

FRODI ALIMENTARI E RESPONSABILITA' PENALI

La normativa alimentare in ambito penale si presenta, ad oggi, come un insieme disomogeneo di norme, risultato di una stratificazione avvenuta negli anni e che risulta essere figlia di un'eterogeneità di fonti molto spesso non armonizzate tra loro. L'utilizzo dell'espressione **“Diritto alimentare”** è generalmente ammesso per la peculiarità di ciò che va a disciplinare, pur non rappresentando una branca autonoma del diritto.

L'apparato sanzionatorio è tutt'oggi sostanzialmente strutturato in tre livelli: il primo, rappresentato dai delitti previsti all'interno del codice penale è rimasto invariato dopo la depenalizzazione avvenuta ad opera del D.Lgs. n. 507 del 1999, composto da due diversi gruppi, collocati rispettivamente nel titolo VI (*Dei delitti contro l'incolumità pubblica*), capo II (*Dei delitti di comune pericolo mediante frode*) del libro II e nel titolo VIII (*Dei delitti contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio*), capi I (*Dei delitti contro l'economia pubblica*) e II (*Dei delitti contro l'industria e il commercio*) del libro II; il secondo, rappresentato dalla L. 283/1962 (*Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande*), i cui artt. 5-6 sono sopravvissuti alla depenalizzazione rappresentando delle contravvenzioni a carattere sostanzialmente sussidiario rispetto ai delitti della prima categoria; il terzo, rappresentato da una normativa c.d. “settoriale”, che va a disciplinare in modo verticale determinate categorie di alimenti (a differenza della L. 283/1962 che viene definita come “legge quadro”) e che è stato, successivamente alla depenalizzazione avvenuta nel 1999, trasformato in un insieme di norme a carattere amministrativo.

L'importanza, ma soprattutto l'estrema delicatezza del settore qui oggetto di trattazione, è denotata dal fatto che nel diritto penale agroalimentare il termine **“frode”** non rappresenta il sinonimo dell'accezione tecnica di artificio ingannatorio, ma assume un significato alquanto *sui generis*. Sta infatti piuttosto ad indicare un pericolo insito nell'insidiosità del mezzo che veicola la minaccia per la salute umana o va a ledere l'economia e il commercio, ossia generi di largo impiego e consumo, quali acque, alimenti e farmaci; ciò comporta la non immediata, evidente riconoscibilità del pericolo da parte del consumatore, il quale confida nella genuinità o corrispondenza a quanto dichiarato dei prodotti. I beni giuridici protetti vengono perciò attaccati in maniera più subdola, il pericolo si indirizza verso una cerchia indeterminata di persone ed è generalmente occulto, nel senso che non è immediatamente riconoscibile dalle potenziali vittime e in molti casi è caratterizzato da una potenziale elevata diffusività dei prodotti o delle sostanze incriminate.

Possiamo quindi generalmente affermare che la frode alimentare si verifica ogniquale volta ci sia la produzione, commercializzazione e distribuzione di sostanze alimentari non conformi alle

normative vigenti, ledendo direttamente o indirettamente beni giuridici riconducibili non solo alla salute pubblica, ma anche solamente di natura patrimoniale come l'industria e il commercio (nello specifico i Reati di cui al Libro II - Titolo VIII – Capo II del Codice Penale).

A **livello nazionale**, l'attuale impianto del Codice penale prevede gli articoli 439 s., inseriti nel Titolo VI (“*Dei delitti contro l'incolumità pubblica*”) del Libro II, Capo II (“*Dei delitti di comune pericolo mediante frode*”), rivolti alla tutela del bene rappresentato dalla salute pubblica, caratterizzando, insieme alle contravvenzioni *ex artt. 5-6* della Legge 283/1962 a presidio dell'igienicità (“*Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande*”), la sottocategoria delle “**frodi sanitarie**”, riconducibili alle più ampie frodi alimentari. Quelle codicistiche sono fattispecie delittuose che figurano come reati di pericolo concreto; secondo la norma si configurerebbe, ad esempio, un delitto *ex artt. 440 s. c.p.* solo nel caso in cui il giudice verificasse la sussistenza di un pericolo effettivo per la salute non limitato a singoli cittadini, bensì incombente su di una collettività indeterminata. Il fatto però che la Giurisprudenza abbia negli anni allargato la tutela, rendendo sufficiente la presenza di un pericolo per una persona soltanto o di una ristretta cerchia, è un sintomo evidente dell'estrema necessità di saper rendere più operative le incriminazioni, anche ove non si verificano macro-eventi.

Tali fattispecie necessitano, innanzi tutto, di un coordinamento con le spinte ricevute dalla **legislazione comunitaria**, la quale si è spinta verso la valorizzazione del concetto di “rischio”, privilegiando logiche precauzionali ove non vi fosse la certezza sulla non pericolosità di determinati alimenti :l'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo, prima, e del Trattato di Maastricht, poi, hanno consentito di innalzare il livello di protezione dei consumatori al rango di politica comunitaria e di proporre misure atte ad elevare il livello di sicurezza.

I nuovi piani di azione, i c.d. Libri Verdi, in particolare quello sulla legislazione alimentare, emanati dalla Commissione Europea, hanno quindi posto l'accento sulla necessità di migliorare la tutela e la fiducia dei consumatori. L'adozione nel 1997, di un Libro Verde sui principi generali della legislazione alimentare europea, costituisce l'intento da parte della Commissione europea di stabilire in che misura le disposizioni normative esistenti in materia di prodotti alimentari rispondano alle esigenze e alle attese dei consumatori, produttori, trasformatori e commercianti. Inoltre volle stabilire in che misura le azioni volte a garantire l'indipendenza, l'obiettività, l'equivalenza e l'efficacia dei sistemi di sorveglianza e di ispezione raggiungono il loro scopo, ovvero garantire un approvvigionamento di prodotti alimentari inoffensivi, e infine in che modo la legislazione dei prodotti alimentari potrebbe essere elaborata in futuro. Tutto ciò in modo da far sì che il quadro giuridico comprenda l'intera catena alimentare, secondo il principio dai “campi al piatto”.

Il raggiungimento degli obiettivi del Libro Verde trova il suo fondamento nell'esistenza di una legislazione efficace, chiara e facilmente applicabile.¹

Con la **Comunicazione del 30 aprile 1997** la **Commissione**, facendo seguito alle indicazioni contenute nel Libro Verde, illustrò la nuova strategia in materia di salute dei consumatori e sicurezza alimentare. Questa si basa su tre principi generali che riguardano: la separazione delle responsabilità legislative da quelle relative alla consultazione scientifica; la separazione delle responsabilità legislative da quelle relative al controllo ed infine, il rafforzamento della trasparenza e della diffusione dell'informazione, sia nel processo decisionale che nelle attività di controllo.

L'aspetto della **Sicurezza Alimentare** ha assunto quindi una **duplice valenza**: condizione base per la salute dei consumatori e caratteristica essenziale per un corretto funzionamento del mercato. La Commissione, a tal fine, ha previsto **tre strumenti complementari**, i quali consentono di raggiungere l'obiettivo appena detto: **analisi dei rischi**, competenza della Commissione e legata al principio di precauzione in caso di incertezza delle indagini scientifiche; **pareri scientifici**, adottati dai comitati scientifici, sono la base per le misure e interventi a favore della salute dei consumatori; **controlli e ispezioni**, per i quali la comunicazione del 1997 indica alcuni orientamenti relativi alla valutazione dei rischi e alle operazioni di controllo.

Una serie di eventi successivi riguardanti l'alimentazione umana e animale (ad es. mucca pazza, polli alla diossina, influenza aviaria) misero in evidenza alcune carenze nella legislazione alimentare in seno alla Comunità Europea. Come fu sottolineato anche dal Consiglio di Stato nel dicembre del 1999, era necessario completare e modernizzare la legislazione alimentare per consentirne una migliore applicazione e rafforzare i controlli.

Il **Libro Bianco sulla Sicurezza Alimentare** del 12 gennaio **2000** ha costituito la sintesi di tale indirizzo, stabilendo i piani e i principi generali per una nuova politica alimentare europea ed evidenziando quelle caratteristiche atte a trasformare la politica alimentare dell'Unione Europea

¹ Per tale motivo la Commissione ha condotto uno STUDIO per individuare quelle misure che consentono di semplificare e razionalizzare la legislazione comunitaria in materia alimentare e ne ha illustrato le principali caratteristiche, individuando i possibili miglioramenti:

- è necessaria un'adeguata consultazione delle parti sociali durante l'elaborazione degli atti legislativi, per garantire la trasparenza;
- è preferibile ricorrere ai regolamenti piuttosto che alle direttive, per evitare ritardi nel recepimento;
- è necessaria l'adozione di procedure semplificate nell'aggiornamento della legislazione al progresso tecnologico;
- mancando alcune definizioni applicate in via generale a tutta la legislazione "alimentare", è preferibile proporle, affinché possano essere applicate in modo univoco;
- è necessario, per quanto riguarda l'etichettatura dei prodotti alimentari, trovare un equilibrio che permetta ai consumatori di aver tutte le informazioni utili, evitando norme inutilmente dettagliate.
- In sintesi, la Commissione evidenzia come, in materia di controlli, il ruolo della comunità europea non sia quello di sostituirsi agli stati membri, ma bensì quello di verificare che i controlli necessari siano effettuati in tutto il mercato interno in modo efficace ed equivalente, e principalmente nei confronti delle attività più rischiose.

verso l'obiettivo di assicurare un elevato livello di tutela della salute e di protezione dei consumatori.

Questo nuovo approccio coinvolge l'interessamento dell'intera **“catena alimentare”**, definendo i ruoli all'interno della filiera: produttori di mangimi, agricoltori e gli altri operatori del settore hanno una responsabilità primaria in tema di sicurezza degli alimenti; le autorità competenti degli stati membri hanno il compito di monitoraggio e devono far rispettare tali responsabilità, mettendo in atto sistemi di controllo e sorveglianza. Anche i consumatori sono responsabili di un'adeguata conservazione, manipolazione e cottura degli alimenti. **“Politica dal produttore al consumatore”**, che copre quindi tutti i settori della catena alimentare.

In particolare l'istituzione di un'Autorità alimentare europea indipendente costituì, secondo la Commissione, la risposta più adeguata all'esigenza di una garanzia di un elevato grado di sicurezza. Sarà però il **Regolamento 178/2002/CE** ad introdurre l'**EFSA** (Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare). Essa rappresenta tuttora fonte indipendente d'informazioni e garantisce la comunicazione dei rischi al pubblico: la partecipazione all'Autorità è aperta a tutti gli stati membri dell'Unione Europea, nonché ai paesi che applicano la legislazione comunitaria in materia di sicurezza alimentare.

Quanto al **“Principio di Precauzione”**, di applicazione generale nella legislazione comunitaria, la Commissione delle Comunità europee ritenne, con la Comunicazione del 2 febbraio 2000, di “informare tutte le parti interessate, e in particolare il Parlamento europeo, il Consiglio e gli Stati membri, sul modo in cui la Commissione applica o intende applicare il principio di precauzione al momento di adottare decisioni collegate alla limitazione dei rischi”. Attualmente rientrano in tale logica le lettere *g*) (aggiunta di additivi chimici) e *h*) (residui di prodotti usati in agricoltura) dell'art. 5, L.283/1962 che fanno riferimento ad una “lista positiva” e la lettera *c*) (cariche microbiche superiori ai limiti).

La **Sicurezza Alimentare** è intesa, al livello più alto possibile, come protezione della vita e della salute umana. Ritroviamo questo concetto nell'**art.5 del Regolamento (CE) n. 178/2002**² che, oltre ad istituire l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e a stabilire i principi e i requisiti della legislazione alimentare, fissa importanti procedure nel campo della sicurezza alimentare. In tal senso, la sicurezza alimentare si pone quale interesse funzionale alla salute, trattandosi di un bene

² La **“sicurezza alimentare”** è una materia trasversale, che coinvolge diverse questioni, quali la definizione di alimento, l'analisi del rischio nelle sue diverse fasi e il principio di precauzione. Abbraccia anche ulteriori profili, quali ad esempio l'ordine pubblico, la profilassi internazionale, la libera circolazione degli alimenti e la libertà degli scambi commerciali, la lealtà commerciale, gli interessi collegati alla produzione degli alimenti, lo sviluppo dell'economia, la protezione dell'ambiente, ecc.

giuridico intermedio, a carattere strumentale, ponendosi tra la sfera di tutela della salute pubblica intesa come bene di categoria e la salute individuale, che rappresenta lo scopo ultimo della stessa.

Nella società moderna, la **soglia del pericolo** non coincide affatto con la **soglia del rischio**. Quest'ultima si colloca in un ambito prodromico (spesso di molto) rispetto al pericolo, che ne rappresenta spesso una potenziale conseguenza offensiva.

Le istanze di prevenzione della società moderna mirano a delimitare le possibilità dell'insorgere dei pericoli : le fattispecie del codice penale guardano al pericolo, il modello di tutela di cui agli artt. 5 e 6 della Legge 283/1962 è agganciata al concetto di rischio.³ Come abbiamo già osservato, le istanze di tutela della salute spingono il legislatore fino alla previsione di discipline basate sul principio di precauzione (si pensi alle fattispecie costruite secondo il principio della "lista positiva" o del superamento dei limiti-soglia nella Legge 283/1962, o ancora alla disciplina degli OGM).

Entrambe le logiche, **Prevenzione** e **Precauzione**, ricorrono al concetto del rischio, inteso quale potenziale offensivo.

Se la più sperimentata logica della prevenzione, però, mira all'eliminazione o riduzione dei rischi nomologicamente noti (effetti prevenibili in quanto prevedibili), la più innovativa logica della precauzione si interessa di rischi ignoti ma che allo stato delle conoscenze non si possono ragionevolmente escludere.

L'incertezza esclusivamente fattuale, tipica della logica preventiva (si pensi ai reati di pericolo astratto), riguarda il realizzarsi di fattori e circostanze che possono causare un danno (limite predittivo apprezzabile *ex ante*), ma non le basi scientifiche che fanno considerare una data condotta tipicamente pericolosa. Si basano quindi su leggi scientifiche e regole di esperienza consolidate.

Nelle logiche precauzionali, invece, emergono situazioni caratterizzate da un'incertezza anche nomologica sul verificarsi di effetti avversi per il bene giuridico oggetto di tutela e denotano un tendenziale carattere provvisorio e dinamico. Viene censurata una condotta di cui, secondo le conoscenze disponibili, non è predicabile la innocuità, fondandosi su una base epistemologica rovesciata. Il rischio è solamente ipotizzabile (ignoto). E' una tutela quindi più anticipata rispetto al modello di pericolo astratto o presunto, prossima al modello di reati di mera obbedienza (si pensi, a titolo di esempio, alle fattispecie strutturate sull'inosservanza di regolamenti e provvedimenti amministrativi e procedure di autorizzazione).

³ Il concetto di rischio emerge quale "referente" di discipline mirate a prevenire l'insorgere di interazioni non ancora suscettibili di evolvere in modo certo e lineare verso l'offesa, ma che si prestano ad essere attivate ed orientate in senso pericoloso, sia pure nel concorso di ulteriori fattori. In questo senso, il rischio evoca una rete causale, un complesso di fattori contestuali, che fungono da presupposti per l'innesco di possibili dinamiche causali.

Come già anticipato, le Frodi in ambito alimentare sono considerate lesive anche sotto altri aspetti, il codice agli artt. 515 s. prevede delle fattispecie delittuose che tutelano precipuamente l'economia e l'industria, ossia incriminano condotte che vanno a danneggiare la regolarità dei commerci, gli interessi economici di produttori e consumatori, nonché la fiducia di questi ultimi nel commercio consistente negli scambi economici (“**Frodi commerciali**”).

Questa tipologia di reati tutela il consumatore dall'inganno dell'*aliud pro alio*, e rappresenta il cuore della tutela della produzione agroalimentare nazionale, ma nonostante ciò, molte volte e per diversi fattori, è colpita da una difficile applicabilità, nonché coordinazione con la folta legislazione di carattere amministrativo.

L'art. 517-*quater* (“**Contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari**”), ritenuto il **baluardo della tutela della produzione *Made in Italy***⁴, ha visto il primo collaudo, nonché la prima vera e propria definizione nella Sentenza n. 28354 della Cassazione Penale sez. III dell'08.07.2016, anni dopo la sua introduzione avvenuta con la **L. 99/2009** (“*Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia*”).

Si tratta di un'incriminazione con potenzialità vastissime, basti pensare che l'Italia è la nazione che può vantare il maggior numero di prodotti a denominazione di origine e indicazione geografica, i quali rappresentano buona parte della produzione totale nel settore⁵. Questo è il motivo per il quale una pronuncia chiarificatrice come quella suddetta ad opera della Suprema Corte era attesa da anni, a rappresentare un punto di svolta dopo un periodo in cui la tutela della tipicità è stata seriamente messa in pericolo. La procedibilità d'ufficio e la collocazione sistematica del nuovo reato (art. 517-*quater* c.p.) all'interno del capo II del titolo VIII nel libro II del Codice penale, intitolato “*Dei delitti contro l'industria ed il commercio*” sono conseguenza della possibile incidenza sul sistema

⁴ E' necessario parlare anche della **L. 350/2003 (Legge finanziaria 2004)**, all'art. 4, comma 49, successivamente integrata e modificata dal d.l. n. 35/2005, L. n. 99/2009 e d.l. n. 135/2009, in base alla quale sono state adottate misure per la **tutela del marchio “*Made in Italy*”**, allo scopo primario di proteggere il consumatore e fornire precise informazioni sull'effettiva origine del prodotto che viene posto in vendita.

A tal fine i singoli prodotti devono essere individuati con marchi ed etichette che ne garantiscono l'origine, la provenienza, il luogo e le modalità di produzione.

Il D.L. 135/2009, convertito con modifiche dalla **Legge 223/2009**, all'art. 16, comma 1, ha precisato che è classificabile come “*Made in Italy*” il prodotto realizzato interamente in Italia e “per il quale il disegno, la progettazione, la lavorazione ed il confezionamento, sono compiuti esclusivamente sul territorio italiano”. I prodotti con le medesime peculiarità possono essere classificati ed etichettati con le diciture “*100% Made in Italy*”, “*100% Italia*”, “*tutto italiano*”. Il successivo comma 4 ha previsto che l'uso di tali indicazioni al di fuori dei limiti innanzi descritti, che possono indurre il consumatore in convinzioni ingannevoli, è sanzionato per **violazione dell'art. 517 del Codice penale**.

⁵ Su un totale di 1209 iscrizioni di prodotti DOP, IGP e STG (15 anche da parte di Paesi extra UE), ben 261 riguardano l'Italia: Cfr. *11° Rapporto 2013 sulle produzioni agroalimentari italiane DOP, IGP, STG, a cura di Fondazione Qualivita-ISMEA*.

economico nazionale delle condotte ingannatorie qui sanzionate, del pari ritenute idonee a cagionare un danno significativo anche agli acquirenti dei prodotti agroalimentari aventi caratteristiche e qualità inferiori rispetto a quanto rappresentato⁶.

Nel caso di specie i giudici, escludendo la ravvisabilità dell'art. 517-*quater* c.p. in una fattispecie cautelare, riqualficata in frode in commercio tentata, individuarono i profili differenziali di questa fattispecie nuova per la Giurisprudenza di legittimità rispetto agli altri delitti rientranti nelle “frodi commerciali”, affermando inoltre il concorso con i reati *ex* artt. 473 e 474 c.p. riferibili ai marchi registrati.

La sentenza in commento è la prima in cui la Cassazione affronta l'esegesi sostanziale del reato *ex* art. 517-*quater*, sancendo alcuni principi di diritto sintetizzati nelle massime⁷.

Il delitto oggetto della pronuncia in esame è stato introdotto dall'art. 15, comma 1, lett. e), della L. 23 luglio 2009, n. 99, che ha operato l'innesto al codice penale dell'art. 517-*quater* unitamente all'art. 517-*ter*⁸, nel quadro dell'evoluzione normativa della legislazione penale sui marchi e sui segni distintivi.

⁶ La diffusione a larga scala della contraffazione e della pirateria è in grado di pregiudicare una molteplicità di interessi individuali e superindividuali: da quelli personali e patrimoniali dei singoli consumatori finali del prodotto contraffatto, a quelli patrimoniali del titolare del diritto di privativa industriale e intellettuale violato, fino alla sicurezza ed all'economia pubblica.

⁷ “Il nuovo reato di contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari (art. 517-*quater* c.p.) appresta una tutela più ampia del delitto di cui all'art. 517 c.p., poiché **non richiede l'idoneità delle indicazioni fallaci ad ingannare il pubblico dei consumatori**, essendo finalizzato a proteggere gli interessi economici dei produttori titolati a utilizzare le indicazioni geografiche o le denominazioni d'origine.

Il delitto di contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni d'origine dei prodotti agroalimentari la cui punibilità è comunque condizionata al rispetto della normativa interna, comunitaria ed internazionale posta a tutela dei segni distintivi – non esige che l'origine dei prodotti stessi sia tutelata, ai sensi dell'art. 11, d.lgs. n. 30/2005 (Codice della proprietà industriale), attraverso la registrazione di un marchio collettivo, la cui contraffazione può pertanto integrare, attesa la diversità dei beni giuridici tutelati e la mancata previsione nell'art. 517-*quater* di clausole di riserva, anche i reati di cui agli artt. 473-474 c.p.

Ai fini del *fumus* del reato di tentativo di frode in commercio – ravvisabile in luogo dell'art. 517-*quater* c.p. in ipotesi di detenzione per la messa in commercio di vino privo di denominazione di origine o di indicazioni geografiche protette – è irrilevante la mancata effettuazione di indagini chimico-fisiche sulla composizione della sostanza, ben potendosi nella fase delle indagini preliminari desumere i gravi indizi di responsabilità in ordine alle caratteristiche di provenienza di un prodotto dalle sole fallaci indicazioni ricavabili dalle etichette apposte sulle bottiglie in sequestro. (Fattispecie cautelare in cui la Corte, in relazione alla detenzione di vino denominato <<**Jairo Vino del Lago**>>, privo di denominazione di origine o di indicazione geografica protette, ha escluso la sussistenza dell'art. 517-*quater* nel rilievo che non sono i vitigni – nella specie: croatina, corvino e rondinella – l'oggetto della protezione bensì i vini prodotti mediante l'impiego degli stessi, ravvisando, in alternativa, il tentativo di frode in commercio in ragione della diversa composizione del vino destinato al mercato estero rispetto a quanto dichiarato nelle etichette)”.

⁸ Incriminante la fabbricazione ed il commercio di beni realizzati usurpando titoli di proprietà industriale, in sostituzione del previgente art. 127, comma 1, d.lgs. 10 febbraio 2005, n. 30 (Codice della proprietà industriale).

In precedenza la repressione penale delle frodi agroalimentari sotto questo versante era affidata alla sola circostanza aggravante speciale prevista dall'art. 517-bis, comma 1 c.p., recante l'aumento delle pene stabilite dagli artt. 515, 516 e 517 c.p. per i fatti aventi ad oggetto "alimenti o bevande la cui denominazione di origine o geografica o le cui specificità sono protette dalle norme vigenti"⁹.

Nonostante la dottrina individui il bene giuridico protetto dall'art. 517-*quater* nella fiducia riposta dalla generalità dei consumatori nella genuinità, provenienza dei prodotti agroalimentari qualificati, perché sottoposti ad una specifica disciplina in ordine alla loro origine geografica svolgendo la precipua funzione di indicare la derivazione da un luogo determinato, accostandolo quindi ai delitti di falsità; la Suprema Corte ha ampliato la prospettiva "consumieristica", riconoscendo rispetto al delitto *ex art.* 517 c.p. una tutela anche più estesa, perché "non richiede l'idoneità delle indicazioni fallaci a ingannare il pubblico dei consumatori, orientando all'evidenza la tutela verso gli interessi economici dei produttori titolati a utilizzare le indicazioni geografiche o le denominazioni d'origine"¹⁰. Ne deriva perciò la natura di pericolo dell'incriminazione *de qua*, non richiedendo né l'idoneità ad ingannare delle dichiarazioni né il concreto inganno ed essendo sufficiente l'accertamento della dolosa e integrale riproduzione o imitazione abusiva di una denominazione di origine o di una indicazione geografica protette. La norma descritta in sentenza, rispetto all'art. 517 c.p., protegge direttamente i diritti di esclusiva industriale del titolare nella prospettiva della tutela dell'economia pubblica; per loro tramite la norma tutela poi gli stessi prodotti costituenti il *Made in Italy* alimentare.

La seconda massima estraibile dalla sentenza in questione è di particolare rilievo laddove sancisce che, per la sussistenza del reato di contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari "non è richiesto che anche l'origine dei prodotti stessi sia tutelata, ai sensi dell'art. 11, D.lgs. n. 30/2005 (Codice della proprietà industriale), attraverso la registrazione di un marchio collettivo, la cui contraffazione potrà, dunque, integrare anche i reati di cui agli artt. 473 o 474 c.p., attesa la diversità dei beni giuridici tutelati e la mancata previsione nell'art. 517-*quater* c.p. di clausole di riserva". Risulta necessario avere chiaro un determinato aspetto tecnico: le tipicità DOP e IGP, pur essendo "protette" ai sensi degli artt. 29 e

⁹ La dottrina è concorde nel comprendere in tale definizione qualsiasi prodotto di denominazione protetta o con attestazione di specificità, purché la tutela sia equivalente a quella prevista per le categorie espressamente menzionate.

¹⁰ Così come nell'art. 474 c.p. la realizzazione dell'inganno non è elemento integrativo della fattispecie, per la quale rilevano solamente le condotte di contraffazione e adulterazione ritenute dal legislatore pericolose *ex se*. La norma che incrimina l'introduzione nello Stato e commercio di prodotti con segni falsi tutela, quindi, il bene della pubblica fede, intesa come affidamento collettivo nei marchi o segni distintivi, sicché la realizzazione di un inganno nel singolo acquisto non è elemento integrativo della fattispecie, Cfr. CASS. PEN., SEZ. II, 27.09.2005, n. 34652, Mbaye, rv. 232.051.

30, D.lgs. 30/2005¹¹ come veri e propri diritti di esclusiva industriale, non possono essere brevettate o registrate come marchi in senso stretto perché non rappresentano specificatamente un segno distintivo legato ad una specifica azienda produttrice, ma si limitano ad indicare una particolare caratteristica qualitativa del prodotto legata alla sua origine geografica e/o a determinati procedimenti. Nondimeno, per evidenti ragioni industriali, molte denominazioni protette sono spesso accompagnate dai relativi marchi di origine del prodotto.

La fattispecie in esame risulta nella pratica “affossata” dai coesistenti illeciti amministrativi previsti¹². La riserva penale formalmente garantita da questi illeciti amministrativi mediante la clausola “salva l’applicazione delle norme penali vigenti”, è clamorosamente smentita, nei fatti, dall’enorme divario registrato tra le sanzioni amministrative elevate ai sensi dei D.Lgs. n. 297/2004 e n. 61/2010 e le notizie di reato trasmesse alle competenti Procure della Repubblica per violazione dell’art. 517-quater c.p. .Sotto il profilo quantitativo, il primo baluardo della repressione degli abusi sulle produzioni a DOP e IGP è costituito dalla sanzione amministrativa, la quale reprime dal basso ogni forma di “attacco” (fonetico, concettuale, visivo) al prodotto agroalimentare che non assurga a vere e proprie forme di contraffazione o adulterazione.

In particolare il primo fronte di tutela extrapenale concerne qualsiasi “usurpazione”, “imitazione” o “evocazione”, anche se l’origine vera e propria del prodotto è indicata o se la denominazione protetta è una traduzione oppure è accompagnata da espressioni quali “genere”, “tipo”, “metodo”, “alla maniera” o simili, come pure qualsiasi altra indicazione falsa o ingannevole relativa alla provenienza, all’origine, alla natura o alle qualità essenziali dei prodotti usata sulla confezione o sull’imballaggio, nella pubblicità o sui documenti relativi ai prodotti considerati nonché l’impiego, per la confezione, di recipienti che possono indurre in errore sull’origine. L’evanescenza dei suddetti concetti di imitazione, usurpazione ed evocazione determina la conseguenza per cui sovente, nella prassi operativa, taluni fatti astrattamente riconducibili al reato di cui all’art. 517-quater c.p. rifluiscono nella dimensione amministrativa.

¹¹ Art. 29, D.lgs. 30/2005. “Sono protette le indicazioni geografiche e le denominazioni di origine che identificano un paese, una regione o una località, quando siano adottate per designare un prodotto che ne è originario e le cui qualità, reputazione o caratteristiche sono dovute esclusivamente o essenzialmente all’ambiente geografico d’origine, comprensivo dei fattori naturali, umani e di tradizione”.

¹² Parliamo di: **Art. 2 del D.Lgs. 19 novembre 2004, n. 297 recante “Disposizioni sanzionatorie in applicazione del Regolamento (CEE) n. 2081/1992, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari”**, che, nei vari commi, sanziona a diverso titolo le violazioni al Reg. 1151/2012 in materia di denominazioni di origine dei prodotti agricoli ed alimentari con denominazione di origine e indicazione geografica protetta; **Artt. 20 e 23, comma 3, del D.Lgs. 8 aprile 2010, n. 61 recante “Tutela delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche dei vini, in attuazione dell’art. 15 della L. 7 luglio 2009, n. 88”**, che sanzionano “imitazione”, “usurpazione” ed “evocazione” di denominazioni dei vini.

La difficoltà riscontrata nella delimitazione della fattispecie di contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine di prodotti agroalimentari, pur introdotta in tempi relativamente recenti, è sintomatica dell'esistenza di una chiara necessità, ossia quella di giungere, attraverso la norma, ad un maggior grado di tassatività e determinatezza tale da rendere chiari concetti che sono sempre stati ambigui o fumosi per la Giurisprudenza creando molto spesso opinioni discordanti. A titolo esemplificativo si riporta il delitto di "commercio di sostanze alimentari nocive" ex art. 444 c.p., in cui si equiparano concetti quali la "nocività" e la "pericolosità", ritenuti dalla maggior parte di dottrina e Giurisprudenza non equivalenti.

Il DDL strutturato dalla "Commissione Caselli", nel tracciare le linee di riforma della materia agroalimentare, ha proposto, per far fronte a tali problematiche, alcuni accorgimenti al fine di rendere più chiare alcune fattispecie (ad esempio unificando in un'unica fattispecie gli artt. 440, 442 e 444 c.p.) ed introdurre altre, volendo andare a colpire condotte, o modalità di esse, che attualmente non sono comprese nel fuoco della tutela o che risultano punibili solo a titolo di tentativo (un chiaro esempio è dato dal modificando art. 516 c.p. "Frode in commercio di prodotti agroalimentari", in base al quale si estenderebbe l'area di punibilità a condotte che prescindono dalla fase di negoziazione, prodromiche rispetto alla vera e propria consegna; dall'altra parte, per il tramite del riferimento all'alterità degli alimenti rispetto a quanto dichiarato o pattuito sotto il profilo dell'origine, provenienza, qualità o quantità, si allarga la platea dei soggetti tutelati, includendo pluralità indeterminate di consumatori, prima ancora che l'offesa possa individualizzarsi).

E' importante inoltre auspicare che in una prospettiva futura, sicurezza alimentare e lealtà economica, i **due cardini classici della tutela di settore**, non siano più trattati come beni separati e distanti, giacché finiscono per intersecarsi nell'obiettivo comune (in un caso in primo piano, nell'altro sullo sfondo) di tutelare e garantire il consumatore e dunque il singolo individuo (e cioè ciascuno di noi). L'alimento andrebbe considerato come "merce" o "bene economico" solamente dopo aver raggiunto la sicurezza di una sua sanità, dovendo le fattispecie rientranti nelle "frodi commerciali" protendere, in definitiva, verso il raggiungimento di una fiducia del consumatore nei confronti della qualità di ciò che acquista, che non sia solamente la corrispondenza a ciò che viene ad egli rappresentato, superando la mera logica dell'*aliud pro alio*.

Non è solo retorica sostenere che gli operatori che utilizzano un alimento per finalità frodatorie non potranno mai averne il rispetto necessario, non potranno mai essere totalmente accorti del percorso che esso ha svolto e di quello che ancora è necessario fargli percorrere. E' un modo differente di approcciare al proprio compito, quella che si chiede è una presa di coscienza verso l'importanza che

la materia in questione rappresenta in un mondo dove l'artificialità domina e gli affari sovrastano, o assorbono addirittura, il concetto di vita sana.

Per questo motivo è necessario riuscire a colpire condotte criminogene pregresse alla consegna, coprendo l'intera catena alimentare, introducendo norme a livello penale che sostengano e lavorino in maniera coordinata con gli obblighi di controllo interno rappresentati, ad esempio, dal sistema Haccp.

Le frodi alimentari nella società contemporanea, oltre ad essere in costante crescita¹³, si sono sviluppate con fenomenologie sconosciute per il passato e che si affacciano oggi quale conseguenza della maggiore attenzione, nel bene e nel male, che il comparto agroalimentare ha attirato in modo crescente su di sé, in ragione del valore aggiunto economico che riesce a generare. Va rivolta un'attenzione nuova verso **strutture organizzate** quali le società e gli enti, che ad oggi sono i protagonisti del sistema economico che ruota intorno al settore, ed invece risultano grandi assenti le fattispecie a tutela della salute pubblica all'interno della lista dei "reati presupposto per la configurazione della responsabilità amministrativa ex D.Lgs. 231/2001" (lista che il DDL della "Commissione Caselli" vuole andare ad implementare, colmando tale lacuna, e prevedendo altresì l'introduzione di un Modello di Organizzazione e Gestione *ad hoc* per il settore agroalimentare¹⁴),

¹³ Prendendo come paradigma il settore vitivinicolo, nel 2015 (anno di EXPO) i fenomeni frode e "Vinopirateria" hanno portato ad ingenti sequestri da parte dei Carabinieri NAS, stimabili nell'ordine di 41 milioni di euro.

¹⁴ **Previsione di una peculiare figura di Modello di Organizzazione e Gestione**, idoneo a escludere o attenuare la responsabilità delle imprese alimentari costituite in forma societaria. Sul piano pratico, viene in sostanza riconosciuta una sorta di presunzione (non assoluta) di idoneità del modello organizzativo, che ha l'indiscutibile pregio di ridurre il margine di discrezionalità che accompagna, da sempre, l'applicazione della normativa.

Ai fini del riconoscimento di una capacità esimente (o comunque attenuante) per il modello, percorrendo la strada già intrapresa in materia di sicurezza sul lavoro dall'art. 30 del D.Lgs. n. 81/2008, sono state individuate talune caratteristiche ben precise, sostanzialmente riconducibili:

a) all'adempimento di obblighi giuridici, sanciti sia a livello nazionale che sovranazionale, relativi al rispetto degli standard di fornitura di informazioni sugli alimenti, alle attività di verifica sui contenuti delle comunicazioni pubblicitarie, di vigilanza e di controllo sui prodotti alimentari, alle procedure di ritiro o di richiamo dei prodotti alimentari importati, prodotti, trasformati, lavorati o distribuiti non conformi ai requisiti di sicurezza degli alimenti, alle attività di valutazione e di gestione del rischio e alle periodiche verifiche sull'effettività e sull'adeguatezza del modello stesso;

b) alla presenza, all'interno del modello, di idonei sistemi di registrazione delle attività prescritte, di un'articolazione di funzioni tale da garantire adeguate competenze tecniche e necessari poteri per le attività di verifica, valutazione, gestione e controllo del rischio, di un adeguato sistema disciplinare e soprattutto un idoneo sistema di vigilanza e controllo sull'attuazione del modello e sul mantenimento nel tempo delle condizioni di idoneità delle misure adottate.

Nei confronti di piccole e medie imprese si prevede una notevole semplificazione, con la possibilità che il compito di vigilanza possa essere assegnato a un solo soggetto, purché dotato – oltre che di autonomi poteri di iniziativa e di controllo – di adeguata professionalità e specifica competenza *anche* (ma non solo) nel settore alimentare, individuato nell'ambito di un elenco nazionale appositamente istituito.

Sempre in chiave semplificatoria, è consentito al titolare di imprese alimentari aventi meno di dieci dipendenti e un volume d'affari annuo inferiore a 2 milioni di euro di svolgere direttamente i compiti di prevenzione e tutela della sicurezza degli alimenti o mangimi e della lealtà commerciale (sempre che abbia frequentato corsi di formazione

come pure una reale presa di coscienza nei confronti di recenti realtà criminose denominate “Agromafie” e più nello specifico delle “**Agropiraterie**”¹⁵ : sulla scia di alcuni precedenti legislativi¹⁶, appare evidente la necessità di introdurre delle incriminazioni in grado di prevenire l’impiego stabile di metodiche frodatrici all’interno di contesti imprenditoriali organizzati appartenenti al settore alimentare, con particolare riferimento alle ipotesi associative. Sul punto, chiariscono le Linee guida al DDL di riforma dei reati in materia agroalimentare sostenendo che “la sistematicità della commissione di delitti di frode in commercio di prodotti alimentari e l’allestimento di mezzi e attività organizzate dovrebbero essere interpretate nel senso di postulare un accordo tra i partecipi circa la commissione di più delitti ed un’organizzazione dell’attività al di sotto di quella soglia che dottrina e giurisprudenza ritengono rilevante per determinare il passaggio dal mero concorso di persone nel reato ad una associazione per delinquere di per sé punita all’art. 416 c.p. (o all’art. 416 *bis*, in presenza del metodo mafioso)”.

Si è dunque al cospetto “di situazioni in cui l’accordo è circoscritto alla commissione di più reati determinati (frode in commercio *et similia*) in cui l’organizzazione e l’allestimento dei mezzi non presenta quelle caratteristiche di stabilità e permanenza proprie di una struttura capace di perpetuarsi nel tempo, ma strettamente connessa alla realizzazione delle attività preparatorie ed esecutive dei singoli delitti contraffattivo-usurpativi”.

Per quel che riguarda la **delega delle funzioni** all’interno di strutture organizzate, anche in tal caso si denota un’esigenza di apportare una maggiore chiarificazione, imponendo dei requisiti formali che vadano a favorire la corretta e uniforme allocazione di compiti e funzioni, nonché di una coerente e personale attribuzione delle conseguenti responsabilità penali.

Sul fronte della responsabilità penale delle persone fisiche, l’analisi della giurisprudenza ha di fatto, nel tempo, messo in luce controproducenti disorientamenti nell’individuazione di tali soggetti, mostrando talvolta la tendenza a identificare la responsabilità ai livelli più bassi dell’organigramma aziendale.

Le realtà complesse ed organizzate, come prima anticipato, all’interno del comparto di cui ci si occupa, svolgono un ruolo fondamentale e dominante, avendo raggiunto dimensioni e

adeguati alla natura dei rischi correlati alla propria attività produttiva), venendo meno l’obbligo di designare l’operatore del settore degli alimenti o dei mangimi, il responsabile della produzione e il responsabile della qualità.

¹⁵ Date dall’impiego, all’interno di una struttura organizzata, di metodiche frodatrici. A differenza dell’associazione per delinquere però, quando si parla di Agropiraterie, sussiste un accordo limitato alla commissione di più reati determinati e non vi è un’organizzazione *ad hoc* costituita per delinquere. Il tutto avviene perciò all’interno dello svolgimento di un’attività imprenditoriale

¹⁶ Ad esempio, l’art. 53-*bis* del Testo Unico Ambientale, per quel che concerne le condotte illecite di gestione e smaltimento di rifiuti, poste in essere in plurime operazioni, nel contesto di strutture organizzate.

destinazioni transnazionali. Risulta forse d'obbligo allora ragionare su quale debba essere la strategia da seguire, suddividendola in tre scenari.

- In primis, la cooperazione internazionale : non può pensarsi, infatti, che a fronte dell'operatività di centinaia di soggetti e società stabilmente dediti nel mondo e nei traffici illeciti di ogni natura si possa fare fronte con risposte singole e prive di una cornice organica di interventi. Lo spazio giuridico europeo consente di poter individuare norme e personale di polizia che in campo internazionale apprestino le più efficaci risposte preventive e repressive per analizzare e stroncare il fenomeno delle Agromafie. Le Agropiraterie si combattono soprattutto colpendo le illegalità nei luoghi lontani da quelli di produzione finale del cibo, dove vengono commercializzati illegalmente i prodotti contraffatti. L'Interpol ogni anno coordina attività operative nel campo della lotta alla contraffazione dei prodotti agroalimentari a DOP e IGP, a tali operazioni denominate "OPSON International week of action" aderiscono Paesi in numero sempre maggiore.

- Il ruolo del cittadino in qualità di consumatore, che deve sempre più privilegiare consumi intelligenti e valorizzare le produzioni a chilometro zero, acquistando direttamente presso le aziende agricole o partecipando a gruppi di acquisto che si interfaccino e stabiliscano dialoghi permanenti con i produttori, oltre che aumentando la consapevolezza dell'importanza di ogni gesto ed euro speso per contribuire alla edificazione di uno scenario di sviluppo e legalità.

- Sono necessarie infine riforme nazionali che aggiornino l'ordinamento giudiziario e operino un'armonizzazione tra i delitti previsti all'interno del codice penale e le contravvenzioni derivanti dalla normativa speciale, nonché introducano nuove forme di tutela : significativa in tal senso l'istituzione della "**Commissione per l'elaborazione di proposte di intervento sulla riforma dei reati in materia agroalimentare**" che ha elaborato uno schema di disegno di legge (**DDL n. 2231 comunicato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri il 4 febbraio 2016**) recante "*Nuove norme in materia di reati agroalimentari*", sorretto da quattro pilastri: la riforma dei reati del Codice Penale; le modifiche al C.p.p.; l'integrazione del D.Lgs. n. 231/2001; la revisione di alcune Leggi complementari, su tutte la L. 283/1962.

Sul piano tecnico, la proposta è stata modulata attraverso previsioni ben attente a scandire, differenziando nel trattamento sanzionatorio, i vari livelli di offensività: l'innovativa **scalarità di tutela** che fonda la ridefinizione dei confini tra ipotesi delittuose, contravvenzionali e amministrative tra codice penale e legislazione speciale ne è testimonianza evidente, come si coglie leggendo in sequenza gli artt. 5 ss. della legge 283 del 1962 e gli articoli 439 ss. del codice.

Non mancano **scelte innovative**, seppure attese, come l'ipotesi di "omesso ritiro di alimenti pericolosi" (art. 442 c.p.) o di "informazioni commerciali ingannevoli pericolose" (art. 444 c.p.),

ovvero peculiari, quale indubbiamente può ritenersi la fattispecie di “Agropirateria” (art. 517 *quater*.1 c.p.).

Va inoltre rilevato il **più elevato grado di tassatività e determinatezza** che caratterizza molte delle nuove fattispecie, come l'autonomo e più tassativo delitto di “disastro sanitario”. Questa intenzione è semplificata in maniera lampante dallo sforzo definitorio contenuto in varie disposizioni, quali ad esempio, l'art. 445-*ter* c.p., ove al primo comma si chiarisce che “l'evento di pericolo per la salute pubblica comprende anche quello derivante da consumi cumulativi in quantità normali delle acque o dei prodotti o sostanze alimentari già distribuite o vendute ed è accertato con riferimento al tempo della loro distribuzione, vendita o messa in circolazione per il consumo” (ancorando il pericolo a un parametro quanto più possibile concreto e misurabile) e al secondo si aggiunge che “per alimenti si intendono prodotti o sostanze alimentari ovvero mangimi destinati alla nutrizione degli animali”; l'art. 5-*bis* della legge n. 283 del 1962 (con riferimento alle nozioni di “alimenti non sicuri, pregiudizievoli per la salute o inadatti al consumo umano”¹⁷).

Nella medesima luce vanno inquadrati i vari **rinvii**, in termini di integrazione tecnica, a **fonti extrapenalistiche** interne (si pensi all'espresso richiamo, ai fini della distinzione tra commercio al dettaglio e all'ingrosso, all'art. 4, lett. a) del D.Lgs. n. 114 del 1998) o sovranazionali (anche in prospettiva di armonizzazione).

Sempre sul versante delle modalità di tutela anticipata, va considerata la cautela che ha accompagnato l'apertura al **principio di precauzione**, testimoniata dall'accoglimento di una definizione (quella di cui al co. 2 del nuovo art. 5-*ter* della Legge n.283 del 1962), anche se restrittiva e in ogni caso pienamente rispettosa del principio della riserva di legge, che ne connette la rilevanza a una valutazione normativa sulla nocività per la salute, seppure le conoscenze scientifiche poste alla base della stessa non presentino il carattere della certezza.

I rischi di “pan-penalizzazione” della riforma , eccessivamente sbilanciata cioè sul fronte penalistico della tutela del settore agroalimentare, posso essere superati ricordando come il mandato della Commissione sia, a differenza del passato, espressamente finalizzato a rafforzare il versante penalistico di tutela e non già a depotenziarlo o a incanalarlo su binari alternativi, siano essi civilistici o amministrativi (senza tralasciare che, in ogni caso, si è comunque provveduto ad alcune depenalizzazioni nel quadro della riscrittura dell'art. 5 della legge n. 283 del 1962). La temuta

¹⁷ Si tratta di alimenti: “non sicuri”, considerati tali quando risultano, anche in relazione a ingredienti, componenti o mangimi per animali utilizzati, in contrasto con i requisiti stabiliti dalla normativa vigente per la prevenzione di danni alla salute; “pregiudizievoli per la salute”, definiti tali quando la loro nocività, o quella dei singoli ingredienti, componenti o mangimi per animali utilizzati, pur non emergendo in base alla normativa vigente, è comunque accertata e conosciuta dal produttore o dall'operatore alimentare; “inadatti al consumo umano” valutati in questo modo quando, in seguito a contaminazione dovuta a materiale estraneo o ad altri motivi, o in seguito a putrefazione, deterioramento o decomposizione, il loro uso risulti inaccettabile.

“penalizzazione a tappeto” può dirsi smentita nella sostanza, non solo considerando, in generale, il maggiore tasso di offensività che connota le nuove ipotesi, pur se in generale vengono comprese un maggior numero di condotte e viene aumentato il numero dei destinatari tutelati; ma anche valutando, nel particolare, come, ad esempio per ciò che attiene ai delitti contro la salute pubblica, sia stato ridotto, attraverso la nuova e più specifica ipotesi di “contaminazione o corruzione di acque o di alimenti” (art. 439 *bis*), l’impatto applicativo dell’attuale art. 439 c.c. (“avvelenamento di acque o di alimenti”); oppure ricordando come, sul versante delle frodi commerciali, pur procedendosi ad un incremento delle pene, si sia mantenuta una tendenziale proporzione da uno a quattro tra minimo e massimo edittale, in modo da consentire al giudice di adeguare la pena alla specificità del caso concreto e, al tempo stesso, di non divaricare troppo lo spazio edittale, in nome del principio (costituzionale) della determinatezza della pena.

Va pure ricordata l’importante previsione di **meccanismi premiali** idonei a temperare il potenziale effetto espansivo¹⁸.

Tuttavia anche l’apparato sanzionatorio più moderno ed efficace postula un efficace sistema di **Controlli**, siano essi **controlli interni**, ossia quelli che ogni operatore del settore di nostro interesse è obbligato ad effettuare nella propria attività, emblematico l’ampiamente trattato sistema HACCP¹⁹; ovvero **controlli ufficiali**²⁰, svolte dalle innumerevoli Autorità incaricate a tale scopo

¹⁸ In questa direzione emblematico è il peso attribuito al meccanismo estintivo delle contravvenzioni in materia di sicurezza alimentare e l’estensione della non applicabilità delle sanzioni interdittive di cui al D.Lgs. n. 231 del 2001 in caso di riparazione delle conseguenze del reato anche nel caso di accettazione delle prescrizioni impartite dall’autorità giudiziaria ai sensi dell’art. 85 c.p.p.

¹⁹ Proprio la tutela della c.d. sicurezza alimentare è la priorità perseguita dalla legislazione europea ed italiana per accrescere la fiducia dei consumatori e assicurare la fruizione di alimenti sicuri.

Il sistema principale su cui entrambe si fondano è il metodo HACCP, relativo alle norme di autocontrollo dei prodotti alimentari e modalità di verifica dell’osservanza delle norme generali di igiene, attraverso il sistema di analisi dei rischi e di controlli dei punti critici del sistema di preparazione, trasformazione, confezionamento, trasporto, distribuzione, manipolazione, vendita, compresa la somministrazione, dei prodotti alimentari; introdotto in Europa esplicitamente con la direttiva 43/93/CEE e recepita in Italia con il D.Lgs. n. 155/1997, abrogato definitivamente dall’art. 3, comma 1, lett. o) del D.Lgs. n. 193/2007, anche se la normativa era già stata sostituita dal Regolamento 852/2004/CE il quale richiama l’attenzione sull’applicazione dei principi del sistema dell’analisi dei pericoli e dei punti critici di controllo (HACCP). Si tratta di un sistema rivolto alla individuazione e prevenzione di malattie infettive e tossiche di natura alimentare a tutela della salute dei consumatori, nonché alla valutazione dei requisiti igienici dei locali, delle attrezzature utilizzate e degli alimenti.

²⁰ Il **Regolamento CE n. 882/2004** definisce i controlli ufficiali da effettuare in materia di mangimi e alimenti e delle condizioni di salute e benessere degli animali allevati.²⁰ Gli obiettivi restano quelli di prevenire o ridurre ad un livello accettabile i rischi per la salute umana e animale, siano essi rischi diretti o veicolati dall’ambiente; inoltre di garantire la trasparenza del mercato degli alimenti e dei mangimi, oltre che la tutela degli interessi dei consumatori. Sono specificate varie definizioni, tra cui quelle di: controllo ufficiale, verifica, autorità competente, organismo di controllo.

Il Regolamento in esame “fissa le regole generali per l’esecuzione dei controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alle normative volte segnatamente a: prevenire, eliminare o ridurre a livelli accettabili i rischi per gli esseri umani e gli

(si segnalano le principali: Carabinieri NAS; Corpo Forestale dello Stato ora accorpato in seguito alla riforma Madia all'Arma dei Carabinieri; Guardia di Finanza; Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali che opera anche attraverso l'ICQRF; il Ministero della Salute), le quali non solo possiedono le capacità tecniche e coordinamento per svolgere il proprio compito con efficacia, ma vantano anche un fitta ramificazione sul territorio, rappresentando anche un punto di riferimento affidabile e concreto per chi, in qualunque modo e dimensione, si affaccia al complesso ma altrettanto interessante mondo Agroalimentare.

Un piccolo approfondimento, sicuramente necessario, va fatto in merito all'organizzazione dell'attività dell'**ICQRF (Ispettorato Centrale della Tutela della Qualità e Repressione Frodi)**, organismo noto nel settore alimentare e segnatamente in quello vitivinicolo, per l'intensità della sua attività di controllo, la quale ricopre l'intero territorio nazionale attraverso le proprie sedi territoriali. Istituito²¹ in seguito ai tragici eventi causati dall'impiego di alcol metilico nel vino, per meglio realizzare, attraverso il suo operato, i compiti in materia di prevenzione e repressione delle frodi agroalimentari²², l'Icqrf ha competenze in materia di “prevenzione e repressione delle infrazioni nella preparazione e nel commercio dei prodotti agroalimentari e dei mezzi tecnici di produzione per il settore primario”; di “vigilanza sulle produzioni di qualità registrata che discendono dalla normativa comunitaria e nazionale”; per la “redazione di programmi di controllo per contrastare l'irregolare commercializzazione dei prodotti agroalimentari introdotti da stati membri o paesi terzi e dei fenomeni fraudolenti che generano situazioni di concorrenza sleale tra gli operatori”; di “supporto degli interventi a sostegno delle produzioni colpite da crisi di mercato”. Ai fini dello svolgimento della propria attività, l'Ispettorato opera con organico proprio e propria organizzazione amministrativa e contabile, si avvale inoltre di una gestione unitaria assicurata dalla Direzione Generale.

animali, siano essi rischi diretti o veicolati dall'ambiente; garantire pratiche commerciali leali per i mangimi e gli alimenti e tutelare gli interessi dei consumatori, comprese l'etichettatura dei mangimi e degli alimenti e altre forme di informazione dei consumatori”. Sancisce, inoltre, che gli Stati membri debbano garantire che i controlli ufficiali siano eseguiti periodicamente, in base ad una valutazione dei rischi e con frequenza appropriata, con il fine di raggiungere gli obiettivi posti dal Regolamento.

²¹ Istituito presso l'allora Ministero dell'agricoltura e foreste, attraverso la Legge 07.08.1986, n. 462.

²² La recente evoluzione del comparto agroalimentare e la necessità di armonizzazione a livello europeo del controllo ufficiale dei prodotti agroalimentari, hanno evidenziato l'esigenza di riorganizzare tale organismo. Con Dm 13.02.2003, n. 44, si è provveduto alla riorganizzazione della struttura operativa, dando così vita all'attuale Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari (Icqrf). Tale processo si è concluso con l'emanazione della Legge 11.11.2005, n. 231, con la quale l'Ispettorato è stato organizzato in Dipartimento, e con il successivo decreto attuativo, il Dm 19.12.2005, di revisione degli Uffici e dei laboratori di livello dirigenziale non generale. Successivamente, nell'ambito della riorganizzazione del Mipaaf, realizzata con DPR. 22.07.2009, anche l'Icqrf è stato oggetto di un nuovo assetto, cioè quello contemporaneo.

Sul territorio operano 12 uffici dirigenziali periferici, con sedi distaccate. La circoscrizione territoriale dei nuovi Uffici è stata notevolmente ampliata, in modo da consentire di operare in grandi aree omogenee, tenendo conto del numero di aziende e del tipo di produzione diffuso, nonché del rischio più o meno elevato di frodi nel comparto agroalimentare in una determinata zona. L'Ispettorato è dotato di laboratori di analisi a livello interregionale e uno a livello centrale, con sede a Roma, per l'espletamento delle analisi di revisione.²³

L'attività svolta dall'Ispettorato centrale repressione frodi del Ministero delle politiche agricole e forestali si realizza attraverso controlli articolati lungo tutta la filiera agroalimentare, volti ad accertare la qualità e la genuinità dei vari prodotti (ad esempio quelli vitivinicoli, gli oli, i prodotti lattiero caseari, gli agrumi, le conserve), oltre che dei mezzi tecnici di produzione agricola (come i mangimi, le sementi, i fertilizzanti, i prodotti fitosanitari). L'attività di controllo viene effettuata in qualunque ora del giorno e della notte, senza alcun preavviso, presso le cantine, gli stabilimenti ove si producono prodotti alimentari, i magazzini di deposito portuali o doganali, gli esercizi di vendita. Gli accertamenti sono modo diretti sia alla verifica della regolarità intrinseca dei prodotti e della loro qualità, ossia della loro composizione, sia alla verifica della loro regolarità formale, per quanto attiene alle indicazioni prescritte (etichettatura), ai documenti di accompagnamento, alle varie registrazioni.

Importanza primaria, come è stato già accennato, è attribuita al **Controllo del Settore Vitivinicolo**, destinandovi una parte rilevante delle risorse umane e materiali disponibili da parte dell'Organismo, visto il peso che esso assume nel comparto agroalimentare nazionale, avuto riguardo non solo alla quantità, ma anche qualità delle produzioni e del numero di operatori interessati.

²³ I metodi di analisi per determinare la composizione dei prodotti vitivinicoli e le regole per stabilire se tali prodotti siano stati sottoposti a trattamenti in violazione delle pratiche enologiche autorizzate sono quelli raccomandati e pubblicati dall'OIV (Organizzazione Internazionale della Vigna e del Vino). In assenza di metodi o di regole per raccomandati e pubblicati dall'OIV, metodi e regole corrispondenti sono adottati secondo la procedura di cui all'art. 195, paragrafo 4 del Reg. CE 1234/2007 (Comitato gestione vino). Presso il Mipaaf opera, altresì, un'apposita Commissione di esperti, appartenenti alle Amministrazioni interessate alla prevenzione delle frodi alimentari (Ministeri: per le politiche agricole, economia e delle finanze, sanità e dello sviluppo economico), nonché a Enti o Istituti specializzati (Università degli studi, Istituti di sperimentazione agraria, ecc.), che provvede all'elaborazione dei metodi ufficiali di analisi (Art. 44, Legge 82/2006). Per quanto concerne il settore del vino, da quando è stata realizzata l'Organizzazione comune di mercato (OCM), l'attività della suddetta Commissione di esperti può espletarsi solamente per la messa a punto di metodiche analitiche diverse da quelle approvate in sede CE (Art. 15, Reg. CE 606/2009). I metodi ufficiali italiani di analisi dei mosti, vini e aceti sono stati approvati con Dm del Ministro dell'agricoltura 12.03.1986, successivamente modificato con Dm 30.12.1986 e con Dm 16.02.1993. In Italia, secondo la Giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione (tra tutte, sent. Del 09.10.1957, SEZ. VI e successive), qualora non esistano metodi ufficiali, gli analisti degli Uffici periferici dell'Icqrqf possono far ricorso anche ad altri metodi di ricerca, per dimostrare la non genuinità di una sostanza alimentare, purché scientificamente ritenuti validi. In quest'ultimo caso il giudice ha l'obbligo di motivare il proprio convincimento in modo più esauriente che nei casi normali.

Durante il periodo vendemmiale, cioè il momento che rappresenta l'occasione più allettante per la sofisticazione dei vini, considerata soprattutto la quantità di operazioni effettuate in un periodo di tempo abbastanza ridotto, l'attività di controllo viene intensificata. Il fine è sempre quello di assicurare il pieno rispetto delle norme, sia nazionali che europee, poste a salvaguardia della genuinità.²⁴

Particolare attenzione viene posta, poi, al controllo amministrativo delle documentazioni, in quanto, a volte, i sofisticatori tendono a “legalizzare” carichi di prodotti inesistenti o ottenuti con frode (ad esempio, vini generici presentati in etichetta come vini a DO). L'esame approfondito delle dichiarazioni di produzione, nonché l'istituzione dello schedario viticolo e la dotazione agli Uffici repressione frodi di apparecchiature informatiche per l'acquisizione e la gestione dei dati relativi a ciascuna azienda vitivinicola, consentono di effettuare controlli incrociati e di individuare facilmente abusi. Anche il controllo dei vari registri risulta quanto mai utile per combattere le frodi vinicole, in quanto attraverso l'esame dei documenti in questione è possibile accertare la regolarità dei movimenti aziendali, nonché delle varie **operazioni di cantina**.²⁵ Sono, altresì, oggetto di attento esame anche la presentazione dei prodotti nella pubblicità che viene effettuata tramite i mass-media, nonché le etichette applicate sui recipienti contenenti vini, al fine di impedire che il consumatore sia tratto in confusione sulla natura, origine e qualità del prodotto, attraverso una pubblicità ingannevole o mediante indicazioni non veritiere.

Ai sensi dell'articolo 146 del Regolamento (UE) n. 1308/2013, il **Mipaaf è designato quale autorità nazionale competente incaricata di controllare l'osservanza delle norme dell'Unione Europea nel settore vitivinicolo**. Il Ministero designa i laboratori autorizzati a eseguire le analisi

²⁴ In particolare, vengono effettuati controlli per garantire il rispetto delle rese per ettaro, per quanto concerne i vini igt e a denominazione di origine; vengono svolti altresì accertamenti per verificare se gli eventuali “arricchimenti” dei prodotti a monte del vino (mosto o mosto parzialmente fermentato) siano effettuati nel rispetto delle norme vigenti. Nella vasta gamma dei mezzi predisposti per prevenire o, quanto meno, rendere più difficile il compimento delle frodi, rientrano anche i controlli svolti dagli addetti alla vigilanza per garantire il rispetto del divieto di detenere nelle cantine ovvero nei locali ove si lavorano o detengono prodotti vinosi, sostanze zuccherine, alcol, antifermentativi o altre sostanze atte a sofisticare i vini. Spesso vengono effettuati blocchi stradali per controllare i prodotti in circolazione. Il personale addetto ai controlli è dotato di un contrassegno di stato, che lo abilita a fermare i veicoli di ogni specie (Art. 10, Legge 462/1986 e Dm 11.09.1997).

²⁵ Il 2017 rappresenta un anno di svolta per quanto riguarda la tenuta dei Registri delle operazioni di cantina, stiamo assistendo, infatti, alla dematerializzazione dei registri nel settore vitivinicolo ai sensi dell'art. 1-bis, comma 6 del D.L. 91/2014. Quando il sistema sarà entrato in funzione, le operazioni di carico e scarico verranno inserite nel sistema ed inviate direttamente al Mipaaf, favorendo quindi i controlli, una visione più unitaria della produzione nazionale e l'individuazione di eventuali anomalie. Il problema ad oggi (marzo 2017) è rappresentato dal fatto che i vecchi registri cartacei, dal 1 gennaio 2017, hanno perso ogni validità ed il termine per effettuare i primi invii attraverso il nuovo sistema telematico continua ad essere prorogato, causa di ciò sono i numerosi problemi tecnici incontrati dagli operatori del settore per il suo utilizzo. Ci troviamo, quindi, in un periodo di transizione che potrebbe favorire il diffondersi di frodi e complicare, almeno momentaneamente, il lavoro dell'ICQRF.

ufficiali nel settore vitivinicolo, i quali devono soddisfare i requisiti generali per il funzionamento dei laboratori di prova contenuti nella norma UNI CEI EN ISO/IEC 17025:2005.²⁶

Il sistema si completa efficacemente con l'attività di vigilanza, prevalentemente nella fase del commercio, svolta, anche dai **Consorzi di Tutela**, così come recentemente disciplinata, per il settore vitivinicolo, dal c.d. "Testo Unico della Vite e del Vino"²⁷, e dagli Organismi di certificazione e controllo, istituiti a norma dell'art.27 del Reg.CE 834/07, che esercitano fondamentali funzioni di controllo in vigneto e in cantina.

Raffaele Lorenzetto

²⁶ Art. 62, Legge 12 dicembre 2016, n. 238 "Disciplina organica della coltivazione della vite e della produzione e del commercio del vino".

²⁷ Art. 41, **Legge 12 dicembre 2016, n. 238**.