

La Simest è nata con l'obiettivo di fornire assistenza e consulenza agli imprenditori in merito agli aspetti relativi all'internazionalizzazione delle loro attività, e alla costituzione o acquisizione di quote di minoranza in imprese al di fuori dell'Unione europea.

L'internazionalizzazione di un'impresa, infatti, non è solo il tratto distintivo della crescita e dell'affermazione della stessa su un mercato più ampio, bensì rappresenta una scelta obbligata per la sopravvivenza dell'impresa medesima. Pertanto, l'assistenza offerta dallo Stato alle società che percorrono questa strada rappresenta senza dubbio una scelta lungimirante.

Nel caso di specie la Simest Spa risulta detentrica di una quota minoritaria della Roinvest Srl, società facente capo alla famiglia Pinna, quest'ultima proprietaria di un'importante azienda in Sardegna di prodotti tipici italiani, la Roinvest controlla, a sua volta, la Lactitalia Srl, società che in Romania, vicino a Timisoara, produce formaggi ottenuti con latte ungherese e romeno recante però marchi che richiamano il *made in Italy* grazie ad appellativi quali *Dolce Vita*, *Toscanella*, *Pecorino* ma anche prodotti come mascarpone, ricotta, mozzarella, caciotta.

La Coldiretti, che ha segnalato questa situazione come una chiara fattispecie di falso *made in Italy*, avverte come tale fenomeno costituisca uno dei fattori alla base della crisi di mercato del Pecorino italiano, spesso sostituito da formaggi – specie sul mercato americano – che si fregiano di questo nome pur non essendo prodotti né con latte italiano, né in Italia.

Secondo la Coldiretti quindi, il caso Simest testimonierebbe una situazione paradossale. Da un lato, lo Stato italiano sarebbe portavoce delle esigenze delle aziende italiane, come nel caso della presentazione dello schema di decreto ministeriale recante « Norme in materia di etichettatura del latte sterilizzato a lunga conservazione, del latte Uht, del latte pastorizzato microfiltrato, del latte pastorizzato ad elevata temperatura, nonché dei prodotti lattiero caseari », voluto dall'ex ministro delle politiche agricole Zaia, con il quale si intendeva introdurre l'indicazione obbligatoria in etichetta dell'origine dei prodotti alimentari; dall'altro, però, tramite la Simest Spa, esso avrebbe incentivato e partecipato alla produzione (nonché all'immissione sul mercato) di pecorino prodotto in Romania, con latte rumeno sotto un marchio richiamante palesemente l'italianità.

La questione è stata oggetto di una vertenza giudiziaria. Tenuto conto della documentazione fornita dalla Coldiretti, le parti contraenti (Coldiretti, F.lli Pinna Industria Casearia Spa e Roinvest Srl) sono state convocate in data 4 luglio 2011 innanzi al Tribunale di Sassari. Alla data di redazione della presente relazione non sono noti gli esiti dell'udienza in argomento.

Capitolo IX – Missione di studio a Bruxelles.

Una delegazione della Commissione ha svolto, nei giorni dal 28 al 30 marzo 2011, una missione di studio a Bruxelles al fine di approfondire l'analisi dei fenomeni della diffusione delle merci

contraffatte e delle merci usurpative in campo commerciale mediante lo studio delle iniziative di contrasto intraprese dalle istituzioni e dagli organismi competenti dell'Unione europea.

Nel dettaglio il programma ha previsto incontri con rappresentanti della:

- Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea (dottor Vincenzo Grassi e dottoressa Paola Amadei);
- Direzione generale Taxud (fiscalità e unione doganale, audit e lotta antifrode) della Commissione europea (dottoressa Caroline Eder);
- Direzione generale dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode – Olaf (dottor Giovanni Kessler);
- direzione generale Affari interni della Commissione europea (dottor Stefano Manservigi);
- Direzione generale mercato interno e servizi della Commissione dell'Unione europea, presso cui è incardinato l'Osservatorio europeo per la contraffazione e la pirateria (dottor Alvydas Stancikas e dottoressa Corinna Ullrich).

1) Direzione generale Taxud.

La Direzione generale Taxud (Fiscalità e unione doganale, audit e lotta antifrode) della Commissione europea ha segnalato alla delegazione della Commissione che il documento guida europeo per il contrasto della contraffazione è costituito dal piano d'azione doganale contro la violazione dei diritti della proprietà intellettuale per il periodo 2009-2012 espressamente concepito dal Consiglio europeo per contrastare il fenomeno a livello doganale.

Il documento citato focalizza alcuni aspetti sui quali il Consiglio europeo invita la Commissione ad agire. Nel dettaglio, si tratta delle piccole spedizioni effettuate via posta che sfuggono al controllo doganale, delle spedizioni effettuate tramite corriere espresso e delle vendite effettuate tramite *internet*. Un altro aspetto fondamentale riguarda la necessità di portare avanti un'opera di informazione significativa dei consumatori circa lo stretto legame intercorrente tra la contraffazione e la criminalità organizzata.

Nell'ambito della cooperazione con le imprese, un'ulteriore iniziativa intrapresa dalla Dg Taxud è quella di creare un sistema informatico – sul modello del sistema Falstaff già operativo nelle dogane italiane di cui si è detto nel presente documento – chiamato *Copis*, finalizzato a garantire ai titolari di diritti e brevetti la protezione dei propri diritti di proprietà intellettuale a livello elettronico.

Nell'ambito della cooperazione internazionale sono stati siglati vari accordi specifici con paesi dell'America centrale, dell'America latina e dell'Asia, ma di particolare importanza è considerato il piano

d'azione doganale specifico stipulato con la Cina. Questo piano prevede quattro azioni chiave:

- uno scambio ed un'analisi sistematici delle informazioni riguardanti le merci confiscate o sequestrate nell'ambito delle operazioni doganali tra Unione europea e Cina. Ciò consentirà alle dogane di ottenere dati preziosi per studiare il *trend* della contraffazione in tempo reale;
- la creazione di una rete doganale nei porti e negli aeroporti strategici cinesi ed europei per individuare le spedizioni che presentano un elevato rischio in generale;
- il miglioramento dello scambio di informazioni tra le differenti amministrazioni competenti a controllare le merci in arrivo ed in partenza, al fine di monitorare più efficacemente le merci contraffatte;
- una più efficace azione di controllo da parte della polizia cinese competente a bloccare nei porti merci eventualmente contraffatte nei confronti delle operazioni di esportazione verso il territorio comunitario.

La Dg Taxud cura inoltre la pubblicazione annuale delle statistiche relative alla contraffazione. Dai dati relativi al 2009, risulta che l'Italia è al secondo posto dopo la Germania per inchieste aperte in materia di contraffazione.

Quanto al problema relativo all'armonizzazione delle tariffe portuali ed alla standardizzazione del sistema dei controlli nei porti è stato segnalato alla delegazione della Commissione che tanto la materia delle tariffe portuali quanto quella dei criteri di applicazione del codice doganale comunitario sono di competenza del legislatore nazionale ed esulano dalla competenza delle istituzioni comunitarie.

2) L'Olaf.

Nata nel 1999, l'Olaf è l'unica struttura investigativa dell'Unione europea ed ha due mandati:

- svolgere indagini cosiddette « interne » a tutte le Istituzioni europee, organismi europei ed agenzie su fatti di frode, corruzione e su episodi di condotta grave, nonché svolgere indagini cosiddette « esterne », ma solo nel caso in cui vi sia una frode che reca un danno diretto alle finanze dell'Unione europea;
- occuparsi di *policy making*, ossia facendo uso di questa esperienza investigativa, elaborare strategie in materia di prevenzione e repressione delle frodi.

Per quanto riguarda la contraffazione, il direttore generale Kessler ha segnalato alla delegazione della Commissione che l'Olaf non ha un mandato specifico sulla materia anche se, a suo avviso, tra le frodi che arrecano un danno, un'incidenza negativa sul bilancio

dell'Unione europea, può essere annoverata senza dubbio anche la contraffazione che proviene dall'esterno dei confini europei. Ciò in quanto la contraffazione dei beni comporta anche una condotta che concretizza un'ipotesi di evasione fiscale con correlato danno al bilancio europeo.

È stata segnalata inoltre la necessità di creare un punto di riferimento europeo per le agenzie operative degli Stati membri sull'anticontraffazione.

Tale punto di riferimento, a giudizio del direttore generale, dovrebbe essere rappresentato proprio dall'Olaf, struttura nella quale costituire un'unità speciale per la lotta alla contraffazione.

Il direttore generale ha, altresì, precisato che l'Olaf lavorerebbe in stretto contatto da un lato con la Dg Taxud della Commissione europea, la quale sarebbe competente per gli aspetti normativi sulla contraffazione, dall'altro, con l'Osservatorio europeo sulla contraffazione e la pirateria che continuerebbe a costituire un utile centro di raccolta dati sul fenomeno a fini statistici.

3) Direzione generale affari interni della Commissione europea.

Il dottor Stefano Manservigi, direttore generale, ha precisato che la Direzione generale affari interni della Commissione europea si occupa di contraffazione solo in quanto connessa alla lotta alla criminalità organizzata.

Sul piano quantitativo ha ricordato che, secondo stime dell'Ocse, il valore del giro d'affari legato alla contraffazione è di circa 250 miliardi di euro a livello globale. Tale cifra potrebbe essere raddoppiata se si considerasse anche la pirateria informatica.

Quanto a quest'ultimo settore, il direttore della Direzione generale affari interni della Commissione europea ha aggiunto l'allarmante dato secondo cui le aziende hanno a disposizione un periodo massimo di 5 giorni per ripagare i propri diritti prima che il prodotto immesso nel mercato venga piratato.

Secondo la Direzione generale affari interni pertanto è prioritario individuare alcune forme di prevenzione e repressione comune del fenomeno a livello europeo. Ciò vuol dire in primo luogo:

- sul piano della prevenzione, definire fattispecie di reato — *eurocrimes* — prevedendo sistematicamente, quali delitti europei, la frode e la pirateria della proprietà intellettuale. Di recente, è stata affrontata questa problematica nell'ambito di una proposta normativa sul *cyber crime*, più precisamente sulla criminalità che utilizza i *network* informatici;

- evitare la frammentazione degli attori impegnati alle frontiere nella lotta alla contraffazione attraverso la creazione di un coordinamento europeo della lotta alla contraffazione. A tal fine, la Direzione generale affari interni individua in Europol l'organismo più adeguato al compito potendo attuare immediatamente, per statuto, misure preventive e repressive che prevedano la cooperazione di più forze di polizia;

- studiare, a livello legislativo, le soluzioni migliori per arginare questi fenomeni evidentemente in crescita.
- promuovere accordi con i paesi terzi presso cui hanno origine le merci contraffatte ovvero i fenomeni di pirateria finalizzati a fissare *standards* comuni sulla base dei quali obbligare tali paesi ad una cooperazione più efficace.

Con riferimento specifico all'armonizzazione in tutti gli Stati membri dell'Unione europea delle sanzioni penali per i delitti che offendono la proprietà intellettuale e la proprietà industriale, il direttore generale dott. Manservigi ha segnalato alla delegazione della Commissione che molti Stati membri si sono dimostrati contrari a una tale evenienza sia per questioni di sovranità nazionale, sia per questioni di diversa qualificazione dei delitti e quindi di diversa organizzazione dei segmenti di pena.

4) Osservatorio europeo per la contraffazione e la pirateria.

L'Osservatorio europeo per la contraffazione e la pirateria è stato istituito per raggiungere i seguenti obiettivi:

- raccogliere dati, messi a disposizione anche dai privati, per fornire un quadro completo dei predetti fenomeni alla Commissione europea;
- formare delle posizioni politiche comuni in merito alla lotta alla contraffazione perché spesso il fenomeno è talmente diffuso da rendere difficile anche solo individuare le azioni di contrasto da attuare;
- diffondere tra i consumatori una consapevolezza sui rischi legati alla contraffazione ed alla pirateria;
- facilitare lo scambio di conoscenze e buone prassi tra gli Stati membri impegnati nel contrastare i fenomeni. In questo senso, conoscere i successi ottenuti in altri paesi può aiutare ad organizzare meglio il proprio sistema anticontraffazione. La difficoltà maggiore nel contrasto dei fenomeni, secondo l'Osservatorio, riguarda il coordinamento tra tutti i soggetti che hanno diverse competenze nella lotta contro la contraffazione e la pirateria.

È stato, inoltre, segnalato che il personale e le risorse adibite all'Osservatorio non sono assolutamente sufficienti per garantire risultati adeguati e, per sopperire a queste carenze, è stato proposto di trasferire le competenze dell'Osservatorio all'Agenzia europea per l'armonizzazione del mercato interno (marchi, disegni e modelli) con sede ad Alicante.

È stato segnalato, infine, che i dati a disposizione dell'Osservatorio provengono soprattutto dalle dogane. Queste cifre si riferiscono soltanto ai prodotti che, dall'esterno, entrano nell'Unione europea. Essi non riflettono, pertanto, la vera dimensione dei fenomeni. Inoltre,

vi sono Stati membri che sono più attivi rispetto ad altri per quanto riguarda i controlli alle dogane (ciò si riflette anche sull'attività di queste ultime e nelle cifre da queste fornite).

5) Considerazioni finali.

In sintesi, alla luce dei dati e delle informazioni raccolte nel corso della missione di studio svolta dalla delegazione della Commissione è emerso che la lotta globale alla contraffazione, da una parte richiede uno sforzo operativo (coordinare, appunto, le varie indagini in corso nei diversi paesi e concernenti casi di contraffazione e crimini connessi), e dall'altra un impegno di tipo analitico e strategico (raccolgere tutte le informazioni disponibili sul funzionamento legale dei settori industriali soggetti a contraffazione e sul funzionamento dell'intera filiera criminale dedita ai reati di falsificazione dei prodotti, assemblaggio e vendita degli stessi, fino al reimpiego dei capitali).

Se, a livello europeo, un singolo ente difficilmente può assumere una tale molteplicità di compiti, si segnala che i soggetti auditi nel corso della missione di studio, pur prospettando soluzioni differenti — stante il fatto che, a livello strutturale comunitario, sia la cooperazione giudiziaria, sia l'analisi strategica ed economica sono affidate ed incardinate sotto diverse Direzioni — hanno sottolineato l'importanza che la contraffazione sia contrastata a livello centrale da un *network* ristretto composto da diversi organi di coordinamento, fra loro intercomunicanti.

Conclusioni

All'esito del lavoro compiuto in questi mesi dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sui fenomeni della contraffazione e della pirateria in campo commerciale, la presente relazione cerca di fornire un quadro d'assieme sufficientemente chiaro del sistema agroalimentare italiano e delle sue patologie.

Le numerose audizioni svolte, i documenti acquisiti agli atti dell'inchiesta, le missioni operate a livello nazionale e internazionale hanno permesso a tutti i membri della Commissione di meglio comprendere i meccanismi e le caratteristiche del processo produttivo di filiera di tale specifico settore, facendo emergere punti di forza e criticità, soprattutto avuto riguardo alla valorizzazione del prodotto italiano di qualità e a quelle dinamiche distorsive di tipo *contraffattivo* o *parassitario* che ne minano la reputazione e diffusione.

Ne emerge un quadro poliedrico e complesso, con diversi accenti positivi, che oggi si caratterizza soprattutto per la dimensione internazionale del fenomeno, fattore che offre opportunità ma impone anche limiti oggettivi alle azioni di contrasto dirette.

Ad ogni modo, il risultato di quanto ad oggi si è fatto o si sta facendo, con tutti gli attori in campo (Istituzioni, imprese, consumatori), aiuta e consente all'autorità politica una riflessione ponderata sulle proposte migliorative ovvero sui correttivi possibili che da più parti vengono avanzati sul piano dell'assetto normativo, dell'azione coordinata degli apparati istituzionali, della giusta informazione del consumatore e del necessario riconoscimento in chiave internazionale.

Si è trattato, in sostanza, di fotografare quanto già oggi funziona, e di registrare quali accorgimenti migliorativi ed innovativi potrebbero consentire di aggiornare ed ottimizzare certe procedure o assetti, tenuto conto dell'esperienza maturata sul campo e delle mutate esigenze del settore.

Lo scopo è quello di pervenire all'individuazione di proposte mirate che siano capaci di offrire regole chiare ed efficaci a tutela degli operatori economici, dei consumatori e di tutto il sistema paese.

Quadro normativo di riferimento: norme sostanziali e procedurali

Sul piano dell'assetto normativo, il quadro di riferimento italiano può essere considerato, come sottolineato da più parti nel corso delle audizioni svolte, tra quelli maggiormente evoluti a livello dei paesi industrializzati, a testimonianza dell'attenzione e sensibilità del legislatore su questa specifica materia. Oggi il quadro civile e penale d'assieme consente di avere sul piano teorico una soddisfacente protezione, fatta salva qualche riserva sul piano dell'effettività della tutela, minata talvolta da lungaggini procedurali o eccessivi formalismi in sede giudiziaria.

Qualche criticità può palesarsi in chiave sistematica, tenuto conto della oggettiva stratificazione normativa creatasi nel tempo — considerati i diversi contesti storici e socio-economici in cui sono entrate in vigore le norme in materia — che ha prodotto in qualche caso

alcuni effetti distorsivi (è tuttora aperto il dibattito in dottrina sull'eventuale collocazione delle norme di tutela penale all'interno del Codice di proprietà industriale).

La vetustà di alcune disposizioni, ne consiglierebbe quindi una rivisitazione, in termini di condotte e relative sanzioni, che tenga conto delle mutate esigenze di protezione e tutela, da rapportare oggi a processi produttivi completamente cambiati e altamente tecnologici, a relazioni economiche di carattere più spiccatamente transnazionale nonché ai crescenti interessi della criminalità organizzata in materia di contraffazione.

Al riguardo si segnala che, con la riforma attuata in forza della legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia), è stato introdotto nel codice penale l'articolo 517-*quater*, recante una nuova fattispecie di delitto contro l'economia pubblica, relativo alla « Contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari ».

Con la medesima legge è stata prevista la competenza della procura distrettuale antimafia per il reato di cui all'articolo 416 del codice penale (Associazione per delinquere) finalizzato alla commissione dei delitti di cui agli articoli 473 e 474 del codice penale, rispettivamente riguardanti « Contraffazione, alterazione o uso di marchi o segni distintivi ovvero di brevetti, modelli e disegni », e « Introduzione nello Stato e commercio di prodotti con segni falsi ».

Tali novità legislative hanno evidentemente costituito un importante passo in avanti a maggior tutela dei prodotti agroalimentari di qualità.

Tuttavia, nel corso delle audizioni svolte dalla Commissione, è stato rilevato un difetto di coordinamento tra norme che potrebbe essere portato all'attenzione del legislatore.

L'articolo 51, comma 3-*bis*, c.p.p., novellato dalla citata legge 23 luglio 2009, n. 99, ha infatti radicato, come sopra ricordato, la competenza della procura distrettuale antimafia soltanto nel caso dell'associazione per delinquere finalizzata alla commissione dei delitti di contraffazione previsti dai citati articoli 473 e 474 del codice penale senza annoverare, nell'elenco dei delitti che costituiscono la spia dell'interesse della criminalità organizzata per la contraffazione, quello previsto dall'articolo 517-*quater* del codice penale in materia di « Contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari ».

In altri termini, non è ad oggi prevista la competenza della procura distrettuale antimafia e quindi il coordinamento della procura nazionale antimafia per la fattispecie di associazione a delinquere finalizzata alla realizzazione di condotte di contraffazione delle indicazioni di origine in materia agroalimentare.

Tale difetto di coordinamento, secondo i dati raccolti dalla Commissione, sembra confermato dal fatto che l'articolo 12-*sexies* della legge n. 356 del 1992 in tema di sequestro preventivo e confisca « per sproporzione », prevede il reato di associazione per delinquere, realizzato allo scopo di commettere delitti previsti non

solo *ex* articoli 473, 474, 517-*ter* ma anche *ex* articolo 517-*quater*, tra le fattispecie per le quali è consentito adottare un così efficace strumento ablativo dei beni e delle disponibilità economico-finanziarie dei responsabili.

Tali problemi di coordinamento tra norme, a parere della Commissione, andrebbero senza dubbio rimossi in quanto è stato ampiamente accertato in numerose indagini di criminalità organizzata, che Cosa nostra, la 'ndrangheta e la camorra sono sempre più interessate al settore agroalimentare.

La legge n. 99 del 2009 ha poi previsto l'abilitazione degli ufficiali di polizia giudiziaria ad effettuare operazioni sotto copertura ovvero a omettere/ritardare atti di propria competenza (ad esempio il sequestro penale) anche per finalità di contrasto dei reati di contraffazione riconducibili agli artt. 473 e 474 del codice penale. Anche in questo caso, secondo la Commissione, si potrebbe verificare l'opportunità di estendere tali poteri speciali degli appartenenti al personale specializzato delle Forze dell'ordine ai casi di contraffazione delle indicazioni geografiche o denominazioni di origine di prodotti agroalimentari *ex* 517-*quater* del codice penale.

Sul fronte della tutela del consumatore, pur esistendo una norma, l'articolo 518 del codice penale, che prevede la pena accessoria della pubblicazione della sentenza in caso di condanna per alcuni delitti nella materia delle frodi e delle false o fallaci indicazioni, si segnala che tale norma non menziona ai fini dell'applicazione della predetta pena accessoria la fattispecie di cui al più volte citato articolo 517-*quater* del codice penale.

Un intervento normativo che vada a colmare questa lacuna sarebbe rilevante perché permetterebbe ai cittadini consumatori di essere messi a conoscenza delle condotte illecite di determinati soggetti che utilizzano l'inganno in chiave commerciale, specie quando oggetto della loro condotta fraudolenta sono i prodotti agroalimentari contraddistinti da indicazioni geografiche o denominazioni di origine che ingenerano nel consumatore stesso particolare fiducia.

Tra l'altro, analoga forma di tutela è già prevista per i delitti di contraffazione in senso stretto dall'articolo 475 del codice penale. Una ragione in più per studiare l'estensione della pena accessoria anche al settore delle frodi nel settore agroalimentare, dove è più elevato il rischio per la salute collettiva.

Allo stesso modo, al fine di completare le misure di cui sopra, risulterebbe opportuno prevedere anche per il citato articolo 517-*quater*, la pena accessoria dell'interdizione temporanea dall'esercizio di una certa attività imprenditoriale, oggi prevista dall'articolo 448 del codice penale per i delitti di adulterazione o di commercio di sostanze destinate all'alimentazione (articolo 439 e seguenti del codice penale), in quanto l'attivazione di un circuito economico illecito trova un forte deterrente, piuttosto che nella pena detentiva, nell'impossibilità di svolgere attività professionali o imprenditoriali per un lasso di tempo sufficientemente apprezzabile.

Andrebbe poi ricercata una maggiore complementarietà — fatte salve le specificità intrinseche in ciascuna materia — tra le disposizioni che tutelano la qualità delle produzioni rispetto a quelle che invece

si occupano della salubrità del prodotto, così da rendere il sistema di prevenzione e controllo più efficace e incisivo. Si tratta, infatti, di fattispecie in qualche modo complementari se si osserva che la fiducia sulla qualità e bontà di un prodotto da parte di un consumatore viene associata, il più delle volte, alla stampigliatura sullo stesso della denominazione d'origine protetta.

Da ultimo merita una riflessione la problematica della vendita di prodotti contraffatti attraverso *Internet*. La rete rappresenta infatti un volano del commercio legittimo ed un mezzo indispensabile per raggiungere il mercato mondiale dei consumatori a costi limitati – con grande visibilità d'offerta e assoluta facilità d'accesso. L'anonimia dell'offerta o la facilità di simularne l'autenticità, la possibilità di scegliere tra un'amplissima tipologia di punti vendita virtuali, la disponibilità di sistemi di pagamento *online*, ovvero di una capacità logistico-distributiva che spesso non opera con tali approfondimenti sulle piccole spedizioni che interessano i consumatori finali, costituiscono tutti elementi che favoriscono un uso illecito della rete e quindi la stessa contraffazione via *web*.

Da più parti viene richiesta una regolazione più stringente delle disposizioni in materia e in particolare di quelle relative alla responsabilità dei *providers*, contemperando la tutela della proprietà intellettuale con le esigenze di garanzia della *privacy* e della libertà degli scambi. Sul piano tecnologico sarebbero necessari più penetranti strumenti di contrasto, anche valutando eventuali conseguenti modifiche alla disciplina dei diritti di proprietà intellettuale, *in primis* quella sul diritto d'autore.

Informazione/Educazione del consumatore e trasparenza della filiera.

L'approccio alle problematiche relative alla contraffazione, non può essere affrontato esclusivamente in termini repressivi. A monte del sistema di regole e sanzioni in materia, non si può prescindere da un cambiamento dell'orizzonte culturale di cittadini e consumatori, i quali devono essere opportunamente formati ed informati (si potrebbe dire meglio educati), relativamente ai prodotti agroalimentari di qualità.

Occorre, dunque, agire con decisione, anche attraverso mirate campagne d'informazione, a partire già dal livello scolastico, nonché con iniziative di cooperazione che vedano coinvolte tutte le forze in campo, comprese le categorie produttive, per far comprendere ai cittadini i rischi che si corrono, soprattutto per la propria salute e sicurezza fisica, nel caso di comportamenti negligenti o superficiali.

Tali campagne d'informazione devono correre parallelamente al sistema dei controlli finalizzato ad evitare il ripetersi di pericolose situazioni di illegalità.

Tutto ciò nell'ottica di tutelare la fiducia del consumatore propenso, tendenzialmente, anche a pagare un prezzo più alto in ragione dell'aspettativa di qualità e sicurezza di un prodotto ma sempre più spesso disorientato da allarmanti notizie stampa che

hanno ad oggetto denominazioni di origine di prodotti particolarmente note.

Si tratta di una sfida non sempre facile, tenuto conto del fatto che al successo ed al conseguente numero crescente di prodotti agroalimentari di qualità presenti sul mercato, corrispondono elevati fatturati che attirano, a loro volta, una sempre maggiore attenzione della criminalità organizzata verso questo mercato, che si concretizza nel controllo dei vari processi lavorativi, dalla raccolta della materia prima fino alla commercializzazione del prodotto finito.

Un'azione più mirata e specifica di informazione e promozione dovrebbe riguardare, poi, i mercati esteri, per abituare i consumatori di quei paesi a saper distinguere un vero prodotto italiano da servili imitazioni ovvero da azioni parassitarie che richiamano all'italianità. Tali episodi, unitamente ai casi di contraffazione vera e propria, arrecano un danno diretto alla fiducia, oggi incondizionata, dei consumatori stranieri sulla bontà e qualità dei nostri prodotti di alta gamma. In questo, il sistema paese deve presentarsi — a dispetto del passato — compatto definendo iniziative informative e di promozione che vedano sempre più unite Istituzioni, consorzi di tutela, imprese e consumatori, in modo da non lasciarsi sfuggire una così rilevante opportunità in termini di produzione e lavoro.

Un forte aiuto in tal senso deriverebbe dalla previsione di sistemi di etichettatura e tracciabilità capaci di rendere più trasparenti le varie fasi del processo produttivo in modo da « raccontare » la storia di un dato prodotto dalla scelta dei sistemi di coltivazione/allevamento, alle diverse fasi di elaborazione, fino al suo arrivo sullo scaffale di un esercizio commerciale.

Non a caso l'identità, la riconoscibilità, la provenienza, l'origine dell'alimento sono divenuti, in questi anni d'intensa globalizzazione e commercializzazione mondiale dei prodotti alimentari, un'esigenza prioritaria e una necessità per consentire ai consumatori di acquistare, con sicurezza e senza pericolo di essere frodati, alimenti che presentino caratteristiche di salubrità, sanità e qualità elevate garantite anche dalla conoscenza del luogo di origine del prodotto alimentare o della materia prima di cui esso è composto.

Il sistema di tracciabilità, di rintracciabilità degli alimenti e di etichettatura del cibo attua in concreto la garanzia per il consumatore di acquistare prodotti controllati lungo tutta la filiera di produzione in quanto rappresenta un'assunzione di responsabilità dei produttori e dei venditori di alimenti e permette, anche agli organi di controllo, di verificare l'alimento risalendo la filiera dalla tavola al terreno e viceversa.

È essenziale quindi conoscere ed esplicitare, quale criterio di orientamento per l'acquisto dei consumatori, l'origine del prodotto che, nel caso dell'alimento, essendo in gioco un valore come la salute, assume il ruolo di garanzia di rango costituzionale.

Anche per questo l'indicazione dell'origine dell'alimento, introdotta nella legislazione europea negli anni 2000, quando l'emergenza causata dalla Encefalopatia spongiforme bovina (*Bse*), indusse il legislatore europeo non solo a fronteggiare l'emergenza in atto ma anche a trovare rimedi stabili a garanzia della provenienza salubre dei

prodotti, è divenuta un elemento fondamentale di garanzia per i consumatori.

L'origine è diventata quindi il principale elemento costitutivo dell'eccellenza alimentare nei casi dei prodotti Dop, Igp, Stg e Bio, dove la certezza del luogo di produzione è il principale elemento costitutivo del disciplinare dell'alimento.

Al tale riguardo, si ricorda la recente legge del 3 febbraio 2011, n. 4, relativa alle « Disposizioni in materia di etichettatura e di qualità dei prodotti alimentari » che ha introdotto per la prima volta nel sistema normativo nazionale, promuovendone l'assunzione a livello europeo, l'adozione di un sistema normativo completo di tutela a difesa dell'origine dei prodotti alimentari. L'indicazione del paese d'origine è l'elemento base della tracciabilità, posto che l'Unione europea, con il Regolamento n. 1169 del 25 ottobre 2011, ha introdotto, anche per le carni suine, ovine e per quelle di pollame, l'obbligo della relativa indicazione in etichetta.

Quindi, l'Europa ha di recente manifestato una particolare attenzione alla materia, prevedendo per alcuni prodotti regole *ad hoc*. Il citato Regolamento, attraverso regole tecniche, ha innalzato lo *standard* qualitativo del prodotto, costituendo, pertanto, un valido strumento in chiave antifrode. Su questa linea, sarebbe auspicabile un'estensione dell'ambito di applicazione di tale Regolamento ad un numero più ampio di generi di prodotto rispetto a quelli attualmente contemplati.

Tuttavia, come verificato dalla Commissione durante la missione di studio compiuta a Bruxelles e nonostante la richiesta unanime da parte delle associazioni dei consumatori verso una sempre maggiore trasparenza e sicurezza nel settore agroalimentare, le divisioni tra i vari paesi sono ancora sensibili, soprattutto se si pensa alle divisioni tra paesi produttori e paesi distributori.

In particolare, appare opportuna un'attenta riflessione sulla tematica relativa alle tecnologie oggi utilizzabili per tracciare la filiera del prodotto. Sul punto si potrebbe valutare l'opzione di promuovere incentivi per quelle aziende che scelgono volontariamente l'utilizzo di sistemi di etichettatura e tracciabilità capaci di enfatizzare e rafforzare la trasparenza e la qualità (elemento di valore del prodotto).

Infatti, sia l'etichettatura che la tracciabilità si impongono ormai quale elemento imprescindibile di trasparenza della filiera, di valorizzazione della produzione, di controllo dei processi e contenimento dei costi, nonché di tutela del prodotto.

In quest'ottica, la Commissione ritiene che sia necessario promuovere un impegno presso le Istituzioni europee per superare lo stallo attuale della normativa Ue sul marchio obbligatorio di origine (così detto Regolamento sul « *made in* »). Va segnalata, inoltre, la questione, tuttora aperta in ambito comunitario, riguardante la non omogeneità delle tariffe portuali applicate nel territorio dell'Unione europea, che molto spesso favorisce l'ingresso di merci contraffatte. Sul punto, posto che sulla quantificazione dell'importo delle tariffe portuali incidono in misura percentuale anche i costi dei controlli doganali connessi, è evidente che le merci destinate al mercato comunitario (in prevalenza provenienti dal Sud-est asiatico) privile-

giano quei porti in cui le spese di ingresso e quindi i controlli sono minori.

Analogamente andrebbero perseguite politiche comuni in materia brevettuale e di denominazione di origine così da radicare la competenza del sistema giurisdizionale comunitario anche in tali settori.

Necessità di una forte azione in sede europea ed internazionale (*Wto* ed *Acta*).

Senza dubbio le principali aree di criticità che l'Italia si trova ad affrontare, e di cui si è fatto già in parte cenno nella relazione e in queste conclusioni, derivano dalle distanze, ancora evidenti in sede europea ed internazionale, tra paesi produttori e paesi consumatori di prodotti agroalimentari.

Un punto critico è costituito dal cosiddetto *italian sounding*. Si tratta di un fenomeno legato a quei prodotti che pur non essendo tecnicamente contraffatti richiamano in qualche modo, nei colori o nei nomi, l'italianità degli ingredienti, della lavorazione o del prodotto stesso senza però che le materie prime e la relativa lavorazione siano effettivamente italiane. In genere tali prodotti sono distribuiti sui mercati principalmente extraeuropei. *L'italian sounding* sottrae notevoli potenzialità alle esportazioni nazionali e, trovandosi in una posizione « *border-line* », raramente sconfinando nell'illecito, risultando difficilmente contrastabile.

Si segnala poi che esistono difficoltà di prevedere negli accordi internazionali tutele rafforzate delle denominazioni di origine al pari dei titoli di proprietà industriale (in particolare marchi e brevetti).

L'Unione europea si muove da anni nell'ambito dei vari tavoli negoziali per estendere a livello multilaterale il proprio sistema di tutela dei prodotti di qualità, ma senza grandi risultati.

Al riguardo si ricorda che in seguito all'inserimento delle Indicazioni geografiche all'interno dei diritti di proprietà intellettuale — uno dei principali risultati dell'Accordo *Wto* del 1995 — dal 1999 si riunisce a Ginevra il Consiglio *Trips* (dal nome del trattato sui diritti di proprietà intellettuale legati al commercio) per la realizzazione del registro multilaterale per la tutela delle Ig del vino, di cui l'accordo *Wto* del 1995 aveva promesso la nascita. Sinora, però, si è avuto un nulla di fatto sia relativamente alla tutela delle Ig del vino, sia delle altre indicazioni geografiche, a causa della strenua opposizione da parte dei principali paesi imitatori guidati dagli Usa.

Gli Stati Uniti, infatti, non accettano di eliminare i propri marchi commerciali « storici » considerati dall'Ue lesivi degli interessi delle proprie denominazioni più importanti, come ad esempio, per i prodotti imitativi del Parmigiano Reggiano o dei prosciutti crudi più famosi. Il *Parmesan* è considerato in tutti i grandi paesi imitatori come un prodotto generico, con un marchio commerciale storico ormai consolidato nel mercato (emblematico è il caso del *Grated parmesan cheese* della Kraft).

In definitiva, la tutela a livello internazionale avverso il fenomeno dell'*italian sounding* — cioè dell'imitazione — e la tutela delle denominazioni di origine e dei prodotti di qualità in generale, non hanno fatto registrare significativi passi avanti.

Si aggiunga a ciò che, mentre per i grandi marchi commerciali industriali, sostenuti da grandi imprese di capitale, è più agevole ricorrere alle vie legali internazionali (soprattutto in ragione dell'onere economico delle spese legali, ma anche per la maggiore consapevolezza del danno economico subito), per i consorzi italiani di tutela delle Ig non è facile reperire i mezzi economici per sostenere da soli le spese legali di una controversia internazionale.

Peraltro, si segnala che, anche in seno all'accordo commerciale per la lotta alla contraffazione (*Acta*), sottoscritto dall'Unione europea, dagli Stati Uniti e da altri nove paesi (Australia, Canada, Giappone, Corea, Messico, Marocco, Nuova Zelanda, Singapore e Svizzera), la linea sostenuta dall'Italia non ha trovato adeguato riconoscimento.

Tale accordo, che mira a completare il trattato *Trips*, garantisce la tutela dei diritti di proprietà intellettuale in tutti i paesi aderenti all'Organizzazione mondiale del commercio. Grazie al nuovo Accordo, nei casi di contraffazione dei marchi ((r),(tm)) o di violazione dei diritti di autore ((c)), le autorità dei paesi firmatari potranno sottoporre i responsabili a processo penale, imporre il risarcimento dei danni ai titolari dei diritti lesi e procedere alla distruzione dei prodotti contraffatti. Tuttavia, la questione più controversa riguarda la natura dei diritti da tutelare: alcuni paesi, a partire dagli Usa, insistono per limitare la protezione internazionale ai soli marchi registrati e ai diritti d'autore; l'Ue, in linea con quanto sostenuto dall'Italia e da altri Stati europei, quali Francia e Spagna, ha invece sollecitato, per ora invano, l'estensione della tutela riconosciuta ai diritti di proprietà intellettuale anche a favore delle indicazioni geografiche come le Dop e le Igp, potendo anch'esse essere intese come veri e propri « marchi ».

In questo senso sarebbero utili un'informazione e una formazione costante alle imprese per proteggere il più possibile tutto il loro patrimonio immateriale attraverso i titoli di proprietà industriale: i consorzi Dop e Igp dovrebbero provvedere a registrare le denominazioni anche come marchi per poter usufruire di una tutela adeguata.

Particolare attenzione va inoltre prestata all'affidamento delle pregresse competenze del soppresso Ice, affinché non si perda la rete dei *desk* anticontraffazione (14 *desk* allocati presso altrettanti uffici Ice in India, Cina, Turchia, Russia, Dubai, Vietnam, Brasile e Usa), i quali svolgono nei mercati di destinazione dei nostri prodotti e di insediamento delle nostre aziende un'importante azione di orientamento delle imprese per tutelare la proprietà intellettuale in loco, al pari di un monitoraggio del mercato locale. Tali *desk* possono, infine, avviare cause pilota per far progredire il livello di protezione relativa alla proprietà intellettuale in quei paesi dove quest'ultima risulta più debole.

Settore agroalimentare e innovazione.

I prodotti alimentari di qualità non si esauriscono nelle denominazioni di origine che rappresentano solo un decimo del fatturato totale.

Tenendo presente questo dato in una visione di *marketing* ampia, derivante dalle profonde modificazioni della produzione che spesso tendono a dequalificare la produzione alimentare nazionale, solo una strategia di marchi forti che aggregano più imprese, può consentire quel salto di qualità che permetterebbe alla nostra industria agroalimentare di sfruttare a proprio vantaggio quote significative di mercato facenti capo a chi commercializza prodotti *italian sounding*.

Una politica di sostegno dei marchi collettivi che consentono l'uso della denominazione geografica sarebbe utilissima nel contrastare il fenomeno dell'*italian sounding*. Innovazione, anche non tecnologica, e ricerca sono quindi fattori essenziali di crescita.

In tal senso, si ravvisa la necessità di investire nelle nuove varietà vegetali, rispetto alle quali si registra in Italia una scarsa attenzione. Infatti, a fronte di circa cinquanta domande l'anno, per poter ottenere in Italia il riconoscimento del diritto di privativa si può contare su un solo istituto accreditato presso l'Ufficio comunitario delle varietà vegetali (*Cpvo*, cioè l'organismo Ue per tale registrazione a livello europeo), che però dispone di poche « collezioni ». In Italia, infatti, si possono ottenere analisi per il riso, ma non per l'olio, il grano, i fiori o gli agrumi.

Regole comuni e maggiore coordinamento a livello nazionale ed internazionale tra i soggetti interessati (Istituzioni, mondo delle imprese e dei consumatori).

Al di là dell'aspetto normativo sostanziale e procedurale sopra richiamato, che ha come riferimento il contesto nazionale, la sempre maggiore transnazionalità del fenomeno contraffattivo impone un forte impegno, a livello europeo ed internazionale, per giungere alla definizione di un quadro di regole comuni che risponda a principi di reciprocità ed efficacia. Ciò consentirebbe azioni rapide ed efficaci in chiave di cooperazione di polizia e giudiziaria.

Occorre, in sintesi, che ciascun paese si doti di un sistema normativo proprio che abbia una base comune e condivisa per consentire una cooperazione internazionale adeguata alle esigenze dei soggetti interessati (in particolare imprese e consumatori). Tale esigenza si avverte soprattutto quando talune di queste fattispecie fraudolente o parassitarie vanno ad incidere direttamente sulla fiducia o, nei casi più gravi, sulla salute e sicurezza del consumatore, con conseguenze immediate sulle stesse aziende in termini di immagine e danno economico.

Se tale rischio, già oggi, si manifesta in una fase più avanzata sul piano commerciale e civilistico, altrettanto non avviene sul piano del

perseguimento degli illeciti di tipo penale, che sconta la volontà dei paesi europei di mantenere ampi margini di autonomia.

Ancor più rilevante, dal punto di vista strategico, sarebbe il superamento da parte degli Stati membri dell'Unione europea delle criticità che oggi ostacolano l'attuazione delle disposizioni in materia di reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca e sequestri patrimoniali in tutti i paesi membri (cd. euro-confisca), per colpire nel vivo le strutture criminali.

Da più parti, nel corso delle audizioni svolte dalla Commissione e all'esito della visita di studio compiuta a Bruxelles, è stato richiesto che ciascuno Stato si doti di un centro specializzato di contatto (adatto ad un coordinamento info-operativo) che raccolga le diverse competenze nazionali in materia e che possa essere facilmente attivato da questo o quel paese in presenza di situazioni che richiedono un rapido intervento su un dato territorio (è stato citato ad esempio il circuito europeo Rapex in materia di sicurezza dei prodotti che prevede una rapida attivazione su piattaforma informatica).

Ciò dovrebbe valere anche con riferimento all'aspetto giudiziale al fine di agire rapidamente con regole comuni e con strumenti di tutela diretta a favore del danneggiato nel caso di un giudicato di condanna del contraffattore. Tali aspetti sono ancor più necessari laddove si assiste ad un sempre maggiore impiego di nuove forme di commercializzazione che sfruttano le tecnologie informatiche e telematiche, facendo venire meno un rapporto diretto tra venditore e consumatore.

A livello nazionale, occorre mantenere un fronte unitario, che veda coinvolti tutti gli attori istituzionali ed il mondo delle imprese, attraverso una più forte ed intensa collaborazione. Un contrasto più incisivo della contraffazione non potrà prescindere dalla necessità di raccogliere la sfida della internazionalizzazione e la spinta sempre più tecnologica del « mercato del falso », per dare risposte sempre più incisive.

Al riguardo, da più parti, è emersa la necessità di una razionalizzazione dei ruoli e dei compiti dei soggetti istituzionali (Mise, Mipaaf, Mef, Ministero della Salute e via dicendo), poiché spesso accade che « tutti facciano tutto ».

Un'importante passo in avanti in tal senso è senza dubbio rappresentato dall'istituzione presso il Ministero dello sviluppo economico del Comitato nazionale anticontraffazione, istituito dalla legge n. 99 del 2009, che ha di recente avviato i propri lavori finalizzati a migliorare il coordinamento tra tutti i soggetti a vario titolo interessati dai fenomeni della contraffazione.

Con riferimento specifico alle attività degli organi di prevenzione, controllo e contrasto ai fenomeni oggetto dell'inchiesta, si segnala che questi ultimi, secondo l'unanime osservazione dei soggetti auditi dalla Commissione, riescono ad agire con impegno, professionalità ed efficacia nelle difficili e gravose azioni di contrasto alla contraffazione. Peraltro, al fine di migliorare ulteriormente le predette attività repressive, dai lavori della Commissione è emerso che si renderebbe necessario definire più compiutamente forme o strutture di coordi-

namento, sia sul piano della formazione, sia su quello dell'investigazione, nell'ottica di scongiurare il rischio di sovrapposizioni, duplicazioni, frammentazione degli sforzi che, in alcuni casi, hanno minato il raggiungimento dei risultati.

Tale aspetto è risultato ancora più evidente quando tali organismi sono soggetti alla responsabilità di uno stesso dicastero.

Sul fronte più squisitamente giudiziario, la positiva esperienza, sul piano della tutela dei diritti di proprietà industriale, delle sezioni specializzate di cui al decreto legislativo 27 giugno 2003, n. 168, cui rimanda il Codice della proprietà industriale, suggerisce una riflessione ulteriore in tema di tutela penale, nel senso di una maggiore specializzazione per materia — come richiesto da più parti — delle Procure ordinarie.

Tale risultato, secondo la Commissione, sarebbe perseguibile sul piano sostanziale con iniziative organizzative in seno alla magistratura (nella maggior parte delle procure più importanti, già si prevedono *pool* di magistrati specializzati per talune fattispecie di reato), ovvero formative (in qualche occasione sono state avviate dal Csm specifiche azioni formative in tema).

Ciò consentirebbe, unitamente a quanto sopra esposto in tema di competenza e coordinamento delle indagini sulle condotte contraffattive di carattere penale — anche nel caso di contraffazione agroalimentare — riconducibili ad organizzazioni criminali da parte delle procure distrettuali antimafia, un rafforzamento ed un completamento del dispositivo di contrasto investigativo. Resta aperta la possibilità di un maggiore coordinamento tra i tribunali civili e quelli penali nel caso di contemporanea pendenza della stessa controversia in materia di proprietà industriale.