

60 miliardi di euro (5-6 miliardi causati dalla contraffazione vera e propria e 54-55 miliardi dall'*italian sounding*).

In Europa, l'imitazione dei prodotti italiani raggiunge un valore di circa 26-27 miliardi di euro, a fronte di esportazioni per un controvalore di 13 miliardi di euro: in pratica, per ogni prodotto originale esportato nell'Unione, ne esistono almeno due imitati in Europa.

Negli Stati Uniti, in particolare nel nord America, la situazione è ancora più negativa, posto che l'Italia esporta verso questo Paese prodotti per un valore di 3 miliardi di euro, a fronte dell'esistenza su quello stesso mercato di prodotti riferibili all'*italian sounding* per un valore di circa 24 miliardi euro (ovvero, il rapporto è di otto volte superiore a ciò che l'Italia esporta).

Secondo le stime fornite dalla Confederazione italiana agricoltori nel corso dell'audizione svolta il 19 aprile 2011, il *business* legato all'agropirateria internazionale nei confronti dei prodotti agroalimentari *made in Italy* ammonterebbe a 60 miliardi di euro. Nel caso dei formaggi, ad esempio, è stato stimato che, in assenza di prodotti imitativi, il potenziale fatturato aggiuntivo per le imprese nazionali sarebbe superiore ai 4 miliardi di dollari. Nel caso del Parmigiano e del Provolone, il prodotto autenticamente italiano, invece, è stimabile in una quota di appena il 3-4 per cento sul totale dei prodotti *italian sounding*.

Secondo, un'ulteriore indagine effettuata dall'Istituto per il commercio estero e dalla Camera di commercio di Parma nel 2006, l'imitazione dei prodotti agroalimentari italiani nel mercato nord americano sarebbe riconducibile ad aziende individuate secondo quattro profili principali: piccole e piccolissime aziende, tipiche della tradizione italo americana, a diffusione locale; aziende di medie dimensioni indipendenti a diffusione nazionale; linee di *private label* delle principali catene di supermercati; aziende controllate dalle grandi multinazionali del cibo, americane e non (quest'ultima categoria è di gran lunga la più diffusa, essendo l'unica che può contare su una grande capacità di distribuzione e promozione dei propri prodotti). In quasi tutte le categorie analizzate sono state rilevate aziende controllate da Conagra, Kraft, Nestle', Heinz Unilever, General Mills, Campbell, Sara Lee.¹³

Tra il 2001 e il 2010, il fenomeno dell'*italian sounding* ha registrato, pressoché ovunque in Europa, un significativo aumento. Allo stato, con riferimento all'Europa, i principali mercati in cui si verificano fenomeni di imitazione (o di contraffazione) sono la Germania, la Francia, il Regno Unito ed i Paesi scandinavi. Più in particolare, il fenomeno raggiunge dimensioni significative in Germania ed Olanda, con 3 prodotti imitati per ogni prodotto originale; in Francia tale rapporto scende a 2 imitazioni per prodotto originale, mentre in Gran Bretagna e nei Paesi scandinavi, per ogni prodotto italiano, uno risulta imitato.

Al di fuori dei confini europei, fenomeni rilevanti di *italian sounding* si ritrovano principalmente presso il mercato statunitense, in Messico, Brasile, Canada, Australia, Nuova Zelanda, Russia e Turchia. Più specificatamente, in regioni quali Canada, Stati Uniti e Centro America, la mancanza di tutela legale a favore di alcuni marchi italiani genererebbe un fatturato pari a 3 miliardi di euro per i prodotti derivanti dalla contraffazione e di 24 miliardi di euro per quelli derivanti dall'*italian sounding*. In tali regioni, il rapporto tra prodotti originali ed imitati è di uno ad otto, i settori più colpiti risultando quelli dei sughi per pasta (97 per cento delle imitazioni), delle conserve sott'olio e sotto aceto (94 per cento delle imitazioni), dei pomodori in scatola (76 per cento delle imitazioni) e dei formaggi (15 per cento delle imitazioni).

Secondo i dati esaminati, la contraffazione genererebbe un valore di fatturato pari quasi ad un terzo di quello prodotto dalle nostre esportazioni. Il contrasto di tale fenomeno potrebbe rappresentare, quindi, un'ulteriore fonte di reddito attualmente sottratto all'industria alimentare nazionale. In particolare, una riduzione del fenomeno favorirebbe l'*export* alimentare italiano in termini immediati, mentre una riduzione dell'*italian sounding* avrebbe effetti positivi nel medio

¹³ Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti della Confederazione italiana agricoltori nel corso dell'audizione svolta il 19 aprile 2011 ed acquisita agli atti – doc. 0028-001.

periodo, rafforzando nella vasta platea dei consumatori di prodotti italiani il proprio sentimento di fiducia verso la qualità e genuinità delle nostre produzioni.

Più in dettaglio, secondo un'indagine condotta dalla Coldiretti e contenuta nel Rapporto sulle frodi agroalimentari in Italia, presentato da *Fare Ambiente* nel 2011, il falso *made in Italy* negli Usa sarebbe, mediamente, pari all'80 per cento del valore al consumo per la pasta (per un valore al consumo di 639 milioni di dollari), al 44 per cento per il vino (pari a 541 miliardi di dollari), al 90 per cento per i formaggi (1,96 miliardi di dollari) e al 50 per cento per l'olio (333 miliardi di dollari), per una media complessiva del 70 per cento per tali prodotti (3,5 miliardi di dollari).¹⁴

In tal senso, è stato segnalato alla Commissione come le nostre denominazioni, ove fossero efficacemente tutelate, garantirebbero all'*export* italiano un potenziale molto maggiore, che nel solo Nord America sarebbe di tre volte superiore a quello attuale, per un valore pari a 9 miliardi di euro. In questa regione, infatti, secondo le stime fornite alla Commissione durante l'audizione di rappresentanti dell'Ice, solo un prodotto su tre risulta effettivamente *made in Italy*. Tra i prodotti alimentari più imitati, al primo posto, c'è il formaggio e, tra tutti, primeggia il Parmigiano Reggiano. Secondo i dati raccolti, le imitazioni dei nostri formaggi certificati, solo negli Stati Uniti, fruttano ben 2 miliardi di dollari.¹⁵

Interessante è anche il caso del Pecorino Romano, che viene esportato negli Usa per una quota pari a circa tre quarti del totale esportato. Le esportazioni verso questo mercato, che nel 2008 erano pari a 81 milioni di euro, sono diminuite del 15 per cento rispetto al 2000. Il continuo calo delle esportazioni di questo prodotto è determinato, tra le altre cose, dalla massiccia presenza di prodotti di origine sudamericana o estera con nomi simili ad un prezzo inferiore.

Il solo mercato di New York mostra una presenza di prodotti *italian sounding* che, in misura variabile, vanno da minimo del 14 per cento ad un massimo del 49 per cento del totale di prodotti presenti sugli scaffali dei supermercati. Per altro verso, i prodotti maggiormente soggetti a contraffazione, secondo un'indagine campionaria condotta sul mercato di New York, risultano i sughi per pasta (63 per cento), le paste fresche (58 per cento), le paste alimentari (34 per cento), i formaggi (30 per cento), gli affettati (23 per cento) e i pomodori in scatola (6 per cento).

3) La normativa a tutela dei prodotti italiani all'estero

Nei principali Paesi *partners* commerciali dell'Italia, il fenomeno dell'*italian sounding*, in particolare nel settore agroalimentare, allorché non sconfini in una contraffazione di marchio vera e propria non è, in linea di massima, perseguibile. Anche in caso di violazione di *brand*, infatti, se il titolare di un marchio che è stato registrato in Italia pretende la modifica di uno simile o uguale già registrato in un paese terzo, è assai probabile che proprio il titolare del marchio italiano si vedrà costretto a modificare il proprio marchio o a dovere "acquistare" il *brand* locale dal relativo proprietario al fine di esportare in via esclusiva beni che recano il *brand* in oggetto nel paese di riferimento.

Non solo, nei Paesi terzi, anche i cosiddetti marchi di qualità europea certificata se pure sono riconosciuti, possono ottenere una qualche forma di tutela solo in caso di prodotti che si rivelino nocivi per la salute, un'ipotesi che viene comunque assicurata anche ai prodotti locali e a tutti gli altri importati. Peraltro, giova ricordare che furono proprio delle motivazioni sanitarie alla base della particolare protezione accordata all'origine geografica del cibo nei paesi dell'Unione e quindi anche in Italia. La stessa tutela offerta dalla previsione della tracciabilità per gli alimenti a livello

¹⁴ Fonte: FARE AMBIENTE, *Rapporto sulle frodi alimentari ed agroalimentari in Italia - 2011*, documento acquisito agli atti della Commissione - doc. 58/1.

¹⁵ Fonte: Audizione del presidente *pro tempore* dell'Istituto nazionale per il commercio estero, ambasciatore Umberto Vattani, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 12 gennaio 2011.

europeo, fino a poco tempo fa riguardava solamente i cibi di qualità certificata, cioè Dop e Icg e non gli altri. Furono, quindi, ragioni di carattere esclusivamente igienico/sanitario a giustificare l'introduzione della tracciabilità in quanto tale e non preoccupazioni di carattere economico per il danno subito dalle aziende nazionali.

Se si prescinde, dunque, dalla vera e propria copia del marchio, per tutti gli altri prodotti industriali, il Codice doganale aggiornato (Regolamento n. 2008/450/CE) impone un'indicazione dell'origine di tipo imprenditoriale ma non geografico. In altre parole, non rileva da dove effettivamente provenga il prodotto o i suoi componenti: ciò che deve risultare chiaro per il consumatore è il responsabile del medesimo. Se, quindi, le merci interamente ottenute in un unico Paese o territorio sono considerate da esso originarie, le merci alla cui produzione hanno contribuito più Paesi o territori sono considerate originarie del Paese o territorio in cui hanno subito l'ultima trasformazione sostanziale (articolo 36). La delocalizzazione produttiva, insomma, è non solo ammessa ma incentivata.

La normativa italiana, però, è andata oltre tale stadio, proibendo in tutto il comparto industriale, anche se solo per i prodotti importati e già finiti all'interno del Paese (fermo restando che per i prodotti trasformati in Italia valgono le disposizioni del Codice doganale), l'utilizzo di marchi di aziende italiane (articolo 17, comma 4, legge n. 99 del 2009) e l'uso del marchio, da parte del licenziatario o del titolare, secondo modalità tali da indurre il consumatore a ritenere che il prodotto o la merce sia di origine italiana (articolo 16 del decreto legge n. 135 del 2009).

Questa forma di tutela dal fenomeno dell'*italian sounding*, accordata a tutti i prodotti, anche a quelli al di fuori del settore agroalimentare, non sembra ancora avere trovato un eguale riscontro in ambito europeo, così come nel caso della successiva legge n. 55 del 2010, con la quale si introduceva una disciplina speciale a tutela del *made in Italy* per i prodotti tessili, calzaturieri e di pelletteria, finiti o addirittura intermedi.

Pur non essendo vietata l'apposizione di marchi italiani su beni prodotti all'estero, poiché viene prescritto che l'origine straniera dei prodotti in questione sia resa evidente all'acquirente, il distacco tra l'approccio europeo e l'orientamento del legislatore italiano appare evidente.

In realtà, la distanza tra la visione nazionale e quella europea si riduce se si considera nuovamente l'ambito agroalimentare. Al riguardo, si ricorda che la Corte di Giustizia europea, da sempre sostenitrice (causa C-13/78 del 12 ottobre 1978) dell'incompatibilità del mercato unico con sistemi che impongono l'indicazione della provenienza geografica di componenti e prodotti industriali utilizzati, ha recentemente affermato (causa C-325/00 del 5 novembre 2002) la necessità che l'indicazione della provenienza dei prodotti agroalimentari si basi su caratteristiche e qualità dipendenti essenzialmente dal luogo di origine.

Più in generale, la lotta all'*italian sounding* ha iniziato a trovare un supporto normativo, sia pure indiretto, nel 2000, a seguito del verificarsi di situazioni che hanno destato particolare allarme all'interno di tutta la Comunità europea (si ricorda, ad esempio, la vicenda della *Bse* bovina). Con il Regolamento (CE) n. 1760 del 17 luglio 2000, infatti, si imponeva la tracciabilità per la carne bovina, mentre con il Regolamento (CE) n. 178 del 28 gennaio 2002 tale tracciabilità veniva estesa anche ad altri prodotti del Mediterraneo. Infine, con il Regolamento (CE) n. 21/2004 del 17 dicembre 2003, la nozione di tracciabilità veniva ulteriormente ampliata fino a ricomprendere anche la carne di animali di origine ovina e caprina. Tale sviluppo della normativa comunitaria permetteva, quindi, di ricostruire il percorso dell'alimento a ritroso nel tempo.

Se tale previsione era certamente finalizzata a tutelare il consumatore, tuttavia, si operava ancora secondo un principio di precauzione ed eventuale individuazione dei responsabili dei comportamenti lesivi della salute dei consumatori, prevedendo una sorta di "responsabilità oggettiva" del produttore in caso di difetto del prodotto. Anche in Italia, sul versante interno, la normativa di riferimento, principalmente il decreto ministeriale del 27 maggio 2004, seguì tale principio, operando la scelta di differenziare i sistemi tecnici per realizzare la tracciabilità in base alla filiera produttiva.

Tuttavia, pure a fronte degli sforzi compiuti sul piano normativo, l'*italian sounding* era e rimane un fenomeno sofisticato, un problema affrontabile solamente con strumenti che prescindono dalla semplice tutela di carattere igienico/sanitario nel settore alimentare.

L'articolo 18 del Regolamento n. 178/2002/CE stabiliva che lo strumento attuativo per la tracciabilità sarebbe consistito nell'etichettatura. Gli alimenti immessi sul mercato avrebbero dovuto essere etichettati in conformità alle legislazioni nazionali e, nel caso italiano, alle disposizioni dettate dal decreto legislativo n. 206 del 6 settembre 2005 (Codice del consumo), dove ancora si faceva riferimento alla sede legale del produttore o dell'importatore europeo, al paese di origine (solo se *extra Ue*) e ai materiali impiegati.

Più di recente, la questione sembra arrivata ad un punto di svolta a livello europeo con l'approvazione, da parte del Parlamento europeo, di una nuova legislazione che incide, anche se ancora una volta indirettamente, sull'origine geografica degli alimenti. Dopo le direttive 13/2000/CE (con cui si imponeva l'indicazione di origine per alcune carni e per il cioccolato) e 2003/89/CE (relativa agli ingredienti), la nuova normativa impone per le carni di maiale, di pecora, di capra e di pollo, l'indicazione del paese di provenienza, già prevista per le carni bovine. Restavano, però, esclusi gli ingredienti, per i quali non si prescriveva alcun obbligo di indicazione d'origine.

Con particolare riferimento al contrasto dell'*italian sounding*, nel 2011 il Parlamento europeo ha recentemente approvato una nuova legislazione comune sull'etichettatura alimentare. La Commissione europea ha infatti due anni di tempo per adottare i regolamenti attuativi, nonostante le sollecitazioni italiane sulla necessità di termini ben più brevi. Circa, poi, l'approvazione e l'applicazione di un'analogia normativa per latte, formaggi e prodotti che utilizzano la carne come ingrediente si parla di tempi di attesa che si aggirano attorno ai cinque anni.

La nuova normativa estende alla carne di maiale, di pecora, di capra e di pollo l'indicazione del Paese di provenienza, già prevista per le carni bovine ma, soprattutto, introduce un principio inequivocabile, per il quale non saranno più consentiti simboli e indicazioni posti in etichetta che facciano più o meno occulto riferimento a una nazione e allo spirito e alla suggestione di un determinato Paese.

Come già sottolineato, l'attuale normativa europea aumenta le garanzie di sicurezza per il consumatore ma solo parzialmente, accrescendo, da un lato, la conoscenza dell'origine degli ingredienti singoli nei cibi trasformati, dall'altro, lasciando comunque al momento fuori dal suo campo di applicazione molti prodotti dell'agricoltura e dell'industria agroalimentare, per i quali non risulta obbligatoria l'indicazione d'origine, rendendone di fatto impossibile la tracciabilità (per pasta, formaggi, latte a lunga conservazione, derivati del pomodoro, frutta e verdura trasformate, derivati dei cereali, l'indicazione della provenienza è lasciata all'iniziativa del produttore o importatore).

La conseguente asimmetria informativa dovuta alla mancata indicazione d'origine di tali prodotti di largo consumo, si traduce inevitabilmente in un'opportunità per tutte quelle imprese dell'industria alimentare che, spinte dall'esigenza di abbattere i costi di produzione, decidono di modificare le proprie strategie di approvvigionamento di materie prime rivolgendosi, prevalentemente o esclusivamente, ai mercati esteri piuttosto che a quello interno.

In assenza di etichettatura d'origine, la scelta di importare dall'estero materie prime piuttosto che acquistarle in Italia si rivela, infatti, una strategia priva di rischi con riguardo al successo di un nuovo prodotto immesso sul mercato, essendo i consumatori all'oscuro del fatto che dietro marchi, colori e *slogans* pubblicitari che evocano l'italianità, vi sono prodotti con poco o nulla di italiano.

Alla luce della situazione illustrata, un ulteriore rischio per l'intera filiera agricola italiana si produce sia in termini economici, per la possibile riduzione della produzione agricola, dei prezzi all'origine, nonché per la possibilità di accesso alla rete della grande distribuzione, sia in termini occupazionali, con la minaccia di chiusura per le aziende del settore, di cassa integrazione e di disoccupazione.

Infine, rimane irrisolto l'aspetto più eclatante derivante dal fenomeno, quello cioè riferito alla fiducia dei consumatori in determinati prodotti, non essendo possibile per costoro distinguere

tra un prodotto proveniente dalla filiera agricola italiana (veramente *made in Italy*) e uno importato dall'estero privo di tali caratteristiche, finendo per operare scelte di consumo basate esclusivamente sul prezzo.¹⁶

Da ultimo, al di fuori dall'Unione europea, le uniche soluzioni che ad oggi sembrano percorribili al fine di arginare il fenomeno o quantomeno di contenerne l'espansione, risiedono nell'adozione di campagne informative presso i consumatori esteri, nell'intensificazione dei controlli oltre frontiera, nella promozione di iniziative giudiziarie e legali laddove ve ne siano i presupposti fattuali (per esempio, nel caso di vera e propria clonazione del nome o dell'etichetta).

In molti casi, peraltro, come già sottolineato, l'impresa straniera che utilizza il marchio italiano lo ha realmente registrato nel proprio paese, concretizzando una situazione tale per cui, paradossalmente, sarà l'esportatore italiano a dovere modificare il nome del proprio prodotto ai fini dell'esportazione *in loco*.

In tal senso, la prospettiva di un accordo vincolante sul commercio internazionale all'interno del *Wto* con la previsione dell'estensione a tutti i prodotti riguardanti gli alimenti dell'obbligo di indicare in etichetta l'origine degli ingredienti o delle componenti utilizzate, sebbene auspicata da molti paesi, appare di difficile realizzazione.

4) Il problema della salubrità degli alimenti: la legge n. 283 del 1962

In linea di massima, sul tema della salute pubblica, l'approccio del legislatore è stato storicamente di tipo precauzionale, improntato, quindi, a tutelare preventivamente la sicurezza dei consumatori da ogni rischio derivante dall'eventuale adulterazione o sofisticazione dell'alimento. Da tale garanzia, infatti, discende la fiducia da parte dei consumatori nella genuinità dei cibi e delle bevande consumate. Con riferimento alla tutela della salute pubblica, il nostro codice penale usa una terminologia chiaramente preindustriale: si parla, infatti, di "sostanze alimentari", oggetto dell'attenzione del legislatore in un gruppo ben concentrato di norme (articoli 439, 440, 442, 444 e 452 del codice penale). La *ratio* da cui muove tale impianto normativo appare chiaro già con l'articolo 439, per il quale 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, vengono 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, cioè la creazione *ex novo* di una sostanza artificiale, utilizzando, in parte o in tutto, elementi diversi da quelli che dovrebbero comporla. In termini di sanzioni, il codice prevede pene sia per i responsabili primi del comportamento illecito (coloro che hanno corrotto gli alimenti, oppure avvelenato acque o altre sostanze destinate all'alimentazione), sia per i distributori (coloro che hanno posto in commercio o distribuito al pubblico tali sostanze).

In particolare, la legge n. 283 del 1962, dalla produzione, alla trasformazione, commercializzazione e distribuzione dei prodotti, si preoccupa di monitorare sia gli alimenti finiti, sia le sostanze che li compongono, comprendendo quindi sia la fase di vendita, sia di distribuzione, anche a titolo gratuito, di cibo o bevande. Peraltro, appare utile segnalare l'articolo 5, lettera *a*), della legge 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, conseguenze di una piena industrializzazione del comparto agroalimentare e dell’allungamento della filiera sia sotto l’aspetto temporale, sia sotto quello spaziale. Più specificatamente, con la lettera a), si intende colpire la ricerca di lucro ulteriore da parte degli addetti ai lavori attraverso l’utilizzo di sostanze ai limiti del lecito al fine di ricavare maggiori guadagni dai prodotti. E’ l’inizio di una battaglia, tuttora in corso, fra alcune grandi 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 da parte della giurisprudenza e del legislatore per chiarire. Un esempio di ciò può essere 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 di un alimento dipenda dalle caratteristiche intrinseche delle sostanze, essendo sufficiente che ciò derivi dalle modalità di preparazione e detenzione delle stesse.

5) Evoluzione normativa a tutela del *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.

L’evoluzione normativa riguardante la tutela dei prodotti agroalimentari è stata fortemente condizionata dal progressivo mutamento del quadro socio-economico a partire dalla seconda metà degli anni cinquanta, quando, anche in Italia, si impose la grande distribuzione organizzata.

Complice soprattutto il miglioramento delle tecnologie produttive, che consentì di incrementare e standardizzare la produzione, la domanda stessa di generi alimentari - e non solo - divenne più specifica. L’alimento diviene un prodotto industriale, quindi, viene individuato, prima di tutto, grazie ad un marchio, esattamente come fosse un elettrodomestico.

Sul versante normativo, l’esigenza diveniva quella di tutelare, in un mercato di massa, sia la fede pubblica dei consumatori nei marchi o segni distintivi in uso, quali sinonimi di qualità, sia l’interesse dei produttori e dei distributori, con riferimento alla lealtà ed onestà delle pratiche commerciali messe in campo.

In tal senso, con riferimento ai delitti contro l’economia pubblica, si segnala l’importanza dell’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 del codice penale, applicabile non solamente all’intero bene (la “cosa” mobile” prodotto alimentare), ma anche a parti di esso, cioè ai suoi ingredienti. Pertanto, sulla base di una giurisprudenza già consolidata, molti articoli del codice penale, ideati per proteggere la fede pubblica nelle transazioni dei prodotti in generale, vennero utilizzati per la 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. Inoltre, in ipotesi di reato aventi ad oggetto alimenti o bevande, la cui denominazione di origine o geografica o le cui specificità erano protette dalle norme vigenti (articolo 517-*bis* c.p.), si prevedeva una circostanza aggravante. In tale modo, veniva riconosciuta l’equiparazione del prodotto alimentare al prodotto industriale, con le

conseguenti tutele, mettendo in atto un rafforzamento della protezione d'origine per i prodotti dell'agroalimentare, da intendersi, almeno per quelli 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 (per esempio, relativamente ai capi di vestiario, rimane storica 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, pertanto, il citato articolo 517-*bis* nel codice penale proprio al fine di garantire una qualche forma di tutela dell'origine del prodotto agroalimentare, in una fase in cui, parallelamente, si assisteva alla depenalizzazione dei reati agroalimentari. Permaneva, tuttavia, un 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 (Regolamento 2913/92/CE, il cosiddetto codice doganale comunitario), 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, peraltro, 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.

In tal senso, 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, per divenire, invece, un punto critico.

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 certificati (Dop e Igp), avendosi quale unica forma di protezione all'origine dell'agroalimentare non certificato 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, con l'articolo 4 della legge n. 4 del 2011, si imponeva per i prodotti alimentari posti in commercio l'etichettatura indicante i luoghi di origine e di provenienza. Il secondo comma

dell'articolo 4, infatti, 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. Più in particolare, per i prodotti alimentari trasformati tale 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. Tuttavia, il concetto di materia "prevalente" avrebbe posto una serie di problemi di ordine pratico, risultando particolarmente arduo quantificare in termini esclusivamente numerici la qualità di un prodotto.

Alla luce di quanto sopra esposto, a parere della Commissione, sarebbe opportuno ritornare ad una concezione dell'alimento (quest'ultima valida per l'intero comparto dell'agroalimentare e non solamente per i prodotti di fascia "alta", 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 da diversi soggetti responsabili di tutto ciò, prima della messa in distribuzione per la vendita al consumo.

Inquadrando l'alimento come risultato finale della trasformazione ed elaborazione di una serie di sostanze primarie, il controllo della filiera produttiva, come già sottolineato nell'ambito della citata audizione dell'avvocato Loredana Gulino, direttore generale per la lotta alla contraffazione - Ufficio italiano marchi e brevetti, 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 previsto dal Regolamento 178/2002/CE) si presenta come l'unica soluzione realmente efficace sia per la sicurezza alimentare, sia per la lotta alla contraffazione. In tal senso, si pone la recentissima normativa europea sull'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. Tuttavia, al momento della redazione del presente documento, ulteriori passi richiesti alla Commissione europea attengono all'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 – I Consorzi di tutela

1) Considerazioni preliminari

Nell'ambito della filiera del settore agroalimentare, i consorzi di tutela costituiscono strutture particolarmente efficienti. Il consorzio, infatti, si dota di disciplinari e protocolli di produzione che tutti gli aderenti devono rispettare. In particolare, per quei prodotti che puntano molto sull'esportazione, soprattutto al di fuori dei confini comunitari, nelle corso delle audizioni svolte con i rappresentanti dei principali consorzi di tutela è stato ribadito alla Commissione l'auspicio, da un lato, di giungere ad una protezione del marchio collettivo Dop e/o Igp, dall'altro, di realizzare un sistema sanzionatorio adeguato. Infatti, nel caso di prodotti certificati, come l'aceto balsamico, la mozzarella o il vino, la contraffazione all'estero può avvenire anche a causa della scarsa conoscenza da parte degli acquirenti delle sottili differenze esistenti fra aggettivi e denominazioni. Purtroppo, gli accordi previsti fino ad oggi non sono riusciti a raggiungere un risultato veramente standardizzato e soddisfacente per le parti, complice anche lo scarso interesse che apparati lontani dai nostri hanno dimostrato nel proteggere l'esportazione italiana, così danneggiando anche quella propria nazionale.

Peraltro, è stato rilevato come, a livello nazionale, i prodotti agroalimentari, con riferimento alla composizione e alla provenienza degli ingredienti, siano soggetti a regole particolarmente stringenti rispetto a qualsiasi altro prodotto dell'industria. Non solo, in certi casi, lo sviluppo dell'intera filiera produttiva all'interno di una specifica area geografica unica, ha permesso l'ottenimento dei cosiddetti marchi di qualità geografica (Dop e Igp), alla cui protezione si dedicano vari consorzi di tutela. La Commissione, attraverso lo studio del *modus operandi* di alcuni dei principali consorzi di tutela, ha inteso acquisire ulteriori elementi conoscitivi al fine di contestualizzare, in prospettiva, le attività di controllo svolte, a vario titolo, dai principali soggetti che risultano impegnati nella promozione del *made in Italy* e nel contrasto alla contraffazione nel settore agroalimentare, al fine di limitare eventuali sovrapposizioni e difetti di coordinamento. In tal senso, la Commissione ha selezionato, tra i vari consorzi esistenti, un campione che fosse il più possibile rappresentativo delle varie realtà presenti nell'agroalimentare italiano.

2) Il Consorzio del Prosciutto di Parma

Secondo le informazioni fornite dal presidente del Consorzio del Prosciutto di Parma, dottor Paolo Tanara, nel corso dell'audizione svolta il 22 giugno 2011, il Consorzio, nato nel 1963 come organizzazione di produttori (allora 23, oggi 162), tutela il Prosciutto di Parma vigilando sulla corretta applicazione della normativa e stabilendo caratteristiche e modalità produttive del prosciutto, nonché l'utilizzo della denominazione e dei marchi correlati. Sulla base dei dati forniti dal Consorzio, nel 2010 sono stati marchiati 9.256.000 Prosciutti di Parma e venduti all'estero 2.230.000 pezzi (24 per cento della produzione), per un fatturato pari a 200 milioni di euro.

La filiera del Prosciutto di Parma si compone di 4509 allevamenti suinicoli, 104 macelli, 162 aziende di produzione, 3.000 addetti alla lavorazione e 30.000 addetti alla lavorazione nell'intera filiera. In termini economici, il valore alla produzione ammonta a 740 milioni di euro, alimentando un giro d'affari al consumo pari a 1.500 milioni di euro (1.100 milioni di euro per le vendite in Italia e 400 milioni per la commercializzazione all'estero).

È stato, inoltre, segnalato come i prodotti con marchi e denominazioni rinomate fronteggino, ogni giorno, su tutti i mercati del mondo, il grosso problema della contraffazione. Nel caso del Prosciutto di Parma, però, il termine contraffazione assume una valenza ampia ed omnicomprensiva, che sintetizza differenti condotte illecite, tra cui una contraffazione vera e

propria del marchio, data dalla riproduzione illegale del marchio e dall'apposizione dello stesso su prodotti non certificati; un uso indebito della Dop Prosciutto di Parma su prodotti non certificati secondo quanto disposto dal disciplinare; un uso indiretto della denominazione o di una sua parte, oppure una riproduzione del marchio sulle etichette dei prodotti; l'evocazione e il richiamo della denominazione o di sue alterazioni per prodotti non certificati; un uso di termini quali "tipo", "stile" o simili abbinati alla denominazione; un uso del toponimo Parma in modo ingannevole; pratiche di agganciamento commerciale alla notorietà della denominazione o del prodotto; infine, richiami alla filiera tutelata del prosciutto di Parma.

Spesso, al fenomeno sopra descritto si affiancano ulteriori problemi di natura legale, legati ai diritti di proprietà intellettuale inerenti alla Dop e ai relativi marchi collettivi. Il Consorzio del Prosciutto di Parma, al fine di tutelare il proprio patrimonio di diritti, di cui i sostanziali titolari sono le aziende produttrici, ha adottato una strategia di salvaguardia della denominazione che si svolge secondo i seguenti gradi: registrazione della Dop tutelata a livello comunitario, come indicazione geografica o denominazione di origine nei singoli paesi terzi, laddove la normativa lo permette; registrazione della Dop come marchio collettivo o di certificazione; mantenimento dei servizi di monitoraggio delle registrazioni di marchi o indicazioni geografiche similari; avviamento delle procedure amministrative di opposizione ad eventuali registrazioni presso gli uffici marchi e brevetti dei singoli Stati; monitoraggio dell'uso di nomi similari o di evocazioni direttamente sul mercato; interventi in sede penale o civile nei casi di violazione dei propri diritti; infine, svolgimento di tutte queste attività a livello nazionale, comunitario ed internazionale, il che presuppone la gestione di una rete internazionale di studi legali.

Ciononostante, è stata sottolineata la difficoltà esistente in alcuni mercati a tutelare adeguatamente i diritti della denominazione, ovvero ad ottenere il diritto di uso esclusivo della stessa. Per affrontare questo fenomeno, che da sempre affligge i prodotti agroalimentari di qualità italiani, la normativa di settore, con riferimento ai consorzi di tutela, individua tra le principali attività quella di vigilanza, al cui interno vengono ricomprese una serie di funzioni: il monitoraggio commerciale; l'attività ispettiva nelle fasi di produzione, trasformazione e commercializzazione; gli interventi repressivi presso tutte le tipologie di operatori, con contestuali sequestri e contestazione di illeciti amministrativi e penali; l'attività istruttoria; la partecipazione al dibattimento penale; l'attività di tutela legale del Consorzio attraverso la costituzione di parte civile nei procedimenti penali, l'instaurazione di procedimenti civili e amministrativi.

Per svolgere tali funzioni, i consorzi usufruiscono di uno specifico riconoscimento pubblico ad opera del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali. Tuttavia, i costi di gestione di tutela e vigilanza sono rilevanti. Nel caso del Consorzio di tutela del Prosciutto di Parma, esso investe ogni anno circa 1 milione di euro per difendere il proprio marchio, i diritti e gli interessi collettivi di tutto il comparto produttivo.

3) Il Consorzio del Prosciutto di San Daniele

Come riferito dal presidente del Consorzio del Prosciutto di San Daniele, dottor Vladimir Dukcevic, nel corso dell'audizione svolta il 22 giugno 2011, il Prosciutto di San Daniele è una produzione tipica Dop, ai sensi del Regolamento n. 510/2006/CE. Tale marchio è registrato tra le Dop dell'Unione europea, ai sensi del Regolamento n. 1107/96/CE, ed è tutelato dalla Repubblica italiana con la legge n. 30 del 14 febbraio 1990. Il Prosciutto di San Daniele è prodotto esclusivamente con carni provenienti dall'Italia ed in particolare da suini nati allevati e macellati in 10 regioni del centro-nord, più precisamente in Friuli Venezia Giulia, Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna, Veneto, Marche, Umbria, Toscana, Lazio e Abruzzo.

Gli allevamenti italiani di suini certificati per la Dop Prosciutto di San Daniele, al 31 dicembre 2010, risultavano essere circa 4.700, a fronte di un numero di macelli abilitati pari a circa 110, tutti dislocati rigorosamente nelle 10 regioni di cui sopra. Con 31 prosciuttifici, ubicati nel

comune di San Daniele del Friuli e tutti associati al Consorzio, nel 2010 sono stati marchiati e certificati Dop 2.545.136 prosciutti. La produzione raggiunge un valore di circa 340 milioni di euro, a fronte di una quota data dall'*export* che è del 12 per cento circa.

Il Consorzio, fondato nel 1961, svolge principalmente attività di tutela, promozione, valorizzazione e cura degli interessi generali della Dop Prosciutto di San Daniele, ai sensi dell'articolo 14, comma 15, legge n. 526 del 1999, della legge n. 30 del 1990 e del decreto ministeriale n. 298 del 1993. Le funzioni di tutela, promozione, valorizzazione, informazione del consumatore e cura generale degli interessi relativi alla denominazione, sono svolte dal Consorzio distintamente dalle attività di controllo, che sono attuate su tutte le fasi della produzione per garantire che il prodotto recante la denominazione di origine protetta Prosciutto di San Daniele risponda ai requisiti previsti dal relativo disciplinare di produzione, ai sensi del Regolamento n. 510/2006/CE.

Tali attività di controllo sono trasferite ad un organismo privato, terzo rispetto ai produttori, autorizzato con decreto del Ministero delle politiche agricole e forestali. Attualmente, tale organismo privato di controllo autorizzato ad effettuare controlli su tutte le fasi di produzione del Prosciutto di San Daniele è l'INEQ (Istituto Nord-Est qualità).

Il Consorzio, nell'ambito delle proprie funzioni, collabora, secondo il decreto del Ministero delle politiche agricole e forestali del 12 ottobre 2000, con l'Ispettorato centrale repressione frodi alla vigilanza, alla tutela e alla salvaguardia della Dop Prosciutto di San Daniele da abusi, atti di concorrenza sleale, contraffazioni, uso improprio della denominazione tutelata e comportamenti comunque vietati dalla legge. Tale attività è esplicata ad ogni livello e nei confronti di chiunque, in ogni fase della produzione, della trasformazione e del commercio del prodotto.

Le attività di vigilanza, tutela e salvaguardia della Dop Prosciutto di San Daniele sono svolte attraverso la vigilanza e tutela della Dop sul mercato nazionale ed internazionale e sulla filiera produttiva, nonché attraverso il monitoraggio e la vigilanza sull'utilizzo della denominazione di origine Prosciutto di San Daniele, del relativo marchio, contrassegno e altri segni distintivi che lo identificano, al fine di evitare qualsiasi uso indebito degli stessi.

L'attività viene svolta anche attraverso il monitoraggio della registrazione del marchio/contrassegno in Italia e all'estero. Tuttavia, è stato segnalato che sussistono alcune problematiche specifiche in ordine allo svolgimento delle attività di tutela e vigilanza da parte dei consorzi italiani a tutela dei prodotti Dop ed Igp (tra questi, ovviamente, vi è il Consorzio di San Daniele). Infatti, se da un lato, a livello comunitario, il legislatore ha inteso dare rilievo agli aspetti della certezza e sicurezza dell'origine del prodotto, vincolando il sistema produttivo ad una rigorosa disciplina sottoposta ad un rigido sistema di controllo, dall'altro, invece, esso non sembra avere previsto con medesima chiarezza misure atte a difendere il prodotto e il marchio che lo identifica da possibili frodi o abusi sia in campo nazionale, sia internazionale.

4) Il Consorzio Mozzarella di bufala campana

Secondo le informazioni fornite alla Commissione in sede di audizione il 29 giugno 2011 dal direttore generale del Consorzio Mozzarella di bufala campana, dottor Antonio Lucisano, la mozzarella di bufala ha ottenuto la registrazione nazionale nel 1993, cui è seguita, nel 1996, quella comunitaria di prodotto a denominazione di origine protetta. Il volume di affari del comparto è pari a 500 milioni di euro al consumo e a circa 300 milioni alla produzione.

L'esportazione ammonta al 20 per cento circa del prodotto, un dato senza dubbio notevole se si considera il grado di deperibilità del prodotto, per il quale sono necessarie misure di conservazione particolari. Il principale problema evidenziato dal rappresentante del Consorzio durante la citata audizione riguarderebbe l'utilizzo dell'aggettivo "bufala". Un decreto ministeriale del 1998 stabiliva, infatti, che il termine complesso "mozzarella di bufala" potesse essere utilizzato esclusivamente dai produttori dell'area Dop. Tutti gli altri prodotti, anche se ottenuti da latte di

bufala, ma fuori dal disciplinare, avrebbero dovuto essere chiamati in modo diverso, secondo uno *standard* complesso, che però nella pratica ha trovato scarsa applicazione.

All'estero, anche a livello di Unione europea, l'utilizzo di terminologie quali "*buffalo mozzarella*" per prodotti anche *made in Italy* (che quindi possono fregiarsi dell'indicazione di provenienza italiana) ma posti fuori dal disciplinare, costituisce una pratica scorretta e tuttavia molto comune. Il Consorzio, quindi, segnala la difficoltà per il consumatore straniero di apprezzare la reale differenza fra i due prodotti.

In realtà, anche il Consorzio soffre al proprio interno di alcuni punti deboli dal punto di vista tecnico. L'eccesso di produzione di latte bufalino, infatti, permette il congelamento del latte. Orbene, malgrado tale pratica non sia proibita in assoluto, essa lo diventa nel caso in cui l'ingrediente viene scongelato ed utilizzato per assemblare della mozzarella che poi verrà marchiata con il *brand* "Mozzarella di bufala campana". Infine, è emersa la possibilità che, sempre più di frequente, i caseifici di produzione lavorino al proprio interno sia Mozzarella di bufala Dop, sia non Dop.

5) Il Consorzio Vino Chianti

Il presidente del Consorzio Vino Chianti, dottor Giovanni Busi, durante l'audizione svolta il 29 giugno 2011, ha sottolineato come il Regolamento n. 491/2009/CE abbia avvicinato la normativa europea sugli alcolici a quella degli alimenti, inserendo il "sistema vino" all'interno della normativa generale, già prevista dal Regolamento n. 1234/2007/CE per l'ortofrutta. Pertanto, grazie al Regolamento unico per l'Organizzazione comune di mercato, anche per il settore vitivinicolo, i vini di "qualità" possono oggi fregiarsi dei marchi Dop o Igp.

Secondo i dati riferiti alla Commissione nel corso della citata audizione, nel caso del Chianti la denominazione di origine si riferisce a circa 15.500 ettari di vigneti, per una produzione di 800.000 ettolitri di vino. Al di fuori dell'Unione europea, però, il problema particolarmente avvertito dal Consorzio rimane quello legato all'*italian sounding*. Risulta, infatti, perfettamente lecito, in Paesi quali ad esempio il Brasile, confezionare il vino in cartoni etichettati "Chianti". Ancora, in altri Paesi si vendono *kit* in polvere che, diluiti in acqua, permetterebbero di ottenere del "Chianti". In casi come questi, secondo il dottor Busi, la soluzione al problema dovrebbe passare attraverso la creazione di solidi accordi bilaterali maggiormente cogenti. Del resto, a fronte del fatto che oltre il 60 per cento della produzione nazionale viene inviata all'estero, l'unica protezione alternativa agli accordi bilaterali consiste nella registrazione del marchio direttamente all'estero, laddove ciò sia possibile.

Inoltre, è stato segnalato come, data la notorietà del prodotto, la contraffazione del medesimo sia un crimine molto diffuso anche in Italia. Per contrastare tale situazione il Consorzio si è dotato di strutture proprie, che collaborano con soggetti esterni specializzati nel contrasto al fenomeno, per esempio la Guardia di finanza o la Toscana certificazione agroalimentare, un ente creato per controllare sia le aziende del settore, sia le cantine (fino ad oggi, la Toscana certificazione agroalimentare ha controllato oltre il 50 per cento dell'intera superficie). Tra le caratteristiche distintive della produzione di Chianti, si segnala, infine, l'età media dei vigneti (il 40 per cento di essi infatti ha oltre 30-40 anni di età), un elemento che, se possibile, agevola l'individuazione di eventuali contraffazioni all'origine.

6) Il Consorzio del Parmigiano Reggiano

Il Consorzio del Parmigiano Reggiano risale ai primi anni del '900, anche se il riconoscimento attuale si basa sull'articolo 14 della legge n. 526 del 1999. Il riconoscimento del

prodotto risale alla Convenzione internazionale di Stresa sull'uso delle designazioni di origine e delle denominazioni dei formaggi del 1951. Nel 1996 è stato riconosciuto il marchio Dop.

Dalla documentazione che il Consorzio ha inviato presso la Commissione è emersa la necessità che il potere degli agenti vigilatori, legati ai consorzi da un rapporto di lavoro, finalizzato all'espletamento della verifica di eventuali violazioni di natura amministrativa, sia utilizzato in maniera più proficua anche dagli altri organismi pubblici creati per il contrasto alla contraffazione.

Il coordinamento stesso fra i vari organismi preposti alla tutela delle produzioni Dop e Igp dovrebbe essere migliorato. Questi organismi, che sono aumentati nel corso degli anni, non troverebbero un protocollo di cooperazione adeguato, con conseguenti problemi di sovrapposizione di competenze. Nella documentazione consegnata alla Commissione, infine, il Consorzio segnala la necessità di garantire accordi bilaterali tra Stati sulla tutela di prodotti agricoli ed alimentari diversi da vini e spiriti. In tal senso, i negoziati in corso nell'ambito del *Doha round* mostrano di essere ad un punto morto, obbligando il Consorzio a registrare nei vari Paesi un ampio portafoglio di marchi, nel tentativo di coprire l'intero spettro delle possibilità di contraffazione.

Capitolo V - Missione di studio a Bruxelles

Premessa

Una delegazione della Commissione ha svolto, nei giorni dal 28 al 30 marzo 2011, una missione di studio a Bruxelles al fine di approfondire l'analisi dei fenomeni della diffusione delle merci contraffatte e delle merci usurpative in campo commerciale mediante lo studio delle iniziative di contrasto intraprese dalle istituzioni e dagli organismi competenti dell'Unione europea.

Il programma ha previsto incontri con rappresentanti della Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea (dottor Vincenzo Grassi e dottoressa Paola Amadei); la Direzione generale Taxud (fiscalità e unione doganale, audit e lotta antifrode) della Commissione europea (dottoressa Caroline Edery); la Direzione generale dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode – OLAF (dottor Giovanni Kessler); la Direzione generale affari interni della Commissione europea (dottor Stefano Manservigi); la Direzione generale mercato interno e servizi della Commissione europea, presso cui è incardinato l'Osservatorio europeo per la contraffazione e la pirateria (dottor Alvydas Stancikas e dottoressa Corinna Ullrich).

1) La Direzione generale TAXUD

La Direzione generale TAXUD (Fiscalità e unione doganale, *audit* e lotta antifrode) della Commissione europea ha segnalato alla delegazione della Commissione che il documento guida europeo per il contrasto della contraffazione è costituito dal Piano d'azione doganale contro la violazione dei diritti della proprietà intellettuale per il periodo 2009-2012, espressamente concepito dal Consiglio europeo per contrastare il fenomeno a livello doganale.

Il documento citato focalizza alcuni aspetti sui quali il Consiglio europeo invita la Commissione europea ad agire. Nel dettaglio, si tratta delle piccole spedizioni effettuate via posta, che sfuggono al controllo doganale, delle spedizioni effettuate tramite corriere espresso e delle vendite effettuate tramite *Internet*. Un altro aspetto fondamentale riguarda la necessità di portare avanti un'opera di informazione significativa dei consumatori circa lo stretto legame intercorrente tra la contraffazione e la criminalità organizzata.

Nell'ambito della cooperazione con le imprese, un'ulteriore iniziativa intrapresa dalla DG TAXUD consiste nel tentativo di creare un sistema informatico sul modello del sistema Falstaff - già operativo nelle dogane italiane - chiamato *Copis* e finalizzato a garantire ai titolari di diritti e brevetti la protezione dei propri diritti di proprietà intellettuale a livello elettronico.

Nell'ambito della cooperazione internazionale sono stati siglati vari accordi specifici con Paesi dell'America centrale, dell'America latina e dell'Asia, ma di particolare importanza è considerato il Piano d'azione doganale specifico stipulato con la Cina. Questo piano prevede quattro azioni chiave: uno scambio ed un'analisi sistematici delle informazioni riguardanti le merci confiscate o sequestrate nell'ambito delle operazioni doganali tra Unione europea e Cina. Ciò consentirà alle dogane di ottenere dati preziosi per studiare il *trend* della contraffazione in tempo reale; la creazione di una rete doganale nei porti e negli aeroporti strategici cinesi ed europei per individuare le spedizioni che presentano un elevato rischio in generale; il miglioramento dello scambio di informazioni tra le differenti amministrazioni competenti a controllare le merci in arrivo ed in partenza, al fine di monitorare più efficacemente le merci contraffatte; una più efficace azione di controllo da parte della polizia cinese competente a bloccare nei porti merci eventualmente contraffatte nei confronti delle operazioni di esportazione verso il territorio comunitario.

La DG TAXUD, inoltre, cura la pubblicazione annuale delle statistiche relative alla contraffazione. Dai dati relativi al 2009, risulta che l'Italia è al secondo posto dopo la Germania per inchieste aperte in materia di contraffazione.

Quanto al problema relativo all'armonizzazione delle tariffe portuali e alla standardizzazione del sistema dei controlli nei porti, è stato segnalato alla delegazione della Commissione che sia la materia delle tariffe portuali, sia quella dei criteri di applicazione del codice doganale comunitario sono di competenza del legislatore nazionale ed esulano dalla competenza delle istituzioni comunitarie.

2) L'OLAF

Nata nel 1999, l'OLAF è l'unica struttura investigativa dell'Unione europea. Essa ha due mandati: svolgere indagini cosiddette "interne" a tutte le Istituzioni europee, organismi europei ed agenzie su fatti di frode, corruzione e su episodi di condotta grave, nonché svolgere indagini cosiddette "esterne", ma solo nel caso in cui vi sia una frode che reca un danno diretto alle finanze dell'Unione europea; occuparsi di *policy making*, ossia facendo uso di questa esperienza investigativa, elaborare strategie in materia di prevenzione e repressione delle frodi.

Con riferimento alla contraffazione, il direttore generale della struttura, dottor Giovanni Kessler, ha segnalato alla delegazione della Commissione che l'OLAF non ha un mandato specifico in materia, anche se, a suo avviso, tra le frodi che incidono negativamente sul bilancio dell'Unione europea, può essere annoverata senza dubbio anche la contraffazione proveniente dall'esterno dei confini europei. Con la contraffazione dei beni, infatti, si concretizza anche ipotesi di evasione fiscale in danno al bilancio europeo. È stata segnalata, inoltre, la necessità di creare un punto di riferimento europeo sull'anticontraffazione per le agenzie operative nei vari Stati membri. Tale punto di riferimento, a giudizio del direttore generale, dovrebbe essere rappresentato proprio dall'OLAF, la quale dovrebbe al suo interno comprendere un'unità speciale per la lotta alla contraffazione. Il direttore generale ha altresì precisato che l'OLAF dovrebbe lavorare a stretto contatto, da un lato, con la DG TAXUD della Commissione europea, la quale dovrebbe essere competente per gli aspetti normativi sulla contraffazione, dall'altro, con l'Osservatorio europeo sulla contraffazione e la pirateria, che dovrebbe continuare a costituire un utile centro di raccolta dati sul fenomeno a fini statistici.

3) La Direzione generale affari interni della Commissione europea

Il dottor Stefano Manservigi, direttore generale, ha precisato che la Direzione generale affari interni della Commissione europea si occupa di contraffazione solo in quanto connessa alla lotta alla criminalità organizzata. Egli ha ricordato che, sul piano quantitativo, secondo stime dell'OCSE, il valore del giro d'affari legato alla contraffazione è di circa 250 miliardi di euro a livello globale. Tale cifra potrebbe essere raddoppiata laddove si considerasse anche la pirateria informatica. Con riferimento a quest'ultima fattispecie, il direttore ha inoltre sottolineato l'allarmante dato secondo cui le aziende avrebbero a disposizione un periodo massimo di 5 giorni per ripagare i propri diritti, prima che il prodotto immesso nel mercato venga piratato.

Secondo la Direzione generale affari interni, pertanto, è prioritario individuare alcune forme di prevenzione e repressione comune del fenomeno a livello europeo. Ciò vuol dire in primo luogo: sul piano della prevenzione, definire fattispecie di reato - *eurocrimes* - prevedendo sistematicamente, quali delitti europei, la frode e la pirateria della proprietà intellettuale; di recente, è stata affrontata questa problematica nell'ambito di una proposta normativa sul *cyber crime*, più precisamente sulla criminalità che utilizza i *network* informatici.

Bisogna, inoltre, evitare la frammentazione degli attori impegnati alle frontiere nella lotta alla contraffazione attraverso la creazione di un coordinamento europeo in tal senso. A tal fine, la Direzione generale affari interni individua in Europol l'organismo più adeguato a tal fine, potendo attuare immediatamente, per statuto, misure preventive e repressive che prevedano la cooperazione di più forze di polizia.

Occorre, infine, studiare a livello legislativo le soluzioni migliori per arginare questi fenomeni evidentemente in crescita, promuovendo accordi con i paesi terzi presso cui hanno origine le merci contraffatte, ovvero i fenomeni di pirateria, al fine di fissare *standards* comuni sulla base dei quali obbligare tali paesi ad una cooperazione più efficace.

Con riferimento specifico all'armonizzazione in tutti gli Stati membri dell'Unione europea delle sanzioni penali per i delitti che offendono la proprietà intellettuale e la proprietà industriale, il direttore generale ha segnalato il fatto che molti Stati membri si sono dimostrati contrari ad una tale evenienza, sia per questioni di sovranità nazionale, sia per questioni di diversa qualificazione dei delitti e quindi di diversa organizzazione dei segmenti di pena.

4) L'Osservatorio europeo per la contraffazione e la pirateria

L'Osservatorio europeo per la contraffazione e la pirateria è stato istituito per raggiungere i seguenti obiettivi: raccogliere dati, messi a disposizione anche dai privati, per fornire un quadro completo dei predetti fenomeni alla Commissione europea; formare delle posizioni politiche comuni in merito alla lotta alla contraffazione perché spesso il fenomeno è talmente diffuso da rendere difficile anche solo individuare le azioni di contrasto da attuare; diffondere tra i consumatori una consapevolezza sui rischi legati alla contraffazione ed alla pirateria; facilitare lo scambio di conoscenze e buone prassi tra gli Stati membri impegnati nel contrastare i fenomeni.

Infatti, conoscere i successi ottenuti in altri paesi può aiutare ad organizzare meglio il proprio sistema anticontraffazione. La difficoltà maggiore nel contrasto di tali fenomeni, secondo l'Osservatorio, riguarda il coordinamento tra tutti i soggetti che nella lotta alla contraffazione e alla pirateria risultano titolari di diverse competenze.

E' stato inoltre segnalato come il personale e le risorse adibite all'Osservatorio non siano assolutamente sufficienti per garantire risultati adeguati. Per sopperire a tali carenze, è stato proposto di trasferire le competenze dell'Osservatorio all'Agenzia europea per l'armonizzazione del mercato interno (marchi, disegni e modelli), con sede ad Alicante.

E' stato segnalato, infine, che i dati a disposizione dell'Osservatorio provengono soprattutto dalle dogane. Queste cifre si riferiscono soltanto ai prodotti che, dall'esterno, entrano nell'Unione europea. Essi non riflettono, pertanto, la vera dimensione dei fenomeni, ciò anche alla luce del fatto che alcuni Stati membri risultano più attivi rispetto ad altri per quanto riguarda i controlli alle dogane.

5) Considerazioni conclusive

In sintesi, alla luce dei dati e delle informazioni raccolte nel corso della missione di studio svolta dalla delegazione della Commissione è emerso che la lotta globale alla contraffazione, da un lato richiede uno sforzo operativo (necessità di coordinare, appunto, le varie indagini in corso nei diversi paesi e concernenti casi di contraffazione e crimini connessi), dall'altro, un impegno di tipo analitico e strategico (necessità di raccogliere tutte le informazioni disponibili sul funzionamento legale dei settori industriali soggetti a contraffazione, nonché dell'intera filiera criminale dedita ai reati di falsificazione dei prodotti, assemblaggio e vendita degli stessi, fino al reimpiego dei capitali).