

provenire dall'Italia o esservi importati, possono attraversare il nostro paese in fase di lavorazione o vi possono terminare in veste di alimento finito, mescolati con altre sostanze.

3) La doppia natura degli alimenti: sostanze alimentari e prodotti industriali di marchio.

Appare opportuno segnalare che sia le bevande, sia gli alimenti, al pari degli ingredienti che li compongono, pagano un « prezzo » dato dalla loro doppia natura intrinseca: da una parte, costituiscono il cibo per sfamare l'uomo e, in tal senso, si spiega la protezione accordata ad essi dal legislatore contro gli innumerevoli tentativi di alterazione, adulterazione e contraffazione, grazie a regole diverse in base alle effettiva tossicità del risultato finale; dall'altra, complice anche la richiesta da parte dei consumatori di *standards* qualitativi superiori e certificabili (fenomeno che in Italia si afferma con l'avvento della grande distribuzione, negli anni cinquanta), il cibo assume anche un'altra « veste », così come già accaduto per altri prodotti di consumo (elettrodomestici e via dicendo). L'alimento diviene un « prodotto industriale » e non è casuale, in proposito, la modifica stessa della terminologia, anche da un punto di vista legale: dalle « sostanze alimentari », che il codice civile intendeva proteggere con gli articoli 440 e 442 per tutelare la pubblica salute (delitti contro la fede pubblica), si arriva ai « prodotti agroalimentari », dei quali, con l'articolo 517-*quater* c.p., bisogna evitare la contraffazione.

I delitti contro il marchio apposto sul prodotto sono quindi « delitti contro l'economia pubblica »; frodi di vario genere (che coinvolgono poi in seconda istanza anche le sostanze e gli ingredienti, siano queste tossiche o no); frodi contro gli interessi dei gruppi industriali e del consumatore.

4) Adulterazione e sofisticazione: la salubrità degli alimenti.

In linea di massima, nell'area dedicata alla salute pubblica l'approccio del legislatore è stato storicamente di tipo precauzionale e preventivo, improntato quindi a tutelare anticipatamente la sicurezza dei consumatori e, in un senso riflesso, la fiducia che questi ultimi ripongono nella genuinità degli alimenti, quest'ultima intesa come corrispondenza del cibo rispetto a quanto atteso.

Soggetti attivi sono quindi sia i produttori, sia i commercianti anche se, chiaramente, queste figure debbono essere intese in senso ampio, includendo vari intermediari (importatori e via dicendo). Oltre ad essi, le figure « sospettabili » sono anche coloro che, pur non essendo professionisti del settore, si trovano ad operare in tali posizioni (ciò è evidenziato dall'uso del termine « chiunque », per evitare che nuove figure « atipiche », non previste dal diritto positivo, possano sfruttare i vuoti legislativi ed operare in modo criminale).

Non è un caso quindi che, nei suoi compiti di tutela della « salute pubblica », il nostro codice penale usi una terminologia chiaramente

preindustriale: le « sostanze alimentari » sono state oggetto dell'attenzione del legislatore in un gruppo ben concentrato di norme: articoli 439, 440, 442, 444 e 452 del codice penale. L'inquadramento storico è chiaro già dall'articolo 439. L'avvelenamento di acque o sostanze alimentari (reato di pericolo a tutela anticipata), non richiede il verificarsi di un danno, anche se il pericolo deve essere concretamente accertato.

All'interno del codice penale, oltre all'avvelenamento, sono stigmatizzate altre due condotte pericolose per la salute umana, operabili sul cibo: da una parte, l'adulterazione, ovvero l'intervento su una sostanza naturale preesistente, sostituendo, aggiungendo, sottraendo o comunque modificando una miscela di elementi; dall'altra, la contraffazione, in linea di massima la creazione *ex novo* di una sostanza artificiale, utilizzando, in parte o in tutto, elementi diversi da quelli che dovrebbero comporla.

Il codice, comunque, copre l'intera « filiera tossica »: da una parte, prevede sanzioni per i responsabili del comportamento (coloro che corrompono gli alimenti oppure avvelenano acque o sostanze destinate all'alimentazione); dall'altra, si preoccupa di punire i « distributori », coloro che mettono in commercio o distribuiscono tali sostanze.

La legge n. 283 del 1962 copre l'intera disciplina igienica del ciclo alimentare: dalla produzione, attraverso trasformazione e commercializzazione, fino alla distribuzione, preoccupandosi di monitorare sia i prodotti alimentari finiti, sia le sostanze che li compongono.

Anche in questo caso si tratta di una legge al pari con i tempi (siamo negli anni '60, in un momento in cui il legislatore cercava di stare al passo con il cambiamento in corso, sia qualitativo, sia quantitativo nella produzione e distribuzione degli alimenti) ed omnicomprendiva, se è vero che comprendeva sia l'ipotesi di vendita, sia di distribuzione, anche a titolo gratuito, del cibo o delle bevande.

Appare utile segnalare l'articolo 5, lettera *a*), della legge n. 283 del 1962 sopra citata, poiché proibisce l'impiego, nella preparazione di alimenti o bevande, di sostanze « private, anche in parte, dei propri elementi nutritivi o mescolate a sostanze di qualità inferiore o comunque trattate in modo da variarne la composizione naturale ».

Si tratta di un concetto all'avanguardia, anche rispetto alla previsione dell'aggiunta di « additivi chimici di qualsiasi natura non autorizzati » (lettera *g*) o « residui di prodotti usati in agricoltura per la protezione delle piante e a difesa delle sostanze alimentari immagazzinate, tossici per l'uomo » (lettera *h*).

Le previsioni contenute nelle due lettere dell'articolo 5 citato riflettono le degenerazioni dell'uso intensivo di fertilizzanti nell'agricoltura (cui sarebbe seguito quello degli antibiotici negli allevamenti) e dell'impiego massivo di conservanti, sintomi di una piena industrializzazione del comparto agroalimentare e dell'allungamento della filiera sia sotto l'aspetto temporale, sia sotto quello spaziale.

La lettera *a*), invece, intende colpire la ricerca di lucro ulteriore da parte degli addetti ai lavori attraverso l'utilizzo di sostanze ai limiti del lecito per poter ricavare maggiori guadagni dai prodotti. È l'inizio di una battaglia tuttora in corso fra alcune imprese e la giurisprudenza: da una parte, pratiche *borderline*, attuate sfruttando vuoti

legislativi o interpretazioni estreme della normativa da parte dei produttori, dall'altra, sistematici interventi della giurisprudenza prima e del legislatore poi per chiarire.

Un esempio è dato dalla sentenza della Cassazione penale, sezioni unite, del 19 dicembre 2001, n. 443, per la quale non è necessario che il cattivo stato di conservazione dipenda dalle caratteristiche intrinseche delle sostanze, essendo sufficiente che ciò derivi dalle modalità di preparazione e detenzione delle stesse. Lo scontro che ne è derivato si è poi esteso dalla fase della preparazione e produzione ai momenti successivi della filiera, nel tentativo da parte di alcuni imprenditori di « sorvolare » sulle indicazioni relative all'origine degli ingredienti e alla provenienza degli alimenti, mutuando dal comparto industriale concetti giuridici come quello dell'origine e sfruttando le ambigue nature degli alimenti: da una parte, i composti complessi di « sostanze » (o ingredienti) e, dall'altra, i prodotti dell'industria con un marchio, al pari di giocattoli o elettrodomestici.

5) La tutela dei prodotti agroalimentari dalla contraffazione: il *brand*.

L'articolo 1 del decreto legislativo n. 30 del 2005 (Codice della proprietà industriale) include, all'interno dell'area della « proprietà industriale », accanto a marchi e segni distintivi, anche indicazioni geografiche e denominazioni di origine. Da qui è necessario partire per illustrare sommariamente come, nello sviluppo legislativo sulla *protezione* dei prodotti agroalimentari, abbia influito quel progressivo evolversi socio-economico che ha trovato un punto di non ritorno nella seconda metà degli anni cinquanta, in contemporanea con l'arrivo in Italia del modello moderno della grande distribuzione organizzata.

Alla base, l'incrocio di una serie di fattori dai lati della domanda/ consumatore e dell'offerta/produttore (tra gli altri, il miglioramento delle tecnologie produttive che consentono di incrementare e standardizzare la produzione e il crescere e lo specializzarsi della domanda). Si ha una nuova visione ed interpretazione dell'alimento, che diviene anche prodotto confezionato, marchio alimentare, esattamente come fosse un elettrodomestico.

Dal punto di vista legale le necessità erano multiformi; si doveva tutelare, in un mercato di massa, sia la fede pubblica dei consumatori (l'affidamento del consumatore nei marchi o segni distintivi come automaticamente connessi ad una certa qualità), sia l'ordine economico, nell'interesse dei produttori e dei distributori (la lealtà ed onestà delle pratiche commerciali).

In ambito penale, un esempio di tale approccio può essere ricavato fra i delitti contro l'economia pubblica, nell'articolo 516 del codice penale, posto a tutela della genuinità delle sostanze alimentari, contro l'alterazione dell'essenza e della composizione che pure non si traducano ancora in pericolo per la salute pubblica. Si tratta di una derivazione della frode in commercio (di cui all'articolo 515 c.p.), applicabile non solamente all'intero bene (la « cosa mobile » prodotto alimentare), ma anche a parti di esso, ai suoi ingredienti.

Molti articoli dello stesso codice penale, ideati per proteggere la fede pubblica nelle transazioni dei prodotti in generale, vennero utilizzati nella tutela dei prodotti alimentari.

L'articolo 517 del codice penale, ad esempio, tutelava l'ordine economico nel caso di una semplice « imitazione » del segno distintivo o del marchio, anche se non registrato o riconosciuto, purché l'imitazione potesse ingenerare confusione nell'acquirente anche in concomitanza con altri segni presenti sullo stesso prodotto, su provenienza, origine o qualità del prodotto. In questo caso, in ipotesi di reato aventi ad oggetto « alimenti o bevande, la cui denominazione di origine o geografica o le cui specificità sono protette dalle norme vigenti » (517-*bis* c.p.), si prevedeva una circostanza aggravante.

In tale modo, veniva riconosciuta l'equiparazione del prodotto alimentare al prodotto industriale (qualità del prodotto, con le tutele che ne conseguono), e si metteva in atto un rafforzamento della tutela dell'origine dell'agroalimentare, da intendersi — almeno per i Dop — quale origine geografica vera e propria.

Il limite preesistente, infatti, risiedeva nel fatto che la giurisprudenza intendeva, in generale, origine e provenienza come concetti legati e subordinati alla qualità del prodotto; una interpretazione giuridica e non materiale/geografica della provenienza (fra le molte, relativamente ai capi di vestiario, vedi la sentenza n. 13712 del 2005 della Corte di cassazione penale, III sezione). Del resto, posto che molti imprenditori delocalizzavano da tempo parte della filiera per contenere i costi, appariva naturale che il fattore dominante per identificare la nazionalità del prodotto fosse dato dalla nazionalità del produttore, responsabile dell'intera catena del processo.

L'articolo 5 del decreto legislativo n. 507 del 1999 introduceva il citato articolo 517-*bis* nel codice penale proprio per garantire una qualche tutela dell'origine del prodotto agroalimentare in una fase in cui parallelamente si assisteva alla depenalizzazione dei reati agroalimentari. È da precisare che persisteva il divario all'interno del settore merceologico agroalimentare fra prodotti di fascia alta e prodotti « di massa ».

Al momento della stesura della legge 24 dicembre 2003, n. 350, l'articolo 4, comma 49, creato per tutelare il *made in Italy*, stabiliva che l'importazione e l'esportazione ai fini della commercializzazione, ovvero la commercializzazione di prodotti con false o fallaci indicazioni di provenienza, costituissero reato ai sensi dell'articolo 517 del codice penale, mentre costituiva « falsa » indicazione la stampigliatura *made in Italy* su prodotti e merci non originari dell'Italia, in base alla normativa europea sull'origine (ovvero il cosiddetto « codice doganale comunitario » — Regolamento 2913/92/CE), per il quale si intendeva come « fallace » indicazione l'uso di segni, figure o altri tipi che potessero indurre il consumatore a reputare di origine italiana un prodotto.

Lo stesso codice doganale comunitario quando si riferisce all'origine, distingue i prodotti merceologici in genere da quelli vegetali, animali e di natura mineraria. Per questi ultimi, si può parlare di « origine » del prodotto in un certo paese solo se interamente ottenuti in tale paese mentre, in tutti gli altri casi, se alla produzione avranno

partecipato più paesi, si dovrà intendere come paese di « provenienza » quello in cui è avvenuta l'ultima lavorazione o trasformazione sostanziale.

Le interpretazioni, però, hanno continuato a succedersi in linea coerente, per quanto riguarda il comparto agroalimentare. La sentenza n. 34103 del 2005 della Cassazione penale, sezione terza, affermò che, differentemente dai prodotti industriali, per i prodotti agroalimentari la qualità fosse connessa in maniera rilevante all'ambiente geografico nel quale venivano coltivati, trasformati ed elaborati. La delocalizzazione cessava, così, di essere un fattore indifferente, un problema interno di natura prettamente economica e diveniva invece punto critico, pubblicistico.

La citata legge n. 99 del 2009 introdusse l'articolo 517-*quater* del codice penale, relativamente alla contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari. Si tratta del momento di massima evoluzione della tutela dei prodotti alimentari già « certificati » come Dop e/o Igp all'interno del *made in Italy* agroalimentare.

Il terzo comma dell'articolo 517-*bis* del codice penale, analogamente a quanto previsto per i reati di cui agli articoli 473 e 474 del medesimo codice (contraffazione e uso di marchi e segni distintivi contraffatti e/o alterati), in caso di condanna, prevedeva che il giudice dovesse ordinare la confisca delle cose che erano servite o erano state destinate a commettere il reato o che ne erano state oggetto, prodotto, prezzo o profitto.

Certamente, la legislazione continuava a operare un distinguo fra prodotti agroalimentari « ordinari » e prodotti dello stesso settore ma « certificati » come Dop e Igp. L'unica forma di protezione all'origine dell'agroalimentare comune » era quella prevista dalla nuova versione dell'articolo 4, comma 49, della legge 305 del 2003, ai sensi del quale le merci che all'importazione, anche se prodotte con materie prime italiane, non riportavano l'indicazione del paese di reale produzione o fabbricazione, erano vietate, così come se indicanti figure, disegni o altro atto tali da indurre il consumatore a credere che si potesse trattare di prodotti di origine italiana.

Da ultimo, merita menzione l'articolo 4 della legge n. 4 del 2011, che impone per i prodotti alimentari posti in commercio l'etichettatura indicante i luoghi di origine e provenienza. Il secondo comma dell'articolo obbliga, per i prodotti alimentari non trasformati, l'indicazione del luogo di produzione dei prodotti e, in conformità alla normativa dell'Unione europea, dell'eventuale utilizzazione di ingredienti in cui vi sia presenza di organismi geneticamente modificati.

Per i prodotti alimentari trasformati l'obbligo di etichettatura riguarda il luogo di ultima trasformazione sostanziale e il luogo di coltivazione e allevamento della materia agricola prevalente, mentre per i prodotti alimentari non trasformati, l'obbligo di indicare in etichetta il luogo di origine o provenienza si assolve con il riferimento al paese di produzione dei prodotti. Il concetto di materia « prevalente » avrebbe posto una serie di problemi di ordine pratico, non essendo possibile quantificare in termini solamente numerici la qualità di un prodotto.

Alla luce di quanto sopra esposto, a parere della Commissione, sarebbe opportuno tornare sempre più ad un concetto di alimento, per l'intero comparto dell'agroalimentare (cioè non solamente limitatamente ai prodotti « alti », Dop e Igp), inteso come elaborazione finale di una serie di ingredienti o prodotti coltivati, trasformati e, nel caso di animali, allevati, in varie parti del pianeta, sotto diverse responsabilità, fino ad arrivare alla grande distribuzione o comunque alla vendita al consumo.

Inquadrato l'alimento come « esito finale » di sostanze primarie trasformate ed elaborate, il « controllo della filiera produttiva » — come sottolineato proprio in materia di lotta alla contraffazione agroalimentare dalla Direzione generale per la lotta alla contraffazione — Ufficio italiano marchi e brevetti (10) — diviene lo strumento che garantisce il consumatore e l'azienda, sia in relazione alla storia generale del prodotto sia relativamente alla responsabilità dei diversi soggetti coinvolti nelle varie fasi del processo produttivo e distributivo (nel rigoroso rispetto degli *standards* internazionali di riferimento).

La completa attuazione della rintracciabilità dei percorsi e delle commistioni fra materie prime e anche prima fra mezzi tecnici (o mangimi), fino alla vendita al consumatore finale — come peraltro già prevista dal Regolamento 178/2002/CE — si presenta come l'unica soluzione realmente efficace sia per la sicurezza alimentare, sia per la lotta alla contraffazione.

Che questa sia la strada fisiologica da percorrere non solamente in alcuni settori e in momenti emergenziali, viene confermato dalla recentissima normativa europea sulla etichettatura dei prodotti alimentari, che estende l'obbligo di indicare l'origine (già in vigore per la carne bovina) alla carne fresca o congelata suina, ovina, caprina e al pollame. Soprattutto, significativi sono i passi ulteriori richiesti alla Commissione europea, che dovrà lavorare ad un rapporto sull'opportunità di estendere tale indicazione obbligatoria, per esempio, alle carni utilizzate come ingredienti di altri prodotti finiti nonché al latte inteso come ingrediente.

Capitolo IV — Gli altri principali soggetti istituzionali coinvolti nella lotta alla contraffazione.

1) L'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Come precisato dal presidente *pro tempore* dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, dottor Antonio Catricalà, nell'audizione svolta il 23 marzo 2011 presso la Commissione, la predetta Autorità è stata istituita con la legge n. 287 del 10 ottobre 1990 « *Norme per la tutela della concorrenza e del mercato* », che ha introdotto per la prima volta in Italia una normativa *antitrust*. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato è stata successi-

(10) Si rimanda ai documenti, già citati a pagina 41, consultati dalla Commissione e redatti a cura dal Ministero dello sviluppo economico.

vamente investita di altre competenze, fra le quali la repressione delle pratiche commerciali scorrette e della pubblicità ingannevole e comparativa illecita, settori nei quali l'Autorità stessa ha svolto le attività collegate (anche se indirettamente) ai temi di interesse della Commissione.

Il presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha segnalato, fuori dall'ambito strettamente agroalimentare, ad esempio, le istruttorie svolte nei confronti dei titolari dei brevetti farmaceutici allo scopo di indurre la concessione di licenze di produzione, una volta esaurito il periodo di protezione, a favore delle imprese chimiche generiche per la produzione dei farmaci generici. Nel corso di una di tali istruttorie, l'Autorità ha accettato e reso obbligatorio l'impegno presentato da una multinazionale dei farmaci volto a rimuovere un ostacolo alla produzione in Italia di un principio attivo e della versione generica dei relativi farmaci.

Quanto al settore agroalimentare sono stati compiuti numerosi interventi da parte dell'Autorità. In questi casi, è stato fatto presente che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha considerato i marchi e le etichette delle confezioni sui prodotti alla stregua di messaggi pubblicitari che, come tali, devono rispettare gli *standards* di non ingannevolezza o non scorrettezza.

È stata pertanto ritenuta ingannevole un'etichetta di un olio nella quale si utilizzava un toponimo (Chianti) idoneo a indurre in errore i consumatori in ordine alla effettiva provenienza e alle caratteristiche dell'olio in questione. In particolare, l'Autorità aveva accertato che tale olio era stato realizzato senza impiegare olive raccolte nella zona indicata e senza rispettare gli adempimenti previsti per potersi fregiare della denominazione di origine protetta, che esisteva e che il toponimo stesso conteneva.

Nel caso di specie, poiché si trattava di etichette, l'Autorità ne dichiarò l'ingannevolezza e impose all'operatore di adeguare la confezione del prodotto, inserendo, nel medesimo contesto in cui era riportato il toponimo, elementi idonei a differenziare il prodotto medesimo da quelli che legittimamente potevano fregiarsi della denominazione di origine protetta nonché a chiarire che le olive impiegate non provenivano dalla zona in questione.

In altra occasione, l'Autorità ha ritenuto ingannevole l'uso dell'espressione « Filu 'e ferru » in un'etichetta riferita ad un'acquavite che, pur non essendo una denominazione geografica o Itg, era tuttavia da considerare un « prodotto tipico », da realizzarsi secondo i requisiti previsti dall'articolo 8 del decreto ministeriale n. 350 del 1999 (prodotto agroalimentare le cui procedure di lavorazione, conservazione e stagionatura risultano consolidate nel tempo e comunque per un periodo non inferiore ai venticinque anni), requisiti, in questo caso, non rispettati.

Oltre ad irrogare la relativa sanzione pecuniaria, l'Autorità ha imposto l'adeguamento delle confezioni del prodotto in modo da eliminare qualsivoglia modalità grafica o riferimento espressivo che potesse evocare la particolare provenienza del prodotto, non rispondente al vero.

In un altro caso, l'Autorità ha ritenuto ingannevole l'etichetta recante il riferimento ad un salume connotato da una specifica provenienza regionale. Accertata l'esistenza di una specifica denominazione di origine protetta, la Salsiccia di Calabria Dop, cui si riferiva la predetta etichetta, l'Autorità ha rilevato che il salume in questione non risultava prodotto secondo i criteri stabiliti dai protocolli della denominazione protetta. L'*Antitrust* ha ritenuto pertanto che l'etichetta così configurata potesse indurre confusione nei consumatori e di conseguenza ha imposto di adeguare l'etichetta stessa eliminando l'indicazione « calabrese », nonché inserendo elementi idonei a differenziare il prodotto stesso dai salumi Dop.

L'*Antitrust* è intervenuta inoltre a tutela dei consumatori con riferimento all'ingannevolezza di un'etichetta relativamente alle indicazioni degli ingredienti di un determinato prodotto. Nello specifico si trattava di un paté la cui etichetta indicava l'espressione « fegato d'anatra » e recava il disegno di un'anatra. Una tale modalità di presentazione lasciava intendere che il prodotto avesse una composizione caratterizzata da fegato d'anatra ma, in realtà, dalla documentazione agli atti e dalle percentuali degli ingredienti così come riportate su retro dell'etichetta a caratteri minori, si evinceva che il prodotto era composto in modo nettamente predominante da altre tipologie di carni.

L'Autorità ritenne in quel caso che il prezzo esiguo del prodotto non potesse essere ritenuto un indicatore sufficiente ad avvertire il consumatore (in contrasto con le informazioni desumibili *ictu oculi* dall'etichetta) del fatto che il prodotto fosse un comune pasticcio di carne e non fegato d'anatra. Anche in questo caso, l'Autorità impose di adeguare la confezione del prodotto sostituendo la denominazione « paté di fegato d'anatra » con altra indicazione corrispondente alla reale composizione del prodotto.

Sempre riguardo al tema della composizione dei prodotti, il presidente *pro tempore* Catricalà ha citato l'istruttoria relativa ad una bevanda definita spumante e venduta attraverso *Internet*. In particolare, l'Autorità osservò che l'uso del termine spumante nella descrizione del prodotto, contenuta nei messaggi pubblicitari, era idonea ad ingannare i consumatori. L'uso del termine spumante, laddove associato a bevande che non posseggono le caratteristiche proprie del vino spumante, avrebbe dovuto essere effettuato con la cautela necessaria ad evitare equivoci circa la natura del prodotto.

In questa ipotesi, invece, il termine spumante, per le modalità con le quali era inserito nei messaggi pubblicitari, attribuiva alla bevanda stessa una chiara connotazione di vino spumante e non si limitava a metterne in evidenza le caratteristiche di effervescenza. L'Autorità impose il necessario adeguamento della confezione di vendita del prodotto mediante la rimozione del termine spumante, ovvero l'inserimento di precisazioni idonee a rendere chiaramente edotti i consumatori sulla natura del prodotto e sulla non riconducibilità dello stesso alla categoria dei vini spumanti.

Di significato analogo fu ciò che accadde con il provvedimento volto a far adeguare la confezione di un omogeneizzato che lasciava falsamente intendere essere composto di prosciutto.

Infine, il dottor Catricalà ha ricordato l'attività di contrasto di quelle pratiche pubblicitarie che tendono ad attribuire a determinati prodotti caratteristiche e proprietà che sono proprie di altri: si tratta di pubblicità comparative illecite attraverso le quali l'operatore accosta i propri prodotti a quelli dei concorrenti sfruttandone abusivamente la credibilità acquisita sul mercato ed inducendo confusione nel consumatore.

2) L'Agenzia delle dogane.

L'Agenzia delle dogane svolge tutte le funzioni e i compiti ad essa attribuiti dalla legge in materia di circolazione di merci e fiscalità interna connessa agli scambi internazionali. Svolge inoltre i compiti ad essa attribuiti dalla legge in materia di accise sulla produzione e sui consumi, con esclusione di quelle afferenti ai tabacchi lavorati. In tale ambito, accerta, riscuote i relativi tributi e gestisce il relativo contenzioso. Come segnalato dal direttore dell'Agenzia delle dogane, dottor Giuseppe Peleggi, nel corso delle audizioni svolte il 30 novembre, 1 e 15 dicembre 2010, negli ultimi anni l'attività di contrasto al fenomeno conosciuto come sottofatturazione ha assunto un ruolo fondamentale. La sottofatturazione è attuata mediante la dichiarazione, all'atto dell'importazione, di valori difforni dal vero, spesso irrisori e comunque diversi dal prezzo effettivamente pagato o da pagare, così come prescritto dalla normativa comunitaria, valore che costituisce la base di calcolo dei diritti doganali (dazi, Iva e via dicendo).

Tale fenomeno comporta, oltre ad una perdita di gettito in termini di risorse proprie e di fiscalità nazionale, anche gravissime distorsioni nel sistema dei prezzi e della concorrenza all'interno del mercato dell'Unione europea, con le inevitabili ricadute in termini occupazionali.

Nel settore extratributario, l'Agenzia esercita il controllo sulle merci presentate in dogana al fine di assicurare che le stesse posseggano le caratteristiche di liceità, sicurezza e genuinità previste dalla normativa comunitaria e nazionale.

L'Agenzia delle dogane ha ricordato alla Commissione che i principali settori di intervento, nell'ambito dei fenomeni oggetto dell'inchiesta, sono: l'attività di contrasto alla violazione dei diritti di proprietà intellettuale; l'attività di contrasto alla violazione del *made in*; l'attività di contrasto al commercio dei prodotti illeciti, non sicuri o la cui commercializzazione è vietata; l'attività di contrasto alle violazioni concernenti l'ambiente e il patrimonio culturale.

Nello specifico, in tema di misure volte a contrastare l'importazione di merci contraffatte nel territorio dell'Unione europea, il legislatore comunitario è più volte intervenuto nella materia, sin dal 1995, con una serie di regolamenti che hanno modificato e potenziato il ruolo delle amministrazioni doganali nazionali nelle attività di contrasto a tale fenomeno illecito.

I Regolamenti comunitari attualmente in vigore (n. 1383 del 22 luglio 2003, unitamente al regolamento di applicazione, n. 1891 del 21

ottobre 2004) sono i principali strumenti normativi a disposizione delle dogane europee nell'attività di contrasto.

Nell'esecuzione di tali attività, i funzionari doganali italiani rivestono (così ai sensi dell'articolo 324 del Tuld, degli articoli 30 e 31 della legge n. 4 del 1929 e dell'articolo 57 c.p.p.) la qualità di ufficiali di polizia tributaria e giudiziaria nei limiti del servizio cui sono destinati con l'estensione, anche fuori degli spazi doganali, per le visite, le ispezioni e i controlli, di cui all'articolo 20-*bis* del Tuld (articolo 64.4 del decreto-legge 28 aprile 1993, n. 131).

Il direttore Peleggi ha ricordato alla Commissione quali siano gli strumenti principali a disposizione dell'Agenzia delle dogane per lo svolgimento dei compiti sopra elencati:

- il circuito doganale di controllo, che seleziona le dichiarazioni presentate dagli operatori sulla base di profili di rischio inseriti a sistema in relazione alle analisi effettuate sulle diverse possibili ipotesi di frode (analisi dei rischi centrale), nonché sulla base delle indicazioni provenienti dagli uffici territoriali;

- il sistema Aida (automazione integrata dogane accise), costituito dal *software* a disposizione dell'Agenzia delle dogane, al cui interno è inserito il circuito di controllo che gestisce in tempo reale, ogni anno, oltre 11 milioni di dichiarazioni doganali di importazione, esportazione e transito (solo lo 0,2 per cento delle dichiarazioni è presentato su carta), e circa 27 milioni di transazioni intracomunitarie (riepilogate sugli elenchi *intra*) trasmesse al cento per cento per via telematica;

- i *cargo manifest* (dichiarazioni che riepilogano il carico delle merci), che trattati per via telematica, nel 2010 ammontavano ad oltre il 50 per cento del totale delle merci in arrivo nei porti e a quasi il 30 per cento di quelle pervenute agli aeroporti, a fronte di una movimentazione di oltre 3 milioni di *containers* e 1,8 milioni di spedizioni per via aerea (le imprese eseguono le operazioni di *import/export* utilizzando un servizio di sdoganamento *online*, in cui è integrata l'attività di controllo);

- i controlli *scanner*, grazie ai quali l'Agenzia delle dogane, nell'ambito dell'attività di controllo e contrasto alle frodi, sin dal 2002 effettua (vi sono in totale 28 apparecchiature *scanner*) analisi a raggi X delle merci trasportate all'interno di *container* o altri mezzi;

- il sistema Falstaff, un sistema automatizzato antifrode (*Automated logical system against forgery and fraud*) finalizzato al contrasto della contraffazione ed elaborato dall'Agenzia delle dogane. Si tratta di una banca dati multimediale dei prodotti autentici inserita nel sistema informativo Aida dell'Agenzia. La banca dati, alimentata dagli stessi titolari del diritto, consente, tra l'altro, di confrontare le caratteristiche dei prodotti sospettati di contraffazione (ad esempio, quando sono presentati in dogana per l'importazione) con le caratteristiche dei prodotti originali.

In sintesi, il direttore dell'Agenzia delle dogane ha segnalato che ogni azienda che richiede un intervento di tutela di un proprio

prodotto genera una scheda nella banca dati in cui possono essere registrate, per ogni prodotto, tutte le informazioni di carattere tecnico che lo contraddistinguono.

Della banca dati fanno parte anche le immagini del prodotto e la « mappa » dei suoi itinerari doganali. I funzionari doganali possono a loro volta interrogare la banca dati ottenendo risposte in tempo reale per poi contattare gli esperti dei titolari dei diritti, delle associazioni di categoria e/o degli enti di certificazione della qualità dei prodotti posti sotto tutela.

Tutte le attività di prevenzione e contrasto specifico sono state condotte analizzando vari settori merceologici, in modo da definire azioni di contrasto degli illeciti commessi nei settori di maggiore rilevanza per l'economia nazionale.

Per queste valenze prioritarie sono state condotte attività mirate al controllo del commercio internazionale di prodotti quali l'abbigliamento e il tessile in generale, le calzature e, da ultimo, i prodotti agroalimentari.

In detto contesto, il Ministero delle politiche agricole e forestali, con apposito provvedimento ed a seguito dei contatti intercorsi con l'Agenzia, ha inserito quest'ultima tra gli organismi interessati dalle attività di prevenzione e contrasto delle frodi nel settore agroalimentare.

A tale proposito, nel corso della predetta audizione del direttore dell'Agenzia delle dogane, è stato segnalato che funzionari dell'Ufficio centrale antifrode, unitamente a rappresentanti dell'Ispettorato centrale per il controllo dei prodotti agroalimentari, del Ministero delle politiche agricole e forestali, della Guardia di finanza, del comando carabinieri per la sanità (Nas), del comando carabinieri politiche agricole (Nuclei antifrodi), della Polizia di Stato e dell'Agea, sono stati inseriti nel comitato tecnico che coordina le iniziative di controllo delle diverse istituzioni impegnate per la tutela della qualità delle produzioni olearie nazionali e dell'intero settore produttivo agroalimentare.

Nell'ambito di tale collaborazione, l'Agenzia ha dichiarato di aver sviluppato specifiche analisi per il contrasto di fenomeni fraudolenti e di contraffazione nel delicato settore alimentare (olio, pomodori e via dicendo) che hanno portato al sequestro di ingenti quantitativi di prodotti. Ultimo in ordine di tempo il sequestro di 1 milione 300 mila barattoli di pomodori denominati San Marzano per contraffazione di marchio di origine protetta.

Di significativa importanza sono divenute, anche in termini di impegno di risorse umane, le collaborazioni richieste, a livello di investigazioni di polizia giudiziaria, da varie procure della Repubblica e da diversi corpi specialistici delle forze di polizia.

L'Agenzia delle dogane collabora infine con il Ministero dello sviluppo economico dal 2007, fornendo dalla banca dati in possesso i dati raccolti e relativi ai sequestri di prodotti contraffatti effettuati negli spazi doganali e sul territorio nazionale. Un *pool* di analisti dell'Agenzia delle dogane collabora all'interno dello stesso Ministero con organismi istituzionali impegnati nell'attività di prevenzione e contrasto al fenomeno della contraffazione.

3) La Guardia di finanza.

Il comandante generale della Guardia di finanza, generale di corpo d'Armata Nino di Paolo, nel corso dell'audizione svolta il 16 febbraio 2011, ha fatto presente alla Commissione, che, a partire dal 2001, il legislatore italiano ha operato una scelta ben precisa, attribuendo espressamente alla Guardia di finanza la titolarità dei compiti di « prevenzione, ricerca e repressione delle violazioni in materia di marchi, brevetti, diritti d'autore, segni distintivi e modelli, relativamente al loro esercizio e sfruttamento economico ».

Il riferimento è all'articolo 2, comma 2, lettera I), del decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 68. Più precisamente, all'articolo 4, della legge delega 31 marzo 2000, n. 78, sono stati fissati i principi e i criteri direttivi della nuova fisionomia della Guardia di finanza, prevedendo l'esercizio delle funzioni di polizia economica e finanziaria a tutela del bilancio dello Stato e dell'Unione europea.

Il decreto legislativo n. 68 del 2001 ha adeguato i compiti della Guardia di finanza all'evoluzione dello scenario economico interno ed internazionale. In tal senso, alla Guardia di finanza sono state conferite peculiari potestà ispettive e sono stati demandati compiti di prevenzione, ricerca e repressione per tutelare il mercato dei beni e dei servizi.

Lo stesso articolo 2, comma 4, del decreto legislativo citato, precisa che, ferme restando le norme del codice di procedura penale, i militari della Guardia di finanza, nell'espletamento dei suddetti compiti, si avvalgono delle facoltà e dei poteri previsti dagli articoli 32 e 33 del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973 e dagli articoli 51 e 52 del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972, ossia dei cosiddetti poteri di polizia tributaria.

Il conferimento di questa missione istituzionale è stato ribadito, in occasione della ridefinizione dei comparti di specialità delle forze di polizia, dal cosiddetto decreto Pisanu (direttiva del ministro dell'interno *pro tempore*, datata 28 aprile 2006). In tale ambito, rientrando nel più ampio alveo delle tipiche funzioni di polizia economica finanziaria, la Guardia di finanza opera avvalendosi di un dispositivo di contrasto che vede quotidianamente impegnati quasi 700 reparti territoriali, tra Nuclei di polizia tributaria, gruppi, compagnie, tenenze e brigate, che, capillarmente distribuiti in tutto il paese, rappresentano la struttura portante dell'attività operativa del Corpo.

Per contrastare più efficacemente la contraffazione, ai reparti territoriali è stata affiancata anche una componente « specialistica »: il Nucleo speciale tutela mercati.

Il comandante generale della Guardia di finanza ha riferito alla Commissione che, questo reparto svolge, a livello centrale, funzioni di analisi di rischio attraverso l'incrocio di banche dati interne ed esterne; il raccordo con le Autorità di riferimento del settore e lo studio dei sistemi di frode ed elaborazione di metodologie operative, con l'intento di fornire un supporto di conoscenza ai reparti operativi e rilanciare sul piano nazionale le migliori esperienze investigative maturate sul campo.

Più in dettaglio, l'operatività della componente territoriale, sul piano della concreta azione di contrasto ai fenomeni oggetto dell'inchiesta esercitata dalla Guardia di finanza, è articolata su tre distinte direttrici. La prima è costituita dal presidio degli spazi doganali, che ha la finalità di intercettare i traffici illeciti di merci contraffatte e pericolose di provenienza *extra* Ue, prima ancora che queste vengano immesse nel circuito commerciale nazionale.

La seconda linea di contrasto segnalata alla Commissione dal comandante generale è rappresentata dal sistematico controllo del territorio, esercitato dalle pattuglie su strada, che si coordinano e collaborano con le altre forze di polizia e con le polizie locali, per garantire una risposta repressiva tempestiva e capillare ai traffici illeciti di minore spessore e alla minuta vendita.

La terza direttrice di tutela è garantita dall'attività investigativa in senso stretto svolta dai nuclei di polizia tributaria. La loro azione non è orientata al sequestro nel momento della vendita al pubblico quanto, piuttosto, a risalire, sulla base di attività di indagine, l'intera filiera del falso, per individuare i canali d'importazione, i centri di abusiva produzione, le aree di deposito, nonché le reti della grande distribuzione delle merci contraffatte.

Si sta sviluppando sempre più, secondo quanto affermato dalla Guardia di finanza nel corso della più volte citata audizione del 16 febbraio 2011, il costante e attento monitoraggio della rete *Internet*, grazie al quale, negli ultimi tre anni, i reparti del Corpo hanno operato il sequestro di 42 siti *web* e, per la prima volta in Europa, è stato oscurato un sito allocato su una piattaforma estera, in Svezia, con il pieno conforto da parte della giurisprudenza. Al riguardo il comandante generale Nino Di Paolo ha ricordato la sentenza n. 49437 del 23 dicembre 2009, con cui la Cassazione penale ha precisato che è possibile sottoporre a sequestro preventivo un sito *web*: pur trattandosi, infatti, di una *res* immateriale, su di esso può essere applicata la misura ablativa in quanto la finalità della misura cautelare è quella di inibire un'attività che richiede la disponibilità della cosa. La Corte ha aggiunto che è giustificata l'ulteriore misura dell'inibitoria nei confronti dei *providers*, richiamando le prerogative attribuite all'Autorità giudiziaria dagli articoli 14 e seguenti del decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70.

In base a queste disposizioni normative, l'Autorità giudiziaria ha il potere di limitare la libera circolazione delle informazioni, qualora ciò sia necessario per la prevenzione ed il perseguimento di reati, e, quindi, ha la potestà di ordinare ai *providers* stessi la preclusione dell'accesso all'indirizzo, nonché ai relativi *alias* e nomi di dominio riconducibili al medesimo.

4) L'Istituto per il commercio estero.

L'ex presidente dell'Istituto nazionale per il commercio estero, ambasciatore Umberto Vattani, nel corso dell'audizione svolta il 12 gennaio 2011 presso la Commissione, ha segnalato che il programma straordinario a favore del *made in Italy*, varato con la legge finanziaria

del 2004 (legge n. 503 del 2003), assegnò all'Istituto i fondi per realizzare un piano d'azione finalizzato alla lotta alla contraffazione e alla tutela della proprietà intellettuale. Un compito assolutamente nuovo per l'Ice, che fino ad allora si era occupato della materia solo in via occasionale e indiretta.

L'ambasciatore Vattani ha osservato che l'Istituto assunse questo nuovo impegno attivandosi contemporaneamente lungo due direttrici: da un lato, cercando di prevenire la contraffazione, dall'altro, assicurando la tutela dei diritti di proprietà intellettuale. Se è vero infatti che la contraffazione colpisce duramente le aziende italiane, altrettanto vero è che le stesse aziende, soprattutto quelle di piccola e media dimensione, non sono sempre attente al tema della proprietà intellettuale e sufficientemente attive nell'adottare forme di tutela delle proprie innovazioni, siano esse di natura tecnologica o di *design*.

Pertanto l'Istituto mise in atto diverse iniziative: tra queste una sensibilizzazione delle aziende verso l'importanza di difendere il loro patrimonio intellettuale divulgando la conoscenza degli strumenti di tutela esistenti sia in Italia, sia all'estero. A tale proposito, sono stati organizzati una serie di seminari e *workshops* sul territorio, anche in collaborazione con le associazioni imprenditoriali.

L'Ice ha inoltre curato la pubblicazione di due guide destinate alle imprese e coinvolto istituzioni similari all'estero per far conoscere meglio l'importanza del fenomeno e contrastarlo con maggiore efficacia. Di particolare importanza il seminario organizzato con il *China Council for the promotion of international trade* (Ccpit) che ha portato alla firma di un accordo di collaborazione reciproca tra Italia e Cina.

Sono stati aperti 12 *desk* in 9 paesi caratterizzati da un'importante produzione o commercializzazione di merci contraffatte: Brasile (San Paolo), Cina (Pechino, Shanghai, Canton, Hong Kong), Corea del Sud (Seoul), Emirati Arabi (Dubai), India (Nuova Delhi), Russia (Mosca), Stati Uniti (New York), Turchia (Istanbul), Vietnam (Ho Chi Minh).

Gli *Ipr desk* erano costituiti da un responsabile, un esperto di diritto locale ed una persona di segreteria. I responsabili erano funzionari di amministrazioni statali, selezionati tramite concorso pubblico fra coloro aventi titoli specifici o precedenti esperienze in materia di proprietà intellettuale. Inizialmente concepiti per una durata di due anni, i *desk* furono prorogati una prima volta fino al 31 dicembre 2010 ed ottennero, in prossimità dello scadere del mandato, un'ulteriore proroga fino al 30 aprile 2011. L'Ice è stato soppresso con decreto legge n. 98 del 6 luglio 2011.

5) Il Corpo forestale dello Stato.

Come evidenziato alla Commissione dal capo del Corpo forestale dello Stato, ingegnere Cesare Patrone, nel corso dell'audizione svolta l'8 giugno 2011, a partire dal 2009, le direttive ministeriali hanno posto quale obiettivo primario dell'attività del Corpo forestale dello Stato la lotta alle frodi e alle contraffazioni alimentari per la tutela

del *made in Italy* agroalimentare contro gli illeciti guadagni che danneggiano i consumatori e minacciano la legalità del mercato.

Il Corpo forestale dello Stato effettua indagini e controlli sulla qualità dei prodotti agroalimentari. L'attività operativa si concentra soprattutto nel settore della zootecnia e delle carni, dei prodotti lattiero caseari, dei prodotti oleari e vitivinicoli, dello zucchero, del tabacco, degli animali vivi, dell'emergenza *Bse*, dei prodotti di qualità certificata (Dop, Igp, Sgt, agricoltura biologica), degli ogm, dei pesticidi e dei contaminanti in genere.

Le attività di controllo e di indagine sono coordinate a livello centrale dalla divisione 2A (Sicurezza agroambientale ed agroalimentare) dell'Ispettorato generale, che cura i rapporti con gli altri organi di controllo, propone gli indirizzi ed effettua il coordinamento infoinvestigativo dell'attività attraverso il nucleo agroalimentare e forestale.

L'attività operativa, come precisato dal Corpo forestale dello Stato, si svolge attraverso l'effettuazione di controlli e indagini mirate presso le aziende, sul campo e nei centri di distribuzione; tale opera è realizzata dagli 87 comandi provinciali, dagli altrettanti nuclei investigativi di polizia ambientale e forestale (Nipaf) e dai 1.100 comandi stazione del Corpo forestale dello Stato.

L'attività di coordinamento infoinvestigativa ed operativa è svolta sul territorio nazionale dal nucleo agroalimentare e forestale (Naf), una struttura centrale altamente specializzata nel contrasto alla criminalità in ambito agroalimentare e nella lotta alla contraffazione dei prodotti di qualità, che svolge l'attività infoinvestigativa dei comandi territoriali.

Nell'anno 2010 i reati accertati dalla struttura di controllo del Corpo forestale dello Stato nel settore della sicurezza agroambientale ed agroalimentare sono stati 102, rispetto ai 75 del 2009 (+36 per cento). In netto aumento i soggetti segnalati all'autorità giudiziaria, che passano da 64 nel 2009, a 120 nel 2010 (+87,5 per cento). Gli illeciti amministrativi contestati nel 2010 sono stati 772, a fronte dei 359 del 2009 (+115,4 per cento) e sono aumentati anche i controlli effettuati nel settore, passati da 4.423 del 2009 a 5.056 del 2010 (+14,31 per cento).

Complessivamente, nel periodo 2008-2010, sono state segnalate all'autorità giudiziaria dal Corpo forestale 226 persone sul territorio nazionale; sono state elevate 1.292 sanzioni amministrative, per un importo sanzionatorio notificato di 4.021.835 euro e sono stati effettuati 10.653 controlli finalizzati a migliorare l'attività di sicurezza agroambientale ed agroalimentare.

Nel medesimo periodo sono state effettuate sul territorio nazionale 50 indagini complesse. Nei primi cinque mesi dell'anno 2011 sono stati effettuati 2451 controlli e sono state contestate 327 sanzioni amministrative, per un importo elevato di 1.136.00 euro; sono state, infine, effettuate 29 comunicazioni di notizie di reato, segnalando complessivamente 347 persone.

Per quanto riguarda invece l'impegno dell'Italia a proteggere tutte le denominazioni registrate, Dop e Igp riconosciute a livello comunitario, a prescindere dal paese dove esse sono prodotte, si segnala,

a titolo di esempio, il rinvenimento presso un punto vendita di una catena di distribuzione di una partita di formaggio illecitamente etichettata come formaggio « Feta ». L'operazione, condotta dal Naf di Roma, su capitale e provincia, ha rintracciato l'intera partita ammontante a 720 kg di prodotto. Da questa operazione è poi scaturita a livello nazionale la « Campagna controllo sulla Feta ». (11)

6) L'Arma dei carabinieri: il comando carabinieri politiche agricole e alimentari.

Secondo i dati riferiti dal sottocapo di stato maggiore del comando generale dell'Arma dei carabinieri, generale di divisione, Antonio Ricciardi, nel corso della audizione svolta il 22 giugno 2011, negli ultimi due anni, l'attività operativa di contrasto ai fenomeni oggetto dell'inchiesta da parte del comando carabinieri politiche agricole e alimentari ha visto un incremento del 470 per cento dei prodotti alimentari illegali sequestrati.

In particolare, nel campo delle violazioni amministrative, si è registrato un incremento del 205 per cento del numero delle infrazioni accertate nel 2010 rispetto all'anno precedente (223, per un valore complessivo di 185.769 Euro), mentre sul versante delle violazioni penali si è avuto un aumento del 4 per cento delle infrazioni accertate nel 2010 rispetto al 2009 (complessivamente 50, per un valore di 1.360.000 Euro).

Il dato più rilevante è quello relativo ai prodotti sequestrati per violazione delle normative sull'etichettatura, sulla tutela della denominazione di origine protetta e della indicazione geografica protetta, sulla tracciabilità e sulla produzione regolamentata degli alimenti. Nel 2010 sono state sottoposte a sequestro 11.872 tonnellate di prodotti (in particolare, prodotti lattiero caseari, concentrato di pomodoro, olio extravergine di oliva, prodotti ittici, latte bufalino e pomodoro), per un valore complessivo di 22.559.266 euro, con un incremento, già richiamato, del 470 per cento rispetto al 2009, allorquando erano stati sequestrati prodotti illegali per un valore complessivo di 1.685.229 euro.

I principali illeciti riscontrati nel settore dal comando dell'Arma hanno riguardato essenzialmente la falsa evocazione in etichetta e sui documenti di vendita di marchi Dop (tale illecito ha interessato prevalentemente le carni, nonché i pomodori pelati destinati all'estero come Dop San Marzano, ma prodotti in altre zone), l'introduzione nel circuito commerciale nazionale di pomodoro concentrato cinese non dichiarato in etichettatura e nei documenti di vendita, di pomodoro falso biologico, di prodotto privo di documentazione sulla tracciabilità, nonché di pomodoro in cattivo stato di conservazione.

Nel 2010 sono state complessivamente sequestrate circa 4.000 tonnellate di pomodoro con le caratteristiche di illegalità appena

(11) Il formaggio tradizionale Feta costituisce la più famosa denominazione registrata ellenica. In quanto prodotto Dop, gode della protezione europea dalle usurpazioni, imitazioni ed evocazioni e, più in generale, dalle contraffazioni compiute a danno dei legittimi produttori.