



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

SCUOLA DI MEDICINA E CHIRURGIA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE CARDIO - TORACO - VASCOLARI E SANITÀ PUBBLICA

Corso di Laurea

Tecniche della Prevenzione nell'Ambiente e nei Luoghi di Lavoro

Presidente: Prof.ssa Mariella Carrieri

Tesi di Laurea:

**Le frodi alimentari: aspetti tecnici e giuridici  
di un illecito penale antico in continua evoluzione**

**Relatore:** Ch.mo Prof. Antonio Tocchio

**Correlatore:** Mar. Ca. CC Dott. Pasquale Leone

**Laureanda:** Benedetta Zanellato

**Matricola:** 2050396

Anno Accademico 2023/2024



## ABSTRACT

Le frodi alimentari sono, fin dai tempi antichi, una problematica della società. A contrasto di ciò, negli anni, si sono sviluppati organismi di prevenzione e di controllo di tale fenomeno, coadiuvati da un'evoluzione normativa specifica per tale questione.

Tramite l'analisi che si propone si mira a compiere un percorso che ha inizio con un panorama generale delle frodi alimentari, concernente la nozione propria di tali illeciti, categorizzati nelle loro diverse forme ed ambiti di applicazione, con cenni alle conseguenze che essi hanno avuto nella società, e delle normative a loro riferitesi, caso per caso, attraverso l'esemplificazione di casi realmente accaduti, documentati nelle liste pubblicate dal Comando Carabinieri Tutela della Salute di Roma e le Ordinanze del Ministero della Salute.

Tali fonti verranno sottoposte ad un'analisi suddivisa in annualità, con lo scopo di ricavarne un'indagine comparata di come questo fenomeno si è e si sta attualmente evolvendo, trattandosi, di fatto, di un fenomeno dinamico, che tutt'ora non è giunto a compimento.

L'obiettivo che ci si pone con questo studio è quello di determinare l'incidenza dei fattori che determinano tali reati, delineando le azioni di contrasto attuate dalle Autorità Competenti.

A tal fine, è di primaria importanza una efficiente cooperazione tra organismi competenti, autorità e cittadini, al fine di schiacciare il fenomeno di cui si tratta, precludendone il più possibile la sua diffusione al fine di ridurre maggiormente i danni che tali illeciti provocano.

# INDICE

<b>INTRODUZIONE .....</b>	<b>1</b>
La sicurezza alimentare nel sistema europeo di tutela del consumatore .....	1
Il Sistema europeo di tutela del consumatore di alimenti ORIGINE.....	1
Sicurezza alimentare: l'evoluzione normativa europea e nazionale – La vigente disciplina europea .....	2
La normativa italiana sulla sicurezza alimentare.....	8
Le frodi alimentari nella storia .....	9
Definizione delle frodi alimentari .....	11
I riferimenti normativi in materia di illeciti alimentari.....	15
I marchi e i regimi di qualità .....	16
Italian sounding.....	17
Figure .....	19
Il tecnico della prevenzione e le funzioni di polizia giudiziaria .....	23
<b>SCOPO DELLA TESI .....</b>	<b>26</b>
<b>MATERIALE E METODI .....</b>	<b>26</b>
<b>RISULTATI E DISCUSSIONE .....</b>	<b>27</b>
Dati anno 2017 .....	27
Dati anno 2018 .....	29
Dati anno 2019 .....	32
Dati anno 2021 .....	34
Dati anno 2022 .....	37
Dati anno 2023 .....	39
Triennio 2017 - 2019.....	42
Triennio 2021 - 2023.....	43
Alimenti di Origine Animale.....	44
<b>CONCLUSIONI .....</b>	<b>48</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>50</b>
<b>SITOGRAFIA.....</b>	<b>50</b>

## **INTRODUZIONE**

### **La sicurezza alimentare nel sistema europeo di tutela del consumatore**

L'attuale sistema di tutela del consumatore colloca la sicurezza alimentare al centro di un insieme interconnesso di obiettivi che coinvolgono le parti interessate. La sfida dell'Unione Europea consiste nel perseguire con gli alti livelli di salute, la fiducia dei cittadini sulla capacità degli strumenti utilizzati a garantirne la protezione.

In questa prospettiva, gli obiettivi di prevenzione, coniugando aspettative sociali e politiche, vanno a rivestire un presupposto fondamentale nella *governance* dei sistemi democratici moderni.

### **Il Sistema europeo di tutela del consumatore di alimenti**

#### **ORIGINE**

Nella sua opera di tutela dei diritti fondamentali, l'Unione Europea ha investito molto nell'affermazione dei diritti dei consumatori, rafforzandoli nel corso del tempo, alla luce dell'evoluzione della società, del progresso sociale e degli sviluppi scientifici e tecnologici.

Ne sono testimonianza, oltre che il rilievo dato alla materia dalle sue norme istitutive, quali il Trattato che istituisce la Comunità Europea (*GU Unione Europea C 325, del 24/12/2002*), il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (*GU Unione Europea C 115, del 09/05/2008*) e la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (*GU Unione Europea C 364, del 18/12/2000*), la notevole mole di atti normativi prodotti a riguardo.

Nell'ambito specifico della sicurezza dei prodotti alimentari, l'attuale sistema di tutela è il frutto di una revisione normativa risalente agli inizi degli anni 2000: è in questa fase storica che le istituzioni europee, raccogliendo il meglio di un'evoluzione intervenuta a partire dagli anni '60, apportano sostanziali modifiche, ridisegnandone la struttura e l'organizzazione, sulla base di principi e metodologie sostanzialmente nuove.

Tale passaggio si è reso necessario a seguito della dimostrazione di debolezze da parte del precedente assetto operativo nel gestire efficacemente la prevenzione delle emergenze sanitarie degli anni '90, come il morbo della mucca pazza, la contaminazione da diossine e PCB, l'influenza aviaria, ma anche alla incapacità di incidere significativamente sulla diffusione delle malattie acute trasmesse da alimenti attestatesi nei paesi industrializzati ad una quota annuale del 30% della popolazione (Meads PS et alii. 1999; Ministero della

Salute, 2011).

Assumendosi la responsabilità che il ruolo politico che le attribuisce, l'Unione Europea ha ridefinito la propria strategia in materia di sicurezza alimentare con un insieme di norme interconnesse, la cui omogeneità di contenuti e forma ne suggerisce una denominazione diventata ormai di dominio pubblico, "Pacchetto Igiene", sotto il cui nome è identificata una serie di Regolamenti dedicati in modo logico e coerente alla tutela del consumatore di alimenti.

È il Regolamento 178/2002 che assume il compito di tracciare le linee costitutive del nuovo sistema di tutela cui hanno fatto seguito altri Regolamenti che sono andati a coprire singole funzioni, fra le quali di particolare rilievo:

- Regolamenti UE 625/2017, Reg. CE 882/2004 e Reg. CE 854/2004, dedicati al controllo ufficiale su mangimi, alimenti, salute e benessere degli animali;
- Regolamenti CE 852/2004 e 853/2004, dedicati all'igiene dei prodotti alimentari;
- Regolamento CE 183/2005, dedicato all'igiene dei mangimi;
- Regolamento UE 1169/2011, dedicato all'informazione ai consumatori sugli alimenti.

## **Sicurezza alimentare: l'evoluzione normativa europea e nazionale**

### **La vigente disciplina europea**

Fondamentale priorità per l'ordinamento dell'Unione Europea è il concetto di sicurezza alimentare.

Il 1° febbraio 2002 venne emanata la prima norma applicabile agli Stati membri: il **Regolamento CE n. 178/2002**, *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.*

Il Regolamento sopracitato introduce un sistema di *principi*, che deve guidare l'esecutività dell'Operatore del Settore Alimentare (OSA) e dell'Organo di Controllo, tra i quali:

- I. Principio dell'analisi del rischio, finalizzato alla riduzione o all'eliminazione dei rischi per la salute, traendo ispirazione dall'applicazione del principio di precauzione, il quale implica la valutazione preventiva del possibile rischio derivante da un determinato prodotto, adottando conseguentemente misure

idonee ad eliminarlo (Avv. RAGAGLINI – ROMANO, La sicurezza alimentare, le origini, la disciplina, i recenti sviluppi);

- II. Principio di trasparenza, attuato mediante consultazione e trasmissione delle informazioni ai cittadini. Consultazione che può avvenire direttamente, altrimenti tramite organi di rappresentanza; mentre la diffusione delle informazioni è compiuta attraverso le pubbliche autorità, che mettono al corrente i cittadini della pericolosità di uno specifico prodotto alimentare o mangime, della natura di tale rischio e delle misure adottate per eliminare o contenere il pericolo;
- III. Principio della tracciabilità e rintracciabilità: tracciabilità intesa come *il processo che segue il prodotto da monte a valle e fa in modo che ad ogni stadio, attraverso cui passa, vengano lasciate opportune tracce (informazioni)*; rintracciabilità definita come *la possibilità di ricostruire e seguire il percorso di un alimento, di un mangime, di un animale o di una sostanza destinata o atta ad entrare a far parte di un alimento o di un mangime attraverso tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione* (I. CASTELLANI, S. BERTI, Sicurezza alimentare: cinquant'anni di evoluzione normativa, 2011).

Il Regolamento CE n. 178/2002, rilevando l'insufficienza del sistema di assistenza scientifica e tecnica per reagire alle gravi contaminazioni di mangimi ed alimenti, ha per questo istituito l'Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare (EFSA) e il RASFF, ovvero il "Sistema di Allerta Rapido per Alimenti e Mangimi".

In particolare, l'EFSA svolge un ruolo cruciale nella tutela della salute dei consumatori occupandosi di individuare e valutare i rischi connessi ai prodotti alimentari, fornendo dei pareri scientifici e tecnici. Inoltre, promuove la diffusione di informazioni chiare e comprensibili inerenti alla sicurezza alimentare,

incoraggiando lo scambio di notizie e di comunicazioni, tramite il RASFF.

Il Sistema di Allerta Rapido è stato istituito, attraverso un portale web, per avvisare in tempo reale dei rischi diretti o indiretti, riguardanti la salute pubblica, connessi al sistema di alimenti e mangimi. I membri della rete, denominati punti di contatto, sono rappresentati dalla Commissione Europea (membro e gestore del sistema), dagli Stati

membri dell'Unione Europea e dall'EFSA.

La piattaforma ha recentemente subito appositi aggiornamenti, conseguenti all'istituzione del sistema IMSOC (Sistema per il trattamento delle informazioni per i controlli ufficiali). Esso, infatti, integra gli attuali sistemi informatici gestiti dalla Commissione e utilizzati per lo scambio rapido di dati.

Il sistema facilita la cooperazione tra le varie autorità, al fine di individuare i prodotti che risultano essere pericolosi per la salute e, di conseguenza, ritirarli dal mercato. Il compito successivo dell'organo di controllo è quello di vigilare sull'applicazione dell'attività del sistema di allerta che prevede il ritiro dei prodotti da parte del produttore. Nel caso di rischio grave, la procedura di emergenza può essere integrata con comunicati stampa, al fine di informare i cittadini sul rischio legato al consumo di quel prodotto (Tab. I).

Attraverso questo metodo operativo, l'Autorità si propone di garantire il corretto funzionamento del mercato interno dei prodotti alimentari (Avv. RAGAGLINI – ROMANO, La sicurezza alimentare, le origini, la disciplina, i recenti sviluppi).

I Regolamenti successivi all'emanazione del Regolamento n. 178/2002 costituiscono il c.d. “**Pacchetto Igiene**”, un insieme di atti di origine comunitaria emanati tra gli anni 2004 – 2005 ed entrati in vigore il 1° gennaio 2006, i quali riformano l'intera disciplina di settore, dando vita ad un sistema di regole organico e sistematico, applicabile sia al comparto alimentare quanto a quello dei mangimi.

Il Pacchetto Igiene riasserisce il principio di responsabilizzazione, il quale afferma che l'Operatore del Settore Alimentare (OSA) è il responsabile preminente della sicurezza dei prodotti alimentari che vengono immessi nel mercato, garantendo l'efficacia del sistema per la tracciabilità e la rintracciabilità e provvedendo al blocco, ritiro o richiamo dei prodotti per i quali si constatino pericoli imminenti o accertati per la salute dei consumatori.

Fanno parte del Pacchetto Igiene:

- I. il Regolamento CE n. 853/2004 *Sull'igiene dei prodotti alimentari*, il quale sancisce gli obblighi a cui sono tenuti tutti gli Operatori del Settore Alimentare e individua, negli allegati I e II, i cardini tecnici dell'igiene alimentare. Questo Regolamento non viene applicato alla produzione primaria, alla preparazione e conservazione di alimenti di uso domestico privato.



- II. il Regolamento CE n. 853/2004 *In materia di Igiene per gli alimenti di origine animale*, tenendo esclusi i generi alimentari di origine vegetale e gli alimenti misti.
- III. il Regolamento CE n. 854/2004 *Sulle norme specifiche per l'organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano (ora abrogato)*, applicato alle attività e ai soggetti indicati dal Regolamento n. 853/2004.
- IV. il Regolamento CE n. 882/2004 *Sulle norme relative ai controlli ufficiali per verificare la conformità alla normativa in materia di alimenti e alle norme sulla salute e benessere degli animali (ora abrogato)*.

I Regolamenti ai punti III e IV sono stati abrogati dal Regolamento UE n. 625/2017, il quale analizza gli aspetti relativi ai controlli ufficiali, certificando l'applicazione delle normative sugli alimenti e mangimi, sulla salute e sul benessere animale, e sui prodotti fitosanitari.

Tra le novità introdotte dal sopracitato Regolamento c'è l'estensione del campo di applicazione dei controlli ufficiali a tutta la filiera agroalimentare. Inoltre, tale Regolamento razionalizza e semplifica tutta la normativa comunitaria inglobando altre disposizioni escluse dal campo di applicazione del Reg. CE 882/04.

Il Regolamento UE 625/2017 si applica ai controlli ufficiali effettuati per verificare la conformità alla normativa emanata dall'Unione o dagli Stati membri, nei seguenti settori: gli alimenti e la sicurezza alimentare in tutte le fasi della filiera agroalimentare comprese le norme che tutelano gli interessi e l'informazione dei consumatori, la fabbricazione e l'uso dei M.O.C.A.; l'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati (OGM) a fini di produzione; i mangimi e la loro sicurezza; le prescrizioni in materia di salute e benessere animale; le prescrizioni per l'immissione in commercio e l'uso di prodotti

fitosanitari; l'uso e l'etichettatura delle denominazioni di origine protette (DOP), delle indicazioni geografiche protette (IGP) e delle specialità tradizionali garantite (STG).

Ai sensi del Regolamento sopracitato, la Commissione Europea ha promosso la creazione della rete europea contro le frodi (Food Fraud Network) composta dai rappresentanti della Commissione europea, di tutti gli Stati Membri dell'UE (per l'Italia il Ministero delle politiche agricole, con ICQRF, e il Ministero della Salute, competenti a seconda se si

tratti di frodi merceologiche o con implicazioni sanitarie), di Svizzera, Norvegia e Islanda, per un'assistenza e una cooperazione amministrativa transfrontaliera più efficienti.



Nel caso in cui l'Autorità Competente di uno Stato Membro viene a conoscenza di un caso di frode alimentare e se il caso può avere ripercussioni per un altro Stato membro, deve avvisare l'altro Stato e svolgere indagini ove necessario.


Qualsiasi azione idonea a contrastare la frode alimentare deve avere a fondamento lo scambio celere di informazioni attinenti a tale illecito, tramite una stretta cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione europea.

Il Food Fraud Network, in questo contesto, è lo strumento utilizzato dagli Stati membri per la trasmissione delle notifiche di frode alimentare.

L'obiettivo che si pone l'ordinamento comunitario è quello di creare un quadro armonizzato a livello dei Paesi membri dell'Unione Europea per l'esecuzione di controlli ufficiali nell'intera filiera agroalimentare (I. CASTELLANI, S. BERTI, Sicurezza alimentare: cinquant'anni di evoluzione normativa, 2011).

Tab. I -Quattro tipi di comunicazione mediante il sistema RASFF

 <p><b>ALERT NOTIFICATION</b></p>	<p>Notifica relativa ad alimenti, mangimi o M.O.C.A. caratterizzati da un rischio grave per la salute che richiede un'azione rapida ovvero ritiro o richiamo.</p>
 <p><b>BORDER REJECTION</b></p>	<p>Riguardano il respingimento ai confini di alimenti, mangimi o M.O.C.A. non conformi alle norme comunitarie.</p> <p>I respingimenti al confine portano ad una serie di controlli sui carichi successivi importati dagli Stati membri dai quali le partite erano state precedentemente respinte.</p>

 <p>RASFF NEWS</p>	<p>Qualsiasi informazione riguardante la sicurezza di alimenti o di mangimi ritenuta interessante per le autorità di controllo, ma che non venga comunicata sotto forma di notifica di allerta o informazione.</p>
 <p>INFORMATION NOTIFICATION</p>	<p>Riguardano alimenti, mangimi, per i quali il rischio non è considerato grave oppure il prodotto non è sul mercato al momento della notifica.</p> <p>INFORMATION FOR FOLLOW UP</p> <p>Notifica riguardante un prodotto che è o potrebbe essere introdotto sul mercato in un altro Paese membro.</p> <p>INFORMATION NOTIFICATION FOR ATTENTION</p> <p>Notifica di un rischio che non richiede azione.</p> <p>Relative ad un prodotto che è presente sul mercato solo nel Paese notificante, non è più sul mercato oppure risulta scaduto.</p>

## **La normativa italiana sulla sicurezza alimentare**

La legislazione in materia sanitaria, in Italia, è particolarmente variegata e subisce l'influsso sia dei più ampi dettami europei, che dell'autonomia provinciale e regionale. In effetti, le disposizioni in materia di tutela della salute hanno avuto un ciclo evolutivo che non si è limitato alla modifica delle norme specifiche e settoriali. Interessante è notare come il processo di riforma abbia investito anche le norme procedurali di natura penale, il diritto amministrativo, l'ordinamento della Giustizia penale e civile, non da ultimo la riforma dell'ordinamento dello Stato, attraverso le modifiche della Costituzione in senso "regionalista", che hanno riconosciuto una progressiva autonomia legislativa delle Regioni e delle Province autonome, anche in rapporto alle fonti del diritto dello Stato, in particolare in materia sanitaria.

Va inoltre ricordato che, a livello comunitario, sono state molteplici le riforme intraprese e attuate dal legislatore dell'Unione Europea a livello internazionale. Peraltro, il legislatore europeo ha a disposizione lo strumento del diritto comunitario ad applicazione diretta, attraverso l'emanazione dei Regolamenti comunitari, il cui uso ha modificato notevolmente l'approccio applicativo dei comportamenti giuridici rispetto al processo di recepimento delle direttive comunitarie con legislazione nazionale.

Il Pacchetto Igiene si è inserito in un contesto normativo che per oltre 40 anni ha costituito nel nostro Paese l'indiscusso caposaldo della normativa di riferimento della sicurezza alimentare.

La Legge n. 283/1962 *Sulla Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande*, si occupa di disciplinare il settore della sicurezza alimentare, quindi l'igienicità e la salubrità dei prodotti alimentari.

Tale Legge in combinato disposto con il proprio Regolamento di esecuzione adottato con DPR n. 327/1980 *Regolamento di esecuzione della legge n. 283/1062, e successive modificazioni, in materia di disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande* poneva sotto vigilanza e controllo tutte le sostanze alimentari destinate al consumo umano nonché le tecniche di trasformazione, di produzione e di distribuzione che le riguardavano, ai fini della tutela della salute umana. Con il d.lgs. n. 507/1999 di riforma del sistema sanzionatorio, il legislatore esclude dalla generale depenalizzazione dei reati minori gli articoli 5, 6 e 12, quali norme penali sanzionatorie fondamentali della L. n. 283/1962; le modifiche relative al profilo

sanzionatorio riguardano solamente le discipline dell'arresto e dell'ammenda.

Il d.lgs. n. 193/2007 introduce rilevanti cambiamenti nel contesto legislativo nazionale, sia dal punto di vista dell'applicazione del Pacchetto Igiene, sia per l'esercizio di ispezioni per la sicurezza alimentare.

Conseguentemente a questo cambiamento, il quadro normativo nazionale sulla sicurezza alimentare risulta semplificato, snellendo il lavoro di lettura ed interpretazione degli Operatori del Settore Alimentare (OSA) e delle Autorità Competenti.

Inoltre, si assiste ad un appianamento della disciplina sanzionatoria e ad una progressività delle misure, rese proporzionali alla gravità dell'illecito commesso in ambito di sicurezza alimentare.

### **Le frodi alimentari nella storia**

Le frodi, antiche quanto l'umanità stessa, hanno permeato vari settori nel corso della storia.

Dalla Babilonia del re Hammurabi, passando per l'epoca romana e fino ai giorni nostri, le merci di lusso, gli alimenti, l'abbigliamento e persino i giocattoli sono oggetto di inganni e corruzione.

Queste pratiche disoneste hanno influenzato profondamente gli affari commerciali, spingendo le società a cercare soluzioni per contrastarle. Ad esempio, le frodi alimentari legate all'ingordigia umana di denaro e alla disonestà, sono un problema attuale che richiede costante vigilanza e controllo. È interessante notare come, nel corso dei secoli, le frodi siano rimaste una costante, nonostante i cambiamenti tecnologici e sociali.

I primi reati avversi alla salute si verificarono con i primi scambi commerciali attraverso adulterazioni e contraffazioni di alimenti. Ad esempio, nell'antico Egitto chi poneva in essere comportamenti di raggiro con truffa in ambito alimentare veniva condannato a morte. Oltre all'adozione di misure repressive, gli egizi furono anche pionieri nell'attuazione di attività di prevenzione, grazie all'apposizione di un contrassegno alle carni macellate.

Le prime misure di prevenzione contro i reati alimentari le rinveniamo all'epoca dell'Antica Grecia, nei racconti di Aristotele, nell'Agorà di Atene e del Pireo, il quale individuava delle figure di ispettori, i c.d. "*agoranomi*", a cui era demandato il compito di vigilare le merci e gli alimenti, con la particolare specializzazione nell'ambito delle

frodi del vino.

Già dai tempi di Plinio il Vecchio (23 – 79 d.C.), nelle sue opere, riscontriamo il fenomeno della sofisticazione delle spezie e delle farine, questo il caso in cui si alterava la sostanza tramite l'utilizzo di grani meno pregiati.

Durante il periodo del Medioevo, la tipologia di frode consueta consisteva nell'utilizzare nel processo di produzione del pane, farine di pregio mescolate con granaglie ammuffite, come la segale contaminata da *Claviceps purpurea*, che provocava un'intossicazione nota come ergotismo.

La vicenda delle frodi raggiunse il suo apice nell'Ottocento, in Inghilterra; questo fece sì che si dovette ricorrere all'imposizione di disposizioni per la loro repressione. Pertanto, nel 1875, venne emanata la prima legge contro le frodi: *Sale of food and drug act*.

Tornando al nostro Paese, l'Italia, la Legge Crispi-Pagliani del 1888 istituì il Sistema Sanitario Nazionale (SSN) e proclamò la tutela della salute dei cittadini come un dovere dello Stato.

Nel 1907 venne promulgato il Testo Unico delle Leggi Sanitarie e il corrispondente Regolamento l'anno successivo (1908).

Le due guerre mondiali favorirono l'aumento delle frodi alimentari, come conseguenza della scarsità del cibo, che portò alla sofisticazione degli alimenti da parte dei truffatori: il pane veniva confezionato con farine scadenti, così come il latte veniva diluito con l'acqua.

Negli Anni Cinquanta, le frodi si concentravano soprattutto nella sofisticazione dell'olio d'oliva, mediante l'uso di olio di tè od olio sintetico; al vino venivano aggiunti zuccheri per aumentarne la gradazione alcolica; la pasta, invece, era prodotta con farina di grano tenero e colla di pesce per agevolare la tenuta durante la cottura.

A seguito di questi illeciti, si procedette, negli Anni Sessanta, alla promulgazione della Legge n. 283/1962, tramite la quale il legislatore statui una maggiore rigidità alle attività di controllo, introducendo criteri repressivi, in particolare agli articoli 5 e 6.

Nonostante le statuizioni di richiesta di rigidità dei controlli da parte del legislatore, nell'estate del 1977 morirono tre persone, durante una vacanza a Jesolo, stroncate dalla

“*Tetraodontotossina*”, tossina neurotossica. Gli individui in questione assunsero filetti di code di rospo: in realtà, tali prodotti ittici non appartenevano alla specie comune di rana pescatrice, bensì erano parte dell’ordine *Tetraodontiformis*, ossia i pesci palla, conosciuti anche tramite la denominazione di “Fugu”.

Questi pesci erano stati decapitati, congelati ed etichettati fraudolentemente come code di rospo.

Nove anni dopo questo episodio, nel 1986, si assistè allo scandalo del vino al metanolo, che causò l’intossicazione di svariati individui e taluni decessi, principalmente residenti in Liguria, Lombardia e Piemonte.

Nel medesimo frangente, si constatò l’uso fraudolento di anabolizzanti negli allevamenti bovini, per aumentare le performances del bestiame, con conseguenti ripercussioni nella carne.

Ulteriori frodi rilevate furono l’utilizzo di solfiti o nitrati come stabilizzatori del colore rosso delle carni macinate; il trattamento del tonno con il monossido di carbonio (CO) per rendere i filetti più rossi a differenza del suo colore naturale.

Si arrivò così al 2009, anno in cui si verificò nuovamente un’intossicazione, stavolta causata dall’assunzione di latte in polvere adulterato con melamina, ai danni di un numero elevato di bambini cinesi.

Grazie all’analisi di questi episodi si può constatare come il problema delle frodi sia rilevante, tanto che con la Legge n. 462/1986 *Sulle misure urgenti in materia di prevenzione e repressione delle sofisticazioni alimentari*, il Ministero della Salute iniziò a pubblicare annualmente le generalità di coloro i quali sono stati protagonisti di frodi, le cui sentenze sono passate in giudicato.

### **Definizione delle frodi alimentari**

Genericamente, con il termine **frode alimentare** si fa riferimento alla produzione, detenzione, vendita o distribuzione di alimenti che non rispettano le normative vigenti.

Nella prassi è comune riscontrare una alternatività delle locuzioni truffa e frode: è necessario prestare attenzione a queste fattispecie, in quanto le due non sono utilizzabili propriamente come sinonimi.

Infatti, l’alternanza di tali termini viene intesa come un comportamento illecito che si caratterizza in una parte danneggiata, la quale è stata vittima di inganno o raggirò, che riporta un danno economico o alla persona.

Nella realtà, con il termine truffa si annovera un reato, sancito dall'art. 640 c.p.: *chiunque, con artifici o raggiri, inducendo taluno in errore, procura a sé o ad altri un ingiusto profitto con altrui danno.*

Questa si differenzia dalla frode in commercio in virtù della presenza del fattore di inganno o raggiri. Il reato di frode in commercio, pertanto, avviene indipendentemente da un constatato danno economico; esso, infatti, consiste nella riduzione del valore della merce, sia da un punto di vista economico quanto nutrizionale.

La frode in commercio si concretizza indipendentemente dalla contrattazione con il consumatore, essendo sufficiente l'esternalizzazione al commercio di essa.

In ogni caso, è necessario provare la condotta dolosa, cioè la condotta intenzionale e consapevole del venditore di consegnare al cliente un prodotto tramite vendita *aliud pro alio*.

Le frodi alimentari possono essere suddivise in due categorie:

- I. Frodi sanitarie, note anche come frodi tossiche, sono azioni che rendono nocivo un alimento e costituiscono un pericolo per la salute pubblica provocando nocumento.

A questa fattispecie vengono assimilate tutte quelle situazioni di commercializzazione o somministrazione, in cui, per procurarsi un profitto, si inganna la buona fede del consumatore.

Fanno riferimento all'art. 442 c.p., ovvero *Commercio di sostanze alimentari contraffatte o adulterate* sancendo che *chiunque detiene per il commercio, pone in commercio, ovvero distribuisce per il consumo acque, sostanze o cose che sono state da altri avvelenate, corrotte, adulterate o contraffatte, in modo pericoloso alla salute pubblica.*

Con questo si intende dire che il reato si configura anche solo esponendo o ponendo in commercio alimenti, anche se non sono stati materialmente venduti al consumatore.

- II. Frodi commerciali, che includono tutte le azioni ingannevoli sugli alimenti o sulle confezioni che, pur non causando un danno immediato o concreto alla salute pubblica, generano profitti illeciti a scapito del consumatore.

In questi casi, la qualità dell'alimento non viene alterata in modo da renderlo nocivo, ma il consumatore viene comunque danneggiato da false dichiarazioni sulla qualità o l'origine del prodotto.



L'utilizzo dei prodotti surgelati senza la loro segnalazione nel menù, ovvero il salumiere che pesa l'affettato senza eliminare la tara dell'involucro sono talune esemplificazioni.

Tale fattispecie è ancorata all'art. 515 c.p., ovvero *Frode nell'esercizio del commercio* sancendo che *chiunque, nell'esercizio di un'attività commerciale, ovvero in uno spaccio aperto al pubblico, consegna all'acquirente una cosa mobile per un'altra, ovvero una cosa mobile, per origine, provenienza, qualità o quantità, diversa da quella dichiarata o pattuita, è punito, qualora il fatto non costituisca un più grave delitto, con la reclusione fino a due anni o con la multa fino a euro 2.065.*

È possibile suddividere ulteriormente la disciplina delle frodi, come segue:

- Frodi sulla qualità intrinseca del prodotto:
    - I. **Adulterazione** (artt. 440 – 442 c.p.): comprende tutte le operazioni che alterano la struttura originale di un alimento mediante sostituzione di elementi propri dell'alimento, o ancora con l'aumento della quantità proporzionale di uno o più dei componenti presenti al suo interno. Viene utilizzata a fini qualitativi per migliorare i caratteri organolettici, come l'aggiunta di colorante o quantitativi, oppure l'aumento di peso o volume; a fini qualitativi per mascherare i difetti, come l'aggiunta di
      - II. aroma per coprire un cattivo odore, oppure produrre un peggioramento, ad esempio il taglio di un alimento pregiato con uno più scadente.Esempi: aggiunta di alcol metilico nel vino, aggiunta di caseina nella produzione di formaggi a pasta filata (mozzarella).
    - III. **Sofisticazione** (art. 515 c.p. / art. 5 L. 283/62): azione fraudolenta che consiste nell'aggiungere, volontariamente, all'alimento sostanze estranee che ne alterano l'essenza, corrompendo o viziando la composizione naturale e simulandone la genuinità con lo scopo di migliorare l'aspetto o di coprire i difetti.
- Esempi: aggiunta di coloranti nella pasta per simulare la pasta all'uovo, aggiunta di solfiti nelle carni per ravvivarne il colore, trattamento con perossido di benzoile per "sbiancare" la mozzarella, oppure l'aggiunta di zucchero, sciroppo di mais o melasse di barbabietola al miele.

IV. **Alterazione** (L. 283/62 art. 5): una sostanza alimentare si definisce in stato di alterazione quando la sua composizione originaria si modifica a causa di fenomeni degenerativi spontanei, determinati da errate modalità o eccessivo prolungamento dei tempi di conservazione.

L'esempio più risaputo è quello di modificare la data di scadenza apposta sull'etichetta, oppure ripulire i prodotti ammuffiti o deteriorati e quindi reintrodurli nel mercato come freschi.

- Frodi riguardanti la commercializzazione degli alimenti:

I. **Contraffazione** (artt. 440 /442 c.p.): azione fraudolenta che consiste nel conferire ad un prodotto alimentare una denominazione diversa (*ex novo*) da quella reale, solitamente di un prodotto più pregiato, ovvero di creare un alimento apparentemente genuino con sostanze differenti da quelle di cui è generalmente composto. Si compie un danno economico nei confronti del consumatore che acquista un prodotto di qualità inferiore rispetto al prezzo pagato.

Ad esempio, vendere un prodotto scongelato scambiandolo per prodotto fresco; “marchiare” un formaggio comune con il simbolo di un prodotto a denominazione di origine protetta (DOP); vendere per formaggio di pecora un formaggio prodotto con latte bovino o immettere nel mercato una tipologia di olio di semi apponendogli la denominazione di olio di oliva.

Frequente tra le contraffazioni è l'uso scorretto del marchio “Made in Italy”.

II. **Falsificazione**: consistente nella sostituzione di un prodotto per un altro. Classici esempi di questa disciplina sono la vendita di pesce di valore scadente descritto come pregiato, in alternativa lo scambio di specie di pesce; oppure l'uso della margarina al posto del burro.

## **I riferimenti normativi in materia di illeciti alimentari**

Le normative in tema di contrasto agli illeciti si differenziano sotto il profilo amministrativo e penale.

Nel momento in cui ci si trovi di fronte ad infrazioni riconducibili all'insufficiente conoscenza, da parte dell'Operatore del Settore Alimentare, delle norme di settore, a ritardi o difficoltà nell'adeguamento a nuove regolamentazioni o a carenze igienico-strutturali, sono previste sanzioni amministrative di tipo pecuniario introdotte dal d.lgs. 193/2007, in particolare all'art. 6 *Sanzioni*.

In materia di igiene degli alimenti, la maggior parte delle sanzioni amministrative si applicano salvo che il fatto non costituisca reato, come nel caso di intossicazioni alimentari, per le quali si applicano le sanzioni penali previste dalla L. 283/1962 *Disciplina igienica degli alimenti e delle bevande* e dal Codice penale.

Per i reati contenuti negli artt. 5 e 6 della L. 283/1962, di natura contravvenzionale, non è necessario che si verifichi in concreto un danno e nemmeno un rischio immediato; è sufficiente che l'azione o l'omissione commesse siano idonee, in concreto, a determinare un futuro pericolo per la pubblica o privata incolumità (pericolo presunto).

L'art. 5 di tale Legge contiene diverse fattispecie autonome di reati, che raggruppano tutti gli atti commerciali compiuti nei confronti di alimenti o bevande quali:

- (a) La privazione, anche in parte, dei propri elementi nutritivi o altro trattamento che ne alteri la composizione naturale;
- (b) In cattivo stato di conservazione;
- (c) Con cariche microbiche oltre i limiti fissati;
- (d) Insudiciati, infestati, alterati, o comunque nocivi;
- (g) Con aggiunta di additivi chimici non autorizzati;
- (h) Contenenti fitosanitari tossici per l'uomo.

Le violazioni dei divieti sanciti dall'art. 5 L. 283/1962 sono punite, a meno che il fatto non costituisca più grave reato (per esempio, il delitto di "adulterazione o contraffazione di sostanze alimentari", all'art. 440 c.p.), con la pena dell'arresto (fino ad un anno) o l'ammenda (da 309 euro a 30.987 euro), salvi i casi di alimenti insudiciati o invasi da parassiti o in ogni caso nocivi (art. 5, lettera d)) o di alimenti con residui fitosanitari fuori soglia (art. 5, lettera h)), a cui si applica la pena dell'arresto da tre mesi ad un anno o l'ammenda da 2.582 euro a 46.481 euro.

Sulla base della distinzione tra frode sanitaria e frode commerciale, il legislatore ha

sanzionato penalmente sia la condotta volontaria di contraffazione, adulterazione e commercio di sostanze alimentari nocive, con gli artt. 439, 440, 441, 444 c.p., quanto la condotta colposa determinata dalla negligenza nel verificare la salubrità dei prodotti distribuiti per il consumo, posti in commercio o detenuti per il commercio, sanzionata dall'art. 452 c.p.

Passando, invece, al tema della tutela del consumatore, trovano applicazione gli articoli 515, 516 e 517 del c.p., che sanzionano il delitto di frode in commercio, la vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine, la distribuzione di prodotti industriali con segni mendaci, ovvero, con l'art. 640 c.p., il reato di truffa.

Il nuovo articolo 517-*quater* c.p. ha stabilito nuove sanzioni a carico di coloro che introducono nel territorio statale, detengono per la vendita o commercializzano beni che presentano indicazioni geografiche o denominazioni di origine alterate o contraffatte, prevedendo la reclusione fino a due anni e la multa fino a 20.000 euro.

### **I marchi e i regimi di qualità**

Le norme sull'etichettatura dei prodotti alimentari, tra cui il Regolamento UE 1169/2011, si pongono come fine primario quello di garantire al consumatore informazioni essenziali, leggibili e comprensibili per indurlo ad effettuare acquisti consapevoli.

Attraverso il marchio, il consumatore seleziona un determinato prodotto tra una varietà di alternative, verificandone le caratteristiche, le qualità e le proprietà. Inoltre, il marchio diventa un vero e proprio mezzo di comunicazione tra produttore e consumatore, andandosi a creare un rapporto di fiducia e compenso per i connotati e le peculiarità del prodotto.

Non rientrano tra i marchi, ma tra i "regimi di qualità", gli incisi Denominazione di Origine Protetta (DOP) e Indicazione Geografica Protetta (IGP), dal momento che identificano un Paese, una Regione o una Località, piuttosto che connotare le particolarità del prodotto. Come avviene per i marchi, anche i regimi di qualità devono avere una registrazione.

La Denominazione di Origine Protetta (DOP) è un marchio di tutela che viene attribuito ad alimenti le cui caratteristiche qualitative dipendono essenzialmente o esclusivamente dal territorio in cui sono prodotti.

L'ambiente geografico racchiude sia fattori naturali come il clima, sia i fattori umani

come le tecniche tramandate negli anni o l'artigianalità.

Anche l'Identificazione Geografica Protetta (IGP) è un marchio di origine che viene utilizzato per quei prodotti agricoli e alimentari per i quali la loro qualità, reputazione o altra caratteristica dipende dall'origine geografica e la cui produzione, trasformazione avviene in una determinata area geografica.

Talvolta, il legame tra il prodotto e la zona geografica può consistere anche semplicemente nella notorietà acquisita dalla zona geografica ovvero le Specialità Tradizionali Garantite (STG).

Con il marchio STG il legislatore ha voluto offrire un riconoscimento al carattere di specificità di un prodotto agro-alimentare, distinguendolo nettamente da altri simili.

Le contraffazioni e le limitazioni di tali prodotti, al pari dei marchi, danno origine a gravissimi danni in termini economici per i produttori autorizzati all'uso di tali sigle, e per i consumatori che pagano per una qualità che il prodotto, di fatto, non ha, causando di conseguenza gravi danni, anche per la salute.

Tab. II -Esempi regimi di qualità

DOP	IGP	STG
Asiago	Mortadella di Bologna	Mozzarella
Parmigiano Reggiano	Radicchio di Verona	Pizza Napoletana
Mela Val di Non	Prosciutto di Norcia	

### ***Italian sounding***

Un fenomeno ampiamente diffuso è il mercato imitativo dell'*Italian Sounding*.

L'*Italian Sounding* è un fenomeno nato e sviluppato attraverso le conoscenze e l'esperienza di emigrati italiani, e risulta molto diffuso all'estero e include tutti prodotti originari dall'Italia, ovvero articoli imitativi che presentano nomi italiani, immagini, luoghi riguardanti l'Italia.

Questo avvenimento non fa riferimento ad alimenti contraffatti, ma a delle imitazioni che cercano di impossessarsi della qualità e dei valori dei prodotti italiani.

Tab. III – Categorie di imitazione

	Modello	Tipologia	Esempio di imitazione
1	Imitazione di indicazioni geografiche italiane	Imitazione di denominazioni tutelate	<i>Parmesan, Romano Cheese, Provolone, Mortadella</i>
2	Imitazioni di indicazioni geografiche italiane	Riferimento ad aree geografiche italiane	<i>Tuscan, Genovese, Neapolitan</i>
3	Imitazioni di indicazioni geografiche italiane	Indicazione del nome Italia o suoi derivati	<i>Italy, Italia, italiano, italian</i>
1	Imitazione di prodotti e nomi italiani	Prodotto italiano, assente nel dizionario USA	<i>Gelato, mascarpone, pomodori</i>
2	Imitazione di prodotti e nomi italiani	Prodotto italiano, presente nel dizionario USA	<i>Pizza, pasta, caffè</i>
3	Imitazione di prodotti e nomi italiani	Presenza di nomi o cognomi italiani	<i>Alberto's, Capuzzo, Di Lallo</i>
4	Imitazione di prodotti e nomi italiani	Presenza di parole italiane	<i>Sole, amore, capitano</i>

Fonte: elaborazioni Nomisma

Le prime tre categorie rappresentano un modello di “*imitazione di indicazioni geografiche italiane*”, di cui fanno parte i prodotti in cui il richiamo all’Italia è esplicito, con lo scopo di rievocare nel consumatore le caratteristiche fondamentali della tradizione italiana attraverso l’utilizzo di richiami a produzioni tipiche e/o aree geografiche del nostro Paese.

Di conseguenza, i prodotti che sono compresi nel modello sopraccitato acquisiscono grande successo associando il proprio nome a luoghi di produzioni di qualità.

Le restanti categorie sono, invece, raggruppate in un secondo modello rappresentato dal semplice “*riferimento a prodotti e nomi italiani*”. Le quattro categorie presentano dei rimandi al nostro Paese sotto forma di citazioni di merceologie italiane o, semplicemente, di nomi o parole italiani. Questo modello raccoglie forme di imitazione meno esplicite ed immediate rispetto a quella delle indicazioni geografiche, ma esse risultano ugualmente dannose per l’immagine del *Made in Italy*.

Tra gli esempi possiamo trovare lo “*Spicy thai pesto*” statunitense, il “*Parma salami*” del Messico, la “*Mortadela siciliana*” dal Brasile.

La denominazione Parmigiano Reggiano risulta essere la più copiata nel nostro pianeta, con il termine più comune, il cosiddetto “*Parmesan*”, ma in vendita si trova altresì il “*Reggiano e Parmesao*” nel Sud America, il “*Regianito*” in Argentina, ma anche il “*Parmezan*” in Romania.

Il fenomeno dell’*Italian Sounding* porta qualche volta a situazioni incredibili, come in Canada, dove un’azienda ha registrato il marchio “*Parma*”, per cui il vero Prosciutto di Parma italiano per essere venduto in quel paese deve presentare un altro nome, ovvero “*Prosciutto originale*”, mentre il falso prodotto italiano viene venduto con il nome di Prosciutto di Parma; inoltre, l’azienda canadese è riuscita a derubare perfino il logo originale del Prosciutto di Parma, ovvero la corona ducale.

Unitamente, contraffazione e *Italian Sounding* diminuiscono il ricavato dell’industria italiana e pesano circa 60 miliardi di euro all’anno, di cui 6 miliardi rappresentano la contraffazione e i restanti 54 miliardi l’imitazione.

## **Figure**

In Italia, il controllo e la repressione delle frodi sono gestite da un complesso sistema che coinvolge diverse istituzioni quali: il Ministero delle Politiche Agricole Agroalimentari e Forestali (ICQRF, il Comando Carabinieri Tutela Agroalimentare prioritariamente impegnato nella prevenzione e repressione delle frodi in danno della qualità dei prodotti agroalimentari, Capitaneria di Porto), il Ministero della Sanità (Carabinieri dei Nuclei Antisofisticazione e Sanità – maggiormente conosciuti come NAS – Servizio degli alimenti, nutrizione e sanità veterinaria, Istituto Superiore di Sanità), il Ministero dell’Economia e delle Finanze (Guardia di Finanza, Agenzia delle Dogane), le Regioni, le Province autonome e i Comuni (Vigili Urbani, ARPA, ASL, Istituti Zooprofilattici Sperimentali).

L’ICQRF, ovvero l’Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione delle frodi dei prodotti agroalimentari, è l’Ente responsabile del controllo nel settore agroalimentare, il quale si occupa della prevenzione delle frodi nel commercio dei prodotti agroalimentari e dei mezzi tecnici di produzione agricola, oltre al compito di vigilanza sulle produzioni di qualità registrata.

Su scala globale e comunitaria, l’ICQRF agisce come autorità *ex officio* contro le contraffazioni estere e procede tramite controlli online per proteggere le produzioni italiane di qualità, cooperando con i principali protagonisti mondiali del commercio

online.

Tra le sue competenze internazionali, in stretta congiunzione con il Ministero della Salute, dal 2016, è parte del Food Fraud Network (FFN), un portale di assistenza amministrativa tra le Autorità europee e di relazione tra gli Stati Membri in caso di frodi. L'FFN rappresenta uno strumento fondamentale per la segnalazione, lo scambio di informazioni e il monitoraggio del fenomeno a livello dell'Unione.

L'FFN rientra nella rete di allerta e cooperazione (ACN) che prevede il sistema elettronico IRASFF e che consente lo scambio di informazioni tra soci ACN. La rete è gestita dalla Commissione Europea (CE) e composta a sua volta da quattro reti:

1. il sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi (RASFF),
2. l'Assistenza Amministrativa e la Cooperazione (AAC),
3. l'Agri-Food Fraud (FFN),
4. Plant Health Network (PHN),

come stabilito da Regolamento (UE) 2019/1715 sul Sistema di Gestione delle Informazioni per Controlli Ufficiali (il Regolamento IMSOC). La rete per la salute delle piante è stata recentemente creata, nel corso dell'anno 2023.

Le reti all'interno di ACN consentono una rapida comunicazione tra competenti autorità dei suoi membri facilitando così la cooperazione. La CE fornisce supporto e garantisce il corretto funzionamento di tutti i componenti.

Il RASFF facilita un rapido scambio di informazioni sui rischi diretti o indiretti per la salute umana, correlati alimenti o mangimi e rischi per la salute umana e animale o per l'ambiente legati ai mangimi. Detto scambio viene effettuato tramite notifiche RASFF.

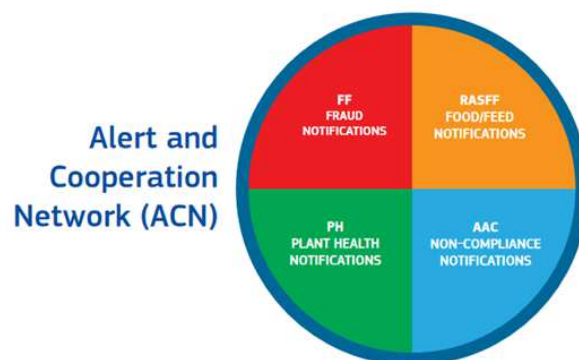


Fig. 1 - Componenti della rete di allerta e cooperazione

L'FFN viene utilizzato nei casi in cui vengono identificate pratiche potenzialmente fraudolente o ingannevoli. Essi comprendono gli inadempimenti relativi a sospette azioni intenzionali da parte di imprese o individui allo scopo di ingannare consumatori e ottenere



un vantaggio economico. Questi casi seguono un flusso di informazioni limitato, disponibile solo per i punti di contatto per le frodi, in quanto tali dati sono strettamente riservati. Secondo l'*Annual Report Alert and Cooperation Network 2023*, il numero di notifiche relative a sospetti di frode ha raggiunto un totale di 758, con un aumento del 26,3% nell'utilizzo della rete da parte delle autorità dei Paesi membri rispetto al 2022.

Caposaldo della disciplina in esame sono da oltre 60 anni i Nuclei Antisofisticazioni e Sanità dell'Arma dei Carabinieri, istituiti il 15 ottobre 1962, in seguito alla presa di coscienza dell'effettiva gravità del fenomeno delle sofisticazioni alimentari. Tale nucleo opera alle dipendenze funzionali del Ministero della Salute.

Essi si pongono come forza di Polizia Giudiziaria e Amministrativa, competente su tutto il territorio nazionale, al fine di vigilare sulla disciplina igienica della produzione, commercializzazione e vendita degli alimenti e delle bevande, a tutela della salute pubblica.

A difesa delle condizioni igienico-sanitarie di alimenti e bevande tali Nuclei procedono tramite investigazioni, consistenti in indagini mirate a stroncare le attività illecite nel campo delle frodi alimentari, ovvero contestando infrazioni, accertando ed attuando eventuali provvedimenti restrittivi (i c.d. sequestri); organizzando attività di pianificazione operativa, nel corso della quale concretizzano controlli, per una mensilità, in uno o più settori di interesse e su tutto il territorio nazionale. Per di più, sono protagonisti di accertamenti, nell'intero Paese, riguardanti obiettivi precedentemente pianificati in accordo con il Ministero della Salute, ricomprendenti gli ambiti produttivo, commerciale ed etico-sociale. Attraverso tale iniziativa si mira ad accertare l'esatta applicazione di leggi e regolamenti, e ad ottenere memorie statistiche, utili ai fini della verifica dell'efficacia degli interventi, individuando i settori maggiormente a rischio sui quali far convergere, nel tempo, le indagini.

Sono numerosi i settori d'azione del nucleo NAS, motivo per cui è necessaria una distinzione di tali materie: acque e bibite, carni ed allevamenti, conserve alimentari, latte e derivati, prodotti ittici, vini ed alcolici, ristorazione, prodotti fitosanitari, farmaci e sanità.

L'attivazione di suddetti accertamenti avviene per iniziativa del Nucleo in questione, ovvero su richiesta del Ministero della Salute, dei Reparti dell'Arma territoriale, su delega dell'A.G., nonché su segnalazione dei consumatori.

Un ulteriore ente incaricato a livello nazionale di vigilare sulla sicurezza è localizzato in una delle strutture dell'Azienda Sanitaria Locale (ASL) ovvero il Dipartimento di Prevenzione, il quale è deputato a promuovere azioni atte a individuare e rimuovere le cause di nocività e malattia di origine umana, animale e ambientale attraverso azioni mirate.

Il Dipartimento si suddivide in 4 servizi in cui operano varie figure tra cui i tecnici della prevenzione: il Servizio di Igiene e Sanità Pubblica (S.I.S.P.), preposto alla tutela della salute individuale e collettiva, della salubrità degli ambienti di vita; il Servizio di Prevenzione Igiene e Sicurezza negli Ambienti di Lavoro (S.P.I.S.A.L.), il quale tutela il benessere lavorativo e la salute dell'individuo come persona e come lavoratore; il Servizio Igiene degli Alimenti e della Nutrizione (S.I.A.N.), il cui obiettivo è tutelare la salubrità e la sicurezza degli alimenti e bevande; e i Servizi Veterinari (S.VET.A-B-C), le cui finalità sono la prevenzione delle malattie infettive e delle zoonosi, la tutela igienico sanitaria in tutte le fasi di produzione, trasformazione, commercializzazione di alimenti di origine animale e loro derivati e garantire il rispetto del benessere animale e la sorveglianza sull'alimentazione animale.

Una delle principali funzioni svolte da questi ultimi servizi citati, che sono Autorità Competenti (AC), è quella di svolgere controlli ufficiali (CU) e campionamenti ufficiali relativi a prodotti alimentari sia di origine vegetale che animale, per verificare la loro conformità alla normativa vigente in tutte le fasi della produzione, della trasformazione, della distribuzione e nel campo dell'etichettatura al fine della tutela dei consumatori per quanto riguarda gli aspetti relativi alla sicurezza alimentare e alla corretta commercializzazione dei prodotti.

I controlli svolti dai tecnici della prevenzione avvengono in modo programmato sia a livello nazionale che regionale secondo una frequenza determinata dalla classe di rischio degli alimenti, sia a seguito di eventi straordinari, come una sospetta intossicazione alimentare e seguono linee guida che possono variare a seconda del tipo di alimento e del tipo di analisi da effettuare.

## **Il tecnico della prevenzione e le funzioni di polizia giudiziaria**

Prima di analizzare le attività di polizia giudiziaria del tecnico della prevenzione, è necessario menzionare a che titolo lo stesso deve adempiere agli obblighi che conseguono a tale qualifica.

Inizialmente precisiamo che con il decreto n. 58/1997 viene individuata la figura professionale del tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro, con il seguente profilo: *“il tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro è l'operatore sanitario che, in possesso del diploma universitario abilitante, è responsabile, nell'ambito delle proprie competenze, di tutte le attività di prevenzione, verifica e controllo in materia di igiene e sicurezza alimentare nei luoghi di vita e di lavoro, di igiene degli alimenti e delle bevande, di igiene e di sanità pubblica e veterinaria”*.

Successivamente la normativa assegna al tecnico della prevenzione, nell'esercizio delle sue funzioni, la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria (U.P.G.), permettendogli di svolgere le previste attività istruttorie.

Le funzioni dell'U.P.G. sono invece regolate dall'art. 55 del c.p.p. e dagli artt. 220 e 223 delle norme d'attuazione, di coordinamento e transitorie del c.p.p., precisamente:

*Art. 55 c.p.p.: la polizia giudiziaria deve, anche di propria iniziativa, prendere notizia dei reati, impedire che vengano portati a conseguenze ulteriori, ricercarne gli autori, compiere gli atti necessari per assicurare le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire per l'applicazione della legge penale; svolge ogni indagine e attività disposta o delegata dall'autorità giudiziaria.*

*Art. 220 norme attuazione: quando nel corso di attività ispettive o di vigilanza previste da leggi o decreti emergono indizi di reato, gli atti necessari per assicurare le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire per l'applicazione della legge penale sono compiuti con l'osservanza delle disposizioni del codice.*

*Art. 223 norme attuazione: il tecnico della prevenzione che è una figura della pubblica amministrazione e che per questa svolge attività amministrativa, nel momento dell'attività in cui si imbatte in un reato o nell'ipotesi di reato, trasforma il suo ruolo da amministrativo in giudiziario.*

In tale circostanza, il tecnico della prevenzione diventa subordinato alla sola Autorità Giudiziaria, alla quale deve riferire senza alcuna interferenza e dalla quale può ricevere ordini, deleghe e disposizioni circa l'attività da svolgere.

Esaminati ora i precetti normativi che consentono il tecnico della prevenzione a svolgere funzioni di polizia giudiziaria, vediamo come si deve comportare, in maniera del tutto esemplificativa, lo stesso nell'accertamento di una frode.

Come chiarito dalla normativa, all'accertamento di una frode – alimentare o sanitaria – l'ufficiale di polizia deve categoricamente:

I. Impedire che il reato venga portato a conseguenze ulteriori e compiere gli atti necessari per assicurare le fonti di prova.

Il modo per impedire che il reato porti ad ulteriori conseguenze ed assicurarne le fonti prova è sottoporre a vincolo di sequestro il corpo del reato (il prodotto oggetto di frode) e tutte le cose ad esso pertinenti. Sommariamente la polizia giudiziaria può compiere d'iniziativa due tipi di sequestro. Il primo tipo è il c.d. sequestro probatorio, esso è previsto dall'art. 354, comma 2, c.p.p. ed è il sequestro del corpo di reato e delle cose pertinenti al reato e necessarie per l'accertamento dei fatti. Il secondo tipo di sequestro è il sequestro preventivo, previsto dall'art. 321 del c.p.p. ed è il sequestro di una cosa pertinente al reato, quando vi è pericolo che la libera disponibilità di tale cosa possa aggravare o protrarre le conseguenze del reato o agevolare la commissione di altri reati. In entrambi i casi, i verbali di sequestro vanno trasmessi con urgenza al P.M. (al massimo entro 48 ore). Nel caso di sequestro probatorio (art. 354 c.p.p.) il P.M. nelle 48 ore successive può convalidare il sequestro stesso o disporre la restituzione delle cose sequestrate.

Nel caso di sequestro preventivo (art. 321 c.p.p.) il P.M., se ritiene congruo il sequestro eseguito dalla P.G., deve proporre, entro 48 ore, il sequestro al Giudice delle Indagini Preliminari (GIP), che può convalidare o annullare il sequestro con decreto motivato.

II. Comunicazione della notizia di reato al magistrato.

Acquisita la notizia di reato, la polizia giudiziaria, senza ritardo, riferisce al pubblico ministero, per iscritto, gli elementi essenziali del fatto e gli altri elementi sino ad allora raccolti, indicando le fonti di prova e le attività compiute, delle quali trasmette la relativa documentazione. Nel caso in cui negli accertamenti svolti si sia reso necessario sottoporre a sequestro (probatorio o preventivo) ne trasmette gli atti al magistrato o il GIP per la convalida.

All'interno di tale comunicazione e, se del caso, la polizia giudiziaria può

richiedere delega alla magistratura a compiere ulteriore attività d'indagine, al fine di impedire che i reati vengano portati a conseguenze ulteriori, ricercarne gli autori, compiere gli atti necessari per assicurare le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire per l'applicazione della legge penale.

Per esempio, se a seguito dell'accertamento di una frode, magari una sofisticazione alimentare, si ha la certezza che tale prodotto sia già stato commercializzato, o comunque sia entrato nelle disponibilità di terzi, si può richiedere al Pubblico Ministero di emettere un idoneo provvedimento, al fine di ricercare e assicurare ulteriori fonti di prova.

### III. Ricercarne gli autori.

Qualora l'autore/gli autori del reato siano noti, essi vanno indicati nella comunicazione al magistrato, specificando sul conto di ognuno di essi il reato e le eventuali circostanze aggravanti.

Da questo punto, l'individuo o gli individui, ricoprono la veste di "persona sottoposta ad indagini" e, pertanto, giovano del diritto di difesa previsto dalla normativa penale.

I recenti aggiornamenti della normativa prevedono che, nel primo atto compiuto con l'intervento dell'indagato, la polizia giudiziaria – se è nelle condizioni – indica all'indagato le norme di legge che si assumono violate, la data e il luogo del fatto storico di reato e l'autorità procedente. Inoltre, sempre in questo stesso momento, la polizia giudiziaria avverte l'indagato o imputato che le successive notifiche saranno effettuate mediante consegna al difensore di fiducia o a quello nominato d'ufficio.

Contestualmente al primo atto compiuto con l'intervento dell'indagato o dell'imputato, il giudice, il pubblico ministero o la polizia giudiziaria devono invitare l'indagato o imputato a dichiarare o eleggere domicilio.

Con la comunicazione di notizia di reato alla Procura della Repubblica, termina la fase di iniziativa della polizia giudiziaria e inizia l'attività delegata.

## **SCOPO DELLA TESI**

Il presente studio offre un'analisi dei dati relativi ai principali reati alimentari compiuti durante il triennio 2017-2019 e nel successivo triennio 2021-2023.

Verrà effettuata un'indagine approfondita sugli alimenti maggiormente soggetti alle frodi, con particolare attenzione alle variazioni annuali.

L'obiettivo è quello di determinare i fattori che incrementano l'incidenza di tali reati e di delineare le azioni di contrasto al fenomeno in questione messe in atto dalle Autorità Competenti.

## **MATERIALE E METODI**

I dati impiegati ai fini di questa ricerca vengono fatti risalire a due fonti ufficiali: le liste pubblicate dal Comando Carabinieri Tutela della Salute di Roma e le Ordinanze del Ministero della Salute.

Nonostante la frequenza di pubblicazione non sia a cadenza annuale, queste liste rappresentano una fonte affidabile per lo studio.

Malgrado alcune limitazioni, le Ordinanze hanno consentito di individuare gli alimenti principalmente coinvolti nelle frodi e le tipologie di reati più comuni.

I dati relativi ai controlli effettuati dagli organi di controllo nazionali sono stati ricavati dalle relazioni annuali del Ministero della Salute dal titolo *“Vigilanza e controllo degli alimenti e delle bevande in Italia”*.

In particolare, sono stati esaminati i dati relativi ai controlli eseguiti dai Carabinieri NAS, focalizzando l'attenzione sul numero dei campioni prelevati, sui risultati non conformi e sulle corrispondenti sanzioni amministrative e penali.

## RISULTATI E DISCUSSIONE

Verranno qui in seguito analizzati i dati di vari settori merceologici, in un'ottica comparata nei diversi anni presi in considerazione.

Successivamente tali dati verranno osservati in considerazione dei periodi prescelti, ossia nei trienni 2017-2019 e 2021-2023.

Dati anno 2017

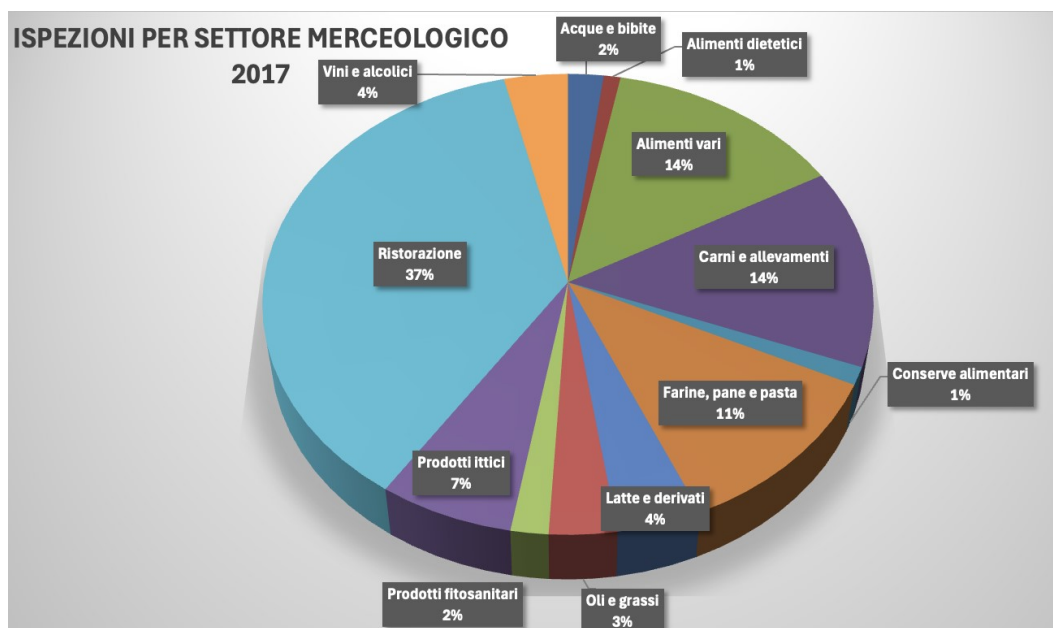


Fig. 2 – Anno 2017 Ispezioni per settore merceologico

Nel corso del 2017 sono stati eseguiti 30.311 controlli, dei quali 11.470 (il 38%) hanno riscontrato delle irregolarità [Tab.VI].

Tab. VI – Anno 2017 Numero totale dei controlli e non conformità

Settore operativo	Controlli	Percentuali	NON conformi	Incidenza non conformità
Acque e bibite	626	2%	180	29%
Alimenti dietetici	294	1%	70	24%
Alimenti vari	4.194	14%	1.387	33%
Carni e allevamenti	4.238	14%	1.533	36%
Conserve alimentari	376	1%	106	28%
Farine, pane e pasta	3.463	11%	1.433	41%
Latte e derivati	1.247	4%	423	34%
Oli e grassi	996	3%	190	19%
Prodotti fitosanitari	553	2%	106	19%
Prodotti ittici	1.990	7%	556	28%
Ristorazione	11.211	37%	5.118	46%
Vini e alcolici	1.123	4%	368	33%
<b>TOTALE</b>	<b>30.311</b>	<b>100%</b>	<b>11.470</b>	<b>38%</b>

L'analisi delle non conformità per settore merceologico, visibili nella Figura 2 evidenzia un picco nel comparto della ristorazione (46%), con un decremento progressivo verso farine, pane e pasta (41%), carni e allevamenti (36%) e latte e derivati (34%).

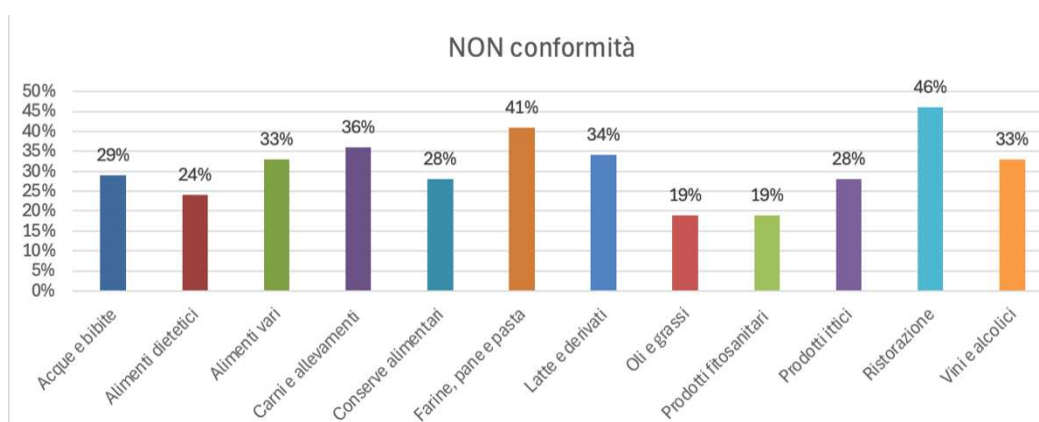


Fig. 3 – Anno 2017 Non conformità

Le attività di controllo hanno portato alla notifica di 15.435 sanzioni amministrative. Tra le violazioni più frequenti troviamo carenze igieniche e problemi di etichettatura. Analizzando la Figura 4 il settore che risulta più sanzionato è quello della ristorazione, mostrando 7.277 sanzioni, seguito dalle carni e allevamenti (1.995) e dalle farine, pane e pasta (1.976).

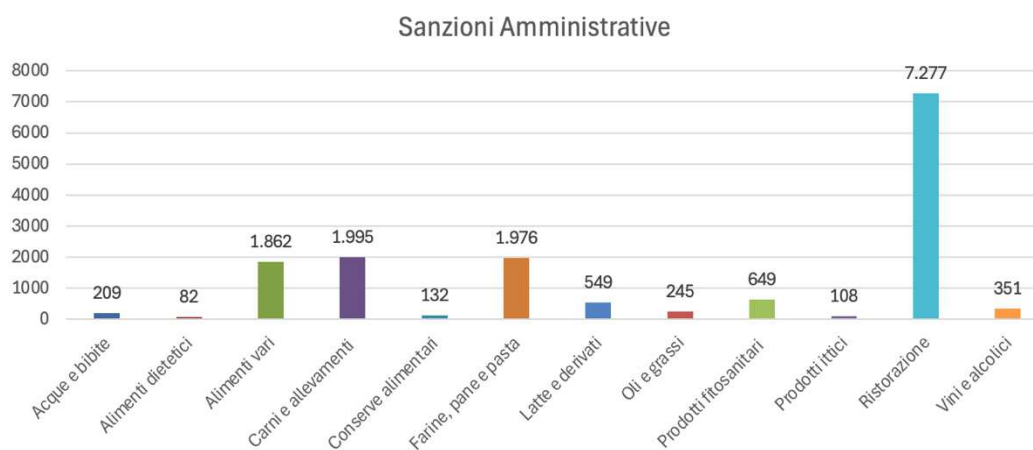


Fig. 4 – Anno 2017 Numero di Sanzioni Amministrative

In aggiunta alle sanzioni amministrative, sono state assoggettate sanzioni di natura penale, quali detenzione, somministrazione di alimenti in cattivo stato e frodi in commercio, adulterazione e contraffazione.

Nello specifico, sono state riscontrate prevalentemente nel settore delle carni e allevamenti (693 casi), seguito dalla ristorazione (613), dagli alimenti vari (236) e dai prodotti ittici (208).



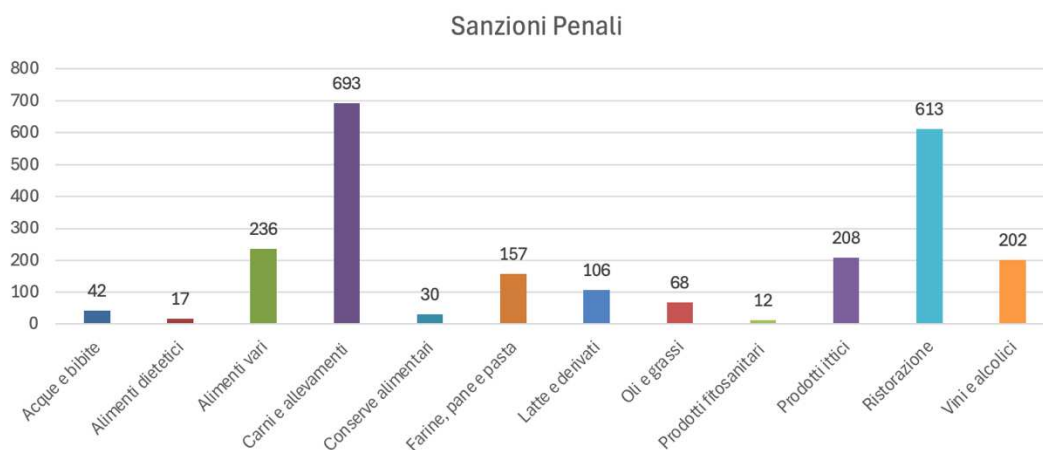


Fig. 5 – Anno 2017 Numero di Sanzioni Penali

Dati anno 2018

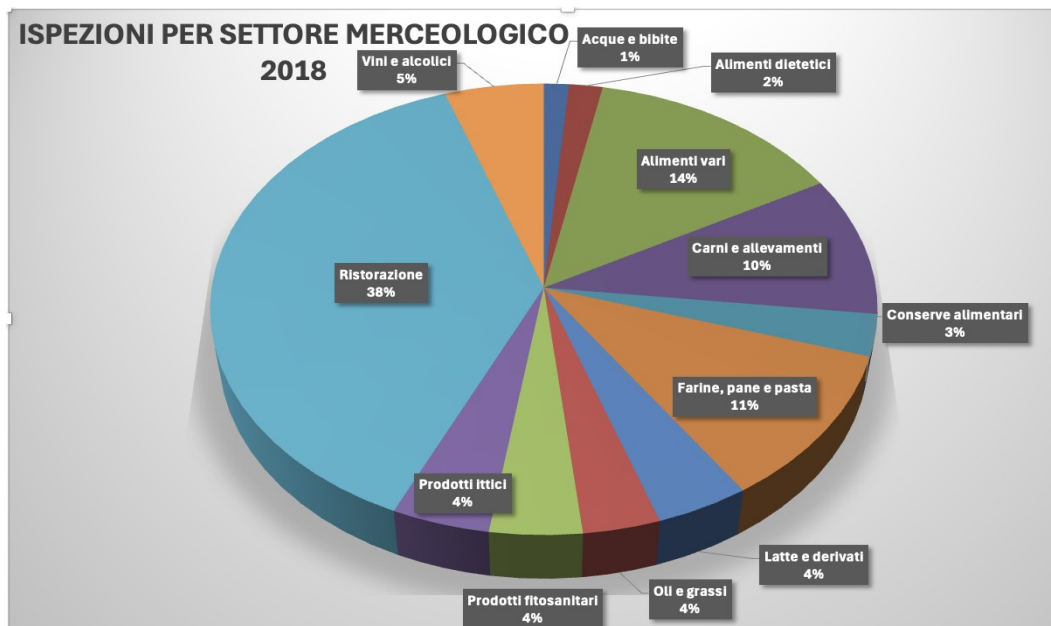


Fig. 6 – Anno 2018 Ispezioni per settore merceologico

Su un totale di 21.479 controlli eseguiti nel 2018 dall'Autorità Competente sopracitata, ben il 34% (pari a 10.672 ispezioni) ha rilevato delle non conformità, come mostrato nella Tabella V.

Tab. V – Anno 2018 Numero totale dei controlli e non conformità

Settore operativo	Controlli	Percentuali	NON conformi	Incidenza non conformità
Acque e bibite	419	1%	92	22%
Alimenti dietetici	562	2%	83	15%
Alimenti vari	4.331	14%	1.234	29%
Carni e allevamenti	3.143	10%	970	31%
Conserven alimentari	939	3%	167	18%
Farine, pane e pasta	3.417	11%	1.340	39%
Latte e derivati	1.309	4%	457	35%
Oli e grassi	1.083	4%	175	16%
Prodotti fitosanitari	1.292	4%	208	16%
Prodotti ittici	1.372	4%	366	27%
Ristorazione	11.954	38%	5.245	44%
Vini e alcolici	1.658	5%	335	20%
<b>TOTALE</b>	<b>31.479</b>	<b>100%</b>	<b>10.672</b>	<b>34%</b>

Dall'analisi della Figura 7 emerge una graduatoria delle non conformità che vede al primo posto la ristorazione (44%), seguita rispettivamente da farine, pane e pasta (39%), latte e derivati (35%) e carni e allevamenti (31%).

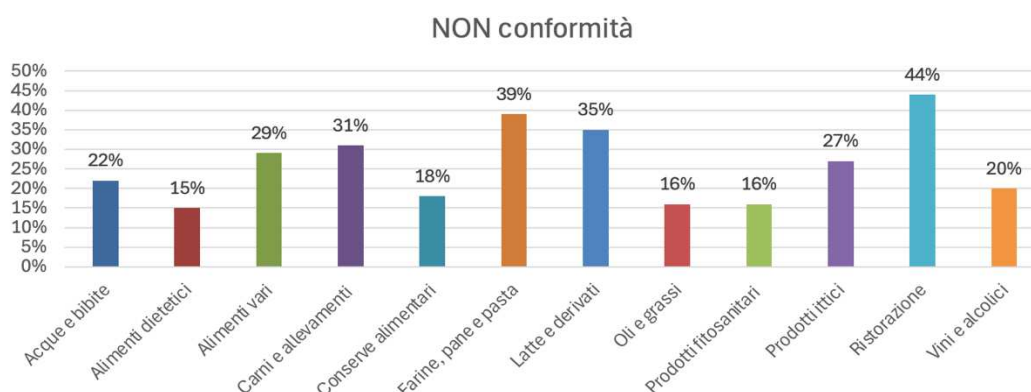


Fig. 7 – Anno 2018 Non conformità

L'analisi delle Figure 8 e 9 rivela che il settore della ristorazione risulta essere nuovamente il compartimento più colpito dalle sanzioni amministrative (7.962 casi), seguito da carni e allevamenti (4.471) e farine, pane e pasta (1.900). Per quanto concerne le sanzioni penali, i dati indicano che la ristorazione (729 casi), le carni e gli allevamenti (333), gli alimenti vari (197), le farine, pane e pasta (182) e i prodotti ittici (163) sono i settori merceologici principalmente coinvolti.

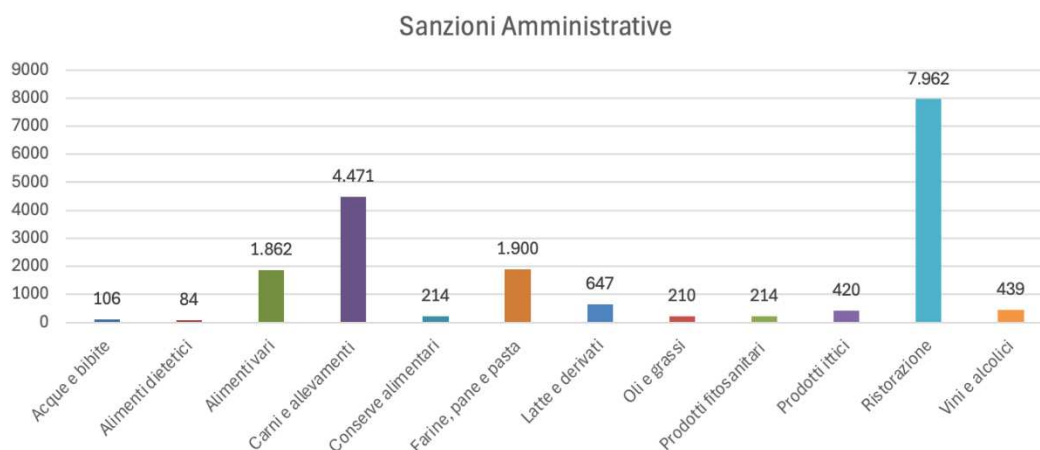


Fig. 8 – Anno 2018 Numero di Sanzioni Amministrative

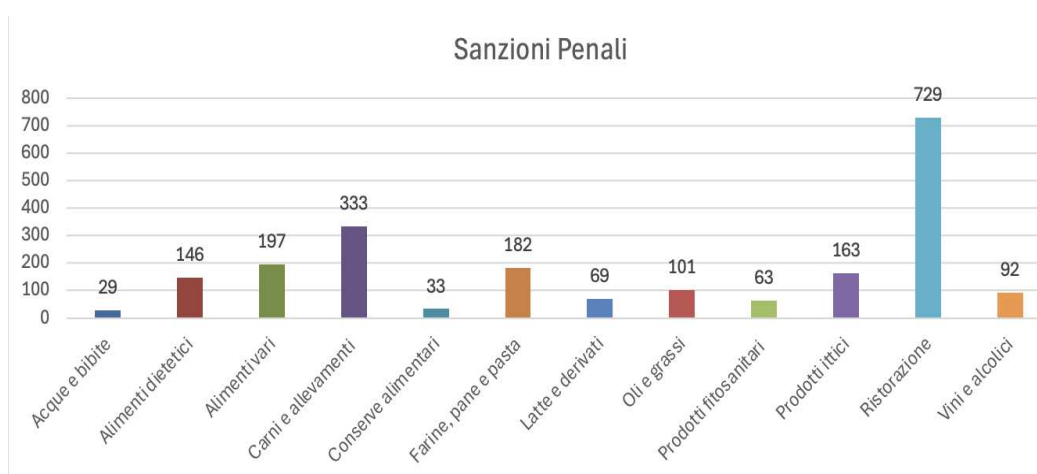


Fig. 9 – Anno 2018 Numero di Sanzioni Penali

Dati anno 2019

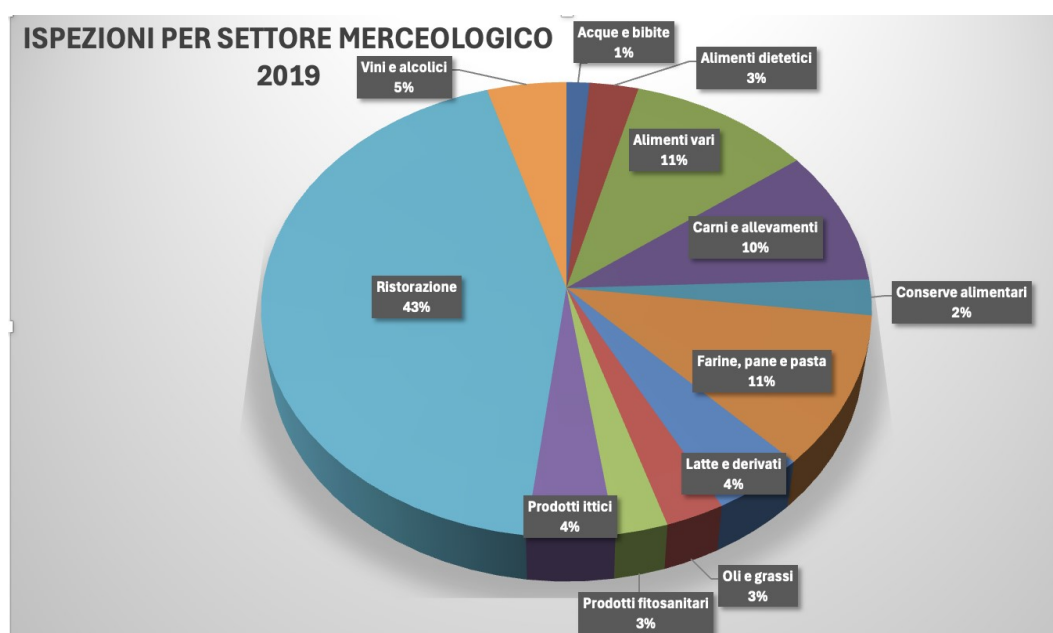


Fig. 10 – Anno 2019 Ispezioni per settore merceologico

L'organo di controllo ha riscontrato una percentuale di non conformità del 37% sui 31.938 controlli effettuati nel 2019, pari a 11.695 controlli non conformi [Tab. VI].

Tab. VI – Anno 2019 Numero totale dei controlli e non conformità

Settore operativo	Controlli	Percentuali	NON conformi	Incidenza non conformità
Acque e bibite	423	1%	116	27%
Alimenti dietetici	909	3%	151	17%
Alimenti vari	3.394	11%	1.166	34%
Carni e allevamenti	3.066	10%	977	32%
Conservas alimentari	807	2%	173	21%
Farine, pane e pasta	3.454	11%	1.382	40%
Latte e derivati	1.443	4%	443	31%
Oli e grassi	914	3%	156	17%
Prodotti fitosanitari	815	3%	126	16%
Prodotti ittici	1.361	4%	388	29%
Ristorazione	13.881	43%	6.169	44%
Vini e alcolici	1.471	5%	448	31%
<b>TOTALE</b>	<b>31.938</b>	<b>100%</b>	<b>11.695</b>	<b>37%</b>

Analizzando gli 11.685 controlli non conformi per settore merceologico [Fig. 11], si evidenzia una prevalenza nel settore della ristorazione (44%), seguito da farine, pane e pasta (40%), alimenti vari (34%), carni e allevamenti (32%) e, infine, a pari merito, vini e alcolici e latte e derivati (entrambi al 31%).

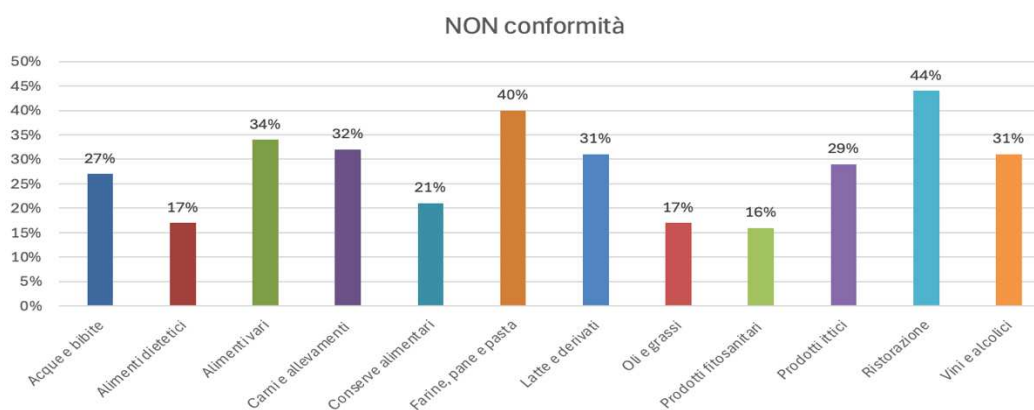


Fig. 11 – Anno 2019 Non conformità

L'organo di controllo può assoggettare sanzioni di natura amministrativa [Fig. 12] o penale [Fig. 13], come conseguenza dell'accertamento della non conformità.

Osservando la Figura 12 relativa alle sanzioni amministrative si evidenzia che il settore della ristorazione continua ad essere il maggiormente sanzionato (10.363 casi), seguito dalle farine, pane e pasta (2.226), dagli alimenti vari (1.883) e dalle carni e allevamenti (1.395).

Per quanto riguarda le sanzioni penali, invece, il settore dei vini e alcolici risulta essere il più multato (1.355 casi), seguito dalla ristorazione (813) e dalle carni e allevamenti (630).

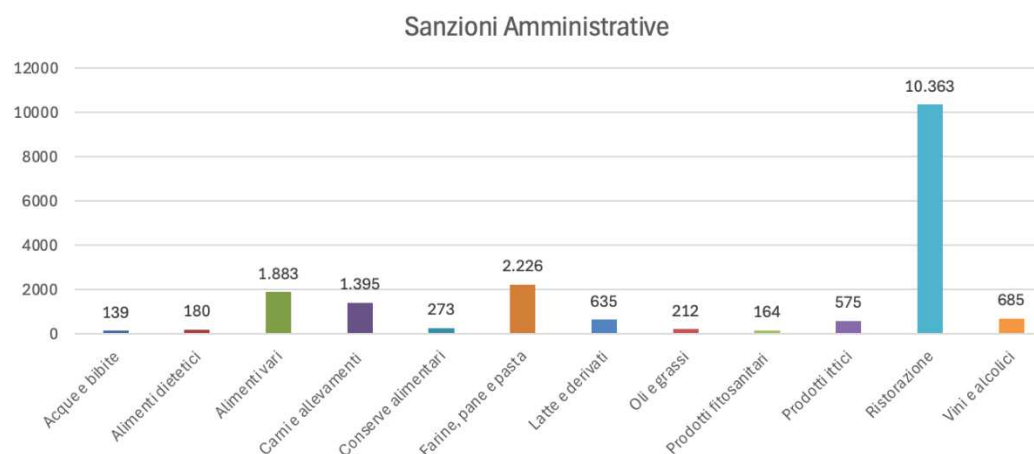


Fig. 12 – Anno 2019 Numero di Sanzioni Amministrative

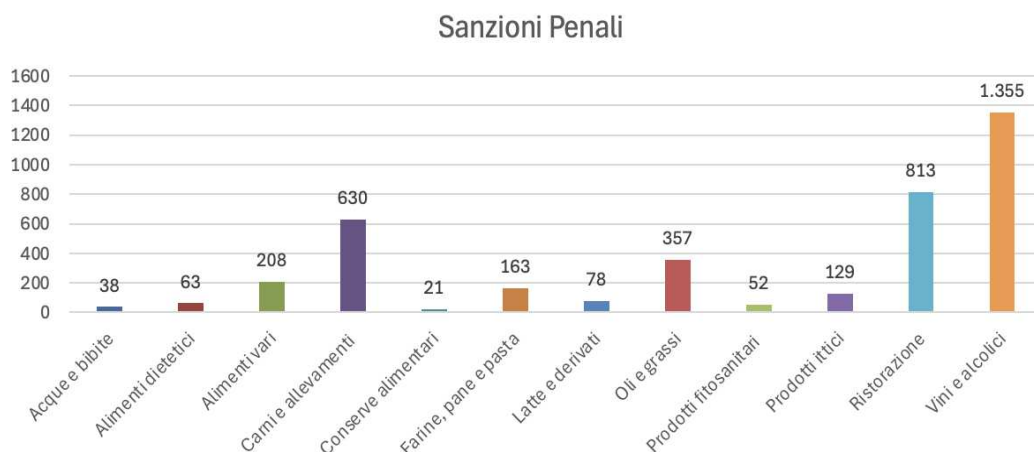


Fig. 13 – Anno 2019 Numero di Sanzioni Penali

Dati anno 2021

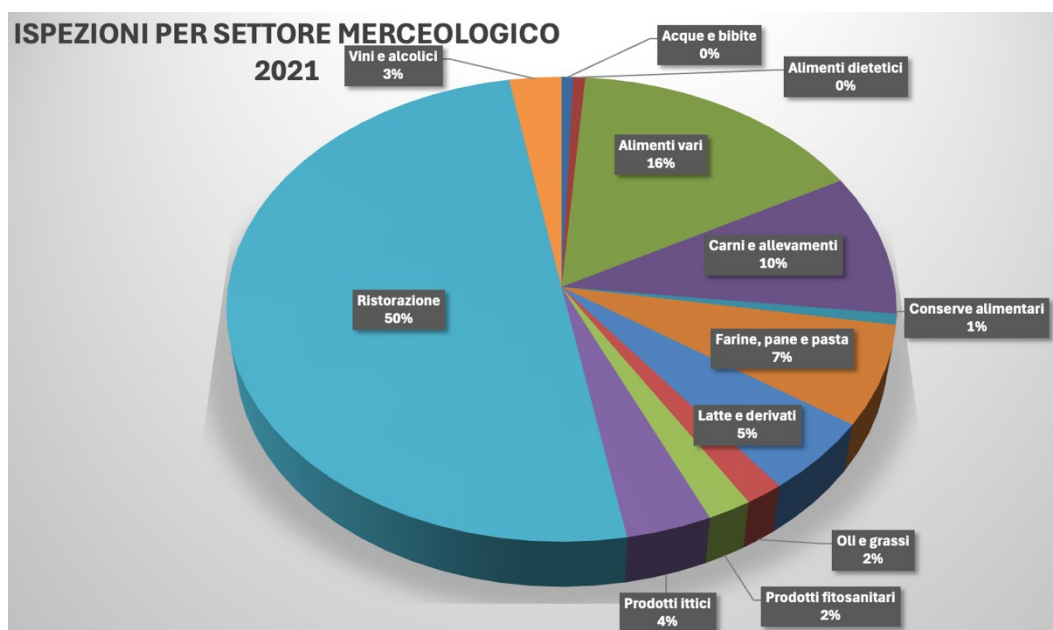


Fig. 14 – Anno 2021 Ispezioni per settore merceologico

A causa della pandemia di COVID-19, avvenuta durante il 2020, l'anno 2021 è stato protagonista di una significativa riduzione dei controlli, diminuendo a 27.596 rispetto ai 31.938 del 2019.

Di questi, circa il 30% (8.285) ha evidenziato delle non conformità.

Tab. VII – Anno 2021 Numero totale dei controlli e non conformità

Settore operativo	Controlli	Percentuali	NON conformi	Incidenza non conformità
Acque e bibite	170	0	51	30%
Alimenti dietetici	174	0	44	25%
Alimenti vari	4.341	16%	1.184	27%
Carni e allevamenti	2.721	1%	820	30%
Conserven alimentari	210	1%	44	21%
Farine, pane e pasta	1.923	7%	648	33%
Latte e derivati	1.413	5%	370	26%
Oli e grassi	469	2%	73	16%
Prodotti fitosanitari	542	2%	79	15%
Prodotti ittici	1.048	4%	332	32%
Ristorazione	13.824	50%	4.446	32%
Vini e alcolici	761	3%	194	26%
<b>TOTALE</b>	<b>27.596</b>	<b>100%</b>	<b>8.285</b>	<b>30%</b>

La Figura 15 mostra una maggiore incidenza di non conformità nei settori delle farine, pane e pasta (33%), prodotti ittici e ristorazione (entrambi al 32%), carni e allevamenti e acque e bibite (entrambi al 30%).

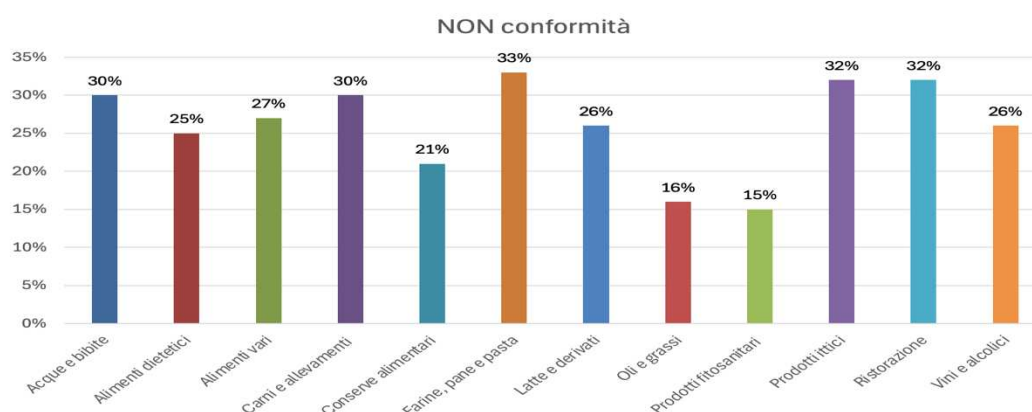


Fig. 15 – Anno 2021 Non conformità

I dati della Figura 16 mostrano chiaramente che il settore della ristorazione risulta essere, ancora una volta, il compartimento maggiormente colpito dalle sanzioni amministrative (6.848 casi), seguito dagli alimenti vari (1.659 casi) e dalle carni e allevamenti (1.063 casi).

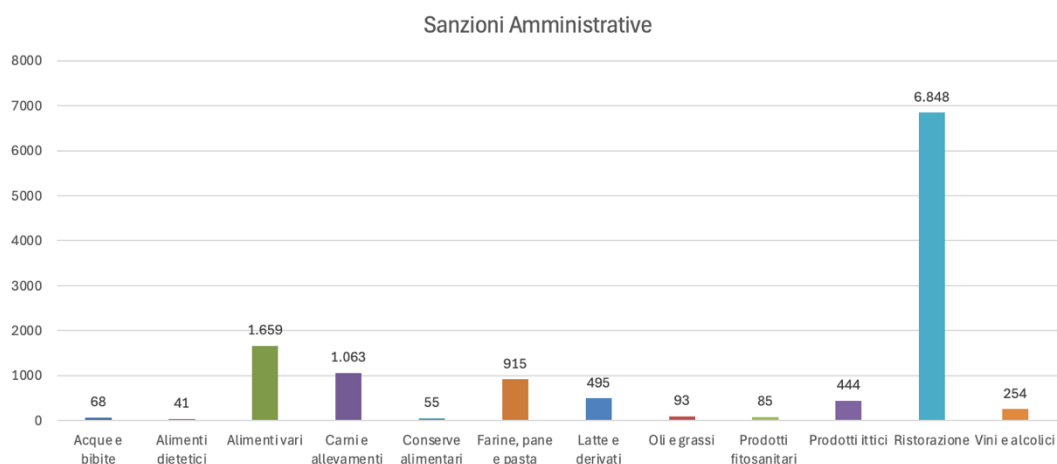


Fig. 16 – Anno 2021 Numero di Sanzioni Amministrative

Le sanzioni penali più frequenti raffigurate nella Figura 17 riguardano il settore della ristorazione (359 casi), seguito dalle carni e allevamenti (265), dagli alimenti vari (182), dalle farine, pane e pasta (81), dai prodotti ittici (58) e, infine, dal latte e derivati (56).

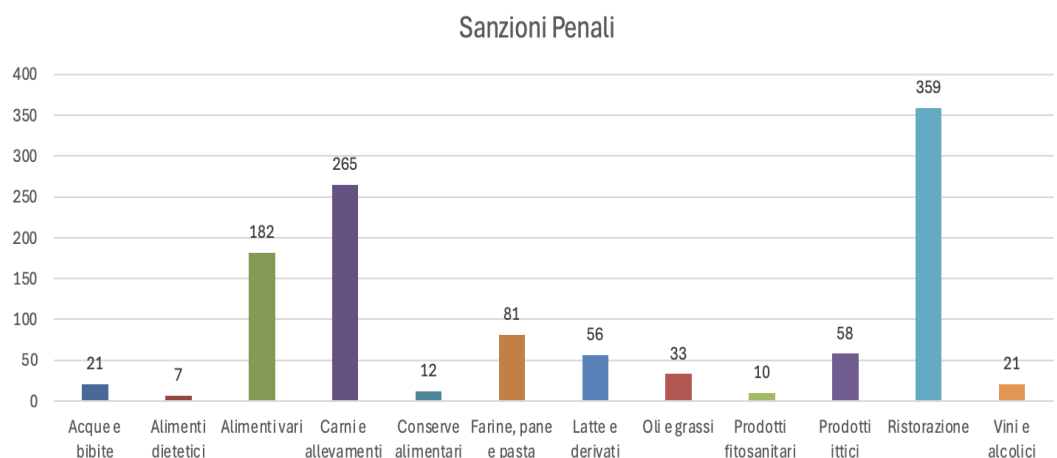


Fig. 17 – Anno 2021 Numero di Sanzioni Penali



Dati anno 2022

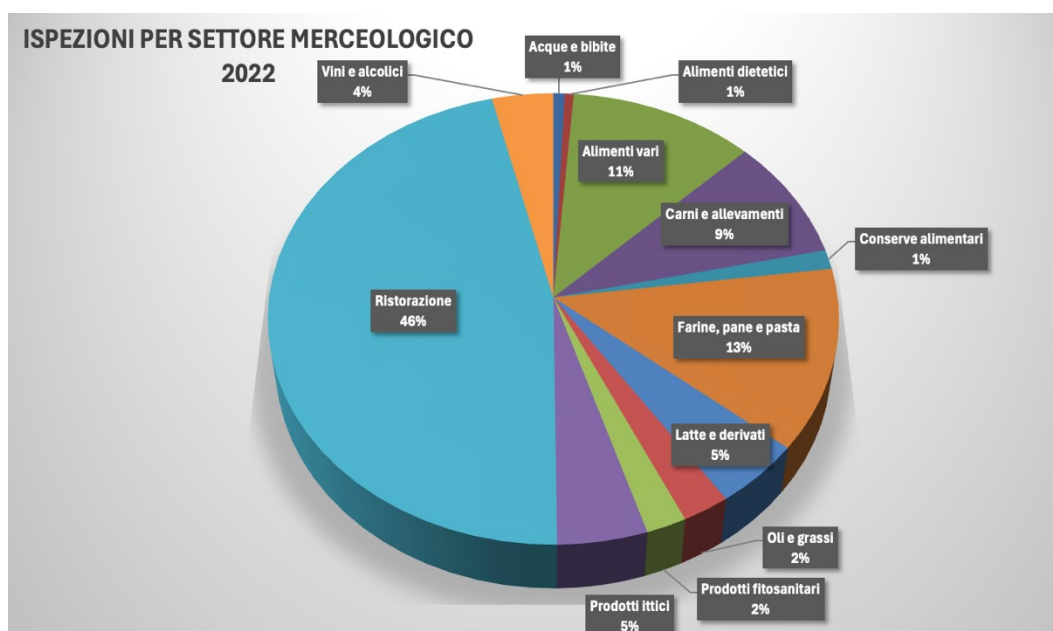


Fig. 18 – Anno 2022 Ispezioni per settore merceologico

A fronte di un calo dei controlli rispetto al 2021, nel 2022 sono state effettuate 26.698 verifiche, di cui il 26% (9.511) ha evidenziato delle irregolarità.

Tab. VIII – Anno 2022 Numero totale dei controlli e non conformità

Settore operativo	Controlli	Percentuali	NON conformi	Incidenza non conformità
Acque e bibite	186	1%	53	29%
Alimenti dietetici	149	1%	53	36%
Alimenti vari	3.073	11%	1.013	33%
Carni e allevamenti	2.344	9%	834	36%
Conservas alimentari	370	1%	80	22%
Farine, pane e pasta	3.463	13%	1.231	36%
Latte e derivati	1.244	5%	359	29%
Oli e grassi	662	2%	96	15%
Prodotti fitosanitari	560	2%	75	13%
Prodotti ittici	1.247	5%	376	30%
Ristorazione	12.384	46%	5.068	41%
Vini e alcolici	1.016	4%	273	27%
<b>TOTALE</b>	<b>26.698</b>	<b>100%</b>	<b>9.511</b>	<b>36%</b>

La ristorazione è emersa come il settore più frequentemente oggetto di non conformità (41%). A seguire, con percentuali simili, si collocano le carni e allevamenti, gli alimenti dietetici, le farine, pane e pasta (36%), seguiti dagli alimenti vari (33%), dai prodotti ittici (30%), dal latte e derivati e dalle acque e bibite (entrambi 29%).

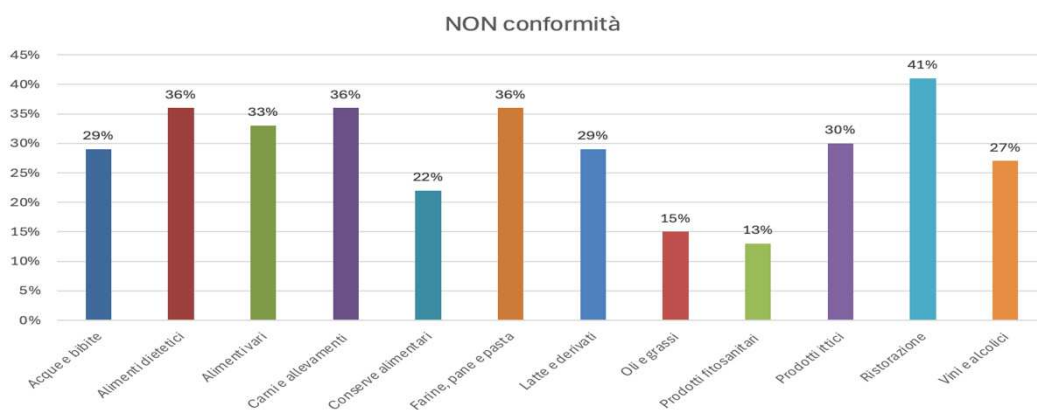


Fig. 19 – Anno 2022 Non conformità

Le Figure 20 e 21 offrono un quadro dettagliato dei settori maggiormente interessati dalle sanzioni amministrative e penali. Nel primo grafico, come settore più sanzionato emerge quello della ristorazione (7.652 casi), seguito da farine, pane e pasta (1.879), dagli alimenti vari (1.465) e dalle carni e allevamenti (1.216). Nel secondo grafico, concernente le sanzioni penali, risalta nuovamente la ristorazione (505 casi), seguita dagli alimenti vari (148), dalle carni e allevamenti (131), dal comparto delle farine, pane e pasta (103) e infine dai prodotti ittici (88).

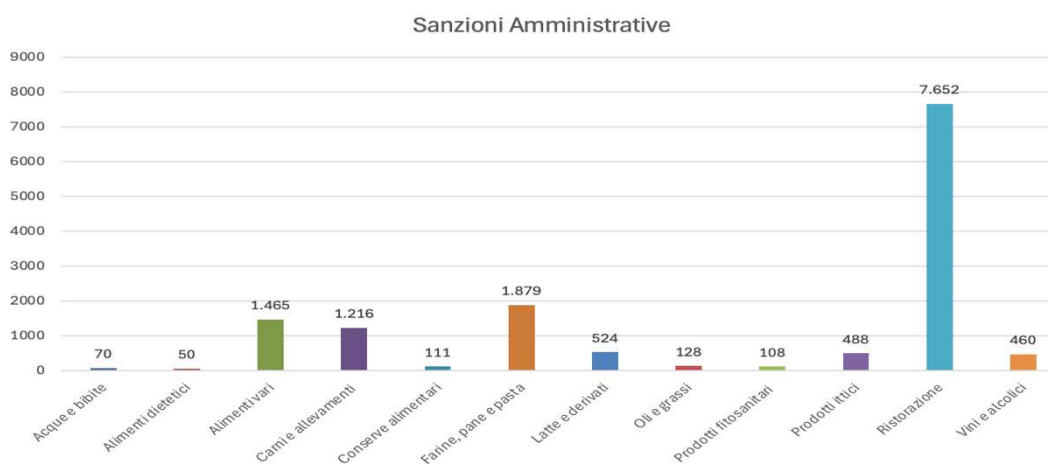


Fig. 20 – Anno 2022 Numero di Sanzioni Amministrative

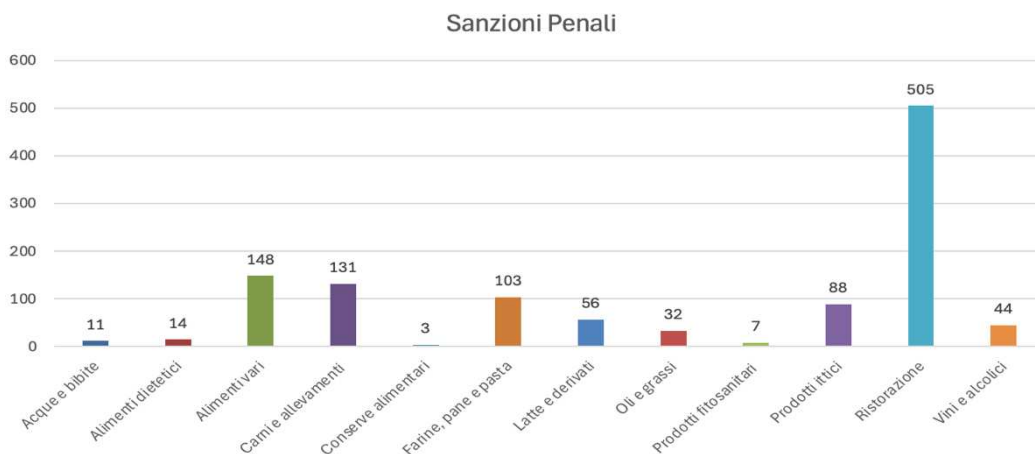


Fig. 21 – Anno 2022 Numero di Sanzioni Penali

Dati anno 2023

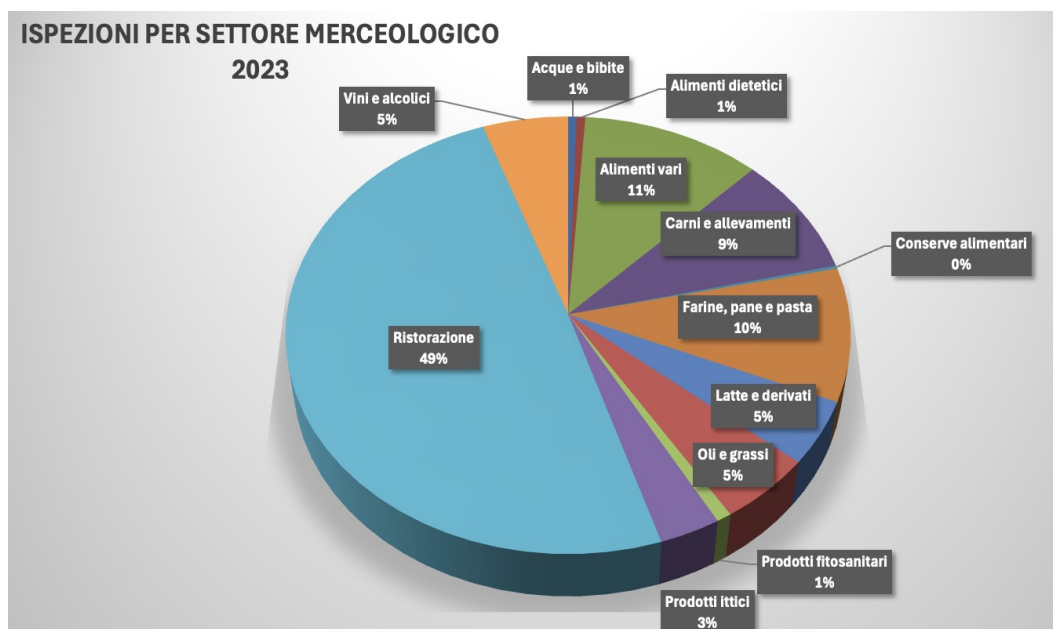


Fig. 22 – Anno 2023 Ispezioni per settore merceologico

Nel corso del 2023, le Autorità Competenti hanno effettuato un totale di 27.382 controlli. Di questi, il 41% (pari a 11.261) ha evidenziato delle non conformità.

Tab. IX – Anno 2023 Numero totale dei controlli e non conformità

Settore operativo	Controlli	Percentuali	NON conformi	Incidenza non conformità
Acque e bibite	148	1%	69	47%
Alimenti dietetici	146	1%	49	34%
Alimenti vari	3.091	11%	1.050	34%
Carni e allevamenti	2.450	9%	871	36%
Conserven alimentari	61	0%	16	26%
Farine, pane e pasta	2.695	10%	1.215	45%
Latte e derivati	1.285	5%	352	27%
Oli e grassi	1.380	5%	297	22%
Prodotti fitosanitari	217	1%	49	23%
Prodotti ittici	885	3%	312	35%
Ristorazione	13.558	49%	6.233	46%
Vini e alcolici	1.466	5%	418	29%
<b>TOTALE</b>	<b>27.382</b>	<b>100%</b>	<b>11.261</b>	<b>41%</b>

Dall'analisi della Figura 23 emerge che le non conformità si concentrano principalmente nei settori delle bevande (47%), della ristorazione (46%), dei prodotti cerealicoli - farine, pane e pasta (45%) e dei prodotti di origine animale, ovvero carni, allevamenti (36%) e prodotti ittici (35%).

In particolare, le acque e le bibite presentano la percentuale più elevata (47%).

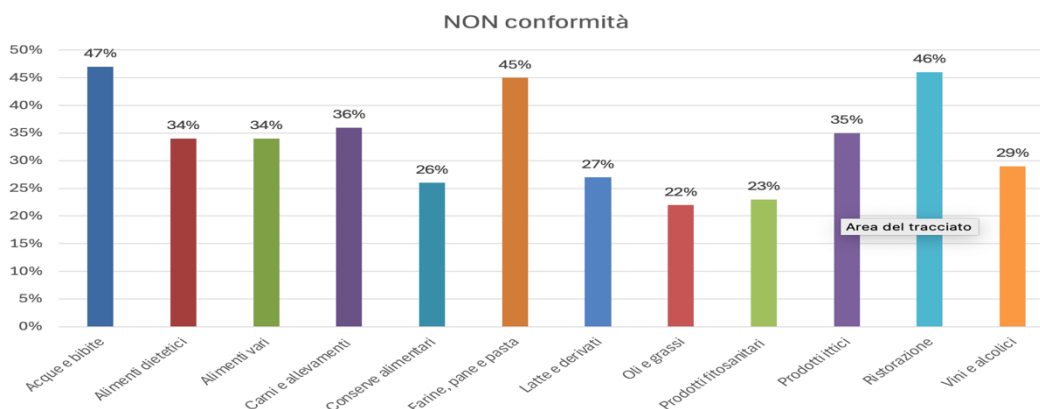


Fig. 23 – Anno 2023 Non conformità

Le sanzioni nel settore alimentare si articolano in due principali categorie: amministrative e penali.

Le prime mostrano la ristorazione come il settore maggiormente sanzionato (9.719 casi), seguito dagli alimenti vari (2.235), dalle farine, pane e pasta (1.886) e dalle carni e allevamenti (1.392). Le sanzioni penali, invece, interessano la ristorazione (493 casi), seguita poi dalle carni e allevamenti (165), dagli alimenti vari (136) e infine dai prodotti ittici (132).

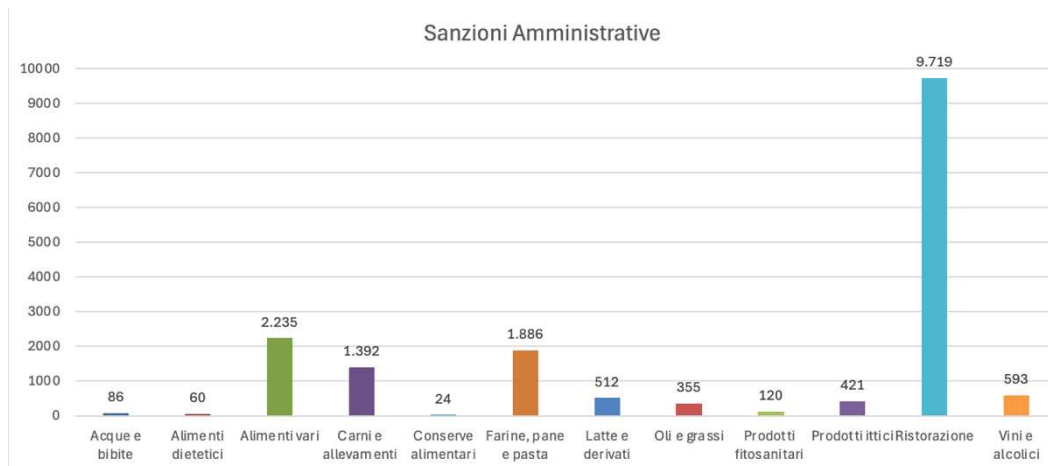


Fig. 24 – Anno 2023 Numero di Sanzioni Amministrative

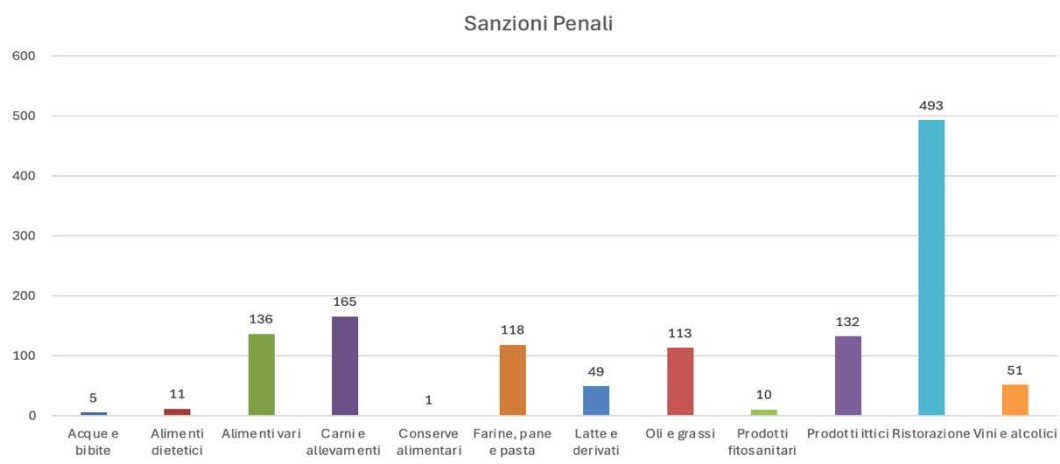


Fig. 25 – Anno 2023 Numero di Sanzioni Penali

## Triennio 2017 - 2019

L'analisi effettuata procede con il confronto dei dati precedentemente esaminati, riguardanti i controlli non conformi, valutandoli in due periodi di tre anni.

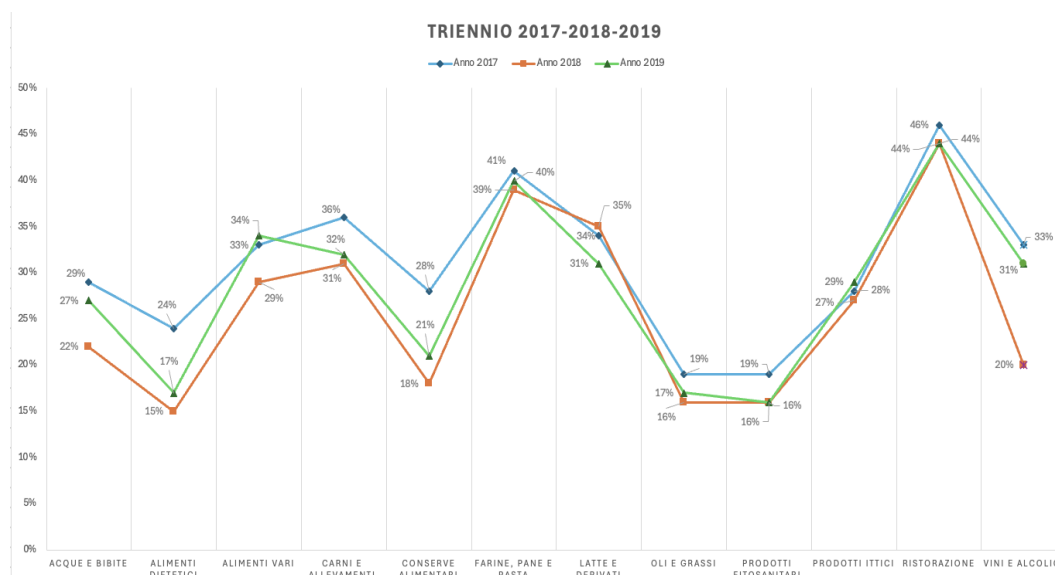


Fig. 26 – Triennio 2017-2019

Nell'analisi della Figura 26, che tratta gli anni 2017, 2018 e 2019, risulta evidente che le percentuali dei vari settori presentano leggere variazioni nel corso degli anni considerati. Il 2018 si contraddistingue come l'anno con i valori più bassi del triennio, mentre il 2017 presenta i valori più alti, per quanto riguarda la maggior parte dei settori, rispetto al periodo analizzato.

Si può inoltre stabilire che nell'anno 2019 i valori registrati possono essere considerati come la media dei due anni precedenti.

Infine, i dati indicano un incremento significativo nel settore della ristorazione, seguito dal comparto delle farine, pane e pasta, delle carni e degli allevamenti e del latte e dei suoi derivati.

## Triennio 2021 - 2023

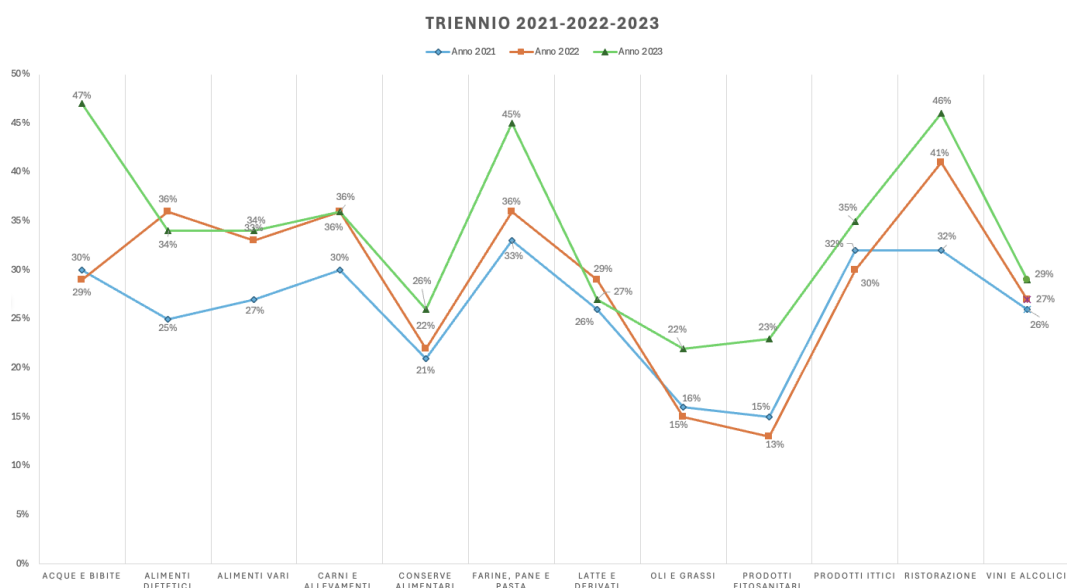


Fig. 27 – Triennio 2021-2023

Per tutti i settori merceologici presi in considerazione nel triennio 2021-2023 si è rilevato un significativo aumento delle non conformità. Tale incremento potrebbe essere riconducibile alla riduzione delle ispezioni effettuate nell'anno 2020 a causa della pandemia da COVID-19.

L'analisi dei dati evidenzia una rilevante variabilità annuale: l'anno 2023 presenta le percentuali più elevate, in particolare nei settori di acque e bibite, delle farine, pane e pasta e della ristorazione.

Il confronto tra il 2021 e il 2022 mostra una certa omogeneità per molti settori, ma anche alcune discrepanze importanti.

I settori maggiormente soggetti a controlli sono risultati essere la ristorazione, le bevande, le farine, il pane e la pasta, le carni e gli allevamenti, nonché i prodotti ittici.

## **Alimenti di Origine Animale**

Esaminando i settori che introducono gli alimenti di origine animale, ovvero le carni e gli allevamenti, il latte e i suoi derivati e i prodotti ittici, è possibile affermare che questi compartimenti presentano, durante gli anni analizzati, percentuali molto variabili nel tempo, riferendosi al numero dei controlli, mentre, per quanto riguarda le sanzioni penali, dove sono collocate le frodi, vengono individuati degli indici piuttosto elevati rispetto agli altri reparti.

Le tipologie di frode possono essere varie, come approfondito nell'introduzione, e aumentano di pari passo con l'evoluzione scientifico-tecnologica, grazie al ricorso a nuove e più sofisticate tecniche di trattamenti chimici ed industriali in grado di conferire agli alimenti comuni le caratteristiche proprie di quelli pregiati e superare la capacità di valutazione individuale del consumatore.

Tuttavia, in ogni campo possiamo osservare le frodi più abituali, basandoci sulle operazioni di maggior rilievo dei NAS, avvenute durante i periodi 2017-2019 e 2021-2023.

Le frodi nei settori delle **carni** e degli **allevamenti** sono, purtroppo, frequenti: solamente nell'anno 2023 sono state erogate 165 sanzioni di natura penale.

Pratica comune consiste nel somministrare agli animali sostanze vietate, come ormoni o beta-agonisti, per aumentarne la massa muscolare. Queste sostanze, oltre ad essere dannose per la salute dell'animale, rendono la carne meno pregiata e con un netto aumento del volume d'acqua ritenuta.

Un'altra frode diffusa riguarda la presenza di residui di farmaci, causata dalla mancata osservanza dei tempi di sospensione tra il trattamento e la macellazione.

Inoltre, è frequente la sostituzione di carni pregiate con quelle di qualità organolettica inferiore (un'operazione del NAS di Viterbo ha denunciato per frode in commercio il titolare di 4 allevamenti e di un impianto di macellazione per aver posto in commercio, con il concorso di un veterinario, carne di "pollo biologico", in realtà allevata in modo convenzionale, falsificando il registro dei trattamenti terapeutici).

Un problema più grave è la sostituzione della specie animale: la carne di una specie viene venduta al posto di quella di un'altra. Questa pratica, oltre ad essere una frode commerciale, può causare problemi di salute a persone allergiche o intolleranti e creare disagi di natura etica o religiosa (uno studio condotto presso l'Istituto



Zooprofilattico Sperimentale del Lazio e della Toscana ha impiegato la tecnica del *microarray* per analizzare la composizione genetica di un campione di kebab al fine di verificare la presenza di frode alimentare. I risultati hanno evidenziato un tasso di non conformità del 25%, con sostituzioni di specie animali, nello specifico vitello e presenza di carni non dichiarate, in particolare suina).

Altre frodi comuni riguardano il trattamento delle carni con additivi per mascherarne l'alterazione (un'operazione condotta dal NAS di Catania ha denunciato 22 titolari di altrettante macellerie per aver immesso sul mercato carni fresche trattate con "solfiti e nitrati" con lo scopo di impedirne l'ossidazione e di contenere, se iniziati, i processi di putrefazione in modo tale da mantenere il tipico colore "rosso vivo") e la vendita di prodotti generici al posto di quelli a denominazione di origine (il NAS di Udine, unitamente al personale dell'ICQRF, ha condotto un'indagine che ha consentito di disarticolare un'associazione per delinquere. L'attività si è conclusa con l'arresto e la denuncia di 48 persone responsabili dei reati di frode nell'esercizio del commercio e contraffazione di denominazione d'origine dei prodotti carnei e agroalimentari).

Le frodi nel settore **lattiero-caseario**, invece, possono interessare sia il latte che i prodotti lattiero-caseari derivati.

Nel caso del **latte**, le frodi più comuni riguardano l'annacquamento (un'indagine della Procura di Ascoli Piceno ha portato alla luce una frode alimentare commessa da un autotrasportatore che trasportava latte da una cooperativa ad un'importante azienda casearia. Il camion cisterna era dotato di un sistema nascosto che permetteva di aggiungere acqua nel latte, aumentando il volume e quindi il guadagno), la dichiarazione errata del contenuto di grassi, l'aggiunta di sostanze, come l'acqua ossigenata, per ridurre la carica batterica (il NAS di Ancona ha effettuato un'operazione in un caseificio in provincia di Pesaro-Urbino; sono state sequestrate celle frigo, bancali con prodotti scaduti e ingenti quantitativi di soda caustica e acqua ossigenata utilizzate, secondo le ipotesi, per correggere il latte andato a male. Successivamente il latte sarebbe stato conservato in silos, per giorni, per abbattere la carica batterica e mascherare l'acidità, oltre che per evitare che i controlli di laboratorio rivelassero le alterazioni) e l'utilizzo ingannevole di diciture come "*naturale*" o "*bio*".

Per quanto riguarda i **formaggi**, le frodi più diffuse riguardano la produzione con latte in polvere al posto di quello fresco (in 2 caseifici della provincia di Milano, sono state sequestrate 4 tonnellate di prodotti caseari in cattivo stato di conservazione e sofisticati,

nonché 3 tonnellate di sostanze non ammesse nella produzione di formaggi a pasta filata, in particolare latte in polvere), l'aggiunta di latte vaccino a formaggi di pecora o di bufala (il NAS di Roma ha deferito all'A.G. i legali rappresentanti di 5 caseifici per tentata frode in commercio, avendo prodotto e posto in vendita formaggio fresco a pasta filata "mozzarella di latte di bufala", risultato ad analisi di laboratorio contenere aggiunta di latte vaccino), la vendita di formaggi generici come prodotti tipici o a marchio DOP (Il NAS di Cremona ha portato alla luce una serie di illeciti perpetrati ai danni dei Consorzi Grana Padano e Parmigiano Reggiano. Le indagini hanno evidenziato come alcuni produttori, in violazione dei rigorosi disciplinari di produzione, abbiano utilizzato latte proveniente da zone non autorizzate, manomesso le fasce identificative dei formaggi e contraffatto i marchi di garanzia - la placca di caseina e il marchio a fuoco. Successivamente avveniva l'immediata commercializzazione per rendere più difficili i controlli), oppure l'utilizzo di sostanze chimiche, quale la formaldeide, per nascondere difetti.

Le frodi nel **settore ittico** sono pervasive e consistono spesso nella sostituzione fraudolenta del prodotto dichiarato, con la commercializzazione di specie ittiche diverse e/o di qualità inferiore (la Guardia Costiera di La Maddalena ha effettuato dei controlli mirati nel settore della filiera ittica, nello specifico un ristoratore indicava nel proprio menù la presenza del ricercato tonno rosso, a rischio di estinzione; in realtà, serviva il comune tonno pinna gialla, acquistato già congelato in vaschette. È stato accusato di frode in commercio), a volte mascherando prodotti surgelati in qualità di freschi (il NAS di Cagliari in collaborazione con i colleghi della Compagnia hanno eseguito un controllo all'interno dell'attività commerciale, un'ispezione disposta nell'ambito dell'operazione "Estate Tranquilla 2021 - Prodotti ittici"; essi hanno rinvenuto che il titolare stava commercializzando prodotti ittici pubblicizzati come "prodotto fresco" e "locale" che, da quanto emerso dalle fatture d'acquisto, non risultavano freschi e nemmeno di origine sarda; il titolare è stato denunciato per frode in commercio) o pesci di allevamento (itticoltura) commercializzati come pescato proveniente da pesca selvatica.

Oltretutto, per nascondere eventuali alterazioni del prodotto, si utilizzano sostanze chimiche non consentite per ravvivare il colore e dare un'apparenza di freschezza al pescato (il NAS di Bari, in collaborazione con altri reparti, ha condotto un'articolata indagine che ha scovato un'organizzazione criminale operante nel settore ittico. Le indagini si sono attivate a seguito di un'intossicazione alimentare causata dal consumo di

tonno *pinna gialla* (*Thunnus Albacares*). Ciò ha permesso di documentare che il prodotto, prima della sua immissione in commercio, veniva scongelato e adulterato con nitriti e nitrati, al fine di esaltarne l'aspetto ed il colore ma, rendendolo, di fatto, nocivo per la salute dei consumatori. Le indagini hanno inoltre provato che gli indagati avrebbero posto in commercio ingenti quantitativi di salmone congelato, che veniva venduto come fresco, di preparazioni a base di pesce, lavorate in un'altra loro azienda, utilizzando prodotti ittici scaduti; gli indagati avrebbero meticolosamente occultato i risultati sfavorevoli delle analisi e falsificato i certificati da altri laboratori accreditati, in modo da non far risultare la presenza di sostanze non consentite).

La complessità della filiera ittica, con i suoi numerosi passaggi, facilita la possibilità di incorrere in frodi, che spesso si avvalgono anche di falsificazioni documentali; per esempio, i documenti di accompagnamento dei prodotti della pesca possono essere modificate in modo ingannevole per nascondere la vera origine o la natura del pescato.

## CONCLUSIONI

Le frodi nel sistema agroalimentare non sono una problematica alquanto recente. In passato, emergevano a ritmo di secoli, poi di decenni ed ora di anni, se non addirittura di mesi. Tuttavia, quantificarne l'impatto economico o sulla salute pubblica è assai arduo.

Tuttavia, un crescente numero di scandali e di studi indica che le frodi alimentari sono attualmente in crescita (Giusti A., Malloggi C., Magagna G., Filipello V., Armani A., 2023; Spick J. e Moyer D.C., 2011).

I fattori che consentono e favoriscono le frodi in campo alimentare variano a seconda del settore e sono molteplici.

Una delle motivazioni principali è il desiderio di ottenere rapidi profitti, spesso a discapito della qualità. La globalizzazione, inoltre, ha ampliato il mercato, facilitando l'introduzione di prodotti provenienti da paesi stranieri, oggetto di contraffazioni, adulterazioni o per sostituire prodotti tipici. La crescente domanda di prodotti tradizionali e di alta qualità ha, di fatto, creato un terreno fertile per le frodi, con prodotti contraffatti spacciati per originali.

Oltre a ciò, la complessità delle normative alimentari, frequentemente non di facile comprensione, può disorientare gli Operatori del Settore Alimentare (OSA), spingendoli a cercare scorciatoie illegali, senza soppesare le conseguenze negative di tale atteggiamento che potrebbero ripercuotersi avversamente sulla salute del consumatore.

Infine, la crescente difficoltà nel rinvenimento di materie prime di qualità può portare ad ulteriore frode, esitante nella sostituzione di taluni prodotti di qualità con altri di minor pregio o di diversa origine, maggiormente reperibili.

L'evoluzione tecnologica, permettendo lo sviluppo di nuovi metodi mirati al miglioramento degli alimenti, ha però portato al suo utilizzo illecito finalizzato al mascheramento di difetti o alla modifica delle proprietà dei prodotti.

Si rende, quindi, necessario il rafforzamento dei controlli ufficiali, tramite un possibile aumento dell'organico degli enti che li effettuano, accrescendo la consapevolezza dei consumatori in materia e promuovendo una maggiore trasparenza concernente l'intera filiera alimentare.

Solo così potrà rafforzarsi la garanzia di tutela sia della salute, sia della qualità dei prodotti che consumiamo.

Aspetto di fondamentale importanza è, poi, rivolgere l'attenzione ai cittadini, i quali necessitano di essere indirizzati, da parte di soggetti competenti, a tutelare la propria

salute, in particolar modo se si tratta di fasce di popolazione deboli, tali per cui le competenze e gli strumenti posseduti per riconoscere e contrastare le attività ingannevoli non sono sempre sufficienti.

Per rispondere adeguatamente a tale necessità risulta essenziale che le frodi, la cui analisi costituisce oggetto di questo elaborato, vengano repressi in modo efficace e tempestivo, precludendone la diffusione e riducendo i danni sanitari ed economici innescati da tale fenomeno illecito.

## **BIBLIOGRAFIA**

- CASTELLANI I., BERTI S., Sicurezza alimentare: cinquant'anni di evoluzione normativa, 2011

- LINGUANTI S., BAGGIANI A. E D'ASCENZI C.

Legislazione professionale di sicurezza alimentare e sanità animale: il controllo ufficiale e le autorità competenti, Pisa, Pisa University Press, 2022

- GIUSTI A., MALLOGGI C., MAGAGNA G., FILIPELLO V., ARMANI A., Is the metabarcoding ripe enough to be applied to the authentication of foodstuff of animal origin? A systematic review, 2023
- RAGAGLINI L. – ROMANO G., La sicurezza alimentare, le origini, la disciplina, i recenti sviluppi
- SPICK J. E MOYER D.C., Defining the public health threat of food fraud, 2011

## **SITOGRAFIA**

- ACN annual reports and publications (Settembre 2024)

[https://food.ec.europa.eu/food-safety/acn/reports-and-publications\\_en](https://food.ec.europa.eu/food-safety/acn/reports-and-publications_en)

- ANSA “Latte annacquato: Procura Ascoli indaga autotrasportatore” (agosto 2024)

[https://www.ansa.it/marche/notizie/2022/02/18/latte-annacquato-procura-ascoli-indaga-autotrasportatore\\_d6de7f73-7b81-4acd-9848-786ca717ab30.html](https://www.ansa.it/marche/notizie/2022/02/18/latte-annacquato-procura-ascoli-indaga-autotrasportatore_d6de7f73-7b81-4acd-9848-786ca717ab30.html)

- ANSA “Vendeva pesce congelato come fresco, ristoratore nei guai” (agosto 2024)

[https://www.ansa.it/sardegna/notizie/2021/09/06/vendeva-pesce-congelato-come-fresco-ristoratore-nei-guai\\_daa4d6ec-9a99-4cb6-bd27-242b95fcfb8b.html](https://www.ansa.it/sardegna/notizie/2021/09/06/vendeva-pesce-congelato-come-fresco-ristoratore-nei-guai_daa4d6ec-9a99-4cb6-bd27-242b95fcfb8b.html)

- FONDAZIONE DIETA MEDITERRANEA (giugno 2024)

<https://www.fondazione dietamediterranea.it/consumare-il-pesce-in-modo-sicuro-i-pesci-velenosi/>

- MARCHIODIMPRESA.IT (giugno 2024)  
<http://www.marchiodimpresa.it/tutelaqualita/differenze.html>
  
- NORMATIVA ALIMENTARE (giugno 2024)  
<https://normativaalimentare.it/alimenti/aggiornamento-general-food-law/>
  
- REG. 178/02 (giugno 2024)  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02002R0178-20210327&from=EN>
  
- REG. 852/04 (giugno 2024)  
<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:139:0001:0054:it:PDF>
  
- REG. 853/04 (giugno 2024)  
<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:139:0055:0205:it:PDF>
  
- REG. 625/17 (giugno 2024)  
[https://www.izs.it/bollettino\\_segn\\_legislative/bollettini\\_2017/aprile\\_2017/3.Reg\\_625\\_GUL\\_95\\_7.4.17.pdf](https://www.izs.it/bollettino_segn_legislative/bollettini_2017/aprile_2017/3.Reg_625_GUL_95_7.4.17.pdf)
  
- SAPORITO M.G. - GERINI O.: I sistemi Food Fraud e iRASFF: la collaborazione tra gli Stati membri dell'Unione europea nei controlli ufficiali dei prodotti agroalimentari e dei mezzi tecnici di produzione agricola. (luglio 2024)  
[https://www.osservatorioagromafie.it/i-sistemi-food-fraud-e-irasff-la-collaborazione-tra-gli-stati-membri-dellunione-europea-nei-controlli-ufficiali-dei-prodotti-agroalimentari-e-dei-mezzi-tecnici-di-produzione-agricola/?\\_waf=2](https://www.osservatorioagromafie.it/i-sistemi-food-fraud-e-irasff-la-collaborazione-tra-gli-stati-membri-dellunione-europea-nei-controlli-ufficiali-dei-prodotti-agroalimentari-e-dei-mezzi-tecnici-di-produzione-agricola/?_waf=2)
  
- VARCASIA B. M., CESARANO D., SCARAMELLA L., BILEI S., DE SANTIS P. - Istituto Zoop. Sper.le delle Regioni Lazio e Toscana - Roma 2011 (agosto 2024)  
Utilizzo del metodo microarray per l'identificazione delle specie zoologiche nei kebab  
[https://www.anmvioggi.it/images/LA\\_RICERCA\\_DELLIZS\\_LAZIO\\_E\\_TOSCANA.pdf](https://www.anmvioggi.it/images/LA_RICERCA_DELLIZS_LAZIO_E_TOSCANA.pdf)