sante and DG Agri, of the European Commission to adopt this tool of coordination of controls.*



SOMMARIO: 1. Premessa generale. - 2. La nascita del diritto alimentare in UE: la *Food Law*. - 3. La nascita del diritto agrolimentare in UE: *Agri-Food Law*. - 4. La nascita del progetto *Opson* di cooperazione internazionale di polizia. - 5. Il progetto *Opson* e la cooperazione internazionale di polizia. - 6. La cooperazione transnazionale europea e l'assistenza amministrativa (*EU Food Fraud Network*). - 7. Conclusioni.

## 1. Premessa generale

Le straordinarie opportunità di sviluppo economico del comparto agroalimentare scaturite dalla nascita del "villaggio globale" e la crescente domanda di beni immateriali connessi al cibo, quali sostenibilità ambientale e legame con

le tradizioni dei territori<sup>(4)</sup>, hanno generato una notevole espansione delle esportazioni del nostro “*Made in*” che hanno oltrepassato la soglia dei quarantasei miliardi nel 2020, nonostante la pandemia da Covid-19 (Fonte Ismea)<sup>(5)</sup>.

Tale cambiamento nei consumi, e soprattutto il successo economico che ne è derivato, non poteva non suscitare le attenzioni delle organizzazioni criminali considerata anche l’assenza di qualsiasi effetto deterrente della “normativa groviera” del settore alimentare così definita, con simbolismo quanto mai adeguato alla materia di cui trattiamo, da Gian Carlo Caselli<sup>(6)</sup>.

Questa delicata questione è stata al centro dei lavori, nel 2015, di una Commissione incaricata dal Ministero della Giustizia di formulare delle proposte per la riforma dei reati agroalimentari<sup>(7)</sup>.

La Commissione partiva dall’assunto che non esisteva nel codice penale il reato specifico di frode alimentare e che quindi ci fosse la necessità di aggiornare la suddetta normativa, anche in considerazione della scarsa efficacia dell’effetto deterrente indotto dalle sanzioni amministrative pecuniarie.

Altre criticità da considerare sono l’anacronistica classificazione merceologica degli alimenti che, in qualche caso, è addirittura risalente a Regio decreti legge del 1925<sup>(8)</sup> e la contemporanea impossibilità di autenticare con parametri ufficiali l’origine geografica certa degli alimenti, da utilizzare successivamente nel processo penale.

Anche sul versante europeo, la discussione tra gli Stati membri e i competenti uffici dell’Unione ha portato ad una evoluzione della definizione di frode alimentare non più solo legata alla sicurezza igienico sanitaria delle catene di approvvigionamento ma che tiene anche in considerazione gli aspetti legati alla correttezza delle informazioni riportate nelle presentazioni degli alimenti stessi (etichette, manifesti, *web*) giungendo a fissare i quattro criteri operativi

- (4) *I prodotti tipici sono oggi premiati dalla complessiva evoluzione dei consumi alimentari che sulla base di diversi ordini di motivazioni (dall’estremo edonistico fino a quello solidaristico o ispirato a motivazioni di ordine politico- ideologico) risultano sempre più attenti alla dimensione del locale e della tradizione.* Filippo ORFINI, Giovanni BELLETTI, Andrea MARESCOTTI, *Prodotti tipici e denominazioni geografiche strumenti di tutela e valorizzazione*, in *Quaderni Gruppo 2013*, Edizioni Tellus, 2010.
- (5) La bilancia agroalimentare nazionale nel 2020, Ismea - Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare.
- (6) *Il comportamento criminale risponde alla regola del profitto a ogni costo, ma secondo criteri di razionalità. Il delinquente, cioè, valuta la sua condotta alla luce dei benefici e dei costi prevedibili, sia economici sia ricollegibili al rischio di punizione. Ora, se la bilancia fra i costi della seconda specie e i profitti pende decisamente verso questi, il delinquente non attribuirà alla pena un significativo effetto deterrente.* Gian Carlo CASELLI, Stefano MASINI, *C’è del marcio nel piatto*, Piemme, 2018.
- (7) Cristiano CUPELLI, *Il cammino verso la riforma dei reati in materia agroalimentare*, in *Diritto penale contemporaneo*, dicembre 2015.
- (8) Regio decreto legge 15 ottobre 1925, n. 2033, *Repressione delle frodi nella preparazione e nel commercio di sostanze di uso agrario e di prodotti agrari*, (025U2033).

che individuano la frode alimentare in modo tale da standardizzare i conseguenti controlli ufficiali all'interno dell'Unione<sup>(9)</sup>.

Al fine di illustrare le peculiarità della rete internazionale dei controlli di polizia giudiziaria nel comparto agroalimentare, nota come “Opson”<sup>(10)</sup>, verranno di seguito esaminate le principali tappe che hanno portato alla nascita di questa rete, a partire dal primo *meeting Interpol* del 2010 che ebbe luogo presso la sede di Sabaudia del Parco Nazionale del Circeo, sul tema della lotta alla contraffazione delle produzioni agroalimentari ad indicazione geografica.

## 2. La nascita del diritto alimentare in UE: la *Food Law*<sup>(11)</sup>

Si può senza dubbio affermare che il primo provvedimento sui principi generali della legislazione europea in materia alimentare sia stata la comunicazione COM n. 99/719, nota come “Libro bianco sulla sicurezza alimentare”<sup>(12)</sup>.

Da lì a pochi anni si sarebbero sviluppate le linee guida della sicurezza alimentare, le cui principali direttrici sono da ricercare nella definizione del bene giuridico “alimento”<sup>(13)</sup>, e soprattutto nell'affidamento della responsabilità legale del pezzo di processo produttivo in cui intervengono gli operatori della filiera alimentare (OSA).

Giova ricordare che in quegli anni, a causa di una successione di emergenze alimentari sanitarie culminate con la crisi legata alla diffusione della Encefalopatia spongiforme bovina (Mucca pazza), si evidenziò la necessità di “mettere in sicurezza” la filiera di approvvigionamento in modo da garantire la libera circolazione delle merci e i suoi scambi intracomunitari, in considerazione del fatto che lo scandalo aveva messo a rischio la salute di tutti i cittadini europei.

(9) *Non esiste una definizione armonizzata a livello dell'UE per frode alimentare. Tuttavia, la mancanza di una definizione armonizzata non impedisce alla Commissione e ai Paesi dell'UE di adottare azioni coordinate contro le “pratiche fraudolente” nella filiera alimentare.* Crisi alimentare, frode nella catena alimentare e relativi controlli Risoluzione del Parlamento europeo del 14 gennaio 2014 sulla crisi alimentare, le frodi nella catena alimentare e il loro controllo, (2013/2091(INI)) (2016/C 482/04).

(10) *Opson* in greco antico: ὄψον, “salsa o condimento”. La parola inizialmente significava qualcosa preparata sul fuoco, e, per estensione, tutto ciò che accompagnava il pane. Nella Grecia classica si trattava di frutta e verdura: cavolo, cipolla, lenticchie, cicerchia palustre, ceci, fave, piselli, cicerchia, ecc.

(11) *Concorrenza, sicurezza e food law. Per una disciplina della diversità*, di Francesco AVERSANO JOVENE, 2018.

(12) <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1999:0719:FIN:IT:PDF>.

(13) Regolamento (ce) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002 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.



A causa delle numerose vittime causate dal morbo, sono stati messi a nudo tutti i limiti dello sviluppo superintensivo<sup>(14)</sup> che si era ormai spinto fin troppo oltre la “naturalità” della filiera agroalimentare, sino al punto di non ritorno di una alimentazione di specie erbivore costituita da farine provenienti da carcasse di animali della stessa specie.

Fu ben chiaro che a causa dello sviluppo delle aree geografiche interessate dagli scambi commerciali, nessun stato membro si sarebbe più sentito al sicuro riguardo alla salubrità dei prodotti alimentari e che quindi occorreva dotarsi sia di un sistema di tracciabilità documentale che tenesse conto di questi scambi, sia di un sistema rapido di allerta, in modo da eliminare immediatamente dal mercato il prodotto nocivo.

L'Unione europea si prefiggeva chiaramente l'obiettivo di ristabilire la fiducia dei consumatori nella politica di sicurezza alimentare dell'Unione europea, negli approvvigionamenti alimentari, nella scienza degli alimenti, nella normativa in materia alimentare e nei relativi controlli degli alimenti.

Il sistema di allerta rapido per alimenti e mangimi che fu istituito, il *Rapid Alert System for Food and Feed*, da cui l'acronimo RASFF, può essere correttamente individuato come il primo Sistema Informativo Internazionale sulle frodi alimentari quelle cosiddette di origine sanitaria o in danno alla salute dei consumatori.

(14) *Se il problema fondamentale è quello di attenuare l'esasperazione delle colture agrarie intensive ed inquinanti - vero attentato alla vita dell'uomo: la mucca pazza non meno di Chernobyl.* Stefano MASINI, Giovanni Galloni e l'esperienza dell'insegnamento del diritto agro ambientale, *Aestimum*, 74, giugno 2019, pagg. 115-127.



Pochi anni dopo, la *General Food Law* si completava con la pubblicazione di altri quattro provvedimenti comunitari più noti come “Pacchetto igiene”<sup>(15)</sup>, che consentirono l’armonizzazione e la semplificazione delle norme in materia di igiene e controllo degli alimenti di origine animale destinati al consumo umano, attribuendo agli operatori della catena alimentare la responsabilità sanitaria di garantire il rispetto dei requisiti di igiene attraverso l’analisi di rischio e dei punti critici di controllo (HACCP).

### 3. La nascita del diritto agroalimentare in UE: *Agri-Food Law*<sup>(16)</sup>

Per stabilire, invece, la data di partenza del diritto alimentare sul tema “della qualità” o, se si vuole, la data di nascita del diritto agroalimentare occorre andare indietro nel tempo, a circa dieci anni dalla definizione di alimento introdotta, come già ricordato, nel 2002.

Sono infatti i regolamenti del 1992, sulle denominazioni di origine geografica protetta, a legare l’alimento al territorio ovvero al suo “agro-ambiente” con l’introduzione di una serie di regole connesse non soltanto, com’è ovvio, alla

(15) Regolamento 852/2004 del PE e del Consiglio sull’igiene dei prodotti alimentari. Regolamento 853/2004 del PE e del Consiglio che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale. Regolamento 854/2004 del PE e del Consiglio che stabilisce norme specifiche per l’organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano. Direttiva 2004/41/EC del PE e del Consiglio.

(16) Ferdinando ALBISINNI, *Diritto agro-alimentare e metodo comparativo: oggetto, strumenti, e prospettive*.



composizione qualitativa merceologica del prodotto a valle della filiera, ma anche attraverso l'imposizione di vincoli specifici sulla materia prima agricola e sulla sua trasformazione.

A partire dall'entrata in vigore di questo regolamento non sarà più possibile associare ad un alimento alcun toponimo o alcuna evocazione di territorio anche se questo è ottenuto in maniera autentica in quella zona geografica, a meno che non vi sia da parte del produttore l'adesione volontaria ad un sistema di controllo e di certificazione a garanzia del rispetto del disciplinare di produzione vigilato dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali<sup>(17)</sup>.

Da rilevare come l'introduzione di questo vincolo di "qualità geografica e/o dei territori", avviene in un contesto temporale in cui il diritto alimentare comunitario sembrerebbe invece muovere verso la standardizzazione processi produttivi in linea con gli articoli 16 (Libertà d'impresa), 35 (Tutela della salute) e 38 (Tutela dei consumatori), del *Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea* e soprattutto in linea con il codice doganale che assegna l'origine geografica dei prodotti alimentari in base il criterio del Paese dove avviene l'ultima trasformazione sostanziale<sup>(18)</sup>.

Il legislatore europeo sembra quasi che voglia esprimere una volontà di salvaguardare le produzioni locali dei vari Paesi membri, frutto delle diverse culture e tradizioni europee, dallo *Scotch whiskey* scozzese, alla Feta greca, anche superando notevoli resistenze culturali in seno alla Commissione tra i Paesi del Nord e del Sud Europa ma anche all'interno degli stessi Stati membri come si evince dalla recente sentenza della corte di Giustizia Europea che ha riguardato il formaggio spagnolo *Queso manchego*<sup>(19)</sup>.

Le previsioni contenute nell'art. 13 del Regolamento 2081/92 possono, in definitiva, rappresentare una sorta di *start up* del diritto europeo sulla qualità in quanto, disponendo la protezione giuridica della "zona geografica di produzione" dell'alimento e assegnando un bene pubblico ad una organizzazione di produttori privati, segnano l'inizio di una forma nuova di diritto di proprietà intellettuale collettivo legato al cibo.

(17) Le denominazioni registrate sono tutelate contro: qualsiasi usurpazione, imitazione o evocazione, anche se l'origine vera del prodotto è indicata o se la denominazione protetta è una traduzione o è accompagnata da espressioni quali «genere», «tipo», «metodo», «alla maniera», «imitazione» o simili; articolo 13, Regolamento CE n. 2081/92 del Consiglio del 14 luglio 1992.

(18) Arianna VETTOREL, *L'indicazione obbligatoria relativa al Paese d'origine o al luogo di provenienza degli alimenti: quale informazione?*, anno VIII, numero 2, aprile-giugno 2014.

(19) Sentenza della Corte (Quarta Sezione) del 2 maggio 2019 (domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunal Supremo, Spagna), *Fundación Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida Queso Manchego/Industrial Quesera Cuquerella SL, Juan Ramón Cuquerella Montagud* (Causa C-614/17) (1).

#### 4. La nascita del progetto Opson di cooperazione internazionale di polizia

Pur non necessitando, la sopracitata norma, di ulteriori provvedimenti nazionali di attuazione da parte degli Stati membri, si è dovuto tuttavia attendere circa dodici anni per vedere nascere un adeguato sistema sanzionatorio e di controllo; e l'Italia ha senza dubbio il grosso merito di essere stata la prima in Europa a dotarsene.

Come Autorità competente in materia di vigilanza sulle produzioni certificate fu designato il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (MIPAAF), e come organi accertatori i Carabinieri del Comando politiche agricole alimentari unitamente al Corpo forestale dello Stato e l'Ispettorato centrale repressione frodi dei prodotti agroalimentari<sup>(20)</sup> <sup>(21)</sup>.

A distanza di cinque anni dall'entrata in vigore del sistema sanzionatorio e dopo attenta analisi dell'impatto che i controlli avevano avuto sulle corrette pratiche produttive, sono gli stessi portatori di interesse (Consorti di Tutela) a ritenere utile come *enforcement* l'inserimento nel codice penale di una norma con maggiore effetto deterrente nel contrasto alla contraffazione che la tutela amministrativa non aveva pienamente assicurato. L'inserimento nel codice penale dell'art. 517-*quater*<sup>(22)</sup> del 2019 mira a rafforzare la tutela penale delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine protette, e colma una *vacatio legis* in considerazione del fatto che le condotte di contraffazione delle indicazioni geografiche non potevano, sino a quel momento, essere punite dall'art. 473, non essendo né marchi né segni distintivi<sup>(23)</sup>. Nella stessa legge del 2009 vengono inseriti i Delitti contro l'industria e il commercio nel catalogo dei cosiddetti "reati presupposto" inerenti alla responsabilità della persona giuridica (art. 25-*bis* 1, D.Lgs. 231/01), in modo che la stessa possa rispondere di un reato commesso da un soggetto appartenente alla sua struttura organizzativa qualora ne venisse dimostrato l'interesse e il vantaggio come criteri oggettivi di imputazione della responsabilità dell'ente<sup>(24)</sup>.

(20) D.M. 1° dicembre 2005, Disposizioni procedurali in applicazione del D.Lgs. 19 novembre 2004, n. 297, recante: «Disposizioni sanzionatorie in applicazione del regolamento (CEE) n. 2081/92, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari», Gazzetta Ufficiale del 7 dicembre 2005, n. 285.

(21) Decreto legislativo 19 novembre 2004, n. 297, Disposizioni sanzionatorie in applicazione del regolamento (CEE) n. 2081/92, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari.

(22) Art. 517-*quater*, *Contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari*.

(23) *La tutela penale dei marchi alimentari e la contraffazione di DOP e IGP agroalimentari (artt. 473, 474 e 517-*quater* c.p.)*. Francesco CINGARI, *Frodi agroalimentari profili giuridici e prospettive di tutela* a cura di Aldo NATALINI, Giuffrè Editore, 2018.

(24) *Ex art. 5, comma 1, D.Lgs. 231/2001.*



Contemporaneamente, in Europa, in virtù della protezione *ex lege* introdotta con il Regolamento 2081/1992, la Corte di Giustizia veniva adita dalla Commissione Europea per un pronunciamento circa il venire meno agli obblighi comunitari da parte della Germania, che si rifiutava formalmente di perseguire come illecito, l'impiego nel suo territorio della denominazione «parmese» nell'etichettatura di prodotti non corrispondenti al disciplinare della DOP «Parmigiano Reggiano». Questo avrebbe favorito l'usurpazione da parte di terzi della notorietà di cui gode il prodotto autentico, tutelato a livello comunitario.

La Corte di Giustizia, si pronunciava nel merito nel 2008<sup>(25)</sup>, osservando che l'utilizzazione del termine «parmese» per formaggi che non sono conformi al disciplinare della DOP «Parmigiano Reggiano», è lesiva della tutela riconosciuta dal regolamento n. 2081/92, “poiché ai fini della protezione si deve tenere conto anche della somiglianza concettuale idonea ad indurre il consumatore a prendere come immagine di riferimento un determinato prodotto”.

D'altra parte, però, la sentenza ponendo il debito di vigilanza non a carico dello Stato nel quale il prodotto ingannevole è prodotto, commercializzato o distribuito, ma a carico dello Stato produttore e custode della DOP o IGP, ebbe, in maniera indiretta, anche un altro merito ovvero quello di generare una discussione su quale modello dovesse essere adottato per l'applicazione di una corretta *due diligence* così come previsto dal regolamento.

(25) Corte di Giustizia UE, 26 febbraio 2008, C. 132-05.

Da questa particolare sentenza, scaturisce l'idea di interessare le agenzie internazionali *Interpol* ed *Europol* al fine di aprire il tema della contraffazione agroalimentare internazionale delle denominazioni di origine geografica.

## 5. Il progetto *Opson* e la cooperazione internazionale di polizia

Il Decreto Ministeriale del 25 ottobre 2000, istituisce il Servizio per la Cooperazione Internazionale di Polizia, al fine di potenziare le attività di cooperazione di polizia a livello tecnico-operativo e di assistenza giudiziaria, accorpando le preesistenti strutture tecnico-operative a proiezione internazionale.

Il Servizio ha tra i suoi compiti la cooperazione internazionale con i paesi esteri nella lotta al crimine organizzato con reciproco scambio di informazioni e di strategie operative e procedure finalizzate a combattere i fenomeni criminali transnazionali più preoccupanti (traffico di stupefacenti, riciclaggio, traffico di autoveicoli, falso nummario, criminalità informatica e ambientale).

Fra i vari programmi operativi previsti dal Segretariato generale *Interpol* di Lione tra il 2010 e il 2012, quello del “*Trafficking in illicit goods and counterfeiting*” sembrava essere quello più idoneo poiché si interessava dei reati in danno alla proprietà intellettuale e per le considerazioni sin qui svolte riguardo alla contraffazione agroalimentare ed al furto dei diritti di proprietà intellettuale IPRs (*intellectual property rights*). Appare, quindi, essere il contenitore più idoneo per sensibilizzare i paesi internazionali su questo crimine emergente.

Il primo *meeting* internazionale sulla contraffazione degli alimenti a denominazione di origine protetta, organizzato dal Corpo forestale dello Stato, si svolse nell'aprile del 2010 a Sabaudia presso il Parco Nazionale del Circeo, al quale parteciparono i Paesi dell'area mediterranea, e dove fu deciso di verificare le dimensioni finanziarie e geografiche della contraffazione agroalimentare.

Il primo *case study* di un certo interesse scaturisce da una attività di cooperazione di polizia Italia/Francia tra il Nucleo Agroalimentare del Corpo forestale dello Stato con un reparto speciale della gendarmeria francese (*Oclaes*)<sup>(26)</sup> riguardante un olio extravergine di oliva etichettato come Toscoro e quindi palesemente in contrasto con il regolamento sulla protezione delle indicazioni geografiche e conclusosi con sequestri nel luogo di confezionamento (in Italia) e di stoccaggio (in Francia).

---

(26) <https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/notre-institution/nos-composantes/au-niveau-central/les-offices/office-central-de-lutte-contre-les-atteintes-a-l-environnement-et-a-la-sante-publique-oclaesp>.



Tale attività oltre ad evidenziare la natura transnazionale della frode confermò l'efficacia dello strumento di cooperazione internazionale ad esempio per l'acquisizione di documentazione digitale e/o informatica in ordine all'accertamento del reato, in modo da evitare le lungaggini procedurali della formalizzazione di una rogatoria internazionale nel caso non ci siano accordi bilaterali tra L'Italia e lo Stato detentore del documento<sup>(27)</sup>.

Oggi, con l'inserimento nel codice di procedura penale dell'art. 234-*bis* c.p.p. che consente l'acquisizione di documenti e dati informatici conservati all'estero anche diversi da quelli disponibili al pubblico grazie al semplice consenso prestato da un non meglio specificato "legittimo titolare"<sup>(28)</sup>, la Rete *Opson* è spesso sede di scambi di documentazione digitale tra le Forze di polizia dei numerosi Stati membri aderenti.

Gli eccellenti risultati operativi conseguiti nella prima campagna di controlli transnazionali di *Opson* svoltasi nel 2011 sul tema del contrasto alle frodi commerciali in danno alle indicazioni geografiche hanno sicuramente dato un impulso, inoltre, a correggere la norma relativa alla tutela delle denominazioni.

(27) *Tutela processual penale delle frodi alimentari*. Aldo NATALINI, *Frodi agroalimentari profili giuridici e prospettive di tutela*, in *Quaderno dei corsi* del 3-5 maggio 2017 e del 9-11 aprile 2018.

(28) Stefano ATERNO, *L'acquisizione di dati personali tra misure antiterrorismo e intromissioni nella privacy*, in *Archivio penale*, 2016, n. 1.



Con la modifica del regolamento del 2013, viene infatti disposto l'obbligo per gli Stati membri ad adottare le misure amministrative e giudiziarie adeguate per prevenire o far cessare l'uso illecito delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette, ripristinando in tal modo l'unitarietà della tutela accordata ai toponimi registrati sul mercato unico, ribadendone la matrice essenzialmente pubblicitaria<sup>(29)</sup>.

## 6. La cooperazione transnazionale europea e l'assistenza amministrativa (EU Food Fraud Network)

Un ulteriore *step* sulla strada della cooperazione internazionale di polizia giudiziaria nel contrasto alle frodi alimentari, lo si deve anche al clamore suscitato dallo scandalo, questa volta tutto europeo, denominato *Horse meat*<sup>(30)</sup> deflagrato in Irlanda nel gennaio 2013. In sostanza, le Autorità sanitarie britanniche, nel corso di analisi di prodotti a base di carne vendute nei supermercati a marchio di una nota azienda svedese, rilevarono carne di cavallo in luogo di carne di manzo così com'era invece riportata in etichetta.

(29) Vito RUBINO, *La protezione delle denominazioni geografiche dei prodotti alimentari nell'Unione europea dopo il regolamento 1151/2012 UE*, in *Rivista di diritto alimentare*, anno VII, numero 4, ottobre-dicembre 2013.

(30) *Horsemeat scandal: David Cameron says offenders will feel full force of law*, *The Guardian*, 13 febbraio 2013.

Lo scandalo assunse rapidamente una dimensione transnazionale, in quanto gli investigatori della Repressione frodi francese (DGCCRF) chiamati in causa dalla stessa azienda svedese a causa della nazionalità francese dei suoi fornitori, scoprirono una complessa rete che partendo dalla Romania al Lussemburgo, passando per i Paesi Bassi e Cipro arrivava in Francia.

Nel 2019, l'ex direttore della compagnia, è stato condannato dal Tribunale penale di Parigi a due anni di carcere con l'accusa, in accordo con un commerciante olandese, di aver venduto, tra il 2012 e il 2013, più di cinquecento tonnellate di carne di cavallo dichiarandola falsamente come bovina alla società produttrice di pasti pronti.

La rete di assistenza e di cooperazione europea denominata *Food Fraud Network* (EU FFN), sino ad allora in fase progettuale, subisce un'accelerazione nella gestazione e prende corpo nel 2013, sotto il coordinamento della Direzione generale per la salute e la sicurezza alimentare della Commissione Europea (DG SANTE). La rete è costituita da autorità competenti designate da ogni Stato Membro a cui si aggiunge *Europol*, per l'Italia vi fanno parte il Ministero della Salute e il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali con i loro dipartimenti specializzati nella verifica della filiera alimentare.

Questo *network* ha il compito precipuo di fornire assistenza amministrativa finalizzata allo scambio di informazioni riguardanti le violazioni della legislazione alimentare all'interno della filiera di approvvigionamento.

Lo scambio di informazioni e di segnalazioni circa eventuali frodi alimentari avviene dal 2015, attraverso il sistema di assistenza amministrativa e di cooperazione (AAC) all'interno del *network Food Fraud* sempre coordinato dagli uffici della Commissione europea.

Un paese membro dell'Unione europea può contattare le autorità competenti di un altro paese e scambiare le informazioni con gli opportuni protocolli di sicurezza, al quale possono seguire azioni amministrative che possono concludersi in sanzioni pecuniarie e o procedimenti giudiziari presso gli uffici giudiziari degli stati membri dove è stata accertata la frode alimentare.

Lo scambio informativo rappresenta, in definitiva, l'elemento essenziale per l'efficacia delle indagini transnazionali e per la corretta valutazione del tipo di frode.

Il Regolamento di esecuzione (UE) 2019/1715 della Commissione del 30 settembre 2019 stabilisce alcune norme sul funzionamento del Sistema per il trattamento delle informazioni per i controlli ufficiali e dei suoi elementi di sistema (Regolamento IMSOC).

Il *network* si giova, altresì, della collaborazione scientifica del *EC Knowledge Centre for Food Fraud* il quale fornisce il qualificato supporto tecnico essenziale per l'autenticazione della qualità degli alimenti circolanti nell'Unione europea.

## 7. Conclusioni

I due regolamenti cardine europei degli inizi degli Novanta hanno scritto le regole sulle quali si basa la *Dop-Economy*<sup>(31)</sup>: il sistema economico del comparto agroalimentare e vitivinicolo a indicazione geografica che connette il territorio con l'alimento.

Oggi il quadro della legislazione europea è completato con il diritto del consumatore a non essere ingannato dall'etichettatura, sancito con le previsioni contenute nel Regolamento sulle pratiche leali d'informazione, in quanto le indicazioni sugli alimenti non devono indurre in errore per quanto riguarda le caratteristiche dell'alimento, in particolare: la natura, l'identità, le proprietà, la composizione, la quantità, la durata di conservazione, il paese d'origine o il luogo di provenienza, il metodo di fabbricazione o di produzione<sup>(32)</sup>.

Nel 2016 il Parlamento Europeo con la risoluzione 2016/C 482/04<sup>(33)</sup> ha stimolato la Commissione Europea a perseguire e a impedire la commercializzazione dei prodotti immessi sul mercato con una denominazione deliberatamente errata o ingannevole, giacché anche questa pratica è da considerarsi come una forma di frode alimentare.

Di conseguenza l'Unione Europea ha ravvisato la necessità di riformare l'area dei controlli in ogni Stato membro attraverso la designazione di autorità competenti che agiscano nel pubblico interesse, che siano adeguatamente finanziate e attrezzate e che offrano garanzie di imparzialità e professionalità, intraprendendo ogni azione necessaria al fine di determinare l'origine e l'entità della non conformità rilevata nonché per stabilire le responsabilità dell'operatore<sup>(34)</sup>.

(31) <https://www.gamberorosso.it/notizie/la-dop-economy-un-settore-da-oltre-16-miliardi-di-euro/>.

(32) Art. 7, Regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori.

(33) Crisi alimentare, frode nella catena alimentare e relativi controlli, Risoluzione del Parlamento europeo del 14 gennaio 2014 sulla crisi alimentare, le frodi nella catena alimentare e il loro controllo, (2013/2091-INI).

(34) Regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2017, 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, recante modifica dei regolamenti.





La Commissione, in sintesi, si pone come autorità di governo atta a garantire condizioni uniformi di esecuzione dei controlli e reputa opportuno poter reagire, nel caso di gravi disfunzioni nel sistema di controllo di uno Stato membro, con l'adozione di misure dirette a contenere o eliminare tali rischi dalla filiera agroalimentare fino a quando lo Stato membro in questione non ponga rimedio alle disfunzioni del sistema dei controlli.

Le conclusioni, pertanto, sembrano essere già scritte nella risoluzione, almeno per quello che riguarda l'Italia, in quanto la *conditio sine qua non* della riforma del sistema dei controlli agroalimentari prevede un'azione tesa a prevenire e a perseguire gli illeciti/reati commerciali attraverso il potenziamento dell'azione ispettiva, con un "cambiamento di atteggiamento da parte delle autorità competenti che dovrebbero passare da un approccio amministrativo a un approccio di polizia sulla base dell'esperienze dell'Arma dei Carabinieri...", così come suggerisce lo stesso Parlamento europeo nel punto 53 della risoluzione.

Al punto 57 c'è un'esortazione a migliorare il coordinamento e la comunicazione tra le autorità nazionali responsabili delle indagini sulle frodi alimentari, in modo da aiutare gli Stati membri a intensificare gli sforzi volti a contrastare il problema invitando la Commissione a istituire con urgenza un sistema elettronico, basato sul sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi

(RASFF), come proposto dalla Commissione stessa, che consenta uno scambio rapido di informazioni tra gli Stati membri e la Commissione nei casi di frode alimentare.

Infine sollecita la creazione di una rete di controlli contro la frode alimentare che consenta di migliorare il coordinamento tra i diversi organismi europei competenti (*Europol*, *Eurojust*, *UAV*), in modo da prevenire e individuare più efficacemente le frodi alimentari.

L'esperienza maturata dall'Arma dei Carabinieri con i due Comandi Tutela Salute e Tutela Agroalimentare attraverso le undici edizioni annuali delle operazioni *Opson* svoltesi sotto il coordinamento di *Europol* e *Interpol*, rappresenta "la prima pietra" dalla quale partire per la costruzione di un Ufficio Europeo di Coordinamento per una efficace azione di polizia giudiziaria di contrasto delle frodi alimentari transnazionali.



# **Audizioni informali nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 823-1004 recante "Modifiche al codice penale e altre disposizioni in materia di illeciti agro-alimentari"**

## **Relazione**

**Col. Amedeo De Franceschi.**

*Capo Ufficio Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare*



Nonostante la filiera del cibo abbia raggiunto un valore di 575 miliardi di euro nel 2021, con 4 milioni di lavoratori impiegati in 740mila aziende agricole, 70mila industrie alimentari, con oltre 330mila realtà della ristorazione e 230mila punti vendita al dettaglio, ed una costante crescita delle esportazioni all'estero arrivata ad un valore di circa 52 miliardi nel 2021<sup>1</sup>; nonostante emerga con sempre più evidenza, come il comparto agroalimentare rappresenti un terreno privilegiato per le organizzazioni criminali, il corredo di strumenti investigativi e di istituti giudiziari a disposizione della polizia e della autorità giudiziaria atti a contrastare l'alto rischio legato al reato di contraffazione, non appare adeguato.

La nostra legislazione in materia di illeciti penali alimentari che risale al 1930, è orientata su pene afflittive esclusivamente per i delitti in danno alla salute (art. 440 c.p. e segg.), mentre per i delitti contro l'industria e il commercio (art. 515 cp e segg.), che rappresentano ad oggi la quasi totalità delle condotte illecite nel settore, non vi è ancora stato quell'aggiornamento ineludibile al fine di ottenere l'effetto deterrente proprio della norma penale.

Successivamente all'inserimento nel codice penale del reato specifico di contraffazione e alterazione di indicazioni geografiche (517 quater), datato 2009, non vi è stato ad oggi alcuna revisione e/o riforma della materia penale nonostante il lavoro svolto dalla Commissione per l'elaborazione di proposte di intervento sulla riforma dei reati in materia agroalimentare presieduta dal Dr. Gian Carlo Caselli ed istituita con D.M. Giustizia 30.4.2015, che ha prodotto uno schema di disegno di legge con un quadro complessivo di interventi e proposte atte a risolvere le criticità sopra evidenziate.

Tra i punti critici evidenziati dalla suddetta Commissione appare attuale, come non mai, il tema della ricerca delle fonti di prova, in particolare per le frodi commerciali cosiddette intrinseche

---

<sup>1</sup>. *Tuttofood: la filiera del cibo vale 575 mld, +7% nel 2021* . Il Punto Coldiretti 22 ottobre 2021

le quali il più delle volte “non sono rivelabili alle analisi ufficiali, proprio perché pensate in modo da eludere i parametri legali”<sup>2</sup>

### **L'autenticazione dell'origine geografica.**

I primi strumenti di indagine forense utilizzati dalla polizia giudiziaria per provare frodi alimentari aventi per oggetto la contraffazione dell'origine geografica dei prodotti alimentari entrano nelle aule dei tribunali solo successivamente allo scandalo del “vino al metanolo”.

E' in seguito a quello scandalo, infatti, che il legislatore costruisce *ex novo* la filiera vitivinicola adottando il modello delle denominazioni di origine controllata e/o garantita (Doc e Docg) con disciplinari di produzione che vincolano la produzione a vitigni autoctoni, a rese di produzione massime caratteristiche di quell'areale di produzione specifico e a verifiche e controlli della origine geografica con metodi “sperimentali” capaci di determinare l'origine geografica dell'uva direttamente analizzando il campione prelevato al dettaglio.

L'unione europea e l'organizzazione mondiale della vite e del vino (OIV) riconoscono nel 1986 come metodi ufficiali le analisi isotopiche per l'identificazione di aggiunte zuccherine (OIV MA-AS-311-05, OIV MA-AS-312-06) e l'annacquamento del vino (OIV MA-AS2-12) e per permetterne la tracciabilità geografica, in ragione del fatto che i rapporti isotopici nei composti presenti in natura hanno valori diversi a seconda dell'origine geografica, del clima e delle caratteristiche geologiche dell'area di provenienza nonché delle pratiche di concimazione adottate e del tipo di pianta.

A tal riguardo è opportuno andare a riprendere il dettato della sentenza della Corte di Giustizia del 5 giugno 1997 nel procedimento C-105/94<sup>3</sup>, avente come tema la determinazione di un possibile aggiunta illecita di acqua nel vino quando dispone, ancor prima della entrata in vigore della legislazione alimentare europea, che spetta al giudice nazionale stabilire, in base alle norme processuali vigenti nel suo Stato membro, se il metodo d'analisi dei vini denominato «determinazione del rapporto isotopico O 18 / O 16 dell'acqua contenuta nel vino» sia conforme ai criteri di esattezza, di ripetibilità e di riproducibilità sanciti dall'art. 74, n. 2, del regolamento n. 822/87.

Il successo commerciale del “Sistema Vino” è sotto gli occhi di tutti e numerose sono state le indagini di polizia giudiziaria che hanno utilizzato le tecniche isotopiche per svelare frodi altrimenti non rilevabili.

Questa tecnica scientifica per funzionare, tuttavia, necessita di un *data base* che ogni anno deve essere aggiornato attraverso l'elaborazione di una mappatura della campagna vendemmiale la quale risente, come detto, dell'influenza di numerosi parametri stagionali.

Quanto detto sta a significare che è possibile replicare il modello per determinare l'origine geografica di altri prodotti alimentari, anche trasformati, come i formaggi o l'olio extravergine

---

<sup>2</sup> Aldo Natalini *Indagini e prova delle frodi agroalimentari: percorsi investigativi e processuali del P.M. specializzato*. Diritto Agroalimentare Anno II Fasc.2 - 2017

<sup>3</sup> Sentenza della Corte di Giustizia Europea (Seconda sezione) 5 giugno 1997. Procedimento c-105/94 Celestini

di oliva a condizione che il latte e le olive di partenza siano vincolate ad un areale di produzione ben delimitato così come previsto per le denominazioni di origine geografica protetta.

Il Consorzio di Tutela del Parmigiano Reggiano, cui fanno capo 363 caseifici, nel 2018 provvede proprio a sviluppare tale metodologia di controllo apportando alcune modifiche al disciplinare di produzione per incrementare la capacità di tutela del marchio.<sup>4</sup>

Attraverso l'analisi dei rapporti di isotopi stabili e di macro e microelementi, il Consorzio ha creato una banca dati che definisce e caratterizza il formaggio «Parmigiano Reggiano», depositata presso l'Organismo di Controllo e presso il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, alimentata attraverso metodiche di spettrometria di massa e rilevazione di rapporti isotopici (IRMS) e che consente di determinare se il prodotto proviene o meno dalla zona di origine dichiarata.

### **Il made in Italy**

Più complesse risultano essere, invero, le indagini scientifiche o le fonti di prova che attestino o certifichino l'italianità del prodotto agroalimentare, in quanto non è possibile utilizzare il database degli isotopi stabili, in ragione del fatto che infinite possono essere le miscele e quindi di fatto risulta irrealizzabile la creazione di un database di riferimento del 100% italiano.

Si tratta, quindi, di trovare dei marcatori molecolari non ancora riconosciuti a livello regolamentare ma che, unitamente ad altri elementi, possono assurgere ad elementi di prova dell'operata frode.

Così ad esempio, nel 2011, durante una attività di indagine condotta dalla Procura della Repubblica di Firenze riguardante una partita di olio extravergine di dubbia provenienza a causa di una documentazione attestante la tracciabilità palesemente artefatta con l'apposizione *ex post* su tutti i documenti di accompagnamento della indicazione obbligatoria della origine geografica.

In questo caso fu richiesto al Gip con l'ausilio della procedura penale dell'incidente probatorio l'effettuazione di una analisi sperimentale, ma già riconosciuta dalla comunità scientifica, per la ricerca di alcuni marcatori (alchil esteri) noti come caratterizzanti in maniera indiretta di un processo produttivo (deodorazione blanda) non ammesso dalle norme per l'ottenimento di olio EVO.<sup>5</sup>

Qualche anno dopo, questa volta presso la direzione distrettuale antimafia di Bari, fu utilizzata la tecnica del Dna, sino ad allora mai impiegata, per riconoscere la varietà di olive da cui era stato estratto l'olio extravergine etichettato come 100% italiano, direttamente analizzando il contenuto delle confezioni sigillate.

---

<sup>4</sup> Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea C132 del 13 aprile 2018 “*Allo scopo di garantire una maggiore efficacia dei controlli sull'autenticità del formaggio «Parmigiano Reggiano», in particolare per le porzioni senza crosta e il grattugiato, sia da parte delle autorità preposte ai controlli sia da parte dell'Organismo di controllo, sono inseriti specifici parametri analitici, frutto della ricerca, della sperimentazione nonché della letteratura in materia in relazione ai metodi locali, leali e costanti di produzione del formaggio «Parmigiano Reggiano». In particolare, vista la crescente presenza sui mercati mondiali di formaggi a pasta dura «generici», è necessario introdurre nuovi parametri analitici che permettono di rilevare caratteristiche specifiche del formaggio «Parmigiano Reggiano».*

<sup>5</sup> *Metodi analitici per la determinazione di oli deodorati mild in oli extra vergini di oliva commerciali.* Alessandra Bendini - Lorenzo Cerretani - Enrico Valli- Giovanni Lercker- Claudio Mazzini Industrie alimentari Novembre 2009 n.496 pp 46-1 Alessandra Bendini - Lorenzo Cerretani -Enrico Valli- Giovanni Lercker- Claudio Mazzini

Nel primo caso, nelle more della effettuazione della analisi, il procedimento penale è stato archiviato a seguito dell'intervento del legislatore europeo che ha inserito con Reg. Ue 61/2011 il parametro degli "alchil esteri" nel catalogo delle norme ufficiali di analisi, nel secondo caso invece la tecnica analitica unita alle verifiche sul campo e ad altre fonti di prova fu sufficiente a motivare l'ordinanza di sequestro da parte dell'autorità giudiziaria.

Appare opportuno citare un passaggio della sentenza della terza sezione penale del tribunale di Bari n. 5360/2015 chiamata a decidere su una istanza di riesame avverso un decreto di convalida di alcune misure cautelari reali eseguite nel dicembre 2015 presso alcune ditte del comparto oleario, nella quale si contestava la non ufficialità della tecnica del DNA utilizzata dalla autorità giudiziaria al fine di verificare la corretta origine geografica dei lotti sequestrati.<sup>6</sup>

*Non sarebbe certo il primo caso, si legge nella sentenza, che l'interpretazione giurisprudenziale si farebbe carico di verificare la valenza di un metodo scientifico di accertamento di dati fattuali (si pensi, a titolo meramente esemplificativo, al vasto filone interpretativo sviluppatosi sulla comparazione dei rilievi dattiloscopici) anche prima ed a prescindere da interventi legislativi sullo stesso punto.*

Ed è per questo motivo che la citata Commissione per l'elaborazione di proposte di intervento sulla riforma dei reati in materia agroalimentare, suggeriva, "partendo dal recepimento di un orientamento giurisprudenziale che decreta l'irrilevanza di nullità di analisi di alimenti effettuate con metodi "non ufficiali", di prevedere - onde evitare incertezze applicativo-esegetiche - che gli esiti sperimentali siano liberamente valutabili dal giudice come prove atipiche (del pari, ad es., al riconoscimento fotografico), ai sensi dell'art. 189 c.p.p.

Al riguardo è dello stesso avviso il legislatore europeo che nel riordinare la materia dei controlli ufficiali in tema di analisi chimico fisiche, qualche anno più tardi, ha previsto con l'art.34 del regolamento UE 625/2017, che, in assenza di norme ufficiali dell'Unione nel contesto di controlli ufficiali e altre attività ufficiali, i laboratori ufficiali possono applicare a seconda della relativa idoneità per le esigenze specifiche di analisi, prova e diagnosi, metodi disponibili conformi a pertinenti norme o protocolli riconosciuti internazionalmente, o metodi conformi alle norme pertinenti definite a livello nazionale e se tali norme non esistono, metodi pertinenti sviluppati o raccomandati dai laboratori di riferimento dell'Unione europea e convalidati in base a protocolli scientifici accettati internazionalmente.

In conclusione, alla luce della nuova disciplina del diritto europeo, si osserva la ineludibilità della riforma dell'art.189 c.p.p. al fine di rendere lo strumento investigativo più idoneo all'accertamento del reato e più adeguato alla modernità che l'evoluzione tecnologica richiede senza, tuttavia, modificarne la *ratio* sottesa, ovvero di acquisire la prova atipica quando questa risulti idonea ad assicurare l'accertamento dei fatti senza pregiudicare la libertà morale della persona, così come proposto nell'articolato del disegno di legge C. 823-1004

Col. Amedeo De Franceschi

Roma, 21 giugno 2023

---

<sup>6</sup> *Il test del DNA sugli oli di oliva ha passato la fase sperimentale. Ormai è realtà* di Luciana Baldoni, Roberto Mariotti, Nicolò Cultrera. Teatro Naturale 5 febbraio 2016