La tutela del *made in Italy* in particolare nel settore conserviero

Secondo la classificazione tradizionale le frodi alimentari si distinguono in frodi sanitarie e frodi commerciali.
Le frodi sanitarie sono tutte quelle frodi ove vi è probabilità o certezza di procurare un danno alla salute dei cittadini, rendendo potenzialmente o sicuramente nocive le derrate alimentari.
Le frodi commerciali sono tutte le azioni fraudolente sugli alimenti o sulle loro confezioni che, pur non determinando concreto o immediato nocumento per la salute pubblica, favoriscono illeciti profitti a danno del consumatore.
Le frodi nel settore alimentare, sanitarie o commerciali, a loro volta, si distinguono in sofisticazioni (mozzarella al perossido di benzoile con effetto sbiancante), adulterazioni (vino al metanolo per aumentarne la gradazione alcolica), alterazioni (vini fermentati con invertasi, mozzarella prodotta con caseina) e contraffazioni (margarina proveniente da grassi minerali, prosciutto estero con falso marchio del Prosciutto di Parma).
Nel caso di condotta che ponga in pericolo la salute pubblica si configureranno i reati previsti dal titolo VI capo II del codice penale (delitti di comune pericolo mediante frode). Altrimenti si configureranno i delitti previsti dal titolo VIII capo II (dei delitti contro l'industria ed il commercio).
Limiterò questa breve esposizione alle sole frodi commerciali da momento che per le frodi sanitarie possiamo vantare una normativa di tutela efficace che consente una efficace risposta repressiva.
Per le frodi commerciali il discorso è più complesso ed articolato. Per estrema sintesi e semplificazione raggrupperei le più diffuse forme di frode commerciale nel settore agroalimentare in quattro categorie:

1) sofisticazione, adulterazione, alterazione che non comportino pericolo di nocumento alla salute;
2) *aliud pro alio* ovvero consegnare una cosa diversa da quella pattuita (celebre il pangasio venduto per filetto di cernia);
3) fraudolenta utilizzazione di denominazioni oggetto di protezione in relazione alla provenienza geografica ovvero l'uso di denominazioni come DOC, IGT, IGP in assenza dei presupposti che ne legittimano l'utilizzo (esempio frequente è l'uso fraudolento, per le confezioni di pomodoro pelato, della denominazione San Marzano),
4) contraffazione del marchio protetto (e **fraudolento** utilizzo – l'utilizzo **fallace** costituisce mero illecito amministrativo – della dicitura *made in italy*).

Il nostro ordinamento prevede una tutela più accentuata per quanto concerne le frodi sanitarie (pena da tre a dieci anni di reclusione; sanzione accessoria della pubblicazione della sentenza, della interdizione da cinque a dieci anni dalla professione, industria, commercio, mestiere), rispetto a quanto non faccia per le frodi commerciali (pena fino a due anni di reclusione ed € 20.000,00 di multa aumentate di un terzo nel caso di falsa indicazione di prodotto interamente realizzato in Italia). Tale macroscopica diversificazione sanzionatoria trova solo parziale giustificazione nella diversa valenza dei beni protetti. Non si possono sottovalutare le ricadute sull'economia interna dell'attività di contraffazione in senso lato intesa.
Diverso era il quadro, invece, negli ordinamenti previgenti. Nel diritto romano, a partire dal Digesto di Giustiniano, troviamo il reato di Stellonatio, che fu ripreso, poi, dal codice napoleonico e dal Codice delle due Sicilie. Nelle recitazioni di Eienaccio viene data questa definizione del reato: *Lo stellionato, (così detto da Stellone, volgarmente tarantola, animale astutissimo il quale ha sul dorso alcune macchie a figura di stelle), non costituisce un delitto particolare, ma è un nome generico di delitti che si dà a qualunque sorta di inganno o di frode improbi.* ***La pena della*** **stellionatio** ***è straordinaria ed arbitraria in modo, però, che negli ignobili non ecceda lo scavo delle miniere, e nei nobili la relegazione o pure la rimozione dall'ordine di cui fan parte.***

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

Nel mondo romano si era capita la gravità per l'ordine economico e sociale delle condotte di frode e si era trovata l'unica sanzione che potesse svolgere una concreta finalità deterrente.
In tale prospettiva, quindi, si dovrebbero potenziare gli strumenti per fronteggiare una categoria di reato che è particolarmente subdola ed odiosa per una molteplicità di ragioni:

1) la natura stessa del reato fa sì che potrebbe passare del tempo prima che una pratica fraudolenta venga scoperta e smantellata, dandole la possibilità di estendere l'inganno ad una pluralità di vittime inconsapevoli;
2) difficilmente esso può essere scoperto se non grazie all'intervento delle autorità preposte e con l'utilizzo di tecniche di indagine e di accertamento di cui il privato cittadino non può disporre.

Ciò significa che perché si possa attuare con reale efficacia l'azione di contrasto a pratiche illecite, occorre che vi sia condivisione di intenti tra tutti i soggetti interessati.
È evidente che in reati violenti o unanimemente ritenuti riprovevoli (rapina, estorsione, violenza sessuale, pedofilia e quant'altro) sarà facile conseguire tale unità d'intenti. Il legislatore curerà di prevenire e sanzionare nella maniera più efficace tali condotte; le forze dell'ordine e la magistratura avranno dinanzi a sé un sistema normativo chiaro e ben delineato che non potrà che portare alla affermazione della ingiustizia della condotta e alla irrogazione di sanzione commisurata; la società civile emarginerà i responsabili del reato e plaudirà l'opera sanzionatoria.
Nei reati di frode in commercio, invece, tale unanimità d'intenti non sembra realizzarsi e ciò per molteplici ragioni. La società civile non avverte un interesse immediato alla repressione delle pratiche commerciali fraudolente. L'imprenditore ha, spesso, interesse a limitare l'ambito della repressione penale. Preferirà produrre in paesi del terzo mondo, con costo di manodopera ridotto all'osso, scarpe, piumini o qualsiasi altro prodotto di quelli che fanno grande il nome dell'Italia nel mondo, ma potere al contempo apporre su quei prodotti il marchio *made in Italy* che li renderà, poi, commercialmente appetibili.
Il consumatore non ha reale interesse al luogo di produzione di un bene o, addirittura, alla originalità intrinseca del bene stesso. Resterà comunque soddisfatto se il capo contraffatto venga venduto, come avviene in genere, a prezzo significativamente inferiore rispetto a quello originale, oppure se l'imprenditore riversi sul costo del capo originale lo sconto che ha ricavato producendolo in India piuttosto che in Italia.
Il legislatore, seppur consapevole dell'enorme danno alla economia nazionale che producono tanto la delocalizzazione della produzione quanto l'attività di contraffazione in senso ampio, si trova compresso tra le contrastanti istanze ed è ulteriormente condizionato dal necessario coordinamento con la normativa comunitaria. Con la conseguenza che le leggi che vengono fuori dal bilanciamento di tanti interessi contrapposti finiscono per essere non sempre sufficientemente chiare e sicuramente non soddisfacenti dal punto di vista della efficacia repressiva. Basti pensare al differente regime sanzionatorio che è stato previsto, come si accennava per la indicazione di *made in Italy* che se fraudolenta costituisce reato, se fallace costituisce sanzione amministrativa. Con la conseguenza ulteriore che quando si passa, poi, al momento della applicazione di tali leggi, la magistratura si trova, spesso, dinanzi a condotte difficilmente inquadrabili in fattispecie di reato, se non attraverso una non semplice attività di interpretazione che tenga conto dei principi dell'ordinamento e della Costituzione. E quando, poi, tale attività conduca alla individuazione di una responsabilità penale il sistema sanzionatorio appare del tutto inadeguato rispetto alla portata degli interessi in campo.
In questo quadro complessivo si inserisce la vicenda giudiziaria che ha interessato una industria conserviera nei cui stabilimenti vennero rinvenuti due milioni di confezioni di doppio concentrato di pomodoro, già etichettato, destinato al mercato estero in ambito UE. Sulle etichette era chiaramente riportata la dicitura, nelle varie lingue di destinazione, di prodotto realizzato in Italia. Senonché risultava inconfutabilmente che detto prodotto era stato ottenuto mediante diluizione di triplo concentrato di pomodoro importato dalla Cina. L'imputato, sulla base di una perizia di parte, che attestava che il doppio concentrato era un prodotto diverso per consistenza e proprietà rispetto al triplo concentrato importato e che, quindi, essendo stato realizzato in Italia ben poteva essere ritenuto *made in Italy*, ottenne dal Tribunale del Riesame il dissequestro dell'intera produzione. In sede di giudizio, sulla base anche di diversa

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

perizia che nel frattempo era stata fatta eseguire dal Pubblico Ministero, la quale smentiva le conclusioni del perito di parte, il Tribunale pervenne a sentenza di condanna. I motivi di tali valutazioni diametralmente opposte risiedono, per l'appunto, nella scarsa chiarezza della normativa di riferimento, in particolare, all'epoca dei fatti, quella scaturente dal combinato disposto degli artt. 517 c.p. e 4, comma 49, legge n. 350/2003, che punisce l'importazione, l'esportazione, o la commercializzazione di prodotti recanti false o fallaci indicazioni di provenienza e di origine. Per effetto della norma citata, e del successivo comma 61, la dicitura «made in Italy» può essere apposta solo su un prodotto fabbricato o, comunque, realizzato in Italia **o su quello che può considerarsi tale alla stregua della normativa europea sull'origine dei prodotti.** Tale ultimo inciso assume rilevanza decisiva in casi in cui alla realizzazione di un prodotto hanno concorso due o più paesi. Secondo giurisprudenza consolidata deve ritenersi, che attualmente, il richiamo normativo di cui al citato comma 61 sia riferibile al Codice doganale comunitario del 1992, che all'art. 24 recita:

«*Una merce alla cui produzione hanno contribuito due o più paesi è originaria del paese in cui è avvenuta l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale, economicamente giustificata ed effettuata in un'impresa attrezzata a tale scopo, che si sia conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo od abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione*».

Tanti e solidi sono i riferimenti normativi sparsi nel nostro ordinamento ed in quello comunitario che ad avviso del Tribunale consentivano di escludere che la mera aggiunta di acqua e sale al triplo concentrato cinese, costituissero una lavorazione sostanziale come richiesto dalla norma per attribuire al prodotto origine differenziale. Né si è individuato alcun elemento fattuale che consentisse di ritenere che il doppio concentrato italiano fosse prodotto diverso dal triplo concentrato cinese, trattandosi sempre e solo di pomodoro disidratato.

Infine il Tribunale escludeva che tale lavorazione fosse **economicamente giustificata**, come pure richiesto dalla norma, sulla considerazione che il minor costo di trasporto del triplo concentrato rispetto al doppio, veniva vanificato dal maggior costo di acquisto e di ricondizionamento.

Il che portava a concludere che la scelta di importare triplo concentrato piuttosto che doppio concentrato avesse quale unica finalità *quella di poter apporre l'ambito marchio «made in Italy», particolarmente apprezzato all'estero, soprattutto nel settore agroalimentare, su prodotti di provenienza non nazionale, acquisiti a basso costo, di minore appetibilità commerciale. Al di là di valutazioni, estranee alla giurisdizione, relative alle ricadute sul mercato interno di scelte imprenditoriali siffatte, dal punto di vista dell'interprete della norma risulta facile affermare che tali motivazioni economiche sono al di fuori dell'ambito degli interessi che la normativa europea sull'origine dei prodotti intende tutelare*[1].

Questa pronuncia, per quanto abbia avuto il plauso del Ministro Catania e sia stata oggetto di dibattito su riviste specializzate, sia stata citata in diversi saggi specialistici e, addirittura, in una *piece* teatrale, è rimasta, a tutt'oggi, pronuncia isolata. Né ha potuto conseguire la definitività dal momento che la morte del reo ha estinto il reato.

È di questi giorni, però, la firma da parte dei Ministri Martina e Calenda del decreto interministeriale che ha previsto per le confezioni di derivato del pomodoro (con esclusione, quindi, dei pelati) l'indicazione obbligatoria in etichetta, in punto visibile, del luogo di coltivazione del pomodoro e del luogo di trasformazione dello stesso. Salvo variazioni dell'ultimo momento le sanzioni dovrebbero essere quelle dell'art. 4, comma 10, legge n. 4/2011, e, quindi, sanzione amministrativa nel caso di etichettatura irregolare, sanzione penale nel caso di indicazione mendace. L'entrata in vigore della normativa è differita di due anni dalla sua pubblicazione.

Tale intervento, se ha il merito di aver posto un punto fermo su quali siano, per la legge interna, le informazioni che obbligatoriamente devono comparire in etichetta, tra cui l'eventuale provenienza estera del derivato di pomodoro utilizzato, lascia, comunque, insoddisfatti sotto il profilo sanzionatorio, che, se dovesse essere confermato quello indicato nelle informazioni provvisorie, è del tutto privo di efficacia deterrente.

---

[1] Tutti i riferimenti al caso giudiziario sono tratti da «Cibo Criminale» di Mara Monti e Luca Ponzi - Newton Compton Editori; *La tutela del made in Italy nel settore agroalimentare* a cura di Fabrizio Di Marzio, Giuffrè Editore.

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

La tutela del consumatore e della produzione nazionale meriterebbero, forse, un ultimo sforzo da parte del legislatore che consenta di attribuire, finalmente, a condotte del genere, la giusta valenza anche in termini di sanzione.

Raffaele Donnarumma

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it