



CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA

Modifiche al codice penale, al testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale e altre disposizioni in materia di contrasto della contraffazione e del contrabbando, di tracciabilità e di etichettatura, nonché delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle leggi in materia di tutela dei prodotti nazionali e l'istituzione del marchio

"100% Made in Italy"

AC1011

CAMERA DEI DEPUTATI

Il Commissione Giustizia

Roma, 16 aprile 2019

Premessa

Confcommercio – Imprese per l'Italia manifesta il proprio apprezzamento per la scelta di codesta Commissione di raccogliere il punto di vista delle imprese del terziario in merito al disegno di legge recante *“Modifiche al codice penale, al testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, e altre disposizioni in materia di contrasto della contraffazione e del contrabbando, di tracciabilità e di etichettatura, nonché delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle leggi in materia di tutela dei prodotti nazionali e l'istituzione del marchio « 100% Made in Italy »”* (AC 1011).

La Confederazione, già nel 2014 aveva partecipato ad un'audizione, nell'ambito dei lavori della Commissione Parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo, in occasione della quale aveva avuto modo di illustrare l'impatto che la contraffazione e l'abusivismo commerciale hanno sulla vita economica delle imprese in termini di perdita di fatturato e di costi diretti riferibili alla criminalità.

Da diversi anni, inoltre, Confcommercio sta promuovendo e portando avanti iniziative per richiamare l'attenzione delle istituzioni e dei cittadini sul fenomeno dell'abusivismo e della contraffazione. L'esigenza di contrastare tali forme di illegalità è, infatti, molto sentita dal sistema delle imprese rappresentate che si scontra quotidianamente con un fenomeno diffuso e radicato, il cui disvalore non viene percepito sino in fondo dalla collettività e che, pertanto, risulta estremamente difficile da contrastare. A tal fine, pertanto, sono state portate avanti anche collaborazioni con le Istituzioni e le Forze dell'Ordine volte a favorire la sensibilizzazione e l'informazione di imprese e consumatori.

Simili iniziative risultano tuttavia insufficienti se non accompagnate dalla corretta definizione di un quadro normativo puntuale ed adeguato, corredato da un sistema sanzionatorio efficace, così come evidenziato da Confcommercio presso tutte le sedi istituzionali in cui nel tempo è stata chiamata ad esprimersi.

Si tratta di linee d'azione che il legislatore dovrebbe essere chiamato a seguire ai fini dell'adozione di quelle misure che sono ormai pacificamente riconosciute come necessarie a garantire l'effettiva attuazione del quadro normativo in materia di lotta alla contraffazione e che costituiscono il frutto dei lavori di diversi tavoli tematici e commissioni istituzionali (Alto commissario per la lotta alla contraffazione, UIBM-MISE, CNAC, Commissione presso il ministero della Giustizia, Commissione Parlamentare di inchiesta).

Confcommercio, pertanto, pur concordando in linea generale con la necessità di una ridefinizione della disciplina penalistica in materia di contraffazione, ritiene fondamentale l'elaborazione di un testo che possa essere il più chiaro possibile, al fine di non lasciare aree di incertezza e di assicurarne una facile attuazione, contemperando l'azione repressiva con l'esigenza di scongiurare il rischio che un operatore economico vittima di frode possa a sua volta essere incriminato per reati di contraffazione.

Più complessa risulta invece la valutazione relativamente alle disposizioni in materia di tracciabilità e tutela dei prodotti nazionali, rispetto alle quali, oltre alle note problematiche di compatibilità con il quadro normativo europeo, Confcommercio auspica un'attenta riflessione anche in relazione alle effettive esigenze del sistema economico italiano, tale da considerare gli interessi di tutte le categorie, ivi compresa la distribuzione.

Di seguito si rappresentano alcune osservazioni inerenti il testo del provvedimento.

1. Le finalità dell'intervento

Il comma 2, dell'art. 1, definisce l'ambito di applicazione delle disposizioni del provvedimento, disponendo che esse si applicano ai marchi aziendali collettivi, alle denominazioni, alle indicazioni e alle etichettature previste dalla normativa nazionale o regionale vigente, destinati al consumatore sulla sicurezza dei prodotti, ai sensi del codice di consumo Dlgs n. 206 del 2005.

Sul punto Confcommercio evidenzia anzitutto la necessità di un adeguato coordinamento delle disposizioni con la disciplina di derivazione europea della materia, ed in particolare con il decreto legislativo 20 febbraio 2019, n. 15, che ha dato attuazione alla direttiva (UE) 2015/2436 in materia di marchi d'impresa nonché per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2015/2424 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2015, recante modifica al regolamento sul marchio comunitario, pubblicato lo scorso 8 marzo sulla Gazzetta Ufficiale n. 57.

Più in generale, i principali capisaldi attorno cui è articolata la presente proposta di legge sono:

- gli artt. da 3 a 12, nel modificare il codice penale ed il codice di procedura penale, prevedono la ricollocazione di talune fattispecie di reato ed un generale inasprimento delle pene sia detentive che pecuniarie;
- vengono previste specifiche circostanze aggravanti per i delitti commessi tramite il web;

- la previsione, all'art. 15, di un particolare sistema di tracciabilità dei prodotti che consenta di fornire informazioni relative a tutte le fasi di produzione e di lavorazione dei prodotti stessi;
- l'introduzione di misure volte a tutelare i prodotti nazionali e l'istituzione del marchio «100% Made in Italy».

2. Rivisitazione delle fattispecie penali in materia di contraffazione

Le modifiche maggiormente rilevanti nella struttura codicistica riguardano gli artt. 3 e 4 della proposta in esame che modificano l'attuale formulazione degli artt. 473 e 474 del c.p., così come introdotti dall'art. 15 della L. 99/2009, più precisamente:

- **l'art. 3** modifica l'art. 473 c.p. (contraffazione, alterazione o uso di marchi o segni distintivi ovvero di brevetti, modelli e disegni) intervenendo sulla **rubrica** ricomprendendo anche la tutela di denominazioni di origine di prodotti agroalimentari e la possibilità di realizzare il delitto tramite web ed elimina ogni riferimento al reato relativo alla falsificazione di brevetti, disegni o modelli industriali. La falsificazione di marchi o segni distintivi dei prodotti industriali prevista dal comma 1, è integrata sia dal punto di vista delle condotte, aggiungendo alla contraffazione, all'alterazione e all'uso anche l'imitazione, l'usurpazione e l'evocazione dei marchi. L'obiettivo del legislatore è quello di superare la riforma del 2009 riconducendo all'art. 473 c.p. espressamente anche la tutela delle indicazioni geografiche. È previsto un aumento di pena (detentiva e pecuniaria) sia per il reato di prodotti industriali e delle denominazioni tipiche dei prodotti agroalimentari prevista al comma 1 che, per la falsificazione di brevetti, disegni o modelli industriali, al comma 2. Aggravante in caso di reato commesso via web;
- **L'art. 4** modifica l'art. 474 c.p. (introduzione nello stato e commercio di prodotti con segni falsi anche tramite il web) riconducendo in un unico comma le fattispecie di introduzione nello stato di prodotti industriali contraffatti e di commercializzazione degli stessi, prevedendo un'unica pena più severa rispetto alla precedente, specificando che la fattispecie di vendita ricorre indipendentemente dall'effettiva immissione in consumo. Tali fattispecie sono relative anche alle contraffazioni di indicazioni geografiche o di denominazione di origine dei prodotti agroalimentari. Aggravante se il reato è commesso via web;

Le suddette modifiche al codice penale apportate dalla proposta di legge in esame comportano, pertanto, un sostanziale inasprimento delle pene nonché la previsione di una specifica aggravante in caso di fatti commessi tramite l'utilizzo del web.

Al riguardo occorre tuttavia osservare che, nonostante il quadro normativo penale possa ormai considerarsi abbastanza completo a seguito degli ultimi interventi del legislatore, poiché nella prassi continuano ad emergere problemi operativi e difetti di coordinamento che penalizzano il principio di certezza del diritto e la corretta applicazione delle pene, ai fini di una corretta valutazione delle predette disposizioni occorre affrontare anche il problema, ampiamente dibattuto anche in ambito dottrinario e giurisprudenziale, relativo alla corretta collocazione sistematica di tali reati ed alla configurazione degli stessi come reati a dolo generico o specifico.

In particolare, si rileva come il sistema attualmente vigente sia costituito da norme penali che tutelano beni giuridici quali la fede pubblica, l'economia nazionale, l'ordine economico, di cui è difficile fornire la prova della violazione e che svuotano di fatto l'operatività della protezione giuridica che sarebbe lecito aspettarsi.

La Cassazione, infatti, in linea con gli oggetti tutelati dalle norme penali indicate, tende a considerare i reati consumati nel solo caso in cui le operazioni illecite poste in essere siano idonee ad ingannare i terzi (nonostante le più recenti pronunce segnino un'evoluzione interpretativa). Ai fini della configurazione della fattispecie di reato, infatti, l'errore deve vertere sull'origine e sulla provenienza e deve essere tale da trarre in inganno e provocare la confusione tra prodotto originale e quello contraffatto.

Inoltre la richiamata L. 99/2009, novellando l'art. 474 del codice penale, ha configurato la relativa fattispecie come reato a **dolo specifico** (così come per l'art. 517-ter, comma 2), elemento soggettivo che, da un punto di vista processuale, risulta decisamente più difficile da dimostrare.

Prima della riforma del 2009, infatti, l'elemento soggettivo richiesto dalla predetta norma era costituito dal dolo generico ai fini della cui integrazione era pertanto richiesta all'agente soltanto la coscienza e volontà di detenere le cose contraffatte destinate alla vendita e, quindi, la consapevolezza della contraffazione del marchio altrui.

Oggi invece, a giudizio della Cassazione, *“nel delitto di detenzione per la vendita di prodotti industriali con marchi o altri segni distintivi, nazionali o esteri, contraffatti o alterati (art. 474), l'elemento soggettivo è costituito dal dolo specifico, atteso che la destinazione del prodotto alla vendita rappresenta la finalità che caratterizza la condotta di detenzione e non soltanto la connotazione oggettiva della stessa, rispondendo all'esigenza di selezionare i fatti ritenuti effettivamente offensivi del bene giuridico a fronte di una significativa anticipazione della sua tutela”* (Cass. n. 18641/2017)

Pertanto, in linea con quanto già affermato nella precedente audizione del 2014, Confcommercio invita la Commissione a valutare l'opportunità di riconsiderare anche la collocazione sistematica dei suddetti reati (attualmente inquadrati nell'ambito del Capo II del Codice penale relativo ai delitti contro la fede pubblica) inserendoli nel capo relativo

ai reati contro il patrimonio ed al contempo a ridefinire gli stessi come reati a dolo generico.

La collocazione fra i reati contro il patrimonio porterebbe inoltre a riconoscere un interesse diretto del soggetto privato danneggiato che potrebbe esercitare un'attività di stimolo ed impulso del procedimento, ad esempio opponendosi ad un'eventuale richiesta di archiviazione ovvero facendo valere nel giudizio penale pretese risarcitorie di natura civilistica, costituendosi parte civile.

In generale, Confcommercio condivide l'intento del legislatore di rendere più facilmente individuabili le fattispecie penali relative alla tutela delle indicazioni geografiche o di origine dei prodotti agroalimentari, tuttavia ritiene che un simile inasprimento dell'impianto sanzionatorio non sia l'unico strumento per combattere la repressione delle condotte illecite sopra illustrate.

A tal fine, infatti, risulta fondamentale un maggior controllo sul territorio da parte delle amministrazioni locali e delle Forze dell'Ordine preposte al rispetto delle disposizioni di legge. Il problema principale, a prescindere dall'entità delle pene inflitte, è infatti costituito dalla necessità di intensificare i controlli e rafforzare l'attività repressiva da parte delle autorità competenti al fine di garantire che le condotte illecite vengano effettivamente individuate e sanzionate, evitando pertanto che le misure normative restino lettera morta.

Inoltre, come già evidenziato in passato, appare auspicabile l'avvio di un percorso di rivisitazione del quadro normativo procedurale (art. 260 c.p.p.) che, seguendo le indicazioni della più recente dottrina, consenta alle autorità competenti di provvedere senza ritardo alla distruzione della merce di cui sia stata accertata la contraffazione senza attendere i tempi lunghi della definizione del processo penale, nel pieno rispetto dei diritti della difesa.

Nella prassi operativa, infatti, la gestione del procedimento di distruzione delle merci sequestrate o confiscate, attualmente, presenta una serie di problematiche, anche di carattere meramente pratico, che, di fatto, impediscono la piena attuazione delle relative previsioni: si pensi, ad esempio, alle difficoltà legate alla necessità di individuare appositi locali idonei allo stoccaggio delle merci contraffatte ovvero ai problemi conseguenti alla nomina di custodi giudiziari degli stessi proprietari dei magazzini contenenti le merci contraffatte o alterate.

3. Ulteriori fattispecie penali e reati commessi tramite web

In relazione alle problematiche della contraffazione veicolata tramite il web occorre preliminarmente rilevare, in via generale, che le difficoltà connesse al carattere

immateriale e sovranazionale della rete rendono difficile una risposta efficace della magistratura nazionale nei confronti della pirateria on line e della contraffazione via internet.

Posta quindi l'evidenza della **necessità di concertare azioni e risposte al fenomeno a livello sovranazionale**, Confcommercio ritiene ugualmente doveroso ribadire quanto già affermato in passato in relazione alla necessità di valutare adeguatamente i dispositivi e i meccanismi della rete web, identificando i vari attori della filiera, le attività che svolgono e le analogie con il mondo fisico, già normato da tempo, al fine di individuare le precise responsabilità di chi "diffonde" merce contraffatta via internet e, quindi, delle azioni da intraprendere e delle sanzioni da comminare.

Tanto premesso, Confcommercio accoglie positivamente e condivide le proposte finalizzate ad introdurre in tutte le fattispecie modificate specifiche circostanze aggravanti in caso di contraffazione via internet alla luce della particolare insidiosità del mezzo utilizzato, che spesso garantisce l'anonimato o comunque impedisce di risalire agli autori della condotta delittuosa, considerata anche la crescente rilevanza dei volumi delle vendite on-line che rendono indifferibile l'esigenza di prevedere strumenti più incisivi per il contrasto alla vendita di prodotti contraffatti tramite web.

In tal senso, oltre alle modifiche proposte in relazione agli articoli illustrati nel paragrafo precedente (artt. 3 e 4 che modificano, rispettivamente, gli artt. 473 e 474 c.p.), può leggersi l'art. 7 della proposta che interviene sull'articolo 515 del codice penale concernente il delitto di frode nell'esercizio del commercio, punibile a titolo di dolo generico, con la conseguenza che ai fini della configurazione del reato è sufficiente che l'agente abbia la consapevolezza di mettere in vendita un prodotto diverso da quello pattuito.

Al riguardo, si rileva che l'art. 7 della proposta di legge mantiene sostanzialmente l'impostazione normativa attualmente vigente continuando a configurarsi come delitto a dolo generico, prevedendo tuttavia modifiche che dispongono:

- un particolare inasprimento delle pene che contempla la reclusione fino a cinque anni in alternativa alla multa fino a euro 20.000;
- una nuova fattispecie di frode nell'esercizio del commercio anche tramite web, nel qual caso la pena viene aumentata di un terzo.

Modifiche analoghe sono proposte anche in relazione ai successivi articoli 8 e 9 della proposta in oggetto che riguardano, rispettivamente, gli articoli 517 e 517-ter del codice penale.

In particolare, l'articolo 8 della proposta modifica l'articolo 517 del codice penale punendo chiunque pone in vendita o mette altrimenti in circolazione, opere di ingegno o prodotti industriali, con nomi marchi o altri segni distintivi nazionali o esteri, atti a indurre in inganno il compratore sull'origine, provenienza o qualità dell'opera o del prodotto.

Anche in questo caso la modifica proposta amplia il campo di applicazione della fattispecie, che viene esteso ai mercati internazionali, e prevede opportunamente un'aggravante specifica nel caso di fatti commessi tramite l'utilizzo del web, ad oggi non contemplata dalla norma penale, ferma restando la condivisibile interpretazione giurisprudenziale che considera tale reato punibile a titolo di dolo generico, essendo pertanto sufficiente la consapevolezza e la volontà dell'esposizione in vendita o della messa in circolazione con segni mendaci.

Infine, l'articolo 9 della proposta di legge in esame modifica anche l'articolo 517 *ter* del codice penale (che a sua volta si applica in tutti i casi in cui ricorrono i reati più gravi degli articoli 473 e 474 del codice penale) che sanziona chiunque fabbrica o adopera industrialmente oggetti o altri beni realizzati usurpando un titolo di quantità industriale o chiunque li detiene per la vendita al fine di trarne profitto.

La proposta di modifica prevede che tutte le fattispecie siano procedibili d'ufficio oltre ad un inasprimento delle pene ed un'aggravante nel caso in cui i fatti siano commessi tramite l'utilizzo del web, in linea con le precedenti disposizioni rispetto alle quali se ne condivide la valutazione.

4. Contrabbando di tabacchi (inasprimento pene ex art. 291 bis, ter e quater D.P.R. 43/1973)

La proposta di modifica dell'articolo **291-bis** del D.P.R. 43/1973 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale) prevede un inasprimento delle sanzioni previste per il contrabbando di tabacchi in entrambe le due ipotesi ivi contemplate, qualora il quantitativo sia, rispettivamente, sopra i 10 kg e fino a 10 kg.

In entrambi i casi, la sanzione amministrativa pecuniaria, attualmente consistente in una multa di 5 euro per ogni grammo di prodotto, viene elevata fino a 5.000 euro per grammo, con l'ulteriore previsione di un aumento anche della pena detentiva (i cui limiti edittali, 2-5 anni di reclusione, vengono elevati fino a 3-6 anni) per il caso di quantitativo superiore ai 10 kg.

Un simile inasprimento del regime sanzionatorio appare più critico per la fattispecie fino a 10 kg, in cui la multa passerebbe da un minimo di 500 euro (e conseguentemente con

un massimo di 49.950 euro che corrisponde a 5 euro moltiplicato per 9.999 grammi) ad un minimo di 500.000 euro (che nel massimo finirebbe per raggiungere l'esorbitante cifra di 49.995.000 euro pari a 5.000 euro x 9.999 grammi)!

Al riguardo, Confcommercio ritiene che una siffatta previsione, al di là di ogni altra considerazione, produca un effetto abnorme sul piano sanzionatorio e, per quanto se ne possa condividere la finalità ultima, la relativa applicazione finirebbe per essere oggetto di inevitabili eccezioni di legittimità.

Con riferimento alla fattispecie fino a 10 kg, punibile con la sola multa, si evidenzia inoltre che occorre tenere in adeguata considerazione l'intervenuta depenalizzazione della stessa a seguito del d.lgs. 8/2016, che all'art. 1, comma 6, dispone, in caso di violazioni per le quali è prevista la sola pena della multa (previste dall'art. 1, comma 1, dello stesso d.lgs. 8/2016), che *"la somma dovuta è pari all'ammontare della multa o dell'ammenda, ma non può, in ogni caso, essere inferiore a euro 5.000 nè superiore a euro 50.000"*.

La conseguenza paradossale della modifica proposta dalle disposizioni in esame consisterebbe nella circostanza che la sanzione amministrativa, in caso di contrabbando di un quantitativo tabacco al di sopra di 10 grammi (circa mezzo pacchetto di sigarette), ma non superiore a 10 kg, sarebbe sempre e comunque pari a 50.000 euro.

Per quanto si tratti di una cifra molto al di sotto della abnorme cifra di 500.000 euro oggetto della proposta di modifica, Confcommercio ritiene che la stessa risulti comunque eccessivamente sproporzionata rispetto ad una fattispecie che di fatto viene privata di ogni reale gradualità.

In alternativa, considerata anche la notevole diffusione di illeciti relativi a quantitativi sotto i 10 Kg che di fatto rimangono spesso impuniti poiché in relazione agli stessi, attualmente, vengono comminate sanzioni amministrative quasi mai pagate dai responsabili (quand'anche individuati), Confcommercio ritiene utile rivisitare l'intero impianto sanzionatorio applicabile individuando tre diversi livelli di responsabilità da graduare, ad esempio, secondo lo schema di seguito prospettato:

- a) Sopra i 10 Kg: fattispecie di reato con reclusione da 3 a 6 anni e multa proporzionata ai grammi, ad esempio 10 euro per grammo.
- b) Tra 1 e 10 kg: fattispecie di reato con reclusione da 1 a 2 anni e multa proporzionata ai grammi, ad esempio 10 euro per grammo.
- c) Fino a 1 kg: fattispecie depenalizzata con sanzione amministrativa proporzionata ai grammi, ad esempio 10 euro al grammo, e comunque con un minimo pari a 1000 euro.

Una siffatta ripartizione dei meccanismi sanzionatori applicabili alla fattispecie in esame, oltre che proporzionata all'effettiva entità della violazione, appare per le violazioni più diffuse (quelle tra 1 e 10 chilogrammi) maggiormente rispondente all'esigenze del caso in quanto ricondurrebbe la più generale condotta illecita di contrabbando nell'ambito penale, riducendo al contempo l'effetto dell'intervenuta depenalizzazione esclusivamente alle condotte di gravità minore (fino a 1 chilogrammo).

Confcommercio auspica infine che, soprattutto per quest'ultima ipotesi depenalizzata (**fino a 1 Kg**), considerato il proliferare incontrollato di punti vendita di tabacco illecito in alcune città, addirittura con il coinvolgimento di minori nella veste di venditori abusivi per conto terzi, possano essere previste a carico dei responsabili misure personali rientranti in quelle già previste per la tutela della sicurezza e del decoro urbano quali, ad esempio, ordine di allontanamento (c.d. DASPO urbano) a seguito di estensione alla fattispecie in esame delle previsioni di cui al decreto legge n. 14/2017 e successive modifiche ed integrazioni.

Per quanto riguarda le modifiche all'art. **291 ter D.P.R. 43/1973**, anche in questo caso è previsto un inasprimento delle pene applicabili ai casi di **contrabbando aggravato**, nello specifico con multa che passa dai circa 25 euro a grammo attuali, con reclusione da 3 a 7 anni, ai possibili 30.000 euro al grammo e reclusione da 10 a 15 anni.

Anche in questo caso siamo di fronte ad un notevole aumento delle pene, cui si accompagna la previsione di un'ulteriore circostanza aggravante prevista per i casi in cui il contrabbando è compiuto con il supporto del web o altri supporti tecnologici.

Analogo discorso per il contrabbando **in forma associativa (291-quater D.P.R. 43/1973)** nel qual caso la pena per chi partecipa passerebbe dagli attuali 1 -6 anni ai possibili 3-7 anni; ulteriori aumenti di pena per i casi in cui siano utilizzati mezzi di trasporto alterati (da 5-15 anni a 10-20 anni) e ove siano utilizzate modalità societarie e finanziarie a rischio riciclaggio (da 4-10 anni a 8-15 anni).

In linea di principio, sia sulle proposte di modifica all'art. 291 ter che all'art. 291 quater, al di là della specifica quantificazione delle pene applicabili (siano esse pecuniarie che detentive), si può condividere la volontà di adottare un regime sanzionatorio di maggiore severità rispetto alle condotte descritte in quanto caratterizzate da notevole pericolosità sociale.

Per quanto riguarda invece l'**art. 2 della legge n. 92 del 2001**, relativa alla repressione del contrabbando di tabacchi lavorati, ai sensi del quale l'autore del reato di contrabbando, nella fattispecie fino a 10 Kg (oggi oggetto di sanzione amministrativa, come già sopra riportato), può estinguere il reato stesso con il pagamento di una multa pari ad 1/10 della multa applicabile (con una somma minima, oggi, pari a 250 euro), la proposta di modifica

è finalizzata alla previsione di termini di pagamento ancor più ridotti (non più 30 giorni ma 15 per i pagamenti diretti; non più 60 giorni ma 30 per i pagamenti differiti).

Tale previsione, oltre ad alcune perplessità in merito alla sua effettiva applicazione, nella misura in cui si riferisce ad una fattispecie depenalizzata, necessiterebbe comunque di essere adeguatamente raccordata con le disposizioni di cui al richiamato art. 291-bis comma 2, considerato l'impatto che avrebbero le nuove sanzioni proposte, siano esse nella forma della multa che di sanzione amministrativa.

Per quel che concerne, infine, la prospettata modifica dell'articolo 6 del D.L. n. 417/1991, si evidenzia che, come evidenziato anche dagli Uffici tecnici nelle schede di lettura, in attuazione di quanto previsto dalla direttiva 40/2014 sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati, al momento risulta in corso l'adozione del sistema di tracciabilità e rintracciabilità dei prodotti del tabacco circostanza che suggerisce l'opportunità di un adeguato coordinamento.

5. Obbligo di tracciabilità e di etichettatura

L'art. 15 della proposta di legge in esame individua un sistema di tracciabilità dei prodotti in commercio che evidenzia tutte le fasi di produzione e di lavorazione dei prodotti stessi.

In particolare, la norma prevede che tutti i beni immessi in commercio nel territorio nazionale siano obbligatoriamente dotati di un sistema di tracciabilità documentale tramite l'inserimento di un codice di risposta rapida (QR) che consenta al consumatore e alle autorità di conoscere alcune indicazioni precise.

Più specificamente, tale sistema è finalizzato a rendere conoscibile il luogo di origine dei componenti o degli ingredienti dei beni o prodotti, il luogo e le varie fasi di produzione e di lavorazione dei prodotti stessi e, più in generale, l'intera filiera del percorso fino ai luoghi di vendita.

Il comma 2 del medesimo articolo in esame prevede, invece, che nelle etichette dei beni e dei prodotti immessi in commercio debba essere riportata anche la dicitura: *“Questo bene è stato prodotto e lavorato senza ricorrere il lavoro minorile e nel pieno diritto dei diritti umani e dei lavoratori”*.

Nel caso in cui le componenti e gli ingredienti dei prodotti siano originari di Stati non membri dell'Unione europea, ovvero le cui fasi di produzione e lavorazione siano avvenute in tali stati, l'articolo dispone che le etichette di tali beni e prodotti debbano

riportare anche la seguente indicazione *“Bene prodotto in uno Stato non membro dell’Unione europea”*.

Al riguardo, Confcommercio manifesta forti prelessità rispetto alla scelta legislativa di configurare un simile sistema di tracciabilità come obbligatorio, prevedendo altresì (ai commi 4, 5 e 6 dell’articolo in esame) che, nel caso in cui i prodotti siano privi del codice di risposta rapida (QR) o siano carenti delle indicazioni richieste, vengano addirittura applicate le sanzioni penali di cui all’articolo 474-ter (come sostituito dall’articolo 5 della proposta di legge) consistenti nella pena della reclusione da quattro a dieci anni e in una multa da euro 40.0000 ad euro 200.000.

La gravità e l’entità di tali sanzioni - che si riferiscono infatti ad una fattispecie aggravata dei delitti di contraffazione di cui agli articoli 473 e 474 del codice penale, applicabile qualora tali reati siano commessi in modo sistematico o attraverso attività organizzate – appare evidentemente eccessiva e sproporzionata rispetto alle predette violazioni di un simile sistema di tracciabilità.

Confcommercio ritiene infatti decisamente preferibile che l’utilizzo del codice di risposta rapida sia previsto come un sistema di etichettatura la cui adozione avvenga su base meramente volontaria, in quanto un sistema obbligatorio come quello previsto, a prescindere dalle evidenziate criticità relative all’impianto sanzionatorio, risulterebbe eccessivamente oneroso per la maggior parte delle imprese, in particolare quelle di minor dimensione e capacità economico-finanziaria, che si troverebbero a dover sostenere ingenti costi di compliance.

Il ricorso ad un simile sistema QR obbligatorio per informare i consumatori e le autorità appare altresì sproporzionato rispetto alla finalità perseguita, se si considera che il sistema normativo attuale consente già una corretta informazione del consumatore.

A tali considerazioni, deve aggiungersi inoltre la questione, tutt’altro che secondaria, della compatibilità delle disposizioni in esame con il quadro normativo europeo, ancor più alla luce della circostanza che l’obbligo di etichettatura e tracciabilità si applicherebbe a tutte le categorie merceologie, dal settore tessile a quello agroalimentare in quanto tutti i beni immessi in commercio nel territorio nazionale sono soggetti alle indicazioni previste dal presente articolo.

Pertanto, le disposizioni in esame si dovrebbero applicare non soltanto ai beni e prodotti originari degli Stati extra UE ma anche quelli membri dell’Unione europea, in evidente contrasto con il principio di libera circolazione delle merci che la giurisprudenza della Corte di giustizia UE che, in linea di massima, ha sempre ritenuto incompatibile con normative nazionali in materia di indicazioni obbligatorie sull’origine dei prodotti.

Inoltre, ai fini di una completa valutazione dei profili di compatibilità della proposta in relazione al quadro europeo, occorre considerare anche la nozione di origine del prodotto contenuta nel codice doganale dell'Unione che considera originarie del Paese o del territorio le merci che hanno subito l'ultima trasformazione sostanziale o lavorazione sostanziale che si è conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo o abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione.

A tali considerazioni deve aggiungersi anche il principio del c.d. "*mutuo riconoscimento*", secondo il quale ogni Stato membro è tenuto ad accettare i prodotti legalmente fabbricati o commercializzati in qualsiasi altro Paese comunitario, anche se tali prodotti rispondono a prescrizioni tecniche parzialmente diverse da quelle imposte dalle regolamentazioni dello Stato importatore.

In Italia, un esempio lampante di normativa contrastante con i suddetti principi europei, che ha costituito un tentativo (fallito) di introdurre una forma di indicazione obbligatoria dell'origine del prodotto, è rappresentato dalla nota vicenda della **legge cd. Reguzzoni** (legge n. 55/2010) sulla commercializzazione di **prodotti tessili, della pelletteria e calzaturieri**, finalizzata a tutelare la produzione italiana nei settori in questione, che a seguito del parere contrario della Commissione europea, non è mai stata applicata.

Tanto premesso, si rileva che anche il sistema di tracciabilità in oggetto sembrerebbe rientrare nel novero delle regolamentazioni tecniche nazionali soggette all'obbligo di notifica alla Commissione europea in base alla direttiva 2015/1535 e che, pertanto, difficilmente un eventuale nuovo tentativo del legislatore italiano riuscirebbe a superare il vaglio delle istituzioni europee.

Al riguardo, tuttavia, occorre rilevare che sono molteplici le normative europee che individuano specifici elementi di tracciabilità dei prodotti e individuano differenti modalità di etichettatura.

Ad esempio, per quanto concerne il settore agroalimentare, vige il principio secondo cui l'indicazione di origine o di provenienza è obbligatoria solo se la relativa omissione possa indurre in errore il consumatore circa la provenienza e l'origine reale del prodotto (art. 26, par. 3 del Reg. 1169 del 2011_-reg. esecuzione 775 del 2018).

Alla luce di tali considerazioni, un sistema di tracciabilità ed etichettatura come quello configurato dalla norma in esame, se applicato su base volontaria, come auspicato da Confcommercio, appare maggiormente compatibile con il richiamato quadro europeo oltre che più idoneo a contemperare l'esigenza di tutela dei prodotti italiani e di informazione dei consumatori con la necessità di non gravare oltremodo le imprese di ulteriori oneri e costi nei casi in cui non siano in grado di sostenerli.

6. Tutela dei prodotti nazionali e istituzione del marchio «100% Made in Italy»

L'articolo 16, comma 2, lettera d della proposta di legge prevede l'istituzione del marchio "100% Made in Italy" da attribuire ai beni e ai prodotti costituiti o derivanti esclusivamente da materie prime di origine italiana e i cui procedimenti di produzione e di lavorazione siano interamente svolti nel territorio nazionale.

Secondo quanto previsto dal **Codice Doganale dell'Unione (CDU) – Reg. (UE) n.952/2013** si può apporre un marchio di origine di un dato paese alle seguenti fattispecie di merci:

- quelle interamente ottenute in un unico paese o territorio sono considerate originarie di tale paese o territorio;
- le merci alla cui produzione hanno contribuito due o più paesi o territori sono considerate originarie del paese o territorio in cui hanno subito l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale ed economicamente giustificata, effettuata presso un'impresa attrezzata a tale scopo, che si sia conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo o abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione.

La norma, che non fornisce indicazioni certe sulle trasformazioni e lavorazioni sufficienti per l'attribuzione dell'origine, è stata oggetto di interpretazione della Corte di Giustizia Europea secondo la quale: l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale si verifica solamente nell'ipotesi in cui il prodotto che ne risulta abbia composizione e proprietà specifiche che non possedeva prima di essere sottoposta alla stessa lavorazione o trasformazione; attività di conservazione di un prodotto o di semplice cambiamento dell'aspetto esteriore del prodotto (es. cambi di imballaggi, apposizione di etichette) non sono sufficienti per attribuire al prodotto il luogo dove sono svolte quale origine

Si esprime pertanto parere contrario rispetto all'istituzione del marchio 100% Made in Italy così come definito dall'articolo 16, comma 2, lettera d della proposta di legge in quanto la normativa potrebbe essere oggetto di una procedura di infrazione, come avvenuto per la già citata **legge 55/2010 (Legge Reguzzoni)** che definisce criteri eccezionali per il "Made in Italy" e che prevede che il marchio di origine possa essere apposto esclusivamente sui prodotti finiti del tessile, pelletteria e calzaturiero le cui fasi di lavorazione abbiano avuto luogo prevalentemente nel territorio nazionale (almeno due delle fasi di lavorazione) e che per le rimanenti fasi sia verificabile la tracciabilità. La legge 55/2010 attualmente è inapplicabile perché l'UE non ha approvato i decreti attuativi italiani: le almeno due fasi di lavorazione da svolgere in Italia non assicurano una trasformazione o lavorazione sostanziale come richiesto dal CDU. Peraltro tale considerazione viene ribadita nel **Decreto Crescita al Capo III "Tutela del made in Italy"**- art. 33 "*Contrasto all'Italian sounding*", che in tema, pur se non con specifico riferimento al 100% made in, evidenzia l'obiettivo di fare chiarezza e di razionalizzare la normativa

nazionale prodotta negli ultimi anni al fine di riallinearsi a quanto predisposto nel Codice Doganale Europeo (art.60) in tema di dichiarazione di origine.

Anche in caso di non infrazione, la normativa potrebbe rientrare nel novero del “*gold-plating*”, cattiva pratica legislativa definita dalla Commissione Europea nella comunicazione “*Legiferare con intelligenza nell’Unione Europea*” COM(2010) 543 final, 8 ottobre 2010. Come noto, il termine gold-plating si riferisce alla *prassi delle autorità nazionali di regolamentare oltre i requisiti imposti dalla legislazione UE in sede di recepimento o di attuazione in uno Stato membro*. L’articolo proposto potrebbe rientrare in questa definizione visto che adotta regole o standard più cogenti di quanto previsto dalla normativa europea (cfr. CDU).

Il Made in Italy dovrebbe essenzialmente qualificare il “saper fare italiano” essendo l’Italia un paese che non ha la possibilità di reperire la totalità delle materie prime di origine nazionale di cui necessita il sistema produttivo. Questo vale sia per il settore agroalimentare che per il settore moda. Si considera non del tutto giustificabile la posizione di parte agricola che vuole per il *Made in* l’origine delle materie prime esclusivamente italiana: i prodotti “interamente” italiani sono nel settore agroalimentare già ampiamente tutelati dalle norme sulle DOP e le IGP e una estensione dell’obbligatorietà dell’origine delle materie prime in etichetta creerebbe confusione tra i consumatori e risulterebbe diminutivo per i nostri prodotti con la I.G.

In conclusione si ritiene che la questione “made in” vada definita e regolamentata a livello europeo. Nel 2012, nell’ambito della discussione in merito all’allora Proposta di Regolamento Pacchetto “*Sicurezza generale dei prodotti*”, Confcommercio, in particolare, si espressa in favore dell’articolo 7 della Proposta che prevedeva che i fabbricanti e gli importatori apponessero sui prodotti un’indicazione del paese d’origine del prodotto o, se le dimensioni o la natura del prodotto non lo consentissero, che tale indicazione venisse apposta sull’imballaggio o su un documento di accompagnamento del prodotto.

Le motivazioni a sostegno dell’articolo 7 erano finalizzate sia alla protezione della salute, della sicurezza e dei marchi registrati (e del *made in* stesso), che a bloccare o scoraggiare alcune pratiche di dumping. L’introduzione dell’obbligatorietà di indicazione di origine sarebbe stato un elemento fondamentale per la tutela del commercio legittimo a vantaggio dei consumatori e degli operatori della filiera “importatore – distributore – grossista – dettagliante”.

L’iter di approvazione del regolamento, come noto, fu tuttavia bloccato da gran parte dei paesi del Nord Europa così come il recente tentativo, anch’esso condiviso da Confcommercio, di riproposizione di disposizioni sostanzialmente equivalenti nell’ambito del nuovo “Pacchetto beni” ha registrato reazioni negative.