



Carlo Correra  
Corinna Correra

# La tutela del *made in Italy* alimentare e l'origine territoriale

Carlo Correra  
Corinna Correra

# La tutela del *made in Italy* alimentare e l'origine territoriale

# Indice generale

|                    |    |
|--------------------|----|
| Premessa .....     | 9  |
| Introduzione ..... | 11 |

## **PARTE PRIMA ORIGINE E PROVENIENZA DEI PRODOTTI ALIMENTARI “COMUNI”**

|                                                                                                                                                                                                 |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Capitolo I. L’origine e la provenienza dei prodotti alimentari nel sistema penale italiano: articoli 515 e 517 del Codice Penale. In particolare: il momento consumativo del reato .....</b> | <b>19</b> |
| Paragrafo 1: L’origine e la provenienza dei prodotti alimentari nel sistema penale italiano.....                                                                                                | 19        |
| Paragrafo 2: Il momento consumativo dei reati di cui agli artt. 515 e 517 del Codice Penale.....                                                                                                | 21        |
| Paragrafo 3: Le pene accessorie per i reati di cui agli artt. 515 e 517 del Codice Penale.....                                                                                                  | 30        |
| <b>Capitolo II. L’origine territoriale nell’etichetta dei prodotti alimentari.....</b>                                                                                                          | <b>35</b> |
| Paragrafo 1: Il decreto legislativo n. 109/1992 sull’etichettatura dei prodotti alimentari .....                                                                                                | 35        |
| Paragrafo 2: L’origine territoriale nel nuovo e imminente Reg. UE n. 1169/2011 .....                                                                                                            | 38        |
| Paragrafo 3: L’origine territoriale del prodotto alimentare secondo la legge n. 4 del 3 febbraio 201 .....                                                                                      | 42        |
| Paragrafo 4: L’origine territoriale degli oli vergini d’oliva nella legge n. 9 del 14 gennaio 2013.....                                                                                         | 42        |

## **PARTE SECONDA VALORE DELL’ORIGINE TERRITORIALE PER PRODOTTI DOP E IGP**

|                                                                                                                                           |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Capitolo I. Reg. CE n. 510/2006: l’evocazione illecita (ingannevole) da distinguere dall’evocazione lecita (non ingannevole) .....</b> | <b>49</b> |
| Paragrafo 1: L’origine territoriale tutelata per DOP e IGP .....                                                                          | 49        |
| Paragrafo 2: Il consumatore medio parametro fittizio per misurare l’ingannevolezza dell’evocazione .....                                  | 54        |

|                                                                                                                                                           |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Capitolo II. Articolo 13 del Reg. (CE) n. 510/2006 per la tutela dagli abusi su DOP e IGP: le sanzioni amministrative nel D.L.vo n. 297/2004 .....</b> | <b>63</b> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|

|                                                                                                                                                   |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Capitolo III. Tutela speciale per DOP e IGP nella disciplina del Codice Penale per i reati di frode ai danni dell'economia nazionale .....</b> | <b>67</b> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|

**PARTE TERZA**  
**PRODOTTI ALIMENTARI *MADE IN ITALY*:**  
**OSCILLAZIONI DEL LEGISLATORE**  
**E DELLA GIURISPRUDENZA TRA APERTURA E RIGORE**

|                                                                       |           |
|-----------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Capitolo I. Tutela del “<i>Made in Italy</i>” alimentare .....</b> | <b>73</b> |
|-----------------------------------------------------------------------|-----------|

|                                                                                                                                                            |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Capitolo II. Casi giudiziari in corso .....</b>                                                                                                         | <b>83</b> |
| Paragrafo 1: La controversa storia del triplo concentrato di pomodoro: “italiano” per il Giudice del Riesame, ma “cinese” per il Giudice Monocratico ..... | 83        |
| Paragrafo 2: Il caso della mozzarella per pizza: “italiana” anche se fabbricata con cagliata estera .....                                                  | 85        |
| Paragrafo 3: La Decisione della Commissione UE del 22 aprile 2010 .....                                                                                    | 87        |

|                                                                                        |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Capitolo III. Prodotti “tradizionali” .....</b>                                     | <b>89</b> |
| Paragrafo 1: Prodotti tradizionali regionali in deroga sanitaria ....                  | 89        |
| Paragrafo 2: prodotti tradizionali riconosciuti come STG dal Reg. CE n. 509/2006 ..... | 91        |

**PARTE IV**  
**REATI CONTRO L'ECONOMIA NAZIONALE**

|                                                                 |           |
|-----------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Capitolo I. Le frodi contro le industrie nazionali .....</b> | <b>95</b> |
|-----------------------------------------------------------------|-----------|

**PARTE V**  
**APPENDICE LEGISLATIVA**

|                                                      |     |
|------------------------------------------------------|-----|
| - Codice Penale (estratto) .....                     | 101 |
| - Decreto Legislativo 27 gennaio 1992, n. 109 .....  | 104 |
| - Regolamento (CEE) n. 2913/92 .....                 | 105 |
| - Regolamento (CE) n. 178/2002 .....                 | 106 |
| - Legge 24 dicembre 2003, n. 350 .....               | 107 |
| - Decreto Legislativo 19 novembre 2004, n. 297 ..... | 109 |

|                                       |     |
|---------------------------------------|-----|
| - Regolamento (CE) n. 509/2006 .....  | 115 |
| - Regolamento (CE) n. 510/2006 .....  | 116 |
| - Legge 3 febbraio 2011, n. 4 .....   | 119 |
| - Regolamento (UE) n. 1169/2011 ..... | 121 |

|                                        |            |
|----------------------------------------|------------|
| <b>PARTE VI</b>                        |            |
| <b>GIURISPRUDENZA COMMENTATA .....</b> | <b>127</b> |

**PARTE SECONDA**  
**Valore dell'origine territoriale**  
**per prodotti DOP e IGP**





## Capitolo I

# Reg. CE n. 510/2006: l'evocazione illecita (ingannevole) da distinguere dall'evocazione "lecita" (non ingannevole)

### **PARAGRAFO 1: L'ORIGINE TERRITORIALE TUTELATA PER DOP E IGP**

È innegabile che la *vera svolta*<sup>1</sup> in tema di rilevanza giuridica - ovvero: di valore "*legale*" - dell'origine territoriale di un prodotto alimentare o, meglio, dei suoi ingredienti o materie prime è rappresentata dall'avvento delle **categorie giuridiche della DOP** (Denominazione di Origine Protetta) e della **IGP** (Indicazione Geografica Protetta) disciplinate (dapprima dal Reg. CEE n. 2081 del 1992 e) da ultimo dal **Reg. CE n. 510/2006** del Consiglio del 20 marzo 2006 "*relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari*".

---

<sup>1</sup>in realtà il legislatore nazionale aveva, per così dire, saggiato una forma di tutela del valore merceologico dell'origine territoriale della materia prima di una sostanza alimentare con la legge n. 125 del 10 aprile 1954 con cui vennero introdotte - sia pure limitatamente al solo settore dei formaggi - la categoria giuridica della "denominazione di origine" (relativa ai formaggi prodotti in zone geograficamente delimitate) e quella delle "denominazioni tipiche" (relative a formaggi riconducibili all'intero territorio italiano).

Queste due categorie in effetti costituiscono le antesignane delle successive DOP e IGP introdotte dal legislatore CE con il Regolamento n. 2081/1992, poi sostituito dal Reg. CE n. 510 del 2006.

Invero secondo quest'ultima normativa il riconoscimento come **DOP** (*Denominazione di Origine Protetta*) per la denominazione di vendita di un prodotto alimentare presuppone che ricorrano i requisiti di cui all'art. 2, paragrafo 1, lett. a), del suddetto Regolamento CE, secondo cui:

«Si intende per:

a) *“denominazione di origine”, il nome di una regione, di un luogo determinato o, in casi eccezionali, di un paese che serve a designare un prodotto agricolo o alimentare:*

- *originario di tale regione, di tale luogo determinato o di tale paese,*
- *la cui qualità o le cui caratteristiche sono dovute essenzialmente o esclusivamente a un particolare ambiente geografico, inclusi i fattori naturali e umani, e*
- *la cui produzione, trasformazione e elaborazione avvengono nella zona geografica delimitata;».*

Ugualmente lo stesso art. 2 fornisce la nozione di *“indicazione geografica protetta”* (IGP) nella successiva lett. b), secondo cui:

«Si intende per ...

b) *“indicazione geografica” il nome di una regione, di un luogo determinato o, in casi eccezionali, di un paese che serve a designare un prodotto agricolo o alimentare:*

- *come originario di tale regione, di tale luogo determinato o di tale paese e*
- *del quale una determinata qualità, la reputazione o altre caratteristiche possono essere attribuite a tale origine geografica e*
- *la cui produzione e/o trasformazione e/o elaborazione avvengono nella zona geografica delimitata.»*

Come si vede in entrambi i casi il **richiamo territoriale** è costituito innanzi tutto dal riferimento a una regione ovvero a un luogo o a un Paese determinato:

- **dal cui territorio**, nel caso della **DOP**, **esclusivamente** dipendono le qualità o caratteristiche del prodotto legate - essenzialmente o esclusivamente - *“a un un particolare ambiente geografico, inclusi i fattori naturali e umani e la cui produzione, trasformazione e elaborazione avvengono nella zona geografica delimitata”;*

- laddove nel caso della IGP, fermo restando che, *“una determinata qualità, la reputazione o altre caratteristiche possono essere attribuite a tale origine geografica”*, la produzione e/o trasformazione e/o elaborazione avvengono nella zona geografica delimitata.

È dunque evidente che il legame con il territorio di origine è **assoluto e totalizzante nel caso della DOP**, mentre è presente ma sicuramente **attenuato nel caso della IGP**.

Peraltro è doveroso segnalare che il **paragrafo 3** dello stesso **art. 2** prevede anche una deroga rispetto ai requisiti di cui alla lett. a) del paragrafo 1, equiparando alla DOP *“talune designazioni geografiche”* di prodotti realizzati con materie prime di provenienza più ampia rispetto alla zona di trasformazione purché si rispettino ulteriori condizioni per le quali facciamo rinvio al testo normativo e purché si tratti di *“designazioni geografiche”* già formalmente riconosciute come *“denominazioni d’origine nel paese d’origine anteriormente al 1° maggio 2004”*.

Fatta questa debita premessa sulle nozioni giuridiche di DOP e di IGP e sulla loro valenza come legame del prodotto alimentare (che di quelle denominazioni protette si avvalga) con il territorio, va ricordato come l’enorme successo mercantile di queste due tipologie di alimenti fruitori di tale riconoscimento abbia dato il via anche a prevedibili fenomeni di speculazione, quasi sempre illeciti, sulle loro denominazioni.

Da qui la naturale - quanto condivisibile - reazione sia delle categorie economiche danneggiate dalle frodi sia delle istituzioni chiamate a difendere anche l’interesse del consumatore esposto al rischio di restare vittima di un richiamo ingannevole di quelle DOP e iGP quando riferito ad alimenti in realtà privi dei requisiti di qualità necessari per poterne lecitamente fruire.

Reazione che però, va pur detto, negli ultimi anni ha finito per coinvolgere nel polverone dei frodatori anche aziende che nessuna frode pongono in atto con i loro prodotti di tipo “comune”, pur richiamandosi comunque al prestigio acquisito dai territori in cui si producono alimenti DOP o IGP.

Possiamo anzi ben dire che è ormai **guerra aperta** tra furbastri speculatori da una parte e organi di controllo “integralisti” dall’altra

sul terreno di scontro dell'esaltazione pubblicitaria **dell'origine territoriale** dei prodotti alimentari e ciò sia con riferimento **alle DOP e alle IGP** sia con richiami al ***Made in Italy*** in generale.

**I primi** tentano infatti di sfruttare con tutti mezzi, spesso - ma non sempre - illeciti, il prestigio sul mercato conquistato dai prodotti a denominazione protetta in generale e dall' *italian food* in particolare.

**I secondi** a loro volta contrattaccano con contestazioni e sequestri, non sempre giustificati, per talora opinabili *“evocazioni”* speculative - ritenute ingannevoli per il consumatore - circa l'origine territoriale di prodotti realizzati invece con ingredienti “comuni” e di qualsiasi origine territoriale.

**Sbagliano in realtà sia gli uni sia gli altri:** e sbagliano, in definitiva, ai danni proprio dei consumatori e dell'economia agro-alimentare nazionale.

In questo scontro la soluzione - a nostro giudizio - più corretta va ricercata in quella di **un giusto equilibrio** tra rigorosa tutela delle DOP e IGP da una parte e lecito vantaggio promozionale per chi operi un richiamo non ingannevole al *Made in Italy* dall'altra.

La premessa, scontata, è che certamente non si vogliono, e non si devono, tollerare **né i falsi né le frodi**.

**I falsi, o contraffazioni** che dir si voglia, sono di certo da perseguire - e duramente - perché sono un danno immediato per il singolo prodotto o azienda imitata e un danno, anche in proiezione futura, per l'economia del settore specifico e dell'agro-alimentare italiano in genere.

E naturalmente un danno anche per il consumatore, quello italiano, ma anche quello estero, comunitario o non che sia.

Anzi, a ben riflettere, la vittima più indifesa in questi casi è proprio **il consumatore non italiano**, in quanto è quello meno capace di difendersi da solo: perché poco o niente conoscitore del prodotto contraffatto.

E quindi, tanto per portare il ragionamento alle sue estreme e più coerenti conclusioni, contro il frodatore devono intervenire anche le Autorità di controllo (e sanzionatrici) del Paese estero in cui si vendono - ai consumatori locali - prodotti italiani **DOP/IGP** o ***“Made in Italy”*** fasulli.

## Capitolo III

# I prodotti “tradizionali”

### **PARAGRAFO 1: PRODOTTI TRADIZIONALI REGIONALI IN DEROGA SANITARIA**

A completare il quadro delle produzioni alimentari che possono vantare un significativo legame con l'origine territoriale ovvero un legame degno di riconoscimento da parte del legislatore è doveroso citare i cosiddetti **prodotti “tradizionali”**, come tali dovendosi intendere quei prodotti espressivi di una tradizione produttiva legata a confini territoriali ben precisi e circoscritti, caratterizzata da particolari procedure e dall'uso di attrezzature indispensabili per il peculiare risultato organolettico del prodotto, ma non del tutto compatibili con le generali regole di sicurezza igienica.

Infatti si tratta di una **categoria giuridico/merceologica** sorta proprio a seguito dell'avvento delle Direttive comunitarie degli anni '90 in materia di autocontrollo aziendale per la sicurezza alimentare fondato sui principi del sistema HACCP.

In particolare si è trattato di una **deroga che il legislatore comunitario** ha autorizzato a quello nazionale in base all'art. 7 delle Direttiva CE 93/43 recepita dal legislatore italiano - come è noto - con il **Decreto legislativo n. 155/1997**.

A questo decreto fece seguito il **Decreto legislativo n. 173 del 3 aprile 1998** che - in sede di art. 8 - riconobbe alle Regioni ed alle Province Autonome di Trento e di Bolzano la facoltà di individua-

re con apposito elenco i “*prodotti tradizionali*” del proprio territorio con procedure e metodiche “*di lavorazione, conservazione e stagionatura il cui uso risulta consolidato dal tempo*”, elenco da trasmettere al Ministro per le Politiche Agricole per la successiva pubblicazione con apposito decreto.

Lo stesso art. 8 suddetto prevedeva altresì che il Ministro per la Sanità con apposito decreto - concertato con il Ministro per le Politiche Agricole e con il Ministro dell'Industria, Commercio ed Artigianato - definisse le **deroghe di carattere igienico** riguardanti appunto i *prodotti tradizionali* come sopra individuati.

In pratica si è trattato di ritagliare un regime di “calcolata flessibilità” nell'applicazione delle regole di sicurezza igienica dettate dalle Direttive CE degli anni '90 (e poi dai Regolamenti del “pacchetto igiene” del 2004) in relazione a delle peculiari produzioni agroalimentari che richiedevano ambienti o strumentazioni particolari (si pensi alla stagionatura in grotta per alcuni formaggi ed all'uso di attrezzature in legno ovvero di materiale di non agevole sanificazione) da cui si reputa derivino le particolari caratteristiche qualitative dei prodotti medesimi.

Questo scenario normativo è stato poi ulteriormente complicato dall'art. 10 della legge 21 dicembre 1999, n. 526 (cosiddetta “legge comunitaria” 1999) che in sede di comma 7 riprende la nozione di *prodotti alimentari tradizionali*, però paradossalmente per individuare una categoria distinta e parallela rispetto alla preesistente categoria di “prodotti tradizionali” individuata dall'art. 8 del Decreto legislativo n. 173/1998.

Uno sdoppiamento in realtà incomprensibile e, a nostro giudizio, di scarso significato pratico dal momento che per entrambe le categorie si prevede appunto la possibilità di derogare a quelle regole generali sulla garanzia igienica delle produzioni alimentari comuni senza che ne venga compromesso il valore primario della salute pubblica.

Quello che ci preme in questa sede puntualizzare è la valenza esclusivamente “sanitaria” di questa categoria di *prodotti agroalimentari tradizionali* ovvero va sottolineato che trattasi di una categoria significativa solo al fine di consentire deroghe alle regole di sicurezza igienica.

Invece nessuna particolare tutela può essere accordata alla denominazione di vendita di questi prodotti se non quella generale prevista dall'art. 4 del Decreto legislativo n. 109/1992 che vincola, in assenza di denominazioni imposte *ex lege*, la denominazione di vendita di un prodotto alimentare al “*nome consacrato da usi e consuetudini*”.

Ragion per cui in caso di abusi di tali denominazioni per prodotti alimentari tradizionali dovrà essere contestata la violazione del suddetto art. 4 sanzionata come illecito amministrativo dall'art. 18 dello stesso Decreto legislativo n. 109/1992

## **PARAGRAFO 2: PRODOTTI TRADIZIONALI RICONOSCIUTI COME STG AI SENSI DEL REG. CE N. 509/2006**

Una particolare categoria di *prodotti alimentari tradizionali* è quella individuata e tutelata dal Legislatore comunitario con il Reg. (CE) n. 509/2006 del Consiglio del 20 marzo 2006 e riassunta nel riconoscimento della sigla STG ovvero “*specialità tradizionale garantita*”.

In pratica si tratta di prodotti alimentari che - secondo le definizioni desumibili dall'art. 2 del detto Regolamento - possono essere ricondotti a questa definizione:

### **“Art. 2. Definizioni**

.....

c) «*specialità tradizionale garantita*», prodotto agricolo o alimentare tradizionale la cui specificità è riconosciuta dalla Comunità attraverso la registrazione in conformità del presente regolamento”.

Dall'esame dell'art. 4 dello stesso Regolamento, intitolato ai “*Requisiti relativi ai prodotti e ai nomi*”, possiamo individuare come fulcro del prodotto che si voglia tutelare con la sigla STG la circostanza secondo cui il prodotto alimentare sia stato “*ottenuto utilizzando materie prime tradizionali oppure essere caratterizzato da una composizione tradizionale o aver subito un metodo di produzione e/o di trasformazione che rispecchia il tipo tradizionale di produzione e/o di trasformazione*” (paragrafo 1).

A questo punto è necessario risalire alle “*definizioni*” di cui -

sempre in sede dell'art. 2 sopra ricordato - viene puntualizzata la nozione di “ *tradizionale* ” nei seguenti termini:

“*b) «tradizionale», un uso sul mercato comunitario attestato da un periodo di tempo che denoti un passaggio generazionale; questo periodo di tempo dovrebbe essere quello generalmente attribuito a una generazione umana, cioè almeno 25 anni*”.

Come si vede non vi è finora in questa nozione giuridica di “*prodotto tradizionale*” - di cui al Reg. (CE) n. 509/2006 - **nessun riferimento** all'elemento “*territoriale*”, ma c'è di più: la seconda parte del paragrafo 1 dell'art. 4 già sopra riportato **esclude** espressamente **il legame territoriale** dal riconoscimento della STG nei seguenti termini:

“**Art. 4**

*1. ... non è consentita la registrazione di un prodotto agricolo o alimentare la cui specificità risieda nella provenienza o nell'origine geografica. L'utilizzazione di termini geografici è autorizzata fermo restando quanto stabilito nell'articolo 5, paragrafo 1*”

Dunque siamo al cospetto di una valenza della “*tradizione*” che - volutamente - il Regolamento in questione stacca dall'elemento “*territoriale*” e, a nostro giudizio, una tale pregiudiziale è anche agevolmente spiegabile ove si consideri che siamo al cospetto di una categoria giuridica - quella della “*Specialità tradizionale garantita*” - che non deve essere confusa con le altre due categorie giuridiche, fondate invece proprio sul presupposto della territorialità, considerate e tutelate dal coevo Regolamento (CE) n. 510/2006 ovvero la categoria della DOP e quella della IGP.