

INTRODUZIONE

La Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione e della pirateria in campo commerciale è stata istituita con deliberazione del 13 luglio 2010 con l'obiettivo di approfondire la conoscenza di tali fenomeni e contrastare la diffusione delle merci contraffatte e delle merci usurpative.

La Commissione ha il compito di accertare i risultati raggiunti e verificare i limiti istituzionali, normativi, tecnologici, organizzativi e finanziari attribuibili al livello nazionale che hanno reso inadeguate le azioni delle istituzioni nel contrasto di tali fenomeni criminali.

La Commissione ha altresì l'obiettivo di valutare dimensione ed estensione dei fenomeni a livello comunitario attraverso lo studio della normativa e delle buone prassi applicate in altri paesi membri dell'Unione europea.

Dal punto di vista metodologico, la Commissione ha scelto un approccio ben preciso. Le differenze strutturali e di mercato esistenti tra i vari settori produttivi comportano inevitabilmente differenti tipologie di contraffazione e strategie di contrasto altrettanto differenziate. Una prima fase dell'inchiesta ha riguardato il fenomeno dal punto di vista dell'inquadramento generale. Si è proseguito in seguito scaglionando l'attività per comparti produttivi specializzati. Particolare attenzione, in questa prima fase dell'attività d'indagine, è stata dedicata al settore agroalimentare.

Nella prima parte della relazione si è proceduto all'inquadramento del fenomeno della contraffazione in generale, analizzando struttura, cause d'origine nonché modi di affiancamento, sovrapposizione e penetrazione di quest'ultima nell'intero sistema industriale, dal momento produttivo a quello distributivo, in un contesto anche transnazionale.

Uno specifico capitolo è stato dedicato alla descrizione della contraffazione come strumento del crimine organizzato, anche con riferimento al campo agroalimentare. Da più parti è stato rilevato, infatti, che organizzazioni a delinquere come la « camorra », in associazione con imprenditori « esterni » più o meno consenzienti e/o con gruppi criminali etnici operanti sul territorio o in altri paesi, sono penetrate all'interno dei comparti industriali – compreso quello agroalimentare – con conseguenze economiche e sanitarie di rilievo per i consumatori e per i produttori.

Alla luce di tale quadro, la tutela legale anticontraffazione, più specificamente nel campo agroalimentare, costituisce un punto chiave nella strategia di contrasto al fenomeno. Il documento ha conseguentemente cercato di focalizzare l'attenzione sulla verifica dell'efficacia

degli strumenti legislativi vigenti per contrastare le pratiche illecite. Gli strumenti sono da ricercare all'interno del nostro codice penale, nelle legislazioni speciali di settore nonché, a livello europeo, nella normativa comunitaria.

La relazione non ha fornito solo una fotografia della normativa di settore di riferimento, ma ha inteso approfondire il grado di reale applicazione della stessa. In Italia esistono diversi soggetti istituzionali (ognuno con proprie competenze e specificità) impegnati, più o meno direttamente, nel contrasto del fenomeno della contraffazione. Si è quindi dedicato un capitolo in particolare all'analisi di tali soggetti e dei loro poteri, valutandone anche le modalità di esercizio. Sono così emersi esempi, rispettivamente, di collaborazione e/o di sovrapposizione di competenze e poteri ma anche casi di controlli inferiori al minimo necessario.

Successivamente, è stato inquadrato più nel dettaglio il fenomeno nell'ambito dello specifico settore agroalimentare, descrivendone caratteristiche, struttura fisiologica e peculiarità. Lo studio mette in luce logiche e meccanismi in base ai quali la contraffazione colpisce tale settore nel tentativo di cogliere e segnalare anomalie, indicatori, fasi del processo e forme nelle quali, anche al di fuori del nostro paese, la contraffazione può presentarsi sfruttando eventuali lacune normative e debolezze nel sistema dei controlli.

Ai fini del documento, si è suddiviso il settore agroalimentare in due comparti, quello « industriale » (da consumo di massa) e quello di « qualità europea certificata » (Dop, Igp, Stp), funzionanti e regolamentati diversamente.

Si è poi analizzata la patologia « contraffattoria » secondo le sue modalità di attacco del settore agroalimentare. La relazione evidenzia quali sono le macroaree maggiormente redditizie, quelle più a rischio, dimostrando come le specificità dell'agroalimentare, quali l'esistenza di marchi aziendali e di qualità, influiscano sulle metodologie, le strategie, le rotte e le diverse modalità della contraffazione.

Un capitolo specifico, poi, ha ad oggetto i consorzi. Ciò in considerazione del ruolo e degli interessi peculiari che essi portano nel settore. Tali consorzi dispongono infatti di informazioni e di propri organismi di vigilanza la cui funzione e la cui possibile collaborazione con gli attori istituzionali è stata oggetto di studio. Sono state altresì esaminate le posizioni e le raccomandazioni espresse dai consorzi stessi in merito alla disciplina « di settore » in vigore nonché alla legislazione di riferimento.

Si è poi approfondito il fenomeno del cosiddetto *italian sounding*, ovvero l'indicazione fuorviante dell'italianità di alcuni prodotti attuata spesso in maniera estremamente ambigua, in modo da non costituire illecito ma tale, di fatto, da ingannare i consumatori creando un danno al potenziale di esportazione dei prodotti agroalimentari italiani.

L'ultima parte del documento rappresenta una sintesi dei principali contenuti della missione di studio svolta a Bruxelles da una delegazione della Commissione al fine di approfondire le politiche e le azioni di contrasto ai fenomeni oggetto dell'inchiesta messi in atto dai competenti Organismi ed Istituzioni europee.

La presente relazione costituisce il frutto di un ampio lavoro di lettura, analisi, selezione e sintesi di fonti variegata, acquisite dalla Commissione ed integrate, ove necessario, da « fonti esterne ». Si tratta di un lavoro di schematizzazione eseguito in base alla logica della delibera istitutiva e, al contempo, di una indicazione non esaustiva della conoscenza nel settore.

Più specificamente, in attuazione del programma dei lavori definito dall'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, nella riunione del 17 novembre 2010, la Commissione ha svolto la seguente attività.

30 novembre 2010, 1° e 15 dicembre 2010 – Audizione del direttore dell'Agenzia delle dogane, dottor Giuseppe Peleggi.

16 dicembre 2010 – Visita istituzionale presso la sede centrale dell'Agenzia delle dogane a Roma.

12 gennaio 2011 – Audizione del presidente pro tempore dell'Istituto nazionale per il commercio estero, ambasciatore Umberto Vattani.

19 gennaio 2011 – Audizione del direttore della Direzione investigativa antimafia, generale di divisione dell'Arma dei carabinieri, Antonio Girone.

16 febbraio 2011 – Audizione del comandante generale della Guardia di finanza, generale di corpo d'armata, Nino di Paolo.

17 febbraio 2011 – Visita istituzionale presso il comando generale della Guardia di finanza a Roma.

22 febbraio 2011 – Audizione del presidente dell'Istituto poligrafico Zecca dello Stato, dottor Roberto Mazzei.

2 marzo 2011 – Audizione del presidente dell'Associazione italiana consorzi indicazioni geografiche (Aicig), dottor Giuseppe Liberatore.

9 marzo 2011 – Audizione dell'ispettore generale capo dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari (Icqrf), dottor Giuseppe Serino.

9 marzo 2011 – Audizione del presidente di Federalimentare, dottor Filippo Ferrua Magliani.

16 marzo 2011 – Audizione del presidente della Commissione per la tutela dei marchi e la lotta alla contraffazione di Confindustria, dottor Carlo Guglielmi.

23 marzo 2011 – Audizione del presidente pro tempore dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, dottor Antonio Catricalà.

28 – 30 marzo 2011 – Missione di studio a Bruxelles presso le Istituzioni e gli organismi dell'Unione europea competenti sulle materie oggetto dell'inchiesta. Nel corso della visita sono stati effettuati i seguenti incontri: Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea, dottor Vincenzo Grassi e dottoressa Paola Amadei; Direzione generale fiscalità e Unione doganale della Commissione europea, dottoressa Caroline Edery; Ufficio europeo per la lotta antifrode (Olaf), direttore dottor Giovanni Kessler; Direzione generale affari interni della Commissione europea, direttore dottor Stefano Manservigi; Direzione generale mercato interno e servizi della Commissione Ue, presso cui è incardinato l'Osservatorio europeo per la contraffazione e la pirateria, dottori Alvydas Stancikas e Corinna Ullrich.

6 aprile 2011 – Audizione del presidente di Confagricoltura, dottor Mario Guidi.

13 aprile 2011 – Audizione del presidente della Confederazione nazionale Coldiretti, dottor Sergio Marini.

19 aprile 2011 – Audizione del responsabile dell'Ufficio internazionale della Confederazione italiana agricoltori, dottoressa Cristina Chirico.

8 giugno 2011 – Audizione del capo del Corpo forestale dello Stato, ingegnere Cesare Patrone.

22 giugno 2011 – Audizione del sottocapo di stato maggiore del comando generale dell'Arma dei carabinieri, generale di divisione Antonio Ricciardi.

22 giugno 2011 – Audizione del presidente del Consorzio del Prosciutto di Parma, dottor Paolo Tanara.

22 giugno 2011 – Audizione del presidente del Consorzio del Prosciutto di San Daniele, dottor Vladimir Dukceovich.

28 giugno 2011 – Audizione del vicepresidente di Federconsumatori, dottor Sergio Veroli.

28 giugno 2011 – Audizione del presidente di Assoutenti, dottor Mario Finzi.

28 giugno 2011 – Audizione del rappresentante dell'Unione nazionale consumatori, professor Agostino Macrì.

29 giugno 2011 – Audizione del presidente del Consorzio Aceto balsamico di Modena, dottor Cesare Mazzetti.

29 giugno 2011 – Audizione del presidente del Consorzio Vino Chianti, dottor Giovanni Busi.

29 giugno 2011 – Audizione del direttore generale del Consorzio Mozzarella di bufala campana, dottor Antonio Lucisano.

30 giugno 2011 – Audizione dell'ex vice comandante del comando carabinieri politiche agricole e alimentari, dottor Marco Paolo Mantile.

13 luglio 2011 – Audizione del procuratore nazionale antimafia, dottor Pietro Grasso.

Capitolo I – Analisi del fenomeno « contraffazione ».

1) Considerazioni preliminari.

L'analisi che segue prende in esame la contraffazione in quanto fenomeno trasversale a diversi settori produttivi. Giova precisare che solo alcuni dei modelli presentati in questo documento sono applicabili anche al mercato agroalimentare. La contraffazione nel comparto agroalimentare presenta, infatti, specifiche peculiarità non riscontrabili in altri comparti dell'industria. A conferma indiretta di ciò, la normativa di contrasto del fenomeno offre solo un limitato minimo comun denominatore valido per tutti i settori, mentre esistono molti regolamenti creati su misura per ogni specifico comparto.

In linea generale, così come indicato dal presidente pro tempore dell'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato, dottor Antonio Catricalà, nel corso dell'audizione svolta presso la Commissione il 23 marzo 2011, la contraffazione, intesa come attività volta a produrre e immettere sul mercato merci che recano illecitamente un marchio identico ad uno registrato o che costituiscono riproduzioni illecite di prodotti tutelati da diritti di proprietà industriale, è una prassi commerciale che colpisce al cuore il corretto funzionamento del mercato.

Tale fenomeno deprime ogni incentivo al miglioramento della produzione, disorienta i consumatori e, in ultima istanza, impedisce alla concorrenza di espletare i suoi benefici tipici: incremento qualitativo e quantitativo nella gamma dei prodotti e servizi offerti, tendenziale abbassamento dei prezzi, crescita economica.

Vi è, infatti, uno stretto rapporto tra il buon funzionamento del mercato concorrenziale e un'adeguata tutela sia dei diritti di proprietà industriale, sia dei segni distintivi dell'impresa.

Da un punto di vista economico, affinché l'innovazione e i frutti dell'ingegno possano giungere sul mercato, sono necessari investimenti spesso ingenti, a volte anche a fondo perduto (si pensi al settore farmaceutico, dove pochissime molecole fonte di ricerca e sperimentazione vengono alla fine commercializzate, mentre per molte i finanziamenti restano infruttuosi).

Questi investimenti non sarebbero sostenuti, se non fosse in qualche modo garantita la possibilità di recuperarli e trarne un giusto guadagno. L'esclusiva attribuita al titolare del diritto di proprietà intellettuale ha precipuamente lo scopo di fornirgli quel « potere di mercato », insito nella posizione di monopolio sull'oggetto della privativa, che serve a recuperare gli investimenti effettuati senza dover condividere con i concorrenti i frutti dei propri sforzi.

In questo senso, la tutela della proprietà intellettuale si rivela uno strumento pro-concorrenziale, stimolando, e anzi dimostrandosi indispensabile nel consentire una concorrenza di più lungo periodo, dinamica, basata non soltanto sul prezzo di vendita, ma anche sull'innovazione e sulla qualità dei prodotti. Al tempo stesso, le privative industriali devono essere disciplinate in modo da equilibrare al meglio l'esigenza di stimolare la concorrenza di lungo periodo senza frustrare in maniera eccessiva e non necessaria quella di breve termine.

Una protezione sproporzionata rischia infatti di deprimere quelle ulteriori iniziative imprenditoriali che si possono attivare sulla base delle acquisizioni conseguite proprio grazie alla privativa — una volta che sia scaduta o che sia concessa la licenza — e che possono moltiplicare i benefici per i consumatori.

Si tratta quindi di stabilire un equilibrio tra le esigenze di remunerazione dell'investimento e quelle della diffusione nel modo più ampio possibile dei miglioramenti ottenuti attraverso le nuove tecniche che un dato investimento ha prodotto. I segni distintivi dell'impresa (ditte, marchi) e le denominazioni ufficiali hanno un'essenziale funzione di informazione dei consumatori e consentono di differenziare i prodotti e i servizi offerti.

Il presidente pro tempore dell'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato ha ricordato alla Commissione che si considerano contraffatte quelle merci — compreso il loro imballaggio — su cui sia stato apposto senza autorizzazione un marchio — nazionale, comunitario o internazionale — identico a quello validamente registrato per gli stessi tipi di merci (o che non possa essere distinto nei suoi aspetti essenziali da tale marchio), come pure qualsiasi segno distintivo — loghi, etichette, autoadesivi, opuscoli, foglietti illustrativi — anche presentato separatamente.

La tutela viene, quindi, accordata a quelle merci che recano un marchio validamente registrato. Una prima problematica consiste nella verifica della possibilità di bloccare prodotti che rechino un marchio validamente registrato riferito però ad una merce diversa da quella effettivamente fermata in dogana.

Al riguardo, è stato segnalato alla Commissione che i marchi notori dovrebbero godere di una protezione « *extra* merceologica », ricomprendendo sotto tale tutela ogni tipologia di prodotto su cui sia apposto il marchio in questione, anche in assenza di una specifica registrazione. Tuttavia, un marchio notorio non può essere definito tale perché inserito in un apposito registro o sulla base di criteri oggettivamente individuati. Tale natura si accerta, infatti, solo in sede giurisdizionale sulla base di vere e proprie prove di notorietà.

Alla luce di ciò, alcuni titolari di diritti di proprietà intellettuale hanno chiesto ed ottenuto la registrazione del diritto per tutti i prodotti ricadenti nelle classificazioni internazionali (Accordo internazionale di Nizza del 15 giugno 1957 e successive revisioni e per i disegni e modelli, l'Accordo di Locarno dell'8 ottobre 1968). I costi di tale operazione sono però altissimi, soprattutto se si richiede la protezione per tutte le classi di prodotti e per più paesi, senza contare la necessità di utilizzo del marchio stesso in tutte le altre categorie di prodotti, pena la decadenza dello stesso.

2) I numeri del falso.

Il mercato internazionale dei prodotti contraffatti sta assumendo i profili di una vera e propria « nuova frontiera » delle attività

illecite: esistono sodalizi di matrice mafiosa nazionale in profonda sinergia con reti delittuose straniere. (1)

Una valutazione della dimensione macroeconomica assunta dal crimine organizzato nel suo insieme e, più specificatamente, nell'ambito del fenomeno contraffazione non risulta agevole a causa di un'oggettiva difficoltà nell'analizzare in dettaglio, a livello microeconomico, plurimi fenomeni sommersi, tracciabili solo mediante proiezioni indirette dei dati oggettivamente disponibili. Le analisi delle forze di polizia e della Dia sull'arricchimento illegale sono condotte attraverso un approccio metodologico che non è finalizzato a condensare valori presuntivi del *budget* complessivo delle matrici mafiose.

L'analisi criminale, anche di livello strategico, ha infatti dirette finalità applicative e tende a determinare i profili, il perimetro e la localizzazione della minaccia allo scopo di promuovere attività operative di indagine – preventiva e repressiva – secondo le priorità emergenti rispetto alla pericolosità dei sodalizi indagati. Si rende pertanto opportuno ricorrere anche ai dati elaborati da altre fonti, comprese quelle cosiddette « aperte », come nel caso di accreditati istituti di ricerca.

Stando alle stime prodotte, appaiono sostanzialmente condivisibili i dati sulla contraffazione raccolti nel corso delle audizioni svolte dalla Commissione. Più specificamente, secondo l'apprezzamento di Sos Impresa – Confesercenti, all'interno del XII Rapporto 2010, per il mercato italiano il valore della contraffazione si attesterebbe su una cifra pari a 6,5 miliardi di euro. La Dia, invece, individua un valore compreso tra 3,5 e 6 miliardi di euro. Secondo Confindustria, il valore complessivo dei prodotti contraffatti, solo in Italia, ammonterebbe a 7 miliardi di euro (2), mentre, a livello mondiale, l'Ocse ha stimato che il commercio costituito da tali merci riguarderebbe l'8 per cento del totale.

Secondo una ricerca pubblicata dal Censis nell'aprile 2009, il commercio del falso nel nostro paese, con il solo riferimento al mercato interno (senza dunque considerare la quota di merci contraffatte che partono dall'Italia verso l'estero), ha prodotto, nel 2008, un fatturato di 7 miliardi 109 milioni di euro, con una perdita per il bilancio dello Stato in termini di mancate entrate fiscali, tra imposte dirette e indirette, di circa 5 miliardi 281 milioni di euro: il 2,5 per cento del totale del gettito dello Stato. (3)

La totale sconfitta del fenomeno – sempre secondo la ricerca del Censis – garantirebbe in Italia quasi 130 mila nuovi posti di lavoro. A livello sociale, infatti, i danni che le imprese subiscono a causa della contraffazione e della pirateria si riflettono anche sul numero dei posti di lavoro da esse offerti: 250.000 è la stima dei posti di lavoro persi negli ultimi 10 anni a livello mondiale, di cui 100.000 circa nella sola Unione europea.

(1) Fonte: audizione del generale di divisione dell'Arma dei carabinieri Antonio Girone, direttore della Direzione investigativa antimafia – 19 gennaio 2011.

(2) Fonte: audizione del presidente della Commissione per la tutela dei marchi e la lotta alla contraffazione di Confindustria, dottor Carlo Guglielmi – 16 marzo 2011.

(3) Fonte: audizione del procuratore nazionale antimafia, dottor Pietro Grasso – 13 luglio 2011.