



**La difesa del *made in Italy*  
nel settore agroalimentare  
fra spinte protezionistiche e crisi pandemica**

*a cura di*

**Filippo Romeo**



**G. Giappichelli Editore**

SEZIONE I

**IL PATRIMONIO  
AGROALIMENTARE ITALIANO:  
TUTELE CIVILISTICHE E PENALISTICHE**



SIMONE PETRALIA

# LA DIFESA DEL *MADE IN ITALY* NEL SETTORE AGROALIMENTARE FRA SPINTE PROTEZIONISTICHE E CRISI PANDEMICA: IL SENSO DI UNA INIZIATIVA

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. Il settore dell’agroalimentare italiano vittima del suo successo. – 3. L’insufficiente tutela del *made in Italy* nel mondo globalizzato. – 4. Le misure di prevenzione: quale stratagemma? – 5. Il possibile valore *disruptive* delle nuove tecnologie. – 6. Considerazioni finali.

## 1. Considerazioni introduttive

Il seminario «*La difesa del made in Italy nel settore agroalimentare fra spinte protezionistiche e crisi pandemica*», svoltosi ad Enna il 16 ottobre 2020 nei locali dell’Auditorium “Falcone e Borsellino” del Palazzo di Giustizia del capoluogo siciliano, ha rappresentato una delle iniziative più significative di collaborazione della struttura territoriale di formazione della Scuola Superiore della Magistratura con la Scuola di Specializzazione per le Professioni Legali della “Sicilia centrale”, Università degli Studi di Enna “Kore”, e il locale Ordine degli Avvocati.

Un seminario – reso possibile dall’entusiastica adesione degli illustri relatori, cui va un sincero ringraziamento – il cui svolgimento in presenza ha assunto un valore trascendente l’importante tematica trattata per porsi come una rara parentesi di “normalità” rispetto alla rimodulazione dei percorsi personali e professionali causati dall’emergenza pandemica.

La pubblicazione degli atti del seminario, impreziositi da ulteriori contributi sul tema, disvela l’interdisciplinarietà della materia e la conferma di un rapporto sempre più simbiotico fra le varie branche del diritto, inserendosi peraltro in un contesto in continua evoluzione in cui gli avvenimenti sembrano vieppiù sottolineare la significatività degli argomenti trattati in chiave di attualità ed in una visione prospettica di tutela del “sistema Italia”.

## 2. Il settore dell'agroalimentare italiano vittima del suo successo

Premesso quanto sopra e ripercorrendo a grandi linee il dibattito documentato in questo volume, punto di partenza dell'analisi condotta è la constatazione macroeconomica che il settore dell'agroalimentare italiano si caratterizza per la presenza di moltissime imprese di piccole e medie dimensioni e qualche grande realtà che opera su scala globale, costituisce la prima voce del PIL nazionale con circa 540 miliardi di euro l'anno e rappresenta il secondo comparto manifatturiero in termini di *export*<sup>1</sup>.

Anche se lo zoccolo duro delle esportazioni agroalimentari italiane rimane costituito dai mercati tradizionali europei e da quelli del Nord America, si registra una forte crescita verso quelli in espansione del gruppo BRIC (Brasile, Russia, India e Cina) complice l'ampliamento della *middle class* dei Paesi in via di sviluppo.

L'affermazione del *made in Italy*<sup>2</sup> agroalimentare nei mercati internazionali, però, incontra dei seri ostacoli a causa del fenomeno della contraffazione e del c.d. *Italian sounding*, caratterizzato dal moltiplicarsi di prodotti che, rispettivamente, o imitano esplicitamente e palesemente quelli italiani, o attraverso ambigue denominazioni o immagini si limitano a evocare il nome del nostro Paese, senza rappresentarne le caratteristiche di origine e naturalmente ben lungi dall'aver titolo per potersi fregiare della qualità richiamata.

Si tratta di un fenomeno così diffuso da arrivare a sottrarre al nostro *export*, secondo le stime, ben 60 miliardi di euro all'anno, vale a dire il doppio circa del fatturato delle vendite all'estero dalle imprese italiane. E non si tratta solo di tutela della rappresentazione del prodotto italiano nell'immaginario collettivo globale – *id est* della sua reputazione – poiché, come si osserva già da qualche anno, sta emergendo in modo crescente la necessità di proteggere lo stesso consumatore italiano nella nostra Penisola dall'immissione sul mercato di prodotti che di italiano, spesso, hanno solo l'impresa venditrice<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Per i dati aggiornati e aggregati si consiglia la consultazione dei siti ufficiali dell'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) e dell'Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane del Ministero dello sviluppo economico (ICE), rispettivamente in [www.istat.it](http://www.istat.it) e [www.ice.it](http://www.ice.it).

<sup>2</sup> L'espressione non è utilizzata *in parte qua* in senso tecnico-giuridico, bensì è concettualmente rappresentativa dell'insieme delle eccellenze italiane. Peraltro, si badi, in essa non si comprendono soltanto le aziende a diffusione e caratura nazionale, ma anche quelle produzioni locali, magari di nicchia o artigianali, che grazie a *standard* particolarmente elevati hanno sviluppato linee *premium* in grado di richiamare il legame con un territorio.

<sup>3</sup> Senza considerare, a sua volta, la possibile collocazione in Italia della sola sede legale della società, con dislocazione effettiva della gran parte della produzione all'estero (vi sono casi in cui nel nostro territorio avviene, per esempio, il solo confezionamento finale del bene).

Anche a restringere lo sguardo alla sola contraffazione, la stessa assume una proporzione preoccupante e multiforme<sup>4</sup>.

Essa può riguardare sia la falsificazione dell'alimento sia la falsificazione del marchio. La prima dei due concerne le frodi di natura qualitativa, che consistono nella modificazione dell'alimento mediante l'aggiunta o la sottrazione di elementi che naturalmente lo compongono. Tali ultime possono poi concretizzarsi in frodi pericolose per la salute umana o meno.

L'ambito di maggiore interesse nella presente è, invece, quello delle frodi sull'origine, che possono riguardare la contraffazione tanto del marchio di fabbrica, individuale e collettivo – che ha la funzione di identificare la provenienza del prodotto da determinati imprenditori e distinguerlo da quello di altri produttori – quanto dell'indicazione di provenienza geografica (IGP) e della denominazione di origine controllata (DOC) o protetta (DOP) – che non hanno la funzione di distinguere il prodotto di una impresa da quello di un'altra, ma identificano una Regione, una località quando siano adottate per individuare un prodotto che ne sia originario e le cui caratteristiche dipendano prevalentemente dall'ambiente geografico di riferimento e/o da un determinato procedimento<sup>5</sup>.

A sottolineare soprattutto l'importanza delle denominazioni di origine – ma il discorso può essere esteso, *mutatis mutandis*, anche alle altre tipicità “geografiche” in virtù di una funzione e conseguente tutela sul piano industriale che tende ormai ad avvicinarsi<sup>6</sup> – ricordiamo che secondo recenti indagini statistiche la di-

---

<sup>4</sup> Sulla tutela del cittadino e delle imprese rispetto alla contraffazione in campo agricolo-alimentare, sotto il triplice profilo amministrativo, civile e penale (sostanziale e processuale) vedi la poliedrica opera di A. NATALINI (a cura di), *Frodi agroalimentari: profili giuridici e prospettive di tutela*, Milano, 2018.

<sup>5</sup> Pur prendendo le mosse dalla diversità di funzioni, rispettivamente determinare un mercato qualitativamente più elevato e garantire la libera concorrenza, evidenzia i profili di convergenza tra denominazioni d'origine e segni distintivi S. MAGELLI, *Denominazioni d'origine: profili di convergenza con il diritto dei segni distintivi*, in *Dir. industr.*, 2011, p. 144 ss.

<sup>6</sup> Con il d.lgs. 20 febbraio 2019, n. 15, difatti, il legislatore italiano – nell'attuare la Dir. 2015/1436/UE – ha ormai affiancato il marchio di certificazione e il marchio collettivo ammettendone la registrazione per garantire l'origine geografica dei prodotti, andandosi per l'effetto verso una convergenza di disciplina imperniata sul divieto di inganno e protezione da casi di sfruttamento della rinomanza e della reputazione, dunque da ogni forma di parassitismo. Tuttavia, C. GALLI, *Marchi collettivi, marchi di certificazione, marchi individuali ad uso plurimo e denominazioni geografiche dopo le novità normative del 2019*, in *Dir. industr.*, 2020, p. 95 ss., richiama a non dimenticare i profili di diversità che tuttora permangono tra i rispettivi istituti giuridici allo scopo di ottenere una tutela pertinente a livello globale ed impostare corrette politiche di valorizzazione e promozione. Vedi altresì M. LIBERTINI, *Marchi collettivi e marchi di certificazione. Funzioni e problemi della disciplina dei segni distintivi di uso collettivo*, in *Riv. dir. ind.*, 2019, p. 466 ss.

Si concentra specificamente sulla protezione delle denominazioni di origine G. PERONE, *La tutela della rinomanza delle denominazioni di origine protette*, in *Corr. giur.*, 2016, p. 92 ss., e S. GRISANTI, *L'evocazione di elementi figurativi e l'interpretazione della CGUE in relazione alla tutela*

citura “100% italiano” comporta una variazione del +8.8% delle vendite, seguita dalla certificazione “DOC” con un +7.2%, quindi da “DOCG” con un +6.8%. Ma basta pensare che la sola presenza del tricolore può pesare per un +3%.

Ricordiamo *en passant* che, accanto alle denominazioni di origine che costituiscono il cuore del *made in Italy*, gran parte dei prodotti dell’agroalimentare italiano si fregiano anche di ulteriori importanti certificazioni<sup>7</sup>, da quella CE e dei sistemi di gestione – per la qualità (ISO 9001), per l’ambiente (ISO 14001), per la sicurezza alimentare (ISO 22000), per la salute e sicurezza sul lavoro (ISO 45001), per la sicurezza delle informazioni (ISO 27001) – a quelle del biologico, ambientale<sup>8</sup> e relative ai requisiti del bene o del processo alimentare (“senza glutine”, “senza OGM”), che tuttavia non ne rappresentano il carattere distintivo dell’eccellenza e l’elemento più pregnante dell’immaginario collettivo mondiale legato al nostro Stato, pur se le etichette “pulite” e “free from” sono quelle che stanno contribuendo meglio in termini percentuali alla tenuta delle esportazioni durante l’emergenza sanitaria.

### 3. L’insufficiente tutela del *made in Italy* nel mondo globalizzato

Per fronteggiare il fenomeno del falso è, innanzitutto, fondamentale l’attività di contrasto istituzionale che passa per una maggiore presa di coscienza del ruolo nodale che il *made in Italy* assume per il nostro Paese, a cominciare proprio dagli operatori del diritto e dalle forze dell’ordine, troppo spesso indotti per ragioni endogene ed esogene a collocarne la tutela su un piano secondario.

Da questo punto di vista un ruolo prodromico alla patologia giudiziaria sfociante in azioni civili e penali è svolto dagli enti pubblici (e dalle associazioni di categoria), a monte, nel corretto svolgimento della procedura di riconoscimento delle denominazioni e indicazioni di origine, a valle, nel controllo degli attori economici che vi hanno aderito sul rispetto dei disciplinari e nell’eventuale irrogazione di sanzioni amministrative su specifiche contestazioni.

---

delle Dop/Igp dei prodotti agricoli ed alimentari: il caso “Queso Manchego”, in *Dir. industr.*, 2019, p. 433 ss.

<sup>7</sup> Sul punto può farsi rinvio a D. PISANELLO, *Natura giuridica degli organismi di controllo del biologico e riflessi applicativi sui mezzi di tutela dell’impresa alimentare certificata*, in A. NATALINI (a cura di), *Frodi agroalimentari: profili giuridici e prospettive di tutela*, Milano, 2018, p. 33 ss., e R. MANFREDINI, *La certificazione nell’agroalimentare*, in A. NATALINI (a cura di), *Frodi agroalimentari: profili giuridici e prospettive di tutela*, Milano, 2018, p. 63 ss.

<sup>8</sup> Sull’innovativo marchio ambientale introdotto dal decreto del Ministero dell’ambiente 21 marzo 2018, n. 56, vedi P. CINQUINA, “*Made green in Italy*”: *cos’è e come funziona la nuova certificazione*, in *Amb. e svil.*, 2018, p. 658 ss.

Risulta poi non meno cruciale, *rectius* indefettibile, il ruolo che il decisore politico è chiamato a rivestire nella regolamentazione del mercato, tanto agricolo, quanto – ormai specularmente al primo – prettamente alimentare.

Premessa fondamentale è che entrambi i settori risentono del difficile compito di mediare fra due anime contrapposte del dibattito: da una parte, le aziende multinazionali e non solo che tendono a delocalizzare parte della produzione all'estero per ridurre i costi; dall'altra, le imprese che mantengono la produzione in Italia e che hanno interesse a vedere valorizzati i maggiori costi sostenuti con la possibilità di apporre sui prodotti indicazioni riconosciute come sinonimo di qualità.

In sostanza, la questione ruota attorno all'attuale divisione internazionale del lavoro, secondo cui la produzione dei beni finali è sempre più spesso il risultato di lunghe catene produttive globali, le cc.dd. "*Global Value Chains*"<sup>9</sup>.

La complessità e la natura compromissoria dell'intervento legislativo si collegano in tutte le sedi, a cominciare da quella infrastatuale, ove già si pongono problematiche di riparto di competenze fra livello centrale e livello regionale affatto risolte in modo dirimente dalla riforma del Titolo V e dagli interventi della Consulta<sup>10</sup>.

Ma è allargando lo sguardo oltralpe che la situazione si complica, dipartendo dal livello europeo, laddove in teoria la valorizzazione e tutela del *made in Italy* può giovare dell'uniformità dei controlli alle frontiere, delle regole di concorrenza equa tra imprese europee ed extra-europee poste alla base del mercato unico e delle maggiori possibilità di controllo dei canali di offerta *online*, ma nel cui ambito una regolamentazione pienamente adeguata fatica ad affermarsi nel tentativo di mediare gli interessi non omogenei dei diversi Stati membri<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Un *focus* sugli snodi della filiera agroalimentare e sulla disciplina di dettaglio del settore agricolo e della produzione e trasformazione dei prodotti alimentari è offerto da A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agroalimentare e agroindustriale*, II ed., Bari, 2019.

Sull'internazionalizzazione e globalizzazione della catena produttiva nel settore agro-alimentare, in particolare sull'impatto degli accordi di libero scambio siglati dal WTO e dall'UE in tema di sicurezza alimentare, sostenibilità ambientale e rispetto dei diritti umani si rimanda alla lettura di G. GRUNI, *The EU, world trade law and the right to food: rethinking free trade agreements with developing Countries*, Hart, Oxford, 2018.

<sup>10</sup> Sottolineano la commistione fra i settori dell'agricoltura e quello dell'alimentazione e, per l'effetto, delle relative norme L. COSTATO - L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Milano, 2019. Nel volume viene, peraltro, dato ampio spazio alle ulteriori conseguenze che la segnalata sovrapposizione comporta in termini di possibili conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni, entrambi competenti in via concorrente nel campo alimentare, le seconde in via esclusiva residuale in quello agricolo.

<sup>11</sup> Un'analisi sulla difficoltà in ambito sovranazionale a conciliare i vari interessi territoriali è offerta da R. PALMA, *Agro-ecologia e indicazioni geografiche tra magia e razionalità nel diritto dell'Ue e dell'Omc: 'reinventare' le designazioni d'origine per preservare l'economia rurale, il patrimonio culturale e l'ambiente*, in *Riv. dir. ind.*, 2017, p. 265 ss.

Per un'esauriente ricostruzione generale degli strumenti che a livello euro-unitario attuano i

Se le parole assumono un peso decisivo non può certo negarsi che in sede europea alcune scelte di fondo generino (*voluntas* o *noluntas*) un certo smarrimento: si pensi alla facile confusione dei concetti di “origine” (luogo di produzione) e di “provenienza” (luogo da cui un bene viene spedito) di un bene che derivano a cascata dall’art. 60 del Codice Doganale dell’Unione, senza considerare che con il Reg. 2018/775/UE è altresì prescritto l’obbligo di indicare l’origine e/o provenienza dell’ingrediente primario, allorché diversa dal prodotto indicato in etichetta.

Si pensi, ancora e *mutatis mutandis*, che la Commissione europea sarà chiamata a breve ad intervenire sulle etichette alimentari, stretta tra la proposta francese del *nutriscore*, che assegna il bollino rosso agli alimenti troppo ricchi di zuccheri, di grassi o di sale, e l’alternativa proposta dall’Italia con l’etichetta “a batteria” che sposta l’attenzione non sul singolo prodotto in sé, ma sul suo ruolo all’interno della dieta.

Inutile dire che l’emergenza epidemiologica ha al momento distolto l’attenzione da siffatte questioni affatto prive di frizioni fra i Paesi membri, ma occorre essere consapevoli che è in ambito europeo – indubbiamente il *core* politico-legislativo del settore agroalimentare – che si gioca la partita più importante per evitare che la forza trainante del nostro Stato continui ad essere messa in discussione a livello mondiale.

In effetti in un’epoca storica nella quale la globalizzazione dell’economia si inverte, per un verso, nella mondializzazione dei mercati e dei fattori produttivi, per altro verso, nel contrassegnare l’identità di un territorio attraverso la valorizzazione forte dei prodotti tipici, risponde purtroppo ad una logica competitiva interstatale che i Paesi come il nostro che hanno una forte tradizione locale spingano per l’estensione a tutte le latitudini di forme di tutela rafforzate delle denominazioni di origine e indicazioni geografiche, un po’ come oggi accade per i marchi individuali e i brevetti, e che per converso Nazioni prive di questa tradizione, o comunque in misura minore, tendano piuttosto a favorire le realtà produttive nazionali che copiano o quantomeno evocano quei prodotti e quelle denomi-

---

principi di sicurezza, responsabilità, rintracciabilità, trasparenza, precauzione e prevenzione in ambito alimentare – primo fra tutti il Reg. 2002/178/CE che fissa la cornice generale della legislazione, dettandone regole sostanziali e procedurali, e istituisce l’Agenzia europea per la sicurezza alimentare (EFSA) – può farsi riferimento a A. GERMANÒ - M.P. RAGIONIERI - E. ROOK BASILE, *Diritto agroalimentare, Le regole del mercato degli alimenti e dell’informazione alimentare*, II ed., Torino, 2019.

Sempre sull’impatto della regolamentazione europea in ambito alimentare si consiglia la lettura dei volumi di L. SALVI, *Diritto alimentare e innovazione tecnologica nella regolazione dell’Unione europea. Profili di legittimità e accountability*, Napoli, 2017 (che si concentra in particolare sulla scissione tra fase di valutazione del rischio, affidata all’Agenzia europea per la sicurezza alimentare, e fase di gestione del rischio, assegnata alla Commissione europea) e F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, 2020 (che si sofferma, invece, sugli ambiti della concorrenza, del libero mercato e dei diritti dei consumatori, con precipuo riguardo ai sistemi di garanzia della qualità e riconoscibilità dei prodotti).

nazioni (appunto dando vita al fenomeno del c.d. *Italian sounding*), si non riuscendosi a raggiungere a livello internazionale (ma già il problema si pone, come visto, anche all'interno dello spazio europeo) un accordo sul punto.

Anche quando si raggiungesse a livello globale, appunto grazie al peso che può assumere l'Unione europea, un patto che garantisca sulla carta un'efficace tutela delle eccellenze locali, l'affiancamento alla progressiva libera circolazione di persone, beni e servizi di un parallelo processo di globalizzazione degli attori illeciti (si muovano essi su un piano civile-commercialistico o sfiorino sul campo criminale) sempre più caratterizzati in senso statico e dinamico in strutture logistiche reticolari, reca con sé una crescente insensibilità verso interventi preventivi e repressivi delle singole realtà statuali e persino del Vecchio Continente<sup>12</sup>.

Non appare a chi scrive che il periodo storico si muova nella direzione auspicata, appartenendo alla cronaca degli ultimi anni, innanzitutto, il fiorire di sovranismi in campo ideologico e protezionismi in campo economico (basti ricordare la *Brexit*, il cui *no deal*, con tutte le conseguenze in termini di libero scambio, sono state scongiurate quasi allo scadere del 31 dicembre 2020, e l'inclusione di numerosi prodotti europei, fra cui alcuni formaggi e vini italiani, nella lista dei beni soggetti a dazi che gli USA avevano emanato nell'ottobre 2019 a seguito della sentenza del *WTO* sul caso *Airbus*).

Inoltre, costituisce un dato, oltre che statisticamente riscontrato, anche esperienziale, che le abilità e capacità distintive del sistema imprenditoriale nostrano siano state messe in discussione quale conseguenza diretta e indiretta della pandemia: non pensiamo soltanto alle difficoltà logistiche nella movimentazione delle merci, dovuta anche ad un'eccessiva dipendenza da singoli fornitori e all'inadeguatezza di rotte di approvvigionamento estremamente delocalizzate, o all'indebita richiesta ai produttori italiani di certificazioni *Covid free*, non previste o necessarie in relazione all'assenza di contaminazione dal virus<sup>13</sup>, o al tracollo del turismo enogastronomico di cui i nostri territori sono privilegiati beneficiari a se-

---

<sup>12</sup> Allargano appunto l'orizzonte su scala globale, andando oltre i confini della casa europea, le opere di L. COSTATO - F. ALBISINNI, *European and global food law*, Padova, 2016 e di F. BRUNO, *Il diritto alimentare nel contesto globale: Usa e Ue a confronto. Food Safety, Food Health e Food Security*, Milano, 2017.

<sup>13</sup> Situazione fortunatamente risolta con il decreto c.d. *Cura Italia* (d.l. n. 18/2020, convertito in legge n. 27/2020). In particolare, è innanzitutto stabilito al co. 2 *bis* dell'art. 78 che è pratica commerciale sleale vietata nei rapporti tra acquirenti e fornitori la subordinazione dell'acquisto di prodotti agroalimentari, della pesca e dell'acquacoltura a certificazioni non obbligatorie riferite al SARS Cov-2, né indicate in accordi di fornitura per la consegna dei prodotti su base regolare antecedenti alle pattuizioni stesse. Si specifica, poi, che la disposizione costituisce norma di applicazione necessaria, per l'effetto prevalente in confronto ad altre norme straniere ai sensi e per gli effetti dell'art. 17 della legge n. 218/1995. Prevista in caso di trasgressione l'applicazione di una sanzione amministrativa da euro 15.000,00 ad euro 60.000,00 e l'affidamento dei controlli all'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione delle frodi dei prodotti agroalimentari del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

guito dei vari *lockdown*, ma si ponga mente anche alle immagini e agli accostamenti satirici di cattivo gusto che hanno accompagnato l'Italia nella prima fase della pandemia che tanto incide sul *Country effect* o al tentativo strumentale di alcuni Paesi asiatici di individuare un presunto veicolo di contagio negli stessi cibi confezionati.

Da questo punto di vista il titolo dell'iniziativa seminariale è stato emblematico, più che del contenuto degli interventi – rimasto prettamente, e non poteva essere altrimenti tenuto conto dell'illustre *parterre*, giuridico – dell'obiettivo che ci si è prefissi: la sensibilizzazione delle varie categorie professionali verso l'importanza della tematica e una maggiore padronanza degli strumenti di tutela già a disposizione delle stesse, proprio in una difficile contingenza temporale per le ragioni già espresse.

#### 4. Le misure di prevenzione: quale stratagemma?

Nemmeno la normativa penale, la cui funzione di *extrema ratio* è ormai “tradizionalmente” tradita in vasti settori del diritto quale presidio unico di protezione dei beni giuridici, riesce a celare la ritrosia degli organi istituzionali nel comprendere l'infettibilità e l'urgenza di un intervento compiuto ed efficace in materia.

Difatti, le fattispecie di reato in qualche misura poste a difesa<sup>14</sup>, tanto codicistiche – si pensi all'art. 473 c.p. che sanziona la contraffazione del marchio di fabbrica e all'art. 517 *quater* che incrimina la contraffazione o l'alterazione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine – quanto extra-codicistiche – si ponga mente all'utilizzo indebito proprio del marchio *made in Italy*<sup>15</sup>, sanzionato nelle differenti declinazioni dal co. 49 ss. dell'art. 4 della legge n. 350/2003 – si rivelano in ragione quantomeno dei requisiti costitutivi e del loro compasso editale largamente inadeguate: si rifletta, *ex multis*, sulle conseguenze in punto di prescrizione del reato e applicazione delle misure cautelari.

Vari sono i progetti normativi nel tempo presentati per superare lo *status quo*. Da ultimo, segnatamente agli inizi del 2020, è stato elaborato un disegno di legge<sup>16</sup> che interviene sul codice penale e sulla legislazione speciale del settore

---

<sup>14</sup> Per la cui analisi si rimanda, fra i tanti contributi, a F. CINGARI, *La tutela penale dei marchi alimentari e la contraffazione di DOP e IGP agroalimentari (artt. 473, 474 e 517 quater c.p.)*, in A. NATALINI (a cura di), *Frodi agroalimentari: profili giuridici e prospettive di tutela*, Milano, 2018, p. 135 ss.

<sup>15</sup> Qui inteso, per l'effetto, in senso tecnico-giuridico.

<sup>16</sup> Il d.d.l. di iniziativa governativa n. AC 2427 – intitolato «Nuove norme in materia di reati agroalimentari» e depositato alla Camera dei Deputati il 6 Marzo 2020 – recepisce in gran parte l'elaborato della “Commissione Caselli” del 2015. Per un commento a caldo vedi F.R. TRABUCCO,

agroalimentare che ha tra gli obiettivi principali, per un verso, la riorganizzazione sistematica delle fattispecie di reato, per garantire l'effettiva tutela dei beni giuridici di riferimento che richiedono spesso l'anticipazione delle incriminazioni già alla soglia del rischio, con l'introduzione di due nuovi illeciti penali, il reato di agro-pirateria e quello di disastro sanitario; per altro verso, la rielaborazione del sistema sanzionatorio, con la finalità di offrire risposte concrete e diverse in ragione dell'effettivo grado di offensività delle condotte.

C'è anche la sistemazione organica della responsabilità delle persone giuridiche ai sensi del d.lgs. n. 231/2001, con tutta una serie di misure accessorie come ad esempio l'interdizione a rivestire ruoli direttivi nelle imprese, la revoca di autorizzazioni, la chiusura coattiva dell'attività, la pubblicità della condanna e infine la previsione di divieti e accessi a contributi pubblici.

Non pare, tuttavia, che i lavori parlamentari procedano spediti, per usare un eufemismo, quasi che la tutela del *made in Italy*, pur se non una priorità in costanza di emergenza sanitaria, non sia una condizionalità della ripresa economica di questo Paese al termine della pandemia, al pari dello *switch* dello stesso verso la digitalizzazione e la sostenibilità ambientale.

D'altro canto, rimanendo nell'ambito penale, seppur sul versante processualistico, sono le stesse caratteristiche del fenomeno criminale a rendere inappagante l'azione di contrasto.

Il dato di partenza è la difficoltà per il soggetto acquirente di prendere contezza della diversità qualitativa o geografica dell'alimento da consumare, con tutto ciò che ne consegue in termini di emersione della *notitia criminis*, rimessa per lo più all'iniziativa officiosa della polizia giudiziaria, di dotazione degli strumenti tecnico-scientifici funzionali all'individuazione dei falsi e di forza probatoria dei relativi esiti in sede dibattimentale<sup>17</sup>.

Inoltre, influisce sull'accertamento delle frodi alimentari la natura transnazionale delle filiere produttive, che imporrebbe un'ineffabile cooperazione a livello sovranazionale di tutta una serie di organi di controllo e repressione, quali Europol, Eurojust e l'Organizzazione Mondiale delle Dogane, pur nella cronica limitatezza delle risorse umane ed economiche e delle competenze a disposizione.

In attesa dell'approvazione della riforma legislativa e di una maggiore implementazione degli strumenti tecnico-scientifici di indagine e di cooperazione internazionale, sarebbe forse auspicabile che per il contrasto alle condotte penalmente illecite e, finanche *borderline* rispetto al diritto penale, si volga lo

---

*Lo sviluppo delle norme antifrode a difesa della salute e della qualità agroalimentare: produzione olivicola*, in *Amb. e svil.*, 2020, p. 217 ss.

<sup>17</sup> *Amplius* A. NATALINI, *Tutela processual-penale delle frodi alimentari*, in A. NATALINI (a cura di), *Frodi agroalimentari: profili giuridici e prospettive di tutela*, cit., p. 149 ss.; A. NATALINI, *Indagini e prova delle frodi agroalimentari: percorsi investigativi e processuali del P.M. specializzato*, in *Dir. agr.*, 2017, p. 357 ss.

sguardo alle misure di prevenzione personali e patrimoniali previste dal c.d. codice antimafia.

Ai sensi dell'art. 1, co. 1, lett. b) del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, le dette misure sono applicabili ai soggetti che «vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose» (pericolosità generica).

Come noto, l'abitualità delineata dalla detta disposizione normativa esige la reiterazione di condotte criminali economicamente rilevanti, con una conseguente circolazione di persone, beni o altre utilità, potendosi inverare in qualsiasi attività che comporti illeciti arricchimenti, anche senza ricorso a mezzi negoziali o fraudolenti<sup>18</sup>.

La richiesta ricorrenza di attività delittuose produttive di reddito non implica, però, al contempo, un sistematico e pervasivo asservimento della propria esistenza al crimine, bastando rilevare sul punto come il tenore letterale («anche in parte») non richieda che il soggetto viva soltanto dei proventi delittuosi, ben potendo disporre di altre entrate lecite.

Ebbene, essendo caratterizzato l'eventuale *agere* illecito degli attori economici della filiera agroalimentare da una indubbia serialità – per natura i prodotti sono destinati ad essere diffusi nel mercato con continuità per trarne profitto – ed essendo la rivendita di tali beni non conformi a quanto indicato al pubblico significativamente lucrosa, ben potrebbe inferirsi l'astratta appartenenza di coloro che traggono anche solo parte dei mezzi di sostentamento economico da queste attività alla segnalata categoria soggettiva di pericolosità.

Peraltro il settore delle misure di prevenzione costituisce terreno per così dire elettivo (pur se ciò si presta a rischi di abuso) per superare quelle problematiche – in questa sede solo accennate, ma sviluppate ampiamente nel prosieguo del volume – di carattere penale, tanto sostanziale quanto processuale, a fronte del sistema probatorio attenuato del processo di prevenzione.

Difatti, è ormai consolidato l'indirizzo interpretativo in base al quale nel giudizio di prevenzione vige la regola della piena utilizzazione di qualsiasi elemento indiziario desumibile anche da procedimenti penali in corso e, persino, definiti con sentenza irrevocabile di assoluzione, purché certo ed idoneo per il suo valore sintomatico a giustificare il convincimento del giudice che è ampiamente discrezionale in ordine alla pericolosità sociale del proposto. Tale valutazione, in altri termini, si basa su elementi obiettivi e sintomatici di una particolare e qualificata capacità delinquenziale che, seppur concreti, possono consistere in semplici indizi e basarsi su una valutazione globale della personalità dell'individuo, potendo ben giustificare l'applicazione della misura di prevenzione pur non assurgendo a piena prova e pur non essendo sfociati in una condanna penale<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Cfr. Cass. pen., 30 gennaio 2013, n. 1995; conf. in ipotesi specifica di sistematico mercimonio delle proprie funzioni da parte di un pubblico ufficiale, da Cass. pen., 26 ottobre 2020, n. 34670.

<sup>19</sup> Si riporta, per la conducenza, la massima di Cass. pen., 6 giugno 2019, n. 31549 «In tema di

Dal già segnalato principio dell'autonomia discende, quanto alla valutazione degli indizi, che in sede di prevenzione non si impone l'osservanza delle regole previste dall'art. 192 c.p.p., che sono funzionali all'accertamento della responsabilità penale<sup>20</sup> e, inoltre, che tali elementi possono essere desunti dai provvedimenti giudiziari anche indipendentemente dall'acquisizione dei verbali, delle trascrizioni o, per quanto attiene alle intercettazioni, dei provvedimenti autorizzativi esistenti nel diverso procedimento<sup>21</sup>.

In effetti, il procedimento di prevenzione persegue finalità diverse e ulteriori rispetto al processo penale – che si fonda sull'accertamento della colpevolezza dell'imputato e sul raggiungimento di una prova piena – giacché tende ad evidenziare la pericolosità sociale di un soggetto, in relazione al tenore di vita sproporzionato rispetto alla insussistenza o marginalità di fonti di reddito lecite, ai precedenti penali o di polizia, ecc., al fine di inibire e controllare adeguatamente il proposto e tutelare la collettività.

In tal guisa, pur non pervenendosi ad una condanna dell'imprenditore reo, per esempio, di contraffazione delle denominazioni di origine o delle certificazioni di qualità o perché il relativo reato scoperto *in limine praescriptionis* o per inutilizzabilità in dibattimento di parte degli accertamenti tecnici compiuti in sede di indagini, l'interruzione della condotta illecita, la sorveglianza futura del soggetto interessato ed il recupero pieno dell'ingiustificato arricchimento derivatone possono ben inverarsi ricorrendo alle misure di prevenzione personali e patrimoniali.

D'altro canto, proprio in siffatto contesto globalizzato dove si assiste alla possibile scissione fra emersione del fenomeno criminale e localizzazione degli investimenti (e si è già argomentato come la frammentazione della catena produttiva e l'intervento dei vari attori economici nel ciclo sia fenomeno marcatamente presente nel campo agricolo-alimentare), in cui le dinamiche patrimoniali e finanziarie trascendono anche gli "incidenti" giudiziari dei singoli soggetti, appaiono evi-

---

*misure di prevenzione, il giudice, attesa l'autonomia tra procedimento penale e procedimento di prevenzione, può valutare autonomamente i fatti accertati in sede penale, al fine di giungere ad un'affermazione di pericolosità generica del proposto ex art. 1, comma 1, lett. b), d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, non solo in caso di intervenuta declaratoria di estinzione del reato o di pronuncia di non doversi procedere, ma anche a seguito di sentenza di assoluzione ai sensi dell'art. 530, comma 2, cod. proc. pen., ove risultino delineati con sufficiente chiarezza e nella loro oggettività quei fatti che, pur ritenuti non sufficienti – nel merito o per preclusioni processuali – per una condanna penale ben possono essere posti alla base di un giudizio di pericolosità».*

<sup>20</sup> Cfr. *ex plurimis*, Cass. pen., 4 luglio 2019, n. 49750; Cass. pen., 28 marzo 2002, n. 23041.

Va comunque evidenziato, per converso, come dalla predicata autonomia dei due procedimenti (quello penale e quello di prevenzione) non discenda in alcun modo che nel procedimento volto all'accertamento dei presupposti legittimanti l'applicazione della misura di prevenzione gli indizi possano non essere rappresentati da circostanze oggettive e idonee a giustificare un giudizio di probabilità, escludendosi comunque i meri sospetti, le illazioni, le congetture, nonché le valutazioni puramente soggettive ed incontrollabili (cfr. Corte cost., 7 dicembre 1994, n. 419, in *www.giurcost.org*).

<sup>21</sup> Vedi Cass. pen., 28 maggio 2008, n. 25919.

dentemente inadeguate quelle risposte sanzionatorie che si collocano sul mero piano della privazione della libertà personale in luogo di risposte involgenti il profilo prevenzionale (anche e soprattutto) reale.

Peraltro, l'esigenza di una multiformità dell'approccio repressivo-preventivo, specie in campo patrimoniale, registra una crescente convergenza della comunità internazionale<sup>22</sup>.

## 5. Il possibile valore *disruptive* delle nuove tecnologie

Fermo quanto sopra, se è vero che le misure di prevenzione consentono di rimediare in parte ai *deficit* di tutela nel campo penale, è altrettanto vero che la protezione del comparto agricolo-alimentare italiano non può che reggersi a monte sulla garanzia di affidabilità e certezza fornita sul piano, insieme, privatistico e pubblicistico, retto altrimenti sull'efficienza dei sistemi di tracciabilità e rintracciabilità dei prodotti<sup>23</sup>.

Da questo punto di vista, consci dell'estrema difficoltà per i produttori e i consumatori di avere contezza delle singole difformità fra apparenza e realtà e dell'impossibilità, in ogni caso, di affrontare i costi di decine di cause legali o di campagne anticontraffazione su larga scala, una risposta potrebbe arrivare dalle ultime innovazioni in campo tecnologico – sulla carta in grado di rivoluzionare il comparto tanto dall'essere ormai in voga l'espressione "*agrifood tech*"<sup>24</sup> – in particolare dalla c.d. *blockchain*.

---

<sup>22</sup> Sia consentito sul punto rinviare a S. PETRALIA, *Misure di prevenzione e cooperazione giudiziaria internazionale*, Milano, 2021 (in corso di stampa).

Nello scritto si evidenzia come, per anni, si sia fatto ricorso come strumento principe – e non in modo statisticamente significativo – alla Convenzione di Strasburgo dell'8 novembre 1990 sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato, mentre di recente sia entrato in vigore il Reg. 2018/1805/UE, strumento potenzialmente capace di garantire l'uniforme applicazione delle misure reali in tutta l'Unione europea, pur con tutti i dubbi in ordine al rispetto delle garanzie previste nella materia penale dall'art. 6 della CEDU. Si conclude, per l'effetto, come sia da guardare con favore alla c.d. risoluzione Falcone e al richiamo agli Stati parte a rinvenire nella Convenzione di Palermo dell'ONU contro la criminalità organizzata transazionale del 2000 la base giuridica per un'efficace e universale cooperazione giudiziaria penale in materia.

<sup>23</sup> Si consiglia la lettura di F. CAMILLETI, *Profili giuridici degli istituti della tracciabilità e della rintracciabilità agroalimentare: finalità, limiti di applicazione, modalità di individuazione dei re sponsabili e rapporti con il principio di precauzione*, in *Impresa*, 2007, p. 1220 ss.

<sup>24</sup> Evidenzia in linea generale il carattere progressivamente obsoleto della regolamentazione tradizionale della galassia agroalimentare a fronte delle innovazioni tecnologiche che stanno impattando in modo marcato interi suoi segmenti il volume AIDA-IFLA ASSOCIAZIONE ITALIANA DI DIRITTO ALIMENTARE, ITALIAN FOOD LAW ASSOCIATION (a cura di), *Innovation in Agri-Food Law Between Technology and Comparison*, Padova, 2019.