

AGROMAFIE E AGROPIRATERIA

LA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA ED ECONOMICA NEL COMPARTO AGRO-ALIMENTARE

ANALISI E AZIONI DI CONTRASTO



Maurizio DELLI SANTI

*Colonnello dei Carabinieri Maurizio della Santi SFP
ufficiale superiore addetto
al Ministero dello Sviluppo Economico*

1. Premessa: l'incidenza delle agromafie nel sistema agro-alimentare

Il fenomeno degli illeciti in agricoltura specificamente legati ai contesti di criminalità organizzata - inteso comunemente nel termine di “agromafie”⁽¹⁾ -

(1) - “Termine usato per indicare il peso della criminalità organizzata di tipo mafioso nel settore agricolo-pastorale e in generale enogastronomico. Il controllo si esplica sia nelle fasi produttive, sia in quelle destinate alle intermediazioni e al trasporto, fino alla commercializzazione...”, AA.VV. *Dizionario enciclopedico delle mafie in Italia*, a cura di C. CAMARCA, 2013, pag. 33.; *Agromafie*, di M. Rizzo, in *DIZIONARIO ENCICLOPEDICO DI MAFIE E ANTIMAFIA*, a cura di M. MARESO e L. PEPINO, 2013; cap. 14. *Agromafia in Ecomafia*, 2013, *Le storie e i numeri della criminalità ambientale*, Osservatorio Ambiente e Legalità-Legambiente, 2013.

investe ambiti complessi e articolati, ove il sistema mafioso originato nelle radici antiche delle mafie del latifondo, dei gabellieri e dell'abigeato si è da tempo rigenerato in forme di vera e propria criminalità economica⁽²⁾, ad opera di ben strutturati e invasivi gruppi di interesse con ramificazioni diffuse anche sul piano transnazionale. È attraverso queste forme di imprenditorialità criminale che viene assicurato innanzitutto il riciclaggio degli illeciti patrimoni che provengono dal traffico di stupefacenti, dal *racket* e dall'usura, ma vengono anche consolidate le nuove forme di controllo del territorio in cui i soggetti criminali sono veri e propri soggetti economici che operano con i metodi del condizionamento dei mercati e degli appalti, della corruzione dei pubblici funzionari, dello sfruttamento della manodopera clandestina e dell'accesso illecito ai finanziamenti europei e alle altre pubbliche sovvenzioni.

Gli interessi criminali sono rivolti anche alle forme di investimento nelle catene commerciali della grande distribuzione, nella ristorazione e nelle aree agro-turistiche, nella gestione dei circuiti illegali delle importazioni/esportazioni di prodotti agroalimentari sottratti alle indicazioni sull'origine e sulla tracciabilità, della macellazione e della panificazione clandestine, dello sfruttamento animale e del *doping* nelle corse dei cavalli, e lucrano anche - come purtroppo le cronache più recenti vanno evidenziando - sul ciclo dei rifiuti, non curandosi delle gravi conseguenze per il ciclo agro-alimentare, per l'ambiente e la salute di tutti noi e delle future generazioni.

Su queste dimensioni non è facile delineare compiutamente il valore economico dell'illecito atteso che si tratta per lo più di ambiti di economia sommersa e tuttavia vale evidenziare quanto è stato stimato più recentemente da autorevoli studi di settore: il fatturato illegale delle agromafie risulterebbe ammontare a circa 14 miliardi di euro, con un *trend* in aumento rispetto ai 12,5 miliardi rilevati nel 2011⁽³⁾.

(2) - Sulle teorie da cui hanno avuto origine le riflessioni sul tema della criminalità economica: *White-Collar Crime. A 20th Century Crisis*, di A. BEQUAI, 1978; *Il crimine dei colletti bianchi*, di E. H. SUTHERLAND, 1983; *La criminalità economica*, di P. MARTUCCI, 2006. Per gli approcci più recenti e innovativi, tra gli altri, *The economics of crime*, BENSON e ZIMMERMANN, 2010; *Lessons from the economics of crime*, COOK, MACHIN, MARIE e MASTROBUONI, 2013; *Gli investimenti delle mafie*, STUDI TRANSCRIME UNIVERSITÀ CATTOLICA, 2013.

(3) - *Agromafie. 2° Rapporto sui crimini agroalimentari in Italia*, Eurispes-Coldiretti, 2013.

2. Lo scenario degli interessi criminali

Scorrendo i più recenti rapporti istituzionali delle Forze di Polizia, della Magistratura⁽⁴⁾ e delle varie indagini ministeriali⁽⁵⁾ e parlamentari⁽⁶⁾, lo scenario dei molteplici e diffusi interessi criminali nell'agricoltura in cui sono protagonisti attivi sodalizi mafiosi è dunque vasto e poliedrico. In questa sede ci limitiamo a tracciare una casistica che vuole essere indicativa dei vari livelli di interessi e solo delle evidenze più recenti accertate nelle sedi giudiziarie, un panorama criminale che pertanto non è esaustivo rispetto al più ampio quadro di interessi che la criminalità organizzata mira a perseguire nell'agricoltura e negli altri settori collegati:

a. Il condizionamento nei mercati. Come efficacemente evidenziato nelle Relazioni della Direzione Nazionale Antimafia, la struttura commerciale della filiera agroalimentare in alcune realtà territoriali è stata condizionata da organizzazioni criminali che hanno assunto il controllo dei mercati - emblematiche sono le vicende giudiziarie relative ai mercati generali di Fondi (LT), di Vittoria (RG) e di Gela (CL) - in particolare imponendo assunzioni, specifiche produzioni, aziende di trasporto, flussi commerciali o incidendo direttamente sul sistema dei prezzi anche con vere e proprie forme estorsive e favorendo la commercializzazione - in specie nel settore dell'ortofrutta, in quello ittico e delle carni - di produzioni importate e falsamente vendute come produzioni nazionali. Singolare in questi contesti è anche il livello delle intese trasversali raggiunte, vere e proprie joint venture realizzate da famiglie mafiose, 'ndranghetiste e camorriste per definire i loro ambiti di influenza su prodotti alimentari specifici, sulla manodopera, sui trasporti e sulle forniture del *packaging*;

(4) - Tra i contributi di rilievo si segnalano: *Criminalità organizzata nel settore agricolo* del Cons. Maurizio DE LUCIA, e *La contraffazione nel settore agro-alimentare* del Cons. Filippo BEATRICE in *RELAZIONE ANNUALE DELLA DIREZIONE NAZIONALE ANTIMAFIA*, 2013.

(5) - Tra gli atti più recenti si segnala: *Per una moderna politica antimafia. Analisi del fenomeno e proposte di intervento e riforma*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2013, riferiti al Rapporto della Commissione per l'elaborazione di proposte per la lotta, anche patrimoniale, alla criminalità costituita dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri il 7 giugno 2013.

(6) - Atti relativi alla Indagine conoscitiva sulla situazione del sistema agroalimentare, con particolare riferimento ai fenomeni di illegalità - XVI Commissione Agricoltura della Camera dei Deputati, 2012; Azione antifrode e tutela della legalità nel comparto agroalimentare - Audizione del Comando Carabinieri Politiche Agricole e Alimentari, INEA, 2012.

b. Il circuito dell'illegalità "d'affari". La rilevanza economica e sociale dei finanziamenti dell'Unione Europea - per l'Italia pari a circa 6 mld/eu anni negli aiuti della sola Politica Agricola Comune - e delle altre sovvenzioni pubbliche al comparto continua a registrare l'interesse di gruppi criminali ben strutturati, con vertici e organizzazioni di base ramificati in circuiti affaristico-criminali, il cui disegno strategico è compiutamente finalizzato ad individuare - anche attraverso "prestanomi" e sistemi corruttivi di pubblici funzionari⁽⁷⁾ - nuove modalità per intercettare le illecite erogazioni UE, lucrare sulla manodopera clandestina e perpetrare le truffe all'INPS e le evasioni all'IVA, in un quadro complessivo di illegalità economico-finanziaria che espone l'Italia anche a gravi ripercussioni sul piano dei rapporti con l'UE, ove il nostro Paese continua ad evidenziarsi per l'incidenza di condotte fraudolente ai danni degli interessi finanziari dell'Unione;

c. Il controllo dei centri commerciali, della logistica e della compartecipazione societaria. Il rafforzamento del profilo economico e finanziario dei gruppi "criminali storici" vede un continuo inserimento di elementi contigui ai sodalizi nella gestione e/o nella struttura societaria di imprese che riguardano sempre più frequentemente il comparto agroalimentare, specie con riferimento ai circuiti della commercializzazione e della logistica dei trasporti. A riguardo va sottolineato che il comparto agroalimentare è strettamente collegato anche agli importanti circuiti della grande distribuzione organizzata e comprende il settore ittico, ambiti in cui si sono evidenziati casi specifici di connessioni con la criminalità organizzata che ha tra gli obiettivi della propria azione strategica ovviamente l'individuazione di nuovi e più diffusi canali di riciclaggio, nella duplice forma del *money laundering*, ovvero del tradizionale "lavaggio" di capitali illeciti, ma anche del nuovo *money dirtying*, in cui capitali "leciti" possono sostenere imprese legate a gruppi criminali ben dissimulati;

d. Il mercato illegale degli "agrofarmaci". Proprio una recente attività investigativa, condotta dai Nuclei Antifrodi Carabinieri con la Direzione Distrettuale Antimafia di Napoli ed in collaborazione con Interpol, ha individuato un circuito

(7) - Per un'analisi più specifica sui sistemi corruttivi che condizionano le pubbliche amministrazioni e il libero mercato, si rinvia alla recente Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione - Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, Bruxelles, 3 febbraio 2014.

illegale di agrofarmaci contraffatti e di provenienza furtiva riconducibile ad un gruppo criminale contiguo ai contesti della criminalità organizzata campana - ben strutturato e con collegamenti internazionali - che era riuscito ad inserire sul mercato ingenti quantitativi di agrofarmaci contraffatti e irregolari, potenzialmente gravemente nocivi per la salute e per l'ambiente perchè realizzati con procedimenti non soggetti ai previsti controlli;

e. Il ciclo illegale dei rifiuti, della cementificazione e delle "energie alternative".

Si tratta del settore che in questo momento storico vede un'attenzione massima dell'Arma dei Carabinieri, che - in piena sinergia con le altre autorità di riferimento, *in primis* l'Autorità Giudiziaria - sta proseguendo nell'importante azione di monitoraggio nella "Terra dei fuochi" e negli altri contesti territoriali interessati al rischio ambientale⁽⁸⁾.

Da tale scenario emerge sempre più chiaro il quadro degli interessi che la criminalità organizzata ha rivolto al *business* del riciclaggio dei rifiuti tossici, con tutto ciò che ne consegue per il rischio di contaminazione da diossina e da altre sostanze nocive che possono riguardare anche gli allevamenti e le produzioni agricole. E l'interesse criminale nel settore ambientale vede anche altre iniziative che hanno sottratto vaste aree agricole con la cementificazione selvaggia e con manovre speculative sulle cosiddette "energie rinnovabili" legate all'agricoltura, quali i sistemi fotovoltaico, eolico e delle biomasse per i rilevanti incentivi economici previsti per il settore. Sul punto vale ricordare che la nuova PAC, la Politica Agricola Comune dell'UE programmata per il periodo 2014-2020, per iniziativa dell'Italia sembra orientata comunque a porre un limite a tali incentivi per più ragionevoli scelte di sostegno effettivo alla terra destinata alla produzione agricola.

(8) - Vds. Decreto Legge 10 dicembre 2013, n. 136: Disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate, in atto in fase di conversione. L'attività di ricerca scientifica è sempre più sensibilmente rivolta a documentare il grado di rischio epidemiologico nelle aree interessate alla presenza di depositi incontrollati e al trattamento dei rifiuti: sul punto si richiamano le attività di ricerca del Ministero della Salute-ISS in Progetto Sentieri - "Studio Epidemiologico Nazionale dei Territori e degli Insediamenti Esposti a Rischio da Inquinamento", Epidemiol Prev 2011, e Progetti CCM 2010 "Salute e rifiuti: ricerca, sanità pubblica e comunicazione", atti del convegno del 6 febbraio 2014.

Con riferimento alla estensione territoriale del fenomeno delle agromafie è altrettanto noto come i sodalizi criminali “storici”, che si sono evoluti nei termini indicati di criminalità economica anche nel settore agroalimentare, ormai non interessano solo i territori meridionali, ma riguardano pure le aree del Centro e del Nord Italia ove le consorterie mafiose si sono da tempo insinuate nel tessuto economico attraverso un fitto intreccio di interessi tra comitati d'affari locali e famiglie mafiose siciliane, clan camorristici e 'ndrangheta calabrese.

Il “modello economico-criminale” è stato dunque replicato come ben delineato in diversi riscontri investigativi: anche in questi casi si va dall'accaparramento dei terreni e della manodopera agricola al controllo della produzione, dal trasporto su gomma allo stoccaggio della merce, dall'intermediazione commerciale alla fissazione dei prezzi, fino ad arrivare agli ingenti investimenti destinati all'acquisto di supermercati o centri commerciali in cui possono trovare ambito privilegiato di impiego i proventi illeciti, anche in termini di riciclaggio.

E per avere un'idea della ramificazione territoriale conseguita anche in contesti territoriali sinora incontaminati oltre che del livello economico raggiunto da tali organizzazioni, vale ricordare che tra i principali beni sottratti al circuito illegale dall'Agenzia nazionale dei beni sequestrati e confiscati figura in provincia di Siena un'azienda faunistica-venatoria stimata per un valore complessivo sul mercato di circa venti milioni di euro e comprensiva di ottocento ettari e dodici casolari⁽⁹⁾.

3. Gli strumenti normativi per l'azione di contrasto

Pur in un quadro così complesso ed articolato della incidenza criminale

(9) - Nell'ambito delle tipologie di immobili in gestione all'Agenzia nazionale dei beni sequestrati e confiscati, il 20 % è costituito da terreni agricoli, il 36 % da strutture industriali e commerciali, fabbricati di varia natura, terreni edificabili e terreni con fabbricati rurali, e il 54 % da abitazioni e pertinenze; rif. Per una moderna politica antimafia. Analisi del fenomeno e proposte di intervento e riforma PCM, cit. pag. 56.

sulla filiera agroalimentare, deve tuttavia evidenziarsi che per contrastarla l'ordinamento giuridico nazionale ha comunque apprestato una serie di misure particolarmente incisive che tra l'altro non si rinvencono in altri Paesi. Basta fare riferimento all'impianto normativo della legislazione antimafia, incentrato non solo sulla fattispecie dell'art. 416 bis ma anche sui sistemi di aggressione ai patrimoni criminali consentiti dalle misure di prevenzione patrimoniale e dal sequestro preventivo ex art. 321 c.p.p., nonché alla "norma di chiusura" del sistema di tutela penale rispetto all'azione mafiosa prevista dall'aggravante del "metodo mafioso" ex art. 7 del D.L. 152/91.

Beninteso alcune criticità sono note con riferimento alla concreta applicabilità delle norme anche in relazione a controversi orientamenti giurisprudenziali⁽¹⁰⁾, e certamente i dati di esperienza degli organi di polizia pongono in evidenza una particolare specificità delle difficoltà investigative in tali contesti di criminalità agroalimentare.

Con riferimento specifico ai reati della frode in commercio (art. 515 c.p.), della vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine (art. 516 c.p.) e della contraffazione di indicazione geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari (art. 517 quater c.p.) le pene edittali finora non hanno consentito di intraprendere percorsi investigativi appropriati attraverso ad esempio le intercettazioni di conversazioni e di comunicazioni telefoniche, e ciò ha rappresentato un grave *vulnus* per l'accertamento di tali tipologie di reati che tra l'altro possono rappresentare reati-spia di un più complesso fenomeno criminale.

Tale criticità è stata tuttavia superata con la recente modifica⁽¹¹⁾ apportata all'art. 266 comma 1 c.p.p. che ora ha esteso l'applicabilità della disposizione sulle intercettazioni anche ai reati di cui agli artt. 515, 516 e 517 quater, circostanza che certamente costituisce un determinante punto di svolta nel perseguire un livello strategico dell'azione antifrode.

(10) - Circa le esigenze di adeguamento di tale normativa, anche con riferimento all'introduzione del reato di "autoriciclaggio", si richiamano le "proposte di intervento" in *Per una moderna politica antimafia. Analisi del fenomeno e proposte di intervento e riforma PCM*, cit.

(11) - Si tratta della previsione dell'art. 14 della L. 14 febbraio 2013, n. 9: Norme sulla qualità e la trasparenza della filiera degli oli di oliva vergini (cosiddetta Legge "Salva-Olio", in vigore dal 1° febbraio 2013) che ha introdotto la lettera f-ter all'art. 266, comma 1, c.p.p.

In tale quadro vale sottolineare che probabilmente su questo percorso possono essere compiuti altri passi avanti per rendere più efficaci gli strumenti investigativi a disposizione; a titolo di esempio, va rilevato che l'art. 51, comma 3-bis, c.p.p. prevede la competenza della procura distrettuale antimafia, ed il conseguente coordinamento della procura nazionale antimafia, per il reato di associazione per delinquere finalizzata ai delitti c.d. di contraffazione riferiti ai prodotti industriali (artt. 473 e 474 c.p.), mentre la misura non è prevista per le frodi in commercio (515, 516 c.p.) e per la stessa contraffazione di prodotti alimentari a marchio di qualità protetto (art. 517 quater c.p.). Di contro l'art. 12 sexies del D.L. 306/92, convertito con la L. 356/92, consente il sequestro preventivo e la confisca per sproporzione in caso di condanna per associazione per delinquere (art. 416 c.p.) finalizzata anche ai reati di cui agli artt. 473, 474, 517 ter e 517 quater c.p.

Il tema tuttavia si presta ad altri approfondimenti derivati dai dati esperienza, in cui si evidenziano aspetti problematici riguardanti le particolari dinamiche operative per indagare su alcuni elementi fattuali che possono costituire segnali premonitori di un interesse della criminalità organizzata verso tali settori economici.

A titolo di esempio si può citare il caso della individuazione sulle linee produttive di una partita di prodotti agroalimentari privi della tracciabilità, e quindi con incerte attribuzioni sull'origine e sulla provenienza⁽¹²⁾.

Si coglie in tutta evidenza come l'irregolarità, sanzionata di per sé sul piano amministrativo⁽¹³⁾, può celare in realtà un contesto illegale più invasivo, in cui potrebbe delinearsi un traffico internazionale di prodotti importati dall'estero sottratti in alcuni casi alle analisi delle autorità sanitarie e ai controlli doganali,

(12) - La casistica può riguardare prodotti ortofrutticoli in una industria conserviera, paste alimentari, o anche linee di produttive di vino, olio extravergine d'oliva, di trasformazione di formaggi, prodotti ittici etc.

(13) - La normativa di riferimento è l'art. 18 del Regolamento CE 178/2002, "Rintracciabilità", recepita nell'ordinamento nazionale dall'art. 2 del D.Lgs. 190/2006 che prevede la sanzione amministrativa pecuniaria da 750 euro a 4500 euro. È di tutta evidenza la scarsa deterrenza della previsione di fronte ai larghi margini di profitto che una condotta illecita di tal genere può determinare ad esempio sui flussi di *import-export*, e ai connessi aspetti di rischio per la "sicurezza alimentare".

oppure regolarmente importati ma successivamente destinati ad una falsa attribuzione del *Made in Italy* o di un marchio di qualità. Rispetto a tale scenario, le difficoltà investigative sono considerevoli perché la mancanza di tracciabilità, accertata peraltro in fasi anteriori alla commercializzazione, non costituisce di per sé condotta perseguibile penalmente sul piano degli artt. 515, 516 e 517 quater c.p., anche nella considerazione che per tali fattispecie di reato è previsto l'elemento costitutivo della "vendita" o della "consegna all'acquirente", e non sempre è concretamente configurabile la perseguibilità per il tentativo⁽¹⁴⁾.

Su tali aspetti sono perciò evidenti difficoltà nella possibilità di intraprendere attività complesse di indagini, a fronte delle quali è necessario ricorrere ad altre modalità di acquisizione di elementi informativi per esplorare l'ipotesi investigativa che comunque va verificata caso per caso. Sul punto sarebbe perciò auspicabile una riflessione sulla possibilità di anticipare la soglia dell'indagine penale per tali specifici contesti di illegalità del comparto agroalimentare che vanno caratterizzandosi in forme sempre più diffuse e strutturate.

Nondimeno per tali situazioni è avvertita anche l'esigenza di avvalersi di apparati tecnologici e laboratori più moderni e articolati sul territorio e strettamente funzionali alle indagini di polizia giudiziaria in tali specifici contesti. In merito è forse il caso di avviare anche una riflessione sulla semplificazione dei controlli, specie con riferimento alle fasi di campionamento e di analisi che occorrerebbe rendere più diffuse e speditive, e sulle pene edittali che non superano la soglia dei due anni di reclusione attualmente previsti per le frodi in campo alimentare: è un limite che certamente non appare costituire un concreto deterrente per chi persegue interessi criminali con forti prospettive di profitti, come non rappresentano certo un deterrente altre aggirabili sanzioni amministrative sulle pratiche commerciali ingannevoli, che invece hanno un grave *vulnus* sulla fiducia dei consumatori e richiederebbero maggiore rigore a loro tutela.

(14) - "(...) Occorrerebbe che la condotta del soggetto agente, idonea e diretta in modo non equivoco a consegnare alla potenziale clientela un prodotto diverso da quello legittimamente atteso, abbia comunque determinato l'inizio di un rapporto concreto e di una trattativa fra il medesimo ed un determinato acquirente", in *Manuale di diritto penale* - parte Speciale - Tomo II, di R. GAROFALI, 2013, pag. 204; ivi, per i diversi orientamenti giurisprudenziali.

Altri aspetti problematici del quadro normativo di riferimento possono riguardare, in sintesi:

a. la configurazione del reato dell'art. 316 ter c.p. (indebita percezione di erogazioni ai danni dello Stato): con una pena edittale attenuata, la reclusione da sei mesi e tre anni, la norma consente di fatto in molti casi di eludere la più incisiva previsione dell'art. 640 bis c.p. (truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche), che più adeguatamente sanziona con la reclusione da uno a sei anni le insidiose condotte criminali che lucrano sulla indebita percezione di finanziamenti UE, causando rilevanti ripercussioni sulle regole di mercato e nei rapporti con le Istituzioni europee;

b. l'applicabilità in concreto del D. Lgs. 8 giugno 2001, n. 231, (Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni): le previste misure interdittive sull'attività d'impresa potrebbero effettivamente rappresentare elementi dissuasivi per una più incisiva azione di contrasto ai contesti di criminalità economica, se vengono messe concretamente "in sistema" con gli altri strumenti di indagine e sviluppate anche con riferimento al ruolo che ope legis debbono svolgere le organizzazioni di produttori, i consorzi di tutela e gli organismi di vigilanza e certificazione nel sistema agroalimentare⁽¹⁵⁾;

c. l'incidenza e i diversi orientamenti sull'art. 24 del Codice Doganale Europeo, Regolamento del Consiglio n. 2913/92, sulle nozioni di "origine non preferenziale delle merci" e "trasformazione o lavorazione sostanziale" previste per la definizione del "Made in": alcuni attori del comparto sostengono una rigorosa individuazione del luogo di origine del prodotto quale elemento identificativo del "made in" e della tipicità che deve caratterizzare un prodotto alimentare; altre componenti, legate per lo più all'industria alimentare, sostengono invece il valore della "trasformazione" conferita al prodotto alimentare che pertanto, come qualunque altro prodotto industriale, pur provenendo dall'estero può essere etichettato *made in Italy* ove sia interessato ad un processo di "lavorazione sostanziale" in uno stabilimento produttivo italiano, come previsto dal

(15) - Sul punto si rinvia a: *Reati agroalimentari: attività di vigilanza e responsabilità amministrativa in Agromafie - 1° Rapporto sui crimini agroalimentari in Italia*, Eurispes - Coldiretti, 2011, pagg. 143 e ss.

Codice Doganale Europeo⁽¹⁶⁾.

4. Le nuove forme di aggressione al comparto agro-alimentare: l'agropirateria

L'analisi appena compiuta delinea dunque uno scenario articolato in cui tanti e diversi possono essere i riferimenti ai settori che vedono la criminalità organizzata insinuarsi nelle fasi cruciali del sistema agroalimentare. Sul punto è però necessario avere un quadro d'insieme dell'offensività del sistema illegale che mina le fondamenta del comparto agro-alimentare considerato nel suo complesso, in cui certamente alcuni fenomeni sono disgiunti perchè non sempre connessi ad ambiti delle organizzazioni criminali c.d. "tradizionali" - questo è bene chiarirlo - ma ciò nondimeno sono egualmente strutturati ed invasivi, con collusive ramificazioni negli apparati pubblici, nei sistemi bancari e finanziari oltre che nei collegamenti internazionali, ambiti che è necessario ancora esplorare in termini più incisivi e sistematici anche sotto il profilo degli studi sociali e dell'approccio investigativo.

Su questi temi è opportuno sottolineare che si va sempre più incisivamente sviluppando un filone criminologico che, partendo dall'esame della letteratura in materia di criminalità economica e passando per lo studio di casi e l'analisi di tendenze, propone una categoria di "criminalità economica organizzata" che comprende, da un lato, le forme di criminalità economica perpetrate dai criminali organizzati tradizionali e, dall'altro lato, quelle espressioni di "criminalità dei colletti bianchi" che si sviluppano con modalità organizzate.

(16) - Anche per tali ragioni si sostiene lo sviluppo delle produzioni DOP/IGP/STG che consentono di individuare nei disciplinari di produzione regole più cogenti sulla tipicità dei prodotti, che di norma è strettamente correlata ad una precisa tradizione e vocazione territoriale. Per i profili giuridici sul "*made in*", v. anche: *Fatto in Italia? No, Made in Italy*, di D. MAININI, 2011 e *Cibo criminale*, di M. MONTI e L. PONZI, 2013, ove peraltro si fa riferimento all'esito di una vicenda processuale, originata da un'attività d'indagine dei Nuclei Antifrodi Carabinieri, conclusasi con una sentenza di condanna in I grado per frode nei confronti di un imprenditore che aveva etichettato *Made in Italy* pomodoro "concentrato" importato dalla Cina, sottoposto ad un processo di lavorazione in Italia tuttavia non risultato "sostanziale".

In tali nuovi contesti di studi sociali e giuridici vengono pertanto esaminate anche le implicazioni di *policy* che derivano dal riconoscimento di questa categoria concettuale, che includono misure penali ed extra-penali muovendo dall'idea di attaccare la matrice organizzativa, cuore della criminalità economica organizzata⁽¹⁷⁾.

Ed è per tali ragioni che in questo momento storico va posta particolare attenzione all'azione di contrasto all'agropirateria, cui in parte si è fatto già cenno, ovvero alle nuove tipologie delle frodi alimentari che si caratterizzano, in forma diffusa e strutturata, non tanto per le forme di "sofisticazione"⁽¹⁸⁾ - che pure continuano a registrare una significativa incidenza - quanto piuttosto per la contraffazione⁽¹⁹⁾ e la falsa evocazione dei prodotti di qualità e per le altre pratiche commerciali ingannevoli che violano le norme sui marchi DOP/IGP/STG⁽²⁰⁾ e Biologico⁽²¹⁾, sul "*Made in*", sulla etichettatura e sulla

(17) - Si veda sul punto: *La criminalità economica organizzata, Le dinamiche dei fenomeni, una nuova categoria concettuale e le sue implicazioni di policy*, di A. DI NICOLA, Transcrime, 2013.

(18) - Il termine risulta coniato con riferimento allo scandalo dell'adulterazione del pane in Gran Bretagna, che portò nel 1860 all'*Adulteration of Food Act*; la vicenda è citata nell'ottavo capitolo del primo libro del Capitale (1867) di Carlo Marx, che fa riferimento all'uso dei termini in inglese *to sophisticate/sophisticated* per richiamare la capacità di affabulare propria della "sofistica" greca ("E infatti questa specie di 'sofistica' sa far nero del bianco e bianco del nero, meglio di Protagora..."), *Viaggio attraverso le frodi alimentari*, G. NEBBIA, 1983.

(19) - Sulla connotazione criminale sempre più invasiva dei fenomeni di contraffazione, in particolare nel comparto agroalimentare, si richiamano: *Indagine conoscitiva sulla situazione del sistema agroalimentare*, cit.; e *Relazione sulla contraffazione nel settore agroalimentare* - relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione e della pirateria in campo commerciale (Doc. XXII-bis N.2) XVI Legislatura, 2011.

(20) - Su un totale di 1209 "iscrizioni" dei prodotti a Denominazione di Origine Protetta, Identificazione Geografica Protetta, Specialità Tradizionale Garantita, 15 riguardano Paesi extra Ue (Cina 10, India 1, Colombia 1, Andorra 1, Thailandia 1, Vietnam 1), ben 261 (158 Dop, 101 Igp, 2 Stg) riguardano l'Italia, che è leader nel settore e precede la Francia con 208 iscrizioni e la Spagna che ne conta 171. Seguono il Portogallo con 123 prodotti e la Grecia con 100, 95 la Germania, 51 la Gran Bretagna, etc. rif. 11° Rapporto 2013 sulle produzioni agroalimentari italiane Dop, Igp, Stg, a cura di Fondazione Qualivita-ISMEA. La normativa, precedentemente disciplinata dai Reg. CE 509 e 510 del 2006, è ora modificata dal Regolamento UE 1151/2012.

(21) - Regolamenti UE 834/2007, 889/2008, 203/2012 e 392/2013, rif. *Il sistema di controllo dei prodotti biologici in Italia*, INEA, 2013.

tracciabilità dei prodotti agroalimentari⁽²²⁾.

Si tratta di comportamenti che talvolta vengono sottovalutati nel loro effettivo disvalore mentre dovrebbe essere già di per sé fortemente indicativo nella sua offensività il crescente interesse di gruppi criminali organizzati che gestiscono il circuito illegale dei prodotti importati dall'estero "nazionalizzati" con false etichette o alterazioni della tracciabilità nella rete di commercializzazione. Pertanto, al di là dei fenomeni contigui alla criminalità organizzata "tradizionale", occorre maturare maggiore consapevolezza che questo sistema fraudolento sull'origine, sull'etichettatura e sulla tracciabilità dei prodotti è largamente invasivo perché mina gravemente la credibilità di un sistema produttivo e la fiducia che il consumatore globale continua a nutrire nei confronti del nostro modello agro-alimentare⁽²³⁾.

E vi è anche un altro aspetto da considerare: la quantificazione di questa economia sommersa nel mercato globale. Recenti studi di settore arrivano a quantificare il flusso illegale del Falso *made in Italy* alimentare sul mercato globale in circa sessanta miliardi di euro, pari al doppio del fatturato nazionale dell'export agroalimentare: siamo certamente di fronte ad un volume d'affari che sottrae grandi potenzialità alle nostre produzioni nazionali, pregiudica seriamente opportunità economiche ed occupazionali e va ad incidere sulla effettiva rappresentazione della qualità del *Made in Italy*⁽²⁴⁾.

Su questo fronte la linea d'azione che il Comando Carabinieri Politiche Agricole e Alimentari ha deciso di intraprendere è stata rivolta a rafforzare l'azione di verifica sul piano interno con programmi di "controlli straordinari"

(22) - Tra le "fonti aperte" che più recentemente hanno tracciato un quadro dei principali fenomeni riguardanti le frodi alimentari si segnalano: *Cibo criminale* cit.; *Pane e bugie*, di D. BRESSANINI, 2013; *Le bugie nel carrello*, 2013; Agromafie. 2° Rapporto sui crimini agroalimentari in Italia 2013, Eurispes-Coldiretti cit.; cap.14, Agromafia in Ecomafia 2013 - *Le storie e i numeri della criminalità ambientale*, cit.; *Italia a tavola*, 2013-X Rapporto sulla sicurezza alimentare a cura del Movimento Difesa del Cittadino e Legambiente, 2013; Rapporto sulle frodi agroalimentari in Italia FareAmbiente 2013.

(23) - Per uno sguardo ai temi più controversi sulle dinamiche globali nei rischi per l'alimentazione, vedi: *Il veleno nel piatto*, di M.M. ROBIN, 2012, e sui nuovi modelli economico-sociali dell'agricoltura e della cultura alimentare, vedi: *Terra madre. Come non farsi mangiare dal cibo*, di C. PETRINI, 2009.

(24) - v. nota 19.

sulla filiera, affinché le condotte fraudolente di pochi ma agguerriti operatori nazionali disonesti non compromettano l'immagine internazionale del nostro *Made in Italy*; in tale ambito, l'azione dei Nuclei Antifrode Carabinieri ha visto un deciso potenziamento degli interventi che sono efficacemente sviluppati mettendo in sistema gli accertamenti sulla corretta destinazione dei finanziamenti UE con l'azione di contrasto alle frodi agroalimentari, secondo una mirata pianificazione operativa, incentrata su "analisi di rischio" e "progetti investigativi" dedicati. L'azione di contrasto è quindi frutto di un'approfondita valutazione degli elementi informativi variamente acquisiti sul territorio dai vari Enti di riferimento del comparto, e soprattutto si avvale dell'importante analisi dei flussi di import-export del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e dell'Agenzia delle Dogane, in un quadro di sempre più spinta e condivisa collaborazione inter-istituzionale.

5. I progetti di *international law enforcement*

La connotazione transnazionale⁽²⁵⁾ dei fenomeni legati alla contraffazione nelle frodi alimentari ha quindi imposto di sviluppare nuove iniziative sulla rete di cooperazione internazionale di polizia: il "Falso *Made in Italy* all'estero" - quando questo si configura concretamente nella maggior parte dei casi come vera e propria condotta fraudolenta - va contrastato anche con gli strumenti

(25) - Una delle condizioni per qualificare il reato "transnazionale" è che esso, ancorché sia commesso in uno Stato, deve determinare comunque effetti in un altro Stato ("è commesso in uno Stato ma ha effetti sostanziali in un altro Stato", art. 3 c. 2 Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale): è il caso del "falso *made in Italy*" all'estero, dove la condotta criminale, la contraffazione, è per lo più tutta compiuta e perfezionata in uno Stato estero, ma per l'Italia produce effetti deleteri in termini di concorrenza sleale per le imprese nazionali e di sottrazione di risorse occupazionali. Va tuttavia precisato che la Convenzione contro il crimine organizzato transnazionale si applica per i reati gravi (art.2), intesi come quelli sanzionati con una pena massima di almeno quattro anni, e con riferimenti a condotte poste in essere da gruppi criminali organizzati. v. Legge 16 marzo 2006, n. 146 Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 e il 31 maggio 2001. (GU n. 85 del 11 aprile 2006, Suppl. Ordinario n. 91). Sul tema: *La ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale*, in *RIVISTA DI POLIZIA*, VIII-IX, 2006.

propri del diritto penale internazionale, e non più sul solo piano delle intese commerciali negli accordi di libero scambio.

Per altro il recente principio della *protezione ex officio* affermato in ambito UE - per iniziativa proprio dell'Italia - con il Regolamento 1151/2012⁽²⁶⁾ apre a nuovi ambiti di intervento in questo senso, perché finalmente gli Stati sono obbligati ad adottare misure adeguate per la tutela dei marchi di qualità a denominazione di origine, a prescindere dall'azione individuale che la singola azienda nazionale, tra tante difficoltà, potrà comunque sostenere sul piano della tutela commerciale. E in questo contesto il Comando Carabinieri Politiche Agricole e Alimentari ha già individuato nuove procedure di attivazione delle reti Interpol e Olaf (l'Agenzia europea per la lotta alle frodi a tutela degli interessi finanziari dell'Unione): si è infatti ritenuto di dare una lettura più attuale alla Convenzione sulla protezione degli interessi finanziari delle Comunità Europee, nota come Convenzione PIF del 26 luglio 1995, e soprattutto alla più recente Decisione del Consiglio dell'Unione Europea del 6 aprile 2009 che ha istituito Europol ed ha individuato tra le forme di criminalità gravi da perseguire le truffe e le frodi, e, testualmente, anche la contraffazione e la pirateria in materia di prodotti industriali.

È stata quindi richiamata l'attenzione della rete di cooperazione internazionale di polizia sui progetti investigativi e sui modelli operativi adottati dal Comando Carabinieri Politiche Agricole e Alimentari e specificamente rivolti alla lotta alla contraffazione e alla falsa evocazione dei prodotti agroalimentari, che sono certamente una specificità nel contesto europeo ed internazionale ove i controlli nel settore agroalimentare sono per lo più affidati ad agenzie che non hanno funzioni di polizia.

Ed il primo significativo risultato su questa linea si è registrato nell'estate 2013: per la prima volta sulla base di una circostanziata segnalazione presentata alla rete Interpol, il Regno Unito ha notificato di avere bloccato il commercio illegale dei c.d. Wine-kit, prodotti realizzati con estratti concentrati solubili in acqua che evocano i grandi vini nazionali a marchio di qualità ma che certamente nulla hanno a che vedere con il vino della nostra tradizione alimentare conosciuta in tutto il mondo.

(26) - Regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari.

Si tratta certo di un primo risultato, ma la strada è ormai tracciata e il modello di cooperazione attivato potrà essere esteso anche ad altri casi su cui si sta operando, anche in collaborazione - ed è importante sottolinearlo - con i principali Consorzi di Tutela e le Organizzazioni di produttori con cui sono stati intrapresi stabili rapporti di collaborazione.

Su questo percorso il Comando Carabinieri Politiche Agricole e Alimentari in seno al Consiglio Nazionale Anticontraffazione⁽²⁷⁾ ha individuato un'altra azione strategica a livello internazionale per un più incisivo programma di *law enforcement*: attualmente la protezione delle produzioni agroalimentari è fortemente garantita nell'ordinamento italiano con le previsioni dell'art. 515 (frode in commercio) e del più recente art. 517 quater (contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origini dei prodotti alimentari) del Codice penale, mentre in altri Paesi non esistono analoghe norme e strumenti giuridici appropriati che consentano una incisiva protezione sul piano della tutela penale. Da qui deriva, ad esempio, il regime di "franchigia" internazionale che non consente di intervenire incisivamente all'estero - specie al di fuori dell'Unione Europea - per contrastare il dilagante fenomeno del "Falso *Made in Italy*" alimentare⁽²⁸⁾.

(27) - Il Consiglio Nazionale Anticontraffazione (CNAC) è l'organismo interministeriale con funzioni di indirizzo, impulso e coordinamento strategico delle iniziative intraprese da ogni amministrazione in materia di lotta alla contraffazione. Istituito presso il Ministero dello Sviluppo Economico ai sensi dell'art. 145 del Codice di Proprietà Industriale e della legge 23 luglio 2009 n. 99 è presieduto dal Ministro dello Sviluppo Economico, ed è stato formalmente insediato il 22 dicembre 2010 alla presenza dei rappresentanti di altri dieci ministeri e dell'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), che partecipano al CNAC in qualità di Membri. Con decreto del 21 gennaio 2011, il Ministro dello Sviluppo Economico ha delegato a presiedere il Consiglio Nazionale Anticontraffazione l'avv. Daniela Mainini. La Presidenza è supportata da una Commissione di Esperti Giuridici (9), specialisti in materia di difesa della Proprietà Intellettuale e lotta alla contraffazione, da due Commissioni Consultive Permanenti, una delle Forze dell'Ordine (Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza, Polizie Municipali, Polizia Postale, Corpo Forestale, Agenzie delle Dogane), l'altra delle forze produttive e dei Consumatori (Confederazione Italiana Agricoltori, Coldiretti, Confagricoltura, Confartigianato, Confapi, Confcommercio, Confesercenti, Confindustria, CNA, Unioncamere, CNCU-Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti), nonché da 13 Commissioni Consultive Tematiche, in cui è ricompresa quella sul comparto agro-alimentare.

(28) - Sul tema: *Fatto in Italia? No, Made in Italy*, D. MAININI, cit.; *Analisi giuridica del fenomeno "Italian sounding" negli USA*, a cura dell'*Italian Trade Commision Trade Promotion*, del Consolato Generale d'Italia a New York, 2011.

L'obiettivo è dunque quello di armonizzare le normative nazionali e rafforzare la cooperazione internazionale di polizia nel settore con una Convenzione Internazionale per la Lotta contro la Contraffazione e la falsa evocazione dei marchi dei prodotti agroalimentari, che potrà diffondere una sensibilità e un *corpus juris* comune per garantire una tutela penale internazionale dalla contraffazione alimentare⁽²⁹⁾.

Anche con questo strumento l'Italia - che ha il maggior patrimonio di "bio e agro diversità" d'Europa, con il primato dei 261 prodotti DOP/IGP/STG, degli oltre cinquecento vini a denominazione d'origine e con la rilevante produzione anche nel marchio "Biologico" - può senz'altro svolgere un ruolo guida nell'Unione Europea e nel mondo per la valorizzazione e la tutela del "*made in*" e della qualità agroalimentare.

6. La tutela della Legalità per il Sistema-Paese

È ormai patrimonio comune che i termini "agromafie" ed "agropirateria", insieme a quello di "ecomafie", individuano fenomeni inscindibilmente connessi e interdipendenti che impongono una "chiave di lettura" unitaria, che vada oltre i fatti sintomatici o contingenti e chiarisca invece il quadro "criminogeno" complessivo dei fenomeni di illegalità che in forma sempre più diffusa e strutturata - oggi anche con frequenti implicazioni transnazionali - vanno ad incidere gravemente sulla legalità e sulla stessa efficienza del sistema agro-alimentare nazionale.

L'analisi sul tema delle agromafie, e quindi anche dell'"agropirateria", non può dunque che considerare gli effetti perversi che esse hanno su questo binomio: legalità ed efficienza sono infatti le condizioni che caratterizzano i sistemi sociali ed economici più avanzati in grado di esercitare anche per il futuro un reale potere attrattivo sul mercato globale, in cui non ha rilievo una mera legalità formale ma ha pregio e vigore una legalità sostanziale incentrata sulla

(29) - L'iniziativa è anche nell'agenda del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali nell'ambito delle progettualità che saranno presentate a EXPO 2015, www.politicheagricole.it.

condivisione di regole che sono strettamente funzionali alla tenuta di uno Stato-Comunità e conseguentemente allo sviluppo di tutte le sue componenti, in un quadro complesso di transnazionalità e interdipendenza della governance mondiale⁽³⁰⁾.

Legalità ed efficienza sono quindi in stretta connessione con i temi oggi più che mai attuali ed “internazionali” della qualità, della sicurezza alimentare e della tutela dell’ambiente. È dunque di tutta evidenza come i fenomeni di illegalità nel comparto agro-alimentare possono compromettere gravemente un intero Sistema Paese, che sul piano della competitività negli scenari della globalizzazione ha un ruolo leader con un *export* alimentare che oscilla dai 26 ai 33 miliardi di euro, e fa sicuramente affidamento sul modello del *Made in Italy* incentrato sul valore aggiunto della qualità e dell’eccellenza anche dei prodotti agroalimentari nazionali⁽³¹⁾.

“Contro le agromafie e contro l’agropirateria, insieme alla Società Civile, insieme ai Cittadini”, questo è dunque il senso di un programma strategico d’azione, in cui certamente il ruolo delle Forze di Polizia ha necessità da un lato di consolidare l’azione di contrasto e dall’altro di avvalersi di nuovi strumenti operativi e giuridici, ma anche di essere sostenuto da scelte più consapevoli e lungimiranti del contesto economico e sociale.

7. Conclusioni

L’azione strategica nella lotta alle agromafie richiede dunque un impegno comune fortemente orientato a non sottovalutare le dinamiche di uno scenario complesso e articolato, in cui si vanno cogliendo nuove linee evolutive dei fenomeni criminali che necessariamente occorre fronteggiare con nuovi modelli di analisi e di contrasto. Ma se da un lato si deve perseguire il rafforzamento delle misure legislative ed operative, specie sul fronte della cooperazione internazionale e dell’aggressione ai patrimoni illeciti, dall’altro lato occorre anche una scelta di campo della Società Civile.

(30) - *Globalizzazione agricola e libertà di mercato*, A. MAFRICI, 2013.

(31) - Il modello agroalimentare nazionale sarà protagonista di EXPO 2015, l’evento mondiale che vedrà a Milano la partecipazione di 142 Paesi per iniziative comuni sul tema “*Nutrire il pianeta, energia per il futuro*”, www.expo2015.org.

Agricoltori, produttori, commercianti, industriali, tutti gli operatori del settore che a vario titolo presidiano il nostro sistema agro-alimentare “dal campo alla tavola”, e soprattutto le Organizzazioni e le Associazioni che li rappresentano, si possono porre sicuramente al fianco dell’azione della Magistratura e delle Forze di Polizia rafforzando la vigilanza al proprio interno, incoraggiando e incentivando i comportamenti virtuosi e diffondendo la consapevolezza che la condotta di un produttore disonesto alla ricerca di facili guadagni compromette le regole del mercato, può determinare gravi danni per la salute e l’ambiente, e minare il futuro delle prossime generazioni oltre che la credibilità di un intero Sistema Paese. Occorre perciò far convergere gli sforzi comuni in un’unica direzione, verso quel bisogno di legalità oggi più che mai davvero sentito e condiviso, soprattutto in questi scenari di crisi, da chi vuole perseguire un progetto economico o lavorativo solido e duraturo, aperto anche ai nuovi mercati.

Nel sistema agroalimentare del nostro Paese le filiere hanno forti prospettive di crescita e sono sostanzialmente sane, si registra un forte interesse delle giovani generazioni che avviano nuove imprese, e la maggior parte degli operatori è onesta, vuole guardare al futuro con progetti nuovi e nuove sfide anche sul piano internazionale.

Ed è per questi motivi che il comparto agroalimentare nazionale ha necessità di porre un deciso argine alle condotte fraudolente, alle pratiche commerciali scorrette e ingannevoli, e alla illegalità dei gruppi criminali che nulla hanno a che fare con la tradizione, la cultura e la vera anima operosa e virtuosa dell’Agricoltura del nostro Paese, cui l’Arma dei Carabinieri, per *humus* - è proprio il caso di dirlo - affinità storica e culturale, è inscindibilmente legata.

