

Made in Italy

Per tutelarlo all'estero basta il codice penale

Necessarie solo minime modifiche delle norme esistenti

di Carlo e Corinna Correrà

Avvocati ed Esperti di Legislazione degli alimenti

Con l'articolo 514 del codice penale sarebbe già possibile giustificare un'iniziativa processuale anche da parte della giustizia italiana nei confronti delle frodi commesse all'estero, anche da cittadini stranieri, ai danni del "Made in Italy". Necessarie solo lievi integrazioni degli articoli 7, 9 e 10. Un'occasione da cogliere per la Commissione "Caselli"

so di allestimento da parte di una commissione presieduta da Giancarlo Caselli, magistrato a tutti noto per la sua carriera di procuratore della Repubblica impegnato soprattutto contro le mafie di tutti i tipi ed ora anche contro le "agromafie".

Le Linee guida della riforma² già individuate e rese note sembrano, a questi Autori, di buon auspicio, rivolte come sono non tanto a creare nuove ipotesi di reato (che pure nella bozza di riforma ci sono), quanto anche ad eliminare varie normative speciali del settore alimentare. Normative che negli ultimi anni – a nostro giudizio – sono state varate più per dare soddisfazione "demagogica" (sia detto senza ipocrisia) ad alcune sollecitazioni corporative di parti sociali ben precise del mondo della produzione e non tanto, invece, per un'effettiva necessità del nostro ordinamento giuridico per la tutela del consumatore italiano e dei produttori onesti del "Made in Italy". Il nostro sistema giuridico, infatti, spesso ha già in sé le norme ade-

Il 2016 potrebbe essere (come anticipavamo nell'articolo "Riforma "Caselli". A rischio senza Pm e giudici specializzati", pubblicato sul numero scorso¹) l'anno di "svolta" per la tutela penale dell'agroalimentare in genere e quello italiano in particolare, grazie ad una "risistemazione" della disciplina penale del settore, in cor-

¹ L'articolo è stato pubblicato su "Alimenti&Bevande" n. 2/2016, alle pp. 26-30.

² Il testo delle Linee guida è consultabile e scaricabile al seguente indirizzo web: <http://www.penalecontemporaneo.it/upload/1445592533Linee%20Guida%20Definitivo%20%20Commissione%20Caselli.pdf>

quate, il cui unico “torto” (?) è semmai quello di capitare – troppo spesso – in mani inadeguate ovvero incapaci di applicarle correttamente e fino in fondo e, quindi, con il giusto profitto di giustizia per l'intera collettività. Da qui il sempre più frequente ricorso, da parte del legislatore, a norme nuove “speciali”, talmente “speciali”, però, da determinare alla fine un palese disorientamento negli stessi organi – di controllo prima e giudiziari poi – chiamati a garantire il rispetto di quelle normative. Non solo, ma spesso è capitato pure che, per inseguire il fenomeno frodatorio del momento, si siano varate norme speciali “ad hoc” che poi in concreto si sono rivelate persino più blande di quelle generali preesistenti e che bene, invece, si sarebbero da subito potute porre in campo per contrastare i fenomeni criminosi emergenti. A tal riguardo, ci stiamo riferendo per esempio – in materia di tutela dei prodotti (agroalimentari, ma non solo) del cosiddetto “Made in Italy” – alla legge 350/2003, il cui articolo 4 ha disciplinato la materia ai commi 49, 49 *bis*, 49 *ter* e 49 *quater*, disposizioni, queste, a mano a mano poi modificate e/o integrate con le leggi 99/2009, 166/2009, 134/2012 ed, infine, 9/2013. In pratica, un groviglio di norme, articoli e commi che basta da solo, con il suo stillicidio di modifiche e/o integrazioni, per offrire al nostro paziente Lettore la prova palpabile di quanto abbiamo criticamente appena affermato.

Un legislatore irrequieto, dunque, o... balbettante, se si preferisce, visto che non riesce mai a porre la parola fine alla sua produzione normativa sulla materia agroalimentare, e che – così facendo – in realtà più che tutelare l'interesse nazionale del “Made in Italy”, alimentare e non, ha finito per confondere sia i destinatari della norma stessa che i suoi organi di controllo.

E questo nostro tono critico ha trovato conforto, riguardo a questa specifica normativa, proprio nelle Linee guida della Commissione “Caselli”, che ha collocato questa legge del 2003 (e le sue infinite leggi di modifica/integrazione) nell'elenco di quelle da abrogare.

A sua volta, però, la Commissione ha previsto

pure l'introduzione di nuove figure di reato, su alcune delle quali è facile prevedere – sin da ora – un dibattito critico acceso e, secondo noi, non infondato. Anche perché la stessa Commissione ha – ingiustamente, a nostro giudizio – trascurato di richiamare alcune norme da sempre presenti nel nostro codice penale e che finora, a quanto ci risulta, hanno avuto – almeno in campo alimentare – scarsissima o forse nessuna applicazione.

Le frodi contro l'industria nazionale

Tra le norme neglette merita particolare attenzione l'articolo 514 del codice penale, che appresta tutela alla “industria nazionale” quando questa venga danneggiata da comportamenti fraudolenti, individuati come contraffazione od alterazione di «nomi, marchi o segni distintivi»:

«Art. 514 – Frodi contro le industrie nazionali

Chiunque, ponendo in vendita o mettendo altrimenti in circolazione, sui mercati nazionali o esteri, prodotti industriali, con nomi, marchi o segni distintivi contraffatti o alterati, cagiona un nocumento all'industria nazionale è punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa non inferiore a cinquecentosedici euro.

Se per i marchi o segni distintivi sono state osservate le norme delle leggi interne o delle convenzioni internazionali sulla tutela della proprietà industriale, la pena è aumentata e non si applicano le disposizioni degli articoli 473 e 474».

Come è agevole desumere dalla mera lettura del testo normativo – e come è confermato anche dalla più autorevole dottrina penalistica (per tutti si veda il volume X del codice penale commentato da Giorgio Lattanzi ed Ernesto Lupo³) – siamo al cospetto di una norma che, ad onta del suo titolo equivoco (“Frodi contro le industrie nazionali”), in realtà ha come bene

³ Lattanzi, G., Lupo, E. (2015), *Codice penale - Rassegna di giurisprudenza e di dottrina*, Giuffrè, vol. X.

Etichettatura, novità nel disegno di legge europea 2015

Prevista l'abrogazione della definizione nazionale di "effettiva origine" (e non solo)

Il disegno di legge europea 2015¹, ora al vaglio del Parlamento, contiene 3 articoli di particolare interesse per il settore agroalimentare, tutti inclusi nel Capo I "Disposizioni in materia di libera circolazione delle merci".

- L'articolo 1 riguarda l'etichettatura degli oli di oliva ed è finalizzato a risolvere il caso di preinfrazione EU Pilot 4632/13/AGRI. Un primo tentativo di chiudere la questione è stato fatto dal legislatore italiano con la stesura dell'articolo 18 della legge 161/2014 (legge europea 2013-bis), che modifica il comma 4 dell'articolo 1 della legge 9/2013, prevedendo che «l'indicazione dell'origine delle miscele di oli di oliva originari di più di uno Stato membro dell'Unione europea o di un Paese terzo deve essere stampata [...] con diversa e più evidente rilevanza cromatica rispetto allo sfondo, alle altre indicazioni e alla denominazione di vendita». Tuttavia, la Commissione europea ha continuato a rilevare un contrasto con l'articolo 13 del regolamento (UE) 1169/2011, il quale prevede che «le informazioni obbligatorie sugli alimenti sono apposte in un punto evidente in modo da essere facilmente visibili, chiaramente leggibili ed eventualmente indelebili. Esse non sono in alcun modo nascoste, oscurate, limitate o separate da altre indicazioni scritte o grafiche o da altri elementi suscettibili di interferire».

Per risolvere il caso, l'articolo 1 del disegno di legge europea 2015 interviene nuovamente sulla legge 9/2013:

- con una ulteriore modifica all'articolo 1, comma 4, mediante la quale si prevede che «l'indicazione dell'origine delle miscele di oli di oliva originari di più di uno Stato membro dell'Unione europea o di un Paese terzo debba essere stampata in modo da essere visibile, chiaramente leggibile ed indelebile e non possa essere in nessun modo nascosta, oscurata, limitata o separata da altre indicazioni scritte o grafiche o da altri elementi suscettibili di interferire»;

- con una modifica dell'articolo 7, relativamente alla previsione di un termine minimo di conservazione (Tmc) degli oli di oliva. La Commissione europea non ha infatti ritenuto conforme alla normativa comunitaria l'indicazione in etichetta, citata nel suddetto articolo, di un Tmc non superiore a diciotto mesi, ritenendo che l'apposizione della durata sia da rimettere alla scelta dei singoli produttori sotto la propria responsabilità. Pertanto, l'articolo 1 del disegno di legge europea 2015, nel ribadire comunque l'obbligo di inserire in etichetta la previsione di un termine minimo di conservazione, lascia la sua individuazione effettiva alla responsabilità dei produttori.

- L'articolo 2 riguarda l'etichettatura del miele ed è

finalizzato a risolvere il caso di preinfrazione EU Pilot 7400/15/AGRI, nell'ambito del quale la Commissione europea ha contestato la non conformità con la direttiva 2001/110/CE dell'articolo 3, comma 2, lettera f), del decreto legislativo 179/2004, che per i mieli prodotti sul territorio nazionale ha reso obbligatoria l'indicazione analitica del Paese (o dei Paesi) di origine in etichetta. L'Esecutivo comunitario ha chiesto di chiarire in sede legislativa la non applicabilità di tale obbligo ai prodotti realizzati fuori dal confine nazionale, nel rispetto delle norme europee.

All'articolo 3 del decreto legislativo 179/2004, dopo il comma 4 è pertanto aggiunto il seguente comma 4-bis: «Le disposizioni di cui al comma 2, lettera f), non si applicano ai mieli prodotti e confezionati in altri Stati membri nel rispetto delle definizioni e delle norme della direttiva 2001/110/CE del Consiglio, del 20 dicembre 2001».

- L'articolo 3 riguarda l'etichettatura dei prodotti alimentari in generale ed è finalizzato a risolvere il caso di preinfrazione EU Pilot 5938/13/SNCO, relativo alla non conformità dell'articolo 4, comma 49-bis, della legge 350/2003, rispetto alle previsioni del regolamento (UE) 1169/2011, in materia di informazioni ai consumatori. Tale articolo, come modificato dall'articolo 43, comma 1-quater del decreto legge 83/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 134/2012, ha introdotto nell'ordinamento nazionale una definizione di "effettiva origine" per i prodotti alimentari trasformati, che impone alle imprese di indicare in etichetta non solo il luogo in cui è avvenuta la sua ultima trasformazione sostanziale, ma anche quello di coltivazione o allevamento della materia prima agricola prevalente. Tale disposizione, inoltre, ha definito "fallace indicazione", punibile con una sanzione amministrativa pecuniaria, l'uso del marchio che induce il consumatore a ritenere che il prodotto sia di origine italiana, senza che vi siano indicazioni precise sull'effettiva origine del suo ingrediente prevalente. La Commissione europea ha contestato l'articolo affermando che il concetto di "origine di un prodotto alimentare" è già definito dall'articolo 2 del regolamento (UE) 1169/2011 e dal codice doganale dell'Unione europea e, pertanto, gli Stati membri non sono autorizzati ad adottare definizioni di Paese d'origine diverse da quelle che individuano unicamente nel Paese in cui è avvenuta la loro ultima trasformazione sostanziale l'origine delle merci alla cui produzione hanno contribuito due o più Stati.

In considerazione di ciò, l'articolo 3 del disegno di legge europea 2015, nel modificare il comma 49-bis dell'articolo 4 della legge 350/2013, "abroga implicitamente" – si legge in una nota del Governo – la

definizione nazionale di "effettiva origine". Conseguentemente, la definizione di origine di un prodotto alimentare è integralmente quella europea". La Commissione ha inoltre rilevato che, ai sensi del regolamento (UE) 1169/2011, le sanzioni pecuniarie per "fallace indicazione" dell'origine di un prodotto possono essere comminate solo quando le informazioni inducono effettivamente in errore il consumatore e le autorità di controllo dovrebbero valutare caso per caso la sussistenza di questo elemento.

Pertanto, con l'articolo 3 del disegno di legge europea 2015 si propone di modificare il comma 49-bis dell'articolo 4 della legge 350/2013 così come segue:

«Costituisce fallace indicazione e induzione in errore del consumatore l'uso del marchio, da parte del titolare o del licenziatario, con modalità tali da indurre il consumatore a ritenere che il prodotto o la merce sia di origine italiana ai sensi della normativa europea sull'origine, senza che gli stessi siano accompagnati da indicazioni precise ed evidenti sull'origine o provenienza estera o comunque sufficienti ad evitare qualsiasi fraintendimento del consumatore sull'effettiva origine del prodotto, ovvero senza essere accompagnati da attestazione, resa da parte del titolare o del licenziatario del marchio, circa le informazioni che, a sua cura, verranno rese in fase di commercializzazione sulla effettiva origine estera del prodotto. Per i prodotti alimentari, le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche alle informazioni che potrebbero indurre in errore i consumatori, ai sensi dell'articolo 7 del regolamento (UE) 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, per quanto riguarda il Paese d'origine o il luogo di provenienza dell'alimento e l'origine del suo ingrediente primario. Salvo che il fatto costituisca reato, il contravventore è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 10.000 ad euro 250.000».

¹ Con il disegno di legge europea 2015, il Governo, nell'adempire a quanto previsto dalla legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, modifica o integra alcune disposizioni nazionali vigenti per adeguarne i contenuti al diritto europeo. Consulta il testo al seguente indirizzo web: <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DDLPRES/964447/index.html>

giuridico da tutelare non le "industrie nazionali" singolarmente prese o, se si vuole, complessivamente considerate, come quel titolo indurrebbe ad immaginare, bensì "l'industria nazionale" da intendere come il valore economico e di immagine dell'attività industriale nazionale ovvero dell'attività produttiva di beni commerciali dell'intero Paese e, quindi, della "industria" intesa come espressione globale dell'economia nazionale.

A tale conclusione interpretativa si arriva considerando che proprio la condotta che qui viene vietata – «ponendo in vendita o mettendo altrimenti in circolazione, sui mercati nazionali o esteri, prodotti industriali, con nomi, marchi o segni distintivi contraffatti o alterati» – di per sé nei confronti della singola azienda colpita dalla vicenda criminosa troverebbe in altre norme dello stesso codice penale (vedi articoli 473 e 517) la sua adeguata tutela, ragione per cui l'ipotesi di delitto di cui all'art. 514 in esame risulterebbe alfine un quasi inutile affollamento normativo ove non si aderisse alla soluzione interpretativa da noi prospettata. Il legislatore del 1931, invece, ha evidentemente voluto considerare comportamenti che – colpendo attraverso la contraffazione o l'alterazione di marchi o segni distintivi singole imprese nazionali – abbiano arrecato un danno che è andato oltre la vicenda economica della singola azienda i cui «nomi, marchi o segni distintivi» sono stati contraffatti od alterati in modo tale da arrivare a colpire l'immagine e gli interessi di mercato dell'intero comparto di appartenenza della tipologia di beni alterati o contraffatti.

Ci autorizza ad una tale interpretazione proprio il testo complessivo della norma in esame, laddove, infatti, al secondo comma puntualizza che, se l'alterazione o contraffazione ha riguardato «marchi o segni distintivi» tutelati ai sensi di «leggi interne o convenzioni internazionali», non si applicano le norme di tutela dei marchi di cui agli articoli 473 e 474 dello stesso codice penale (norme di tutela specifica contro tali contraffazioni), bensì sempre la norma dell'articolo 514 in esame, ma con le sanzioni "aggravate" ovvero aumentate fino ad un terzo.

Una lungimirante tutela del “Made in Italy”

L'esame dell'articolo 514 andrebbe tenuto presente – a nostro giudizio – proprio in questi tempi di diffusi, anche e soprattutto oltre i confini nazionali, fenomeni di contraffazione dei prodotti commerciali – quelli agroalimentari in prima fila – “Made in Italy” e ciò attraverso palesi e, ci si consenta, persino spudorate alterazioni o contraffazioni di nomi di alimenti e bevande nazionali, con riferimento sia alla tipologia dei prodotti (ormai celebre il Parmesan contraffattore del nostro Parmigiano reggiano⁴) sia alle singole produzioni aziendali, tanto ai prodotti Dop, Igp e Stg quanto a quelli che non possiedono questi riconoscimenti comunitari. Peraltro, va rimarcato che l'articolo 514, con apprezzabile lungimiranza, ove si consideri che fu redatto nel 1931, ha pure precisato che il delitto di “Frodi contro le industrie nazionali” può essere contestato per la messa in vendita o in circolazione commerciale del bene contraffatto non solo sui “mercati nazionali”, ma anche sui mercati “esteri”.

A questo punto, certamente si dovrà porre il problema dell'utilizzabilità o meno – ed in quali termini e modi – di questo strumento sanzionatorio nei confronti di fenomeni fraudolenti che si sviluppano totalmente fuori del territorio nazionale e magari ad opera di soggetti di cittadinanza non italiana. In questi casi, in realtà, di “italiano” c'è soltanto il danno, il che certamente non è poco. E questo, a nostro avviso, potrebbe giustificare un'iniziativa processuale anche da parte della giustizia italiana. Sennonché, trattandosi di reato commesso interamente all'estero e ad opera di soggetti di cittadinanza italiana e non, la sua punibilità – ad opera della giustizia italiana – non ci risulta praticabile sulla base delle norme penali vigenti ovvero sulla base degli articoli 7, 9 e 10 del codice penale. Difficoltà per superare la quale, più che la creazione di nuove figure di reato, ci sembra necessario e sufficiente inserire più semplicemente il delitto di “frodi contro le industrie na-



Spicchi di Parmigiano reggiano

zionali” di cui all'articolo 514 tra quelli che i suddetti articoli 7, 9 e 10 del codice rendono perseguibili nei confronti sia del cittadino italiano che dello straniero per condotte illecite tenute totalmente fuori dal territorio italiano, ma – in questo caso – ai danni dell'economia (ovvero, “industria”) nazionale italiana. Una modifica ovvero un'integrazione di norme già esistenti e, quindi, un lavoro di produzione legislativa di minima, anche se preziosa, fatica, in quanto basterà aggiungere solo frammenti di testo a quello degli articoli (7, 9 e 10 ripetiamo) già esistenti nel codice penale per rendere perseguibili comportamenti delittuosi come quelli descritti dall'articolo 514 anche quando siano commessi esclusivamente in territorio estero e sia da cittadini italiani che da cittadini stranieri.

⁴ Su questo argomento, vedi l'intervista al presidente del Consorzio di tutela del Parmigiano reggiano, Giuseppe Alai, pubblicata alle pp. 38-40.