

COMMISSIONE PARLAMENTARE

di inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo

S O M M A R I O

Sulla pubblicità dei lavori	359
Seguito dell'esame dello schema di relazione sul contrasto della contraffazione in sede internazionale (relatore on. Senaldi) (<i>Seguito dell'esame e approvazione</i>)	359
ALLEGATO (<i>Relazione sul contrasto al fenomeno della contraffazione in sede internazionale</i>)	360
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	359

Mercoledì 22 novembre 2017. – Presidenza del presidente Mario CATANIA.

La seduta comincia alle 14.20.

Sulla pubblicità dei lavori.

Mario CATANIA, *presidente*, propone che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante impianti audiovisivi a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Seguito dell'esame dello schema di relazione sul contrasto della contraffazione in sede internazionale (relatore on. Senaldi).

(Seguito dell'esame e approvazione).

Mario CATANIA, *presidente*, l'ordine del giorno reca il seguito dell'esame dello schema di relazione sul contrasto al fenomeno della contraffazione in sede internazionale di cui è relatore il deputato Angelo Senaldi. Avverte che lo schema è stato illustrato nella scorsa seduta e inviato a tutti i colleghi per posta elettronica. Chiede pertanto al relatore Senaldi di intervenire.

Angelo SENALDI, *relatore*, illustra il contenuto dello schema di relazione, proponendo alcune integrazioni a seguito di osservazioni fatte pervenire da alcuni colleghi.

Nessuno chiedendo di intervenire, Mario CATANIA, *presidente*, esprimendo il proprio apprezzamento sulla relazione, pone in votazione la proposta di relazione, con le integrazioni proposte dal relatore.

La Commissione approva all'unanimità lo schema di relazione (*vedi allegato*).

Mario CATANIA, *presidente*, non essendovi obiezioni, si riserva di procedere al coordinamento formale del testo approvato, che sarà pubblicato come Doc XXII-bis n. 16.

La seduta termina alle 14.30.

N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

L'Ufficio di presidenza si è riunito dalle 14.30 alle 14.35.

ALLEGATO

**RELAZIONE SUL CONTRASTO AL FENOMENO DELLA
CONTRAFFAZIONE IN SEDE INTERNAZIONALE**

(Relatore on. Angelo Senaldi).

Indice

Introduzione

**1. LE DIMENSIONI INTERNAZIONALI DEL FENOMENO DELLA
CONTRAFFAZIONE**

1.1 La contraffazione nel quadro dell'economia globalizzata

1.2 Lo sviluppo della contraffazione in ambito mondiale

**2. LA TUTELA DEI DIRITTI DI PROPRIETÀ INTELLETTUALE NELL'UNIONE
EUROPEA**

2.1 La tutela dei diritti di proprietà industriale

2.2 La tutela del diritto d'autore

2.3 La tutela dell'origine del prodotto e del "Made In"

**3. ISTITUZIONI INTERNAZIONALI PER IL CONTRASTO DELLA
CONTRAFFAZIONE**

3.1 INTERPOL ed EUROPOL

3.2 I Joint investigation teams (J.I.Ts)

3.3 L'EU IPO

3.4 L'OLAF

3.5 Altre istituzioni operanti in ambito UE

3.6 La costituzione della Procura europea

3.7 L'International AntiCounterfeiting Coalition (IACC)

3.8 Il WIPO e altre organizzazioni operanti in ambito ONU

3.9 Il WTO e altre organizzazioni internazionali

4. INIZIATIVE INTERNAZIONALI DI CONTRASTO ALLA CONTRAFFAZIONE

4.1 La cooperazione doganale

4.2. Le zone di libero scambio doganale

4.3 L'approccio Follow the Money

4.4 Accordi volontari di controllo delle filiere commerciali internazionali

4.5. Scambio di informazioni ed operazioni congiunte delle forze di polizia europee

4.6 L'European Union Policy Cycle 2014-2017 per il contrasto alla criminalità organizzata

4.7 Iniziative dell'UE con Paesi di provenienza di beni contraffatti

5. GLI ACCORDI INTERNAZIONALI

5.1 L'Accordo TRIPs

5.2 Altri accordi internazionali esistenti

5.3 Il trattato CETA tra UE e Canada

5.4 La trattativa sul TTIP

6. CONCLUSIONI E PROPOSTE

Introduzione

La delibera istitutiva del 25 settembre 2013 attribuisce alla **Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo** il compito (art. 1, comma 4, lettera i) di raccogliere dati sulle diverse realtà territoriali e dei distretti industriali italiani, allo scopo di accertare la dimensione del fenomeno.

Nell'attività svolta dalla Commissione nel corso della legislatura il profilo delle dimensioni internazionali della contraffazione è emerso con chiarezza.

Tale profilo costituisce un carattere distintivo del fenomeno, sia per le sempre più strette connessioni della contraffazione con la criminalità organizzata¹, che negli ultimi decenni ha esteso a tale settore l'ambito di attività del proprio business illecito, sia per lo sviluppo del commercio in sede mondiale e sovranazionale e la globalizzazione dell'economia.

La contraffazione non ha più una dimensione locale ed artigianale, come in passato, ma si appalesa invece come un'attività svolta in modo sistematico su dimensione sovranazionale, costituendo una vera e propria "industria della contraffazione".

Una serie di caratteristiche della contraffazione attuale – quali le caratteristiche di internazionalizzazione di tale *business*, dove la merce contraffatta, prodotta spesso nei Paesi asiatici, giunge in Europa ed in America attraverso un flusso ordinario e costante che comprova la disponibilità di reti ed infrastrutture per i traffici marittimi, terrestri ed aerei per la loro movimentazione, lo sviluppo del fenomeno anche tramite il commercio elettronico, la diffusione sul territorio dello smercio di tali beni - comprovano l'esistenza di un livello molto strutturato ed organizzato delle filiere di tale fenomeno che trovano nel ruolo della criminalità organizzata un supporto ed un protagonismo essenziale.

Un ulteriore fattore di accelerazione del carattere transnazionale della contraffazione è rappresentato dalla crescita dell'*e-commerce*, che per le sue caratteristiche digitali favorisce la parcellizzazione delle fasi di produzione e smercio di merce contraffatta e l'accesso alla clientela mondiale.²

La dimensione globale del fenomeno è certificata dall'Organizzazione Mondiale del Commercio³ che stima che i beni contraffatti rappresentino ormai tra il 5 e il 7% del commercio mondiale, per un valore di circa 600 miliardi di dollari all'anno. Secondo l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo (OCSE) ogni anno il volume delle merci contraffatte veicolate supera i 250 miliardi di dollari, escludendo le merci prodotte e vendute all'interno dello stesso Paese, quelle acquistate via *internet* e le attività

¹ Sul punto v. Relazione sui rapporti tra criminalità organizzata e contraffazione, relatrice on. Susanna Cenni, approvata dalla Commissione nella seduta del 2 agosto 2017.

² Sul punto v. Relazione sul fenomeno della contraffazione sul web, relatore on. Davide Baruffi, approvata dalla Commissione nella seduta del 23 marzo 2017 e dall'Assemblea della Camera dei deputati il 13 settembre 2017 attraverso la risoluzione n. 6-00337.

³ United nation office on Drugs and Crime, *The Globalization of Crime. A Transnational Threat Crime Assesment*, 2010, pp. 177-178.

economiche indirette. Aggiungendo questi ultimi fattori la stima dell'impatto globale della contraffazione salirebbe ad un ammontare nettamente superiore⁴.

Tale imponente fenomeno illecito danneggia ancora di più i sistemi economici molto orientati alla ricerca, all'innovazione e alla creatività, ove si concentrano i marchi più affermati, come l'Italia e, in generale, l'Unione Europea, in cui il 39% del totale dell'attività economica complessiva (per un valore di 4.700 miliardi di Euro) è generato da industrie ad alta intensità di diritti di proprietà intellettuale e i prodotti protetti dalla proprietà intellettuale costituiscono l'89% delle esportazioni⁵.

Negli ultimi anni la contraffazione si manifesta come un fenomeno pervasivo e ramificato che riguarda tutti i comparti produttivi ed ogni prodotto che presenti margini di profitto interessanti: dal settore agroalimentare, ai farmaci, dall'abbigliamento alle calzature, dalle tecnologie digitali alla meccanica, ecc., senza escludere praticamente alcun comparto.

Le ricadute negative della contraffazione sono ormai acclamate: rilevanti danni al sistema produttivo per le aziende titolari dei diritti di proprietà industriale e per i titolari di diritti di proprietà intellettuale, ingenti fenomeni di evasione fiscale, sfruttamento del lavoro nero, danni all'ambiente derivanti dallo smaltimento delle lavorazioni illecite, spesso con materie prime pericolose, danni alla salute del consumatore.

La Commissione ha più volte ribadito in questa legislatura la molteplicità dei danni recati dalla contraffazione.

La violazione sistematica dei diritti di proprietà industriale (marchi, disegni, brevetti) e della proprietà intellettuale (diritto d'autore, compromesso dalla pirateria digitale e multimediale) genera non solo effetti nocivi sulla concorrenza e sul fatturato delle aziende, cui viene sottratto illecitamente una fetta del mercato, ma sulla stessa competitività delle imprese, che perdono risorse per investimenti qualificati per sviluppare costantemente l'innovazione e adeguare le produzioni. L'Italia, la cui economia è tipicamente vocata alla manifattura, anche attraverso un prezioso tessuto di piccole medie imprese, è particolarmente colpita dal fenomeno. La falsificazione dei marchi e dei prodotti è particolarmente nociva proprio per i prodotti di qualità che caratterizzano il "made in Italy", produzioni ad alto valore aggiunto, che hanno i propri elementi qualificanti, rispetto alle produzioni di altri Paesi, nello stile e nel *design*, ad esempio dei prodotti dell'abbigliamento oppure nella qualità dei prodotti dell'agroalimentare.

Altrettanto delicato è il tema dei danni recati alla salute del consumatore dalle produzioni contraffatte o false realizzate con materiali di scarsa qualità o, addirittura, nocivi per la salute: questo vale per definizione non solo nel settore agroalimentare, ma anche nel campo della moda o dei giocattoli, ove l'impiego di coloranti o altri materiali nocivi costituiscono una minaccia per chi acquista tali beni.⁶

Nelle precedenti relazioni approvate la Commissione ha avuto particolare cura

⁴ BASCAP (Business Action to Stop Counterfeiting and Piracy) and ICC (International Chamber of Commerce), *Roles and Responsibilities of Intermediaries: Fighting Counterfeiting and Piracy in the Supply Chain*, 2015.

⁵ UEB (Ufficio Europeo Brevetti) e UAMI (Ufficio per l'Armonizzazione del Mercato Interno), *Intellectual Property Rights Intensive Industries: Contribution to Economic Performance and Employment in Europe*, 2013.

⁶ Questo profilo risulta in crescita anche dalle statistiche: il numero di sequestri di prodotti contraffatti operati dalla Guardia di Finanza è in forte crescita per il profilo della pericolosità per la sicurezza dei cittadini. Il Ministro della giustizia Orlando, nell'audizione del 6 giugno 2017, ha riferito che tra il 2014 e il 2016 circa il 69% del totale dei prodotti illeciti individuati (595 milioni di unità) ha riguardato violazioni sulla conformità agli standard di sicurezza, con una crescita del 346% nel 2014 rispetto al 2013 e del 307% nel 2015 rispetto al 2014.

nell'esaminare gli effetti deleteri, sul piano sociale, delle "filiera" della produzione e dello smercio al dettaglio, di prodotti contraffatti.

Per il mondo del lavoro la produzione di beni contraffatti si accompagna costantemente allo sfruttamento di lavoro in nero, in violazione di ogni normativa sulla sicurezza su lavoro; anche la rete di smercio di tali beni illeciti favorisce fenomeni criminali come il reclutamento del c.d. caporalato o di manovalanze già impiegate in attività di criminalità o microcriminalità, spesso anche con lo sfruttamento dell'immigrazione.

Per la tutela dell'ambiente è ormai dimostrato come i processi produttivi di merce contraffatta generino gravi fenomeni di inquinamento ambientale, come confermato alla Commissione nella missione a Napoli dello scorso 3 e 4 maggio 2017 e approfondito nella citata Relazione sulla criminalità organizzata e contraffazione, cui si rinvia per il tema.

Infine, per quanto riguarda la dannosità della contraffazione nei confronti dello Stato, la produzione illecita di merci contraffatte causa un rilevante fenomeno di evasione fiscale e, dal punto di vista dell'ordine e della sicurezza pubblica, un degrado della vivibilità delle aree urbane ed un incremento dei profitti delle organizzazioni criminali, cui si connettono spesso il riciclaggio e il reimpiego dei proventi illeciti.⁷

L'Ufficio di Presidenza della Commissione ha pertanto deliberato lo svolgimento di un'inchiesta sul tema in oggetto in considerazione della gravità del fenomeno rapportato all'enorme sviluppo in sede internazionale della contraffazione, approfondendo il tema delle forme di contrasto in sede internazionale e comunitario della contraffazione stessa, dal momento che le iniziative di contrasto, oltre che in sede nazionale, devono necessariamente essere condotte in sede sovranazionale.

L'inchiesta si è svolta con un numero ampio di audizioni, che hanno visto le istituzioni e le associazioni impegnate nella lotta alla contraffazione, e tramite alcune missioni sul territorio.⁸

⁷ V. Audizione del Ministro della Giustizia Orlando il 19 novembre 2015

⁸ Sono stati auditi: il 14-01-2016 il deputato presso il Parlamento europeo Paolo De Castro; il 20-01-2016 il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con delega ai rapporti con l'UE Sandro Gozi; il 03-02-2016 il Comandante delle Unità Speciali della Guardia di Finanza, Gennaro Vecchione e il Capo del III Reparto - Operazioni del Comando Generale della Guardia di Finanza, Stefano Screpanti; il 18-02-2016 l'avvocato Andrea Caristi e il professor Ferdinando Ofria; il 10-03-2016 il segretario generale di Indicam, Claudio Bergonzi; il 17-03-2016 il Comandante del Comando Carabinieri Tutela della Salute, Claudio Vincelli; il 21-07-2016 il direttore generale di I.A.B. Italia (Interactive Advertising Bureau) Daniele Sesini; il 27-07-2016 il presidente di Confindustria digitale, Elio Catania; il 28-09-2016 il Comandante Generale della Guardia di Finanza Giorgio Toschi e il Capo del II Reparto Operazioni del Comando Generale della Guardia di Finanza Stefano Screpanti; il 06-10-2016 rappresentanti di Europol; il 03-11-2016 rappresentanti di Interpol; il 16-03-2017 il Presidente dell'International AntiCounterfeiting Coalition (IACC), Robert Barchiesi; il 27-03-2017 il rappresentante dell'OECD, Stephane Jacobzone, Counsellor Reform of the Public Sector Public Governance and Territorial Development; il 27-03-2017 il Vice Comandante dei ROS dell'arma dei Carabinieri, Col. Roberto Pugnetti; il 17-05-2017 il Presidente dell'Associazione Italian Sounding, Giandomenico Consalvo; il 06-06-2017 il Ministro della Giustizia, Andrea Orlando; il 08-11-2017 il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio per le politiche e gli affari europei Sandro Gozi; il 9 novembre 2017.

E' stata altresì effettuata una missione a Bruxelles il 27 e 28 giugno 2017. I resoconti degli incontri effettuati nel corso di tale missione sono reperibili nella pagina della Commissione sul sito *internet* della Camera.

La crescente violazione di tali diritti è stata percepita dalle Istituzioni europee come una rilevante minaccia per l'economia dell'Unione. La relazione intende approfondire le iniziative assunte in sede comunitaria per accrescere il contrasto al fenomeno.

Molto problematico è l'aspetto del contrasto in sede internazionale. La diversità delle legislazioni nazionali e la difficoltà di pervenire ad accordi internazionali multilaterali ha spinto alla conclusione di accordi bilaterali o per aree geografiche determinate.

Anche di questo aspetto si dà conto nella relazione.

1. LE DIMENSIONI INTERNAZIONALI DEL FENOMENO DELLA CONTRAFFAZIONE

1.1 La contraffazione nel quadro dell'economia globalizzata

Il rapporto del CENSIS del giugno 2016⁹ *“La contraffazione: dimensioni, caratteristiche ed approfondimenti”*, valuta che il fatturato della contraffazione in Italia nel 2015 ammonta a 6,9 miliardi di euro, in crescita del 4,4% rispetto ai 6,5 miliardi di euro stimati per il 2012, con una perdita di gettito fiscale stimata in 5,7 miliardi di euro (di cui 1,7 miliardi per la produzione diretta e 4 miliardi per la perdita di gettito sulla produzione indotta in altri settori connessi) ed oltre 100.000 posti di lavoro sottratti all'occupazione legale. L'immissione sul mercato di un volume di merci legali equivalente al valore di quelle contraffatte determinerebbe un incremento della produzione interna di 18,6 miliardi di euro (lo 0,6% del totale), recando un incremento di valore aggiunto per l'Italia di 6,7 miliardi.

Se si esamina il fenomeno su base mondiale devono essere considerate le ricerche dell'OCSE. Nel corso dell'audizione svolta in Commissione con rappresentanti dell'OCSE, il 27 marzo 2017, è stato illustrato il contenuto dello studio *“Trade in Counterfeit and Pirated Goods”* del 2016, redatto congiuntamente dall'OCSE e dall'Ufficio per la proprietà intellettuale dell'Unione europea (EUIPO); si stima che il 2,5 per cento degli scambi mondiali sia costituito da beni contraffatti, per un valore corrispondente a 338 miliardi di euro al tasso di cambio dell'epoca, che al tasso odierno equivale a 461,85 miliardi di dollari, una cifra pari al PIL dell'Austria o alla somma del PIL di Irlanda e Repubblica Ceca. Le importazioni di merce contraffatta in Europa riguardano il 5 per cento del totale.

Significativo è che per il report l'Italia, dopo gli Stati Uniti, è il Paese più colpito dal fenomeno della contraffazione. Nell'analisi dell'OCSE ciò dipende dal fatto che l'industria italiana è molto forte in termini di marchi, in quanto il *made in Italy* costituisce una tendenza mondiale, ed è pertanto molto vulnerabile alla contraffazione.

I 461 miliardi di dollari nel 2016 costituiscono la prima voce mondiale all'interno dell'“*Illicit Trade*”, per un'entità molto superiore al traffico di stupefacenti e con un *trend* in forte crescita, considerando che nel 2008 il volume globale della contraffazione era meno della metà (200 miliardi di dollari), pari all'1,9% del totale del traffico commerciale.

Il 5 per cento di tutte le merci importate in Europa risulta contraffatta, per un valore totale pari a 85 miliardi di euro (116 miliardi di dollari).

Circa la provenienza della merce contraffatta, l'OCSE ha individuato (con dati riferiti al 2013) nella Cina il Paese di prevalenza assoluta. In l'Italia le merci contraffatte giungono essenzialmente da Cina ed Hong Kong, seguita dalla Grecia, ove il porto del Pireo, controllato da società cinesi, e stanti le lacune dell'azione di contrasto doganale e di

⁹ Dati cui hanno fatto riferimento sia il Comandante generale della Guardia di Finanza Toschi nell'audizione in Commissione del 28 settembre 2016 che il Ministro della Giustizia Orlando il 6 giugno 2017.

polizia in Grecia, costituisce una grande porta d'accesso delle merci illegali in Europa; seguono Singapore, Thailandia, Turchia, Marocco, Germania, Tunisia, Emirati Arabi Uniti e Senegal.

Come osservato in precedenza, la contraffazione riguarda ormai quasi tutti i settori merceologici. Il settore più interessato in Italia è quello dell'abbigliamento, per un 32,5% del totale delle merci contraffatte, con un valore della produzione di 2,2 miliardi di euro. A seguire: il comparto degli audiovisivi, per il 28,5% del totale (quasi 2 miliardi di euro di valore della produzione); beni informatici ed elettronici e prodotti alimentari, ciascuno dei due settori per un valore di un miliardo di euro. I sequestri effettuati dalla Guardia di Finanza tra il 2012 e il 2016, pari ad oltre un miliardo di pezzi, per il 63% del totale riguardano "beni di consumo" (439 milioni di unità) e "giocattoli" (251 milioni di unità), seguiti dagli "articoli elettronici" (22% con il sequestro di oltre 245 milioni di pezzi) e dal settore "moda" (15% con oltre 164 milioni di pezzi).

Il Ministro della Giustizia, Orlando, nell'audizione del 6 giugno 2017, ha riferito in Commissione della tendenza all'ampliamento della gamma dei beni contraffatti, e dei crescenti pericoli per la salute dei consumatori a causa dei materiali utilizzati: sigarette contraffatte con valori di catrame, piombo ed arsenico di molto superiori alla norma; sigarette originali "*cheap white*", prodotte in Russia, Bielorussia, Emirati Arabi Uniti, Cina e Ucraina, non commercializzabili nell'UE perché non conformi ai parametri previsti dalla normativa comunitaria; gioielli contraffatti con un'alta concentrazione di nichel; cosmetici e profumi contenenti alte percentuali di toluene e benzene; scarpe e pelletteria con anomale percentuali di cromo esavalente; tappi in plastica e coprilattina con marchi di note bibite; capi di maglieria confezionati con "pelo di coniglio" invece di *cachemire*; termocaloriferi assemblati con fibre di amianto; *pellet* per uso domestico di provenienza est-europea; cuscini a sfera importati dalla Cina via *internet*; rubinetti che rilasciano il piombo; giocattoli contraffatti contenenti ftalati nocivi.

Altro profilo essenziale nelle caratteristiche sovranazionali della contraffazione odierna, in relazione anche alla regia di tali attività illecite assunta da organizzazioni criminali internazionali, è quella della diversificazione tra zone di produzione e zone di smercio dei beni contraffatti. La contraffazione internazionale usufruisce di vere e proprie reti di vendita organizzate che immettono in commercio merci illecite prodotte prevalentemente in Asia, al fine di garantire la diffusione e il successo del commercio illegale, parallelo o sommerso. Ciò avviene sia attraverso la dispersione geografica delle fasi di fabbricazione dei prodotti, spesso ricorrendo ad operazioni di sub-fornitura, sia tramite la diversificazione degli itinerari e delle rotte, sfruttando varchi doganali di più agevole accesso.

Tutto ciò rende flessibili le filiere della contraffazione, riducendo i rischi derivanti dal contrasto meritoriamente condotto dalle forze dell'ordine, e fa sì che la ricostruzione e la repressione dell'intera filiera produttiva e di commercializzazione illegale sia molto difficoltosa.

Le stesse modalità di produzione dei beni contraffatti vedono la parcellizzazione delle fasi realizzative in aree geografiche diverse. Nei luoghi di produzione nei Paesi europei o asiatici si ha la realizzazione di "semilavorati", al fine di trasportare merci all'ingrosso prive di riscontri formali di illegalità; l'assemblaggio definitivo, invece, con l'apposizione dei marchi ed il *packaging sulla merce sdoganata*, avviene nel Paese di commercializzazione.

Le merci contraffatte provenienti dall'area europea giungono prevalentemente attraverso i confini terrestri, mentre quelle di provenienza asiatica utilizzano soprattutto i *container* via mare o le spedizioni aeree. L'intensificarsi di sistemi di controllo doganale efficaci presso i porti ed aeroporti ha indotto le organizzazioni criminali a mutare gli itinerari, introducendo le merci nell'Unione europea tramite paesi diversi da quelli di effettiva destinazione e a diversificare le tecniche di frode, ad esempio con la falsificazione della documentazione doganale, con triangolazioni commerciali con altri Paesi comunitari o l'utilizzazione di società fantasma o facendo sbarcare i beni contraffatti illeciti in porti commerciali di importanza secondaria o con ripetuti transiti in Paesi diversi, per celare la reale origine delle merci.

Da quanto illustrato emerge un quadro complessivo di un fenomeno pervasivo, in espansione sia geografica che per settori merceologici interessati, in cui le catene produttive e di commercializzazione sono diversificate e coinvolgono molti Paesi e diverse organizzazioni criminali. È pertanto necessario ragionare su forme di contrasto in sede internazionale che tengano conto di questa realtà e superino le barriere costituite dai diversi ordinamenti giuridici e la mancanza di coordinamento tra i Paesi interessati.

1.2 Lo sviluppo della contraffazione in ambito mondiale

Lo sviluppo del fenomeno contraffattivo è ascrivibile a molteplici fattori.

La contraffazione si inserisce in un contesto di grande sviluppo delle reti di commercio internazionale, sia fisiche che digitali, ed in un'economia sempre più globalizzata. Negli ultimi vent'anni si sono aperti nuovi grandi mercati, come conseguenza dell'apertura all'economia di mercato dell'Europa dell'Est, della Cina e di molti altri Paesi dell'Asia. La contraffazione si è inserita in questo contesto.

Il *business* della contraffazione garantisce profitti elevati a fronte di rischi tutto sommato contenuti, poiché il contrasto alla contraffazione non costituisce una priorità, in termini di risposta repressiva e sanzionatoria, anche penale, rispetto ad altri settori di attività illecite. Lo smercio di prodotti contraffatti garantisce alti profitti, derivanti dall'uso di materie prime scadenti o nocive, dallo sfruttamento del lavoro nero, e dalla totale evasione fiscale per le produzioni illegali. Vi è quindi lo stimolo per le organizzazioni criminali ad investire in tale settore.¹⁰

Il contrasto istituzionale alla contraffazione, in un contesto di elevata internazionalizzazione del fenomeno, soffre di forti disomogeneità tra le varie normative nazionali, come sottolineato anche dal Ministro della Giustizia Orlando in audizione, che le carenze degli strumenti di coordinamento internazionale, superando i limiti sempre più ristretti delle giurisdizioni nazionali, non consentono di superare. Da ciò discende la difficoltà da parte della magistratura e delle forze dell'ordine ad operare per contrastare un fenomeno che si sviluppa in ambito internazionale.

Il controllo e la repressione sono, d'altronde, oggettivamente resi difficili, ad esempio in sede doganale, dalla quantità di merci in movimentazione nei porti. I controlli per individuare le merci illegali nei *container* collidono con l'esigenza di non ostacolare *tout court* le attività commerciali, per una contrapposizione ineliminabile tra l'efficacia dei controlli e le esigenze di crescita del traffico delle merci. Di questo aspetto si è resa conto la Commissione nel corso di colloqui a Bruxelles con esponenti della Direzione TAXUD della

¹⁰ Lo studio dell'UNICRI "Contraffazione, una diffusione globale, una minaccia globale" riporta che la duplicazione illegale di un programma di *computer*, che costa 20 centesimi di euro, è venduto sino a 45 euro, con un guadagno molto superiore alla vendita, ad esempio, di un grammo di hashish per 12 euro, il cui costo di produzione è di 1,52 euro.

Commissione europea, che hanno ribadito la necessità di privilegiare le esigenze dello sviluppo dei traffici rispetto ad altre esigenze di carattere istituzionale.

Anche lo sviluppo del commercio elettronico incide sull'efficacia dei controlli, in quanto si è determinata una crescita del trasporto di piccole spedizioni, tramite corrieri o servizi postali, di merci acquistate su *internet* che arrivano negli aeroporti, rendendo difficili i controlli.

Va, infine, considerata l'esistenza di una considerevole domanda di prodotti contraffatti, da parte di consumatori non consapevoli della dannosità del fenomeno, che invece privilegiano il vantaggio economico e sociale legato al possesso di imitazioni spesso di qualità di beni di pregio altrimenti irraggiungibili. Il problema è molto sensibile nei giovani, nei quali il disvalore dell'acquisto fraudolento è meno percepito e su questo aspetto occorre mettere in campo iniziative di informazione, comunicazione e formazione, anche scolastica, per sensibilizzare i giovani e i consumatori in generale sulla nocività del fenomeno.

2. LA TUTELA DEI DIRITTI DI PROPRIETÀ INTELLETTUALE NELL'UNIONE EUROPEA

2.1 La tutela dei diritti di proprietà industriale

Dalla normativa nazionale i diritti di proprietà industriale sono tutelati sia in sede civile, con il Codice della proprietà industriale, che si riferisce sia ai marchi che alle denominazioni d'origine e alle indicazioni di provenienza geografica, e con la legge sul diritto d'autore per le opere dell'intelletto, sia in sede penale, con le fattispecie di reati di contraffazione previsti nel codice penale e nelle leggi speciali a tutela delle alterazioni e usurpazioni dei diritti di proprietà industriale, compreso il settore agroalimentare.

In sede comunitaria la definizione della "contraffazione" è contenuta dal Libro Verde della Commissione COM (98) 569 del 15 ottobre 1998 "Lotta alla contraffazione ed alla pirateria nel mercato interno". Il Libro verde stabilisce che le nozioni di contraffazione e pirateria riguardano tutti i prodotti, i processi e i servizi che sono oggetto o risultato di una violazione di un diritto di proprietà intellettuale, compresi i marchi di fabbrica, i marchi commerciali, i disegni e i modelli industriali, i brevetti di invenzione, modelli di utilità, le indicazioni geografiche), e per quanto riguarda le opere dell'ingegno, i diritti degli autori e i diritti a questi connessi (interpreti, esecutori, produttori di libri, fonogrammi, film, radiodiffusione e banche dati)".

Successivamente l'art. 2 del Regolamento CE n. 1383/2003 ha precisato che per «*merci che violano un diritto di proprietà intellettuale*» ai sensi del Regolamento (CE) n. 40/94 del 20 dicembre 1993 sul marchio comunitario o ai sensi di legislazione di Stato membro, si intendono sia le "merci contraffatte", sulle quali è apposto senza autorizzazione un marchio di fabbrica o di commercio identico a quello validamente registrato per gli stessi tipi di merci, non distinguibile da quello legittimo nei suoi aspetti essenziali (alle merci sono equiparati i segni distintivi, quali logo, etichetta, autoadesivo, opuscolo illustrativo o documento di garanzia o gli imballaggi recanti marchi delle merci contraffatte presentati separatamente), sia le "merci usurpative", che "costituiscono o contengono copie fabbricate senza il consenso del titolare del diritto d'autore o del titolare dei diritti relativi al disegno o modello", sia, infine, le merci che ledono i diritti relativi ad un brevetto, ad un certificato protettivo complementare, alla privativa nazionale per ritrovati vegetali, alla denominazione d'origine o alle indicazioni geografiche registrate.

Per garantire una tutela efficace dei diritti di proprietà industriale e dei diritti d'autore dai fenomeni di contraffazione oltre alla registrazione in sede nazionale dei marchi e dei segni distintivi, esistono sia un marchio comunitario, registrato presso l'UAMI (Ufficio per l'armonizzazione del mercato interno), valido sul territorio dell'Unione europea, sia una registrazione internazionale. Quest'ultima è rilasciata dal WIPO (World Intellectual Property Organization - in italiano Organizzazione Mondiale della Proprietà Intellettuale) con sede a Ginevra, che in forza del Protocollo aggiuntivo al Trattato di Madrid sul marchio internazionale (siglato il 27 giugno 1989, in vigore dal 1996 e dal 2000 in Italia) consegue con unica procedura sin dal momento del deposito di una domanda di registrazione di marchio nel paese di origine, con effetto nei 97 Paesi aderenti all'Unione di Madrid (la maggior parte degli Stati europei, gli Stati Uniti, il Giappone, l'Australia, la Cina, la Russia e l'Unione europea in quanto tale dall'ottobre 2004).

Tale sistema prevede la cooperazione tra gli Uffici Nazionali dei Paesi Contraenti e l'Ufficio Internazionale, che detiene il registro internazionale dei marchi. Tale procedura unificata si estende anche al mantenimento o rinnovo della registrazione. Qualora il marchio internazionale sia stato rifiutato per la registrazione da uno Stato, mantiene la sua efficacia negli altri Stati che non abbiano contestato la registrazione.

Di recente l'UE ha introdotto un nuovo "pacchetto marchi", approvando il Regolamento (UE) 2015/2424 relativo al marchio dell'Unione europea, che modificava il regolamento 2009/207, in vigore dal 1° ottobre 2017 e la Direttiva (UE) 2015/2436 di modifica della precedente n. 95/2008, in tema di ravvicinamento delle legislazioni nazionali sui marchi d'impresa, da recepire entro il gennaio 2019 (tranne alcune disposizioni entro il gennaio 2023). La legge 25 ottobre 2017, n. 163, di delegazione europea 2017 ha conferito la delega al Governo in materia.

Per quanto riguarda invece i regolamenti attuativi, la nuova normativa di riferimento per i marchi è costituita dai Regolamenti "European Union Trade mark regulation" (EUTMR) (2017/1001); European Union Trade mark delegate regulation (EUTMDR) (2017/1430) e European Union trade mark implement regulation (EUTMIR) (2017/1431). Per quanto riguarda invece la tutela sui disegni e i modelli comunitari, rilevano i Regolamenti (CE) n. 6/2002; 2245/2002; 2246/2002 e la direttiva CE n.17 del 1998.

Con tali misure la Commissione europea ha inteso migliorare sensibilmente le condizioni per l'innovazione delle imprese e garantire una protezione più efficace dalle contraffazioni dei prodotti provenienti dai Paesi terzi. Il pacchetto prevede una riduzione significativa del costo per la registrazione e il rinnovo dei marchi oltre il periodo iniziale di 10 anni, lo snellimento e l'armonizzazione delle procedure di registrazione in tutti gli uffici nazionali dei marchi nell'UE, con il riconoscimento automatico come marchi UE di tutti i marchi dei Paesi europei e delle relative domande, abolendo la distinzione tra livello nazionale o europeo, la facilitazione della registrazione di marchi digitali (sonori, di movimento, ologrammi). Altra innovazione riguarda le procedure doganali per lottare contro le contraffazioni di merci illegali in transito nel territorio dell'Unione europea, su cui si rinvia al successivo punto.

2.2 La tutela del diritto d'autore

Il tema della proprietà intellettuale riveste importanza anche a fini di tutela della concorrenza e del mercato interno.

Esso è regolamentato da cinque direttive: la direttiva 96/9/UE, che prevede la tutela giuridica delle banche di dati all'interno degli Stati membri; la direttiva 2000/31/UE, in

tema di commercio elettronico nel mercato interno, che disciplina i regimi di responsabilità degli *internet service providers*; la direttiva 2001/29/UE (EU Copyright Directive-EUCD) che armonizza alcuni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione; la direttiva 2004/48/UE per creare condizioni di uguaglianza ed armonizzazione dei diritti di proprietà intellettuale negli Stati membri, al fine di garantire un livello di tutela equivalente nel mercato interno; la direttiva 2009/24/UE relativa ai programmi informatici; la direttiva 2010/13/UE (SMA), circa la fornitura di servizi di media audiovisivi.

La Commissione d'inchiesta, nel corso della citata missione svolta a Bruxelles¹¹, ha potuto confrontarsi sul tema dell'aggiornamento in corso di tale normativa UE.

In tema di diritto d'autore va poi ricordata la Convenzione di Berna del 1886 per l'Unione internazionale per le opere letterarie e artistiche, cui aderiscono 164 Paesi, che prevede che le opere di un Paese aderente godano negli altri paesi firmatari dello stesso trattamento assicurato dalla legge nazionale ai propri cittadini; l'esercizio del diritto d'autore è indipendente dall'esistenza della protezione nel Paese d'origine dell'opera e il godimento e l'esercizio dei diritti non sono subordinati ad alcuna formalità.

La Commissione europea, nel quadro della strategia per il mercato unico digitale, ha effettuato, il 25 maggio 2016, una Comunicazione sulle piattaforme digitali e ha proposto un aggiornamento della direttiva 13/2010¹², formalizzato con la proposta di direttiva COM(2016) 287 final 2016/0151 (COD) del 25 maggio 2016, nonché, successivamente, la proposta di direttiva, del 14 settembre 2016, sul diritto d'autore nel mercato unico digitale COM(2016) 593-2016/0280 (COD).

Su tali temi si rinvia alla relazione su "Contraffazione e *web*" approvata dalla Commissione il 27 marzo 2017.

Qui preme sottolineare che l'approccio della Commissione è finalizzato ad accrescere la tutela dei diritti di proprietà intellettuale, particolarmente rispetto all'ambiente digitale che ha assunto ormai nel settore dei media audiovisivi una rilevanza eccezionale, sia in termini economici che in termini di diffusione della cultura.

L'azione si scontra con il consolidato normativo in materia di commercio elettronico che con la direttiva sul commercio elettronico 31/2000/CE, che risulta oggettivamente obsoleta e, di fatto, superata dall'evoluzione dei servizi offerti sulla rete, perpetua il mantenimento del principio della libertà della comunicazione nelle reti telematiche e della sostanziale irresponsabilità dei *providers*, sacrificando di fatto ogni forma di efficace tutela dei diritti di proprietà intellettuale.

Da un lato la Commissione ha promosso azioni consensuali su base volontaria tra autorità e imprese informatiche finalizzate a garantire l'adozione di codici di condotta da parte delle imprese informatiche per proteggere tutti i cittadini dall'istigazione alla violenza o all'odio, con riferimento a discriminazioni per il sesso, la razza, la religione, l'ascendenza, l'origine nazionale o etnica e la protezione dei minori dai contenuti nocivi per lo sviluppo fisico, mentale o morale. Dall'altro lato si prevede l'introduzione di norme che prevedono, da un lato, che gli Stati membri non possano imporre ai fornitori di piattaforme misure più rigorose di quelle indicate, ma, dall'altro, possano imporre misure

¹¹ V. resoconto dell'incontro con Claire Bury, Vicedirettrice generale DG CNECT-Direzione generale per comunicazioni, network, contenuto e tecnologie, sito *internet* Camera dei deputati, http://www.camera.it/leg17/1203?shadow_organo_parlamentare=2368&natura=M.

¹² La Commissione ha effettuato una serie di consultazioni pubbliche, sia sul diritto d'autore, sia, tra il 24 settembre 2015 e il 6 gennaio 2016, sul quadro normativo per le piattaforme, gli intermediari *on line*, i dati e il *cloud computing* e l'economia.

più rigorose in relazione a contenuti illeciti, fatto salvo il rispetto dei principi di cui agli articoli 14 e 15 della direttiva 2000/31/CE, o all'articolo 25 della direttiva 2011/93/UE.

In particolare l'art.13 della proposta di Direttiva COM(2016)593 sul diritto d'autore nel mercato unico digitale, attualmente in fase di negoziato, prevedrebbe¹³ l'obbligo da parte degli *internet service providers* di adottare, in collaborazione con i titolari dei diritti, idonee misure per l'utilizzo delle loro opere ovvero per impedire che talune opere siano messe a disposizione senza il consenso dei titolari: l'impiego di efficaci tecnologie di riconoscimento del contenuto; misure di protezione delle opere e di individuazione automatica del contenuto delle opere; adeguate informazioni sul funzionamento delle misure ai titolari dei diritti; meccanismi di reclamo. Tale proposta si richiama anche alla recente giurisprudenza europea che chiarisce che se gli ISP sono attivamente coinvolti nel fornire al pubblico ad opere protette da *copyright*, caricati dagli utenti, anche previa attività di ottimizzazione della presentazione e promozione delle stesse si determina un comportamento di "comunicazione al pubblico".

Per un'efficace contrasto in sede di normativa comunitaria della contraffazione, da cui, per il principio di supremazia delle fonti normative UE, dipende il contenuto delle legislazioni nazionali degli Stati membri, occorre contemperare sia le esigenze di libertà nella rete e libertà del commercio da un lato e tutela degli IPR dall'altro.

È un tema analogo, in sede internazionale, al principio della liberalizzazione del commercio, di cui al trattato GATT, rispetto al quale l'Accordo TRIPs ha introdotto, come obbligo scaturente da un trattato internazionale, forme di armonizzazione delle legislazioni nazionali al fine di tutelare i diritti di proprietà industriale.

2.3 La tutela dell'origine del prodotto e del "Made In"

La tutela concernente l'origine del prodotto presenta aspetti molto più problematici e non garantisce, allo stato, un'adeguata garanzia dei diritti connessi al legame tra un prodotto e il territorio che lo produce.

Essa si realizza parzialmente attraverso l'obbligo di una etichettatura trasparente in merito all'origine dei prodotti e delle materie prime utilizzate e attraverso l'apposizione di "marchi collettivi" (DOP-Denominazione d'Origine Protetta, IGP-Indicazione Geografica Protetta e STG-Specialità Tradizionale Garantita) che consentono a tutte le imprese che rispettino i relativi disciplinari di produzione di utilizzare tali nomi e il divieto di utilizzare tali denominazioni per i prodotti non conformi, con le conseguenti tutele nazionali e comunitarie.

In particolare per "denominazione d'origine" si intende il nome di una regione, di un luogo determinato o anche di un Paese che designa un prodotto agricolo o alimentare originario di tale luogo e le cui qualità o caratteristiche siano dovute essenzialmente o esclusivamente all'ambiente geografico, comprensivo dei fattori naturali ed umani e la cui produzione, trasformazione ed elaborazione avvengono in tale area geografica, mentre per "indicazione geografica" si intende il nome di una regione, di un luogo determinato o di un paese che designa un prodotto agricolo o alimentare originario di tale luogo e di cui una determinata qualità, la reputazione o un'altra caratteristica può essere attribuita all'origine geografica e la cui produzione, trasformazione ed elaborazione avvengono in tale area geografica.

¹³ V. audizione del Sottosegretario per le politiche e gli affari europei, Sandro Gozi nell'audizione del 9 novembre 2017.

Le denominazioni di DOP, IGP e STG rappresentano beni comuni o collettivi, non appropriabili da singoli produttori. Tutti gli appartenenti alla comunità dei produttori localmente stabilita possono utilizzare tali nomi, ma nessuno è "proprietario" degli stessi. Con i Regolamenti del Consiglio CEE n. 2081/92 e n. 2082/92, del 14 luglio 1992, è stata data protezione giuridica per le "indicazioni geografiche" (IGP) e per le "denominazioni di origine" (DOP) dei prodotti agricoli ed alimentari (Reg. n. 2081/92) e per le "attestazioni di specificità" (STG) degli stessi prodotti (Reg. n. 2082/92). Il Regolamento n. 2081 dà riconoscimento alle qualità speciali ed irripetibili di prodotti alimentari indissolubilmente legate - in misura più intensa per la DOP e più elastica per l'IGP - alle peculiari caratteristiche ambientali ed umane del territorio; il Regolamento n. 2082 tutela la qualità del prodotto indipendentemente dal riferimento al territorio, in considerazione del carattere tradizionale della sua composizione e delle materie prime adoperate.

Per i prodotti DOP e IGP il D.L.gs. n. 297/2004 (più volte successivamente modificato) ha dato attuazione al Reg. CEE n. 2081/92, prevedendo sanzioni, sia amministrative che penali, in caso di mancato rispetto delle prescrizioni di origine fissate dai disciplinari di tali prodotti, per i prodotti alimentari DOP, IGP e STG.

Tuttavia il concetto di origine di un bene è di difficile definizione, in quanto i prodotti, anche nel settore agroalimentare oltre che in quello industriale, sono il risultato finale di processi complessi, ove le varie fasi di progettazione, produzione delle materie prime e trasformazioni avvengono in Paesi diversi.

Per le merci non tutelate dai marchi collettivi l'unica norma comunitaria sul concetto di origine è contenuta nell'art. 24 del Regolamento (CEE) n. 2913/92 istitutiva del Codice doganale comunitario, poi sostanzialmente ripresa dall'art. 60 del Regolamento UE n. 952/2013 che ha istituito il Codice doganale dell'Unione (Union Customs Code), che identifica il luogo di origine in quello in cui ha avuto luogo l'intero processo produttivo, ovvero nel caso di lavorazioni svolte in più Paesi, ove è avvenuta "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".

Tale normativa non consente di dare tutela adeguata in tema di origine e Made In, proprio per l'identificazione del concetto di luogo di origine con il luogo dell'ultima trasformazione.

La legislazione italiana ha cercato negli ultimi anni di definire, anche introducendo sanzioni penali, il concetto di origine, per dare tutela al *Made in Italy*, con tentativi che di fatto si sono posti in contrasto con il dettato del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea che attribuisce la tutela del mercato interno e la politica commerciale comune alla competenza esclusiva dell'Unione. Tali tentativi non hanno perciò avuto successo, in quanto sanzionati dall'UE con l'apertura di procedure di infrazione. In particolare la legge n. 55 del 2010 (cosiddetta legge Reguzzoni - Versace) aveva inteso disciplinare il *Made in Italy*, introducendo un sistema di etichettatura obbligatoria dei prodotti finiti e intermedi (nel campo tessile, della pelletteria e del calzaturiero) limitando l'impiego dell'indicazione *Made in Italy* esclusivamente ai prodotti le cui fasi di lavorazione avessero avuto luogo prevalentemente nel territorio nazionale, richiedendo che almeno due delle fasi di lavorazione per ciascun settore fossero state eseguite nel territorio italiano e che per le rimanenti ne fosse verificabile la tracciabilità. Tale disposizione, anche per la difformità dalla disciplina dell'origine del Codice Doganale non ha avuto effettiva attuazione, non essendo stati emanati i decreti attuativi, dopo l'apertura di un procedura di infrazione da parte della Commissione UE.

Anche la legislazione penale esistente a salvaguardia del *Made in Italy*, segnatamente l'art. 4 comma 49 della legge n. 350/2003, che sanziona la falsa e la fallace indicazione della stampigliatura «made in Italy» su prodotti e merci non originari dall'Italia, non ha potuto quindi prescindere dalla definizione di origine prevista dalla regolamentazione comunitaria, risultando di fatto sostanzialmente inapplicata in sede giurisprudenziale.

Il fenomeno che tali normative intendevano contrastare è quello del c.d. *European* (o *Italian*) *sounding*, ossia l'immissione sui mercati (quasi sempre esteri) di prodotti che evocano le caratteristiche essenziali di beni nazionali, senza che vi sia tuttavia la contraffazione di segni distintivi dell'azienda o dei prodotti stessi, ma attraverso confezionamenti suggestivi che richiamano l'originale di qualità, inducendo il consumatore, attraverso nomi, immagini, simboli, colori, ecc., a ritenere un'origine, ad esempio italiana del prodotto, che non è invece veritiera.

Mentre la contraffazione è considerata un illecito in moltissimi paesi, l'erronea evocazione dell'origine raramente è considerata tale. Dal momento che nella maggior parte dei paesi extra-UE non trovano tutela nemmeno i prodotti agroalimentari riconosciuti quali DOP o IGP, a maggior ragione in caso di *Italian sounding* la tutela degli interessi nazionali da prodotti imitativi è affidata agli accordi internazionali che l'Unione stessa concluda con i paesi terzi, alle registrazioni internazionali dei marchi effettuate dai consorzi, nonché ad un'opera di educazione dei consumatori ed alla capacità di affermazione dei nostri marchi.

Il fenomeno dell'*Italian sounding* nel mercato degli Stati Uniti, ad esempio, è molto dannoso, se è vero, come riferito in Commissione che "*su dieci prodotti venduti come italiani non meno di nove non hanno nulla a che fare con l'Italia*".¹⁴

Per ovviare a tale carenza di tutela l'Unione ha promosso l'*iter* di un **pacchetto sicurezza prodotti** (proposta di Regolamento sulla vigilanza del mercato dei prodotti COM (2013) 75 final (sorveglianza del mercato) e proposta di Regolamento sulla sicurezza dei prodotti di consumo COM (2013) 78 final (sicurezza dei prodotti), che prevede l'obbligo di indicare l'origine per i prodotti non alimentari venduti nel mercato comunitario.

La proposta di regolamento sulla sicurezza dei prodotti introduce l'**obbligo di indicare l'origine dei prodotti** ("made in") e una serie di obblighi per produttori, fabbricanti e importatori tesi a garantire maggiori informazioni per i consumatori, ed impone ai fabbricanti e agli importatori di apporre sui prodotti un'indicazione del paese d'origine. Tale etichetta costituirebbe uno strumento di controllo per il consumatore e permetterebbe di migliorare la tracciabilità delle merci e di limitare le pratiche commerciali sleali. Il Pacchetto si propone di colmare un'assenza di armonizzazione a livello europeo, per contrastare con maggiore incisività le false indicazioni di origine sui prodotti attraverso controlli più stringenti.

Il dossier in questione ha ricevuto ad aprile 2014 il voto favorevole del Parlamento, ma l'*iter* è stato bloccato a seguito delle resistenze - in seno al Consiglio - di molti Paesi membri, in prevalenza dei Paesi del Nord Europa¹⁵, ritenendo che la norma sul "*Made In*" ostacoli la circolazione delle merci ed aumenti i costi per le imprese.

¹⁴ V. audizione del deputato presso il Parlamento europeo, Paolo De Castro, il 14 gennaio 2016.

¹⁵ Gli Stati membri contrari alla norma che introduce il Made In sono Germania, Regno Unito, Belgio, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Irlanda, Finlandia, Lettonia, Lussemburgo, Ungheria, Paesi Bassi, Austria, Slovacchia, Svezia. Sono invece a favore Italia, Francia, Spagna, Bulgaria, Grecia, Croazia, Cipro, Malta, Portogallo, Romania e Slovenia.

Durante il semestre di presidenza italiana, sulla base di un'analisi di impatto per valutare gli effetti che tale norma avrebbe sui settori merceologici, la Commissione europea aveva prospettato al Consiglio dei ministri per la competitività dell'Unione l'opzione di restringere la proposta in discussione ad alcuni comparti specifici, per consentirne l'approvazione. Il Consiglio dei ministri per la competitività dell'Unione del 28 maggio 2015 non ha però raggiunto un accordo.

Nel Programma di lavoro per il 2017, la Commissione ha previsto l'adozione di un nuovo pacchetto contenente iniziative legislative in materia di mutuo riconoscimento e di sorveglianza del mercato, ma, nonostante le prese di posizione favorevoli del Parlamento europeo, allo stato attuale appare molto improbabile che possano essere fatti passi avanti.

Nell'audizione del 9 novembre 2017 il Sottosegretario per le politiche e gli affari europei, Gozi, riferendo che l'adozione delle nuove proposte è attesa per il 20 dicembre 2017, ha riferito che *“sul pacchetto regolamentare sulla sicurezza generale dei prodotti e la sorveglianza del mercato, va dato atto di una situazione di stallo, determinata dall'impossibilità, ad oggi, di superare la ferma opposizione di un nutrito gruppo di Stati membri in particolare sull'articolo 7 della proposta di Regolamento sulla sicurezza dei prodotti (Made In)”*.

3. ISTITUZIONI INTERNAZIONALI PER IL CONTRASTO DELLA CONTRAFFAZIONE

Gli strumenti essenziali per la lotta alla contraffazione in sede internazionale sono tre:

- la creazione di istituzioni specializzate, in ambito comunitario o internazionale, deputate a tutelare i diritti di proprietà intellettuale e a combattere la contraffazione;
- la definizione di politiche comuni in ambito comunitario per la risposta alla contraffazione internazionale; tali politiche possono riguardare i rapporti tra gli Stati membri dell'UE, ovvero i rapporti tra le istituzioni pubbliche, amministrative ed investigative e il sistema imprenditoriale;
- la sottoscrizione, in sede internazionale, di Trattati ed Accordi, di ambito regionale o mondiale, multilaterali o bilaterali, per tutelare la proprietà intellettuale e combattere la contraffazione.

Su tali punti si soffermano i tre successivi capitoli della Relazione.

Quanto al primo strumento si può affermare che le caratteristiche di internalizzazione e di transnazionalità della produzione e del commercio delle merci e le esigenze di tutela dei diritti di proprietà industriale ed intellettuale hanno stimolato la creazione di una pluralità di istituzioni impegnate nel settore della lotta alla contraffazione.

Si tratta di un numero davvero considerevole di organizzazioni e strutture, il che determina talvolta sovrapposizioni di attività e conseguenti esigenze di coordinamento e di collaborazione tra di essi.

In linea generale si può affermare che questa pluralità di soggetti costituisce un tentativo di risposta ordinamentale alle esigenze di tutela nel settore. È però evidente che la carenza o l'inadeguatezza della volontà politica nel realizzare efficaci forme di contrasto alla contraffazione, che caratterizza in parte il contrasto a tale attività criminale molto dannosa ma spesso non considerata tale sia nelle risposte istituzionali sia nella percezione dell'opinione pubblica, non può essere surrogata dalla creazione di ulteriori organismi.

Alcuni di questi soggetti operano nel perimetro dell'Unione europea, mentre altri sono soggetti di diritto internazionale. Alcuni operano per il contrasto in chiave generale delle attività criminali ed illecite, mentre altre strutture sono specificatamente dedicate alla tutela dei diritti di proprietà intellettuale o alla lotta della contraffazione.

Dalle audizioni, è emerso peraltro che uno dei problemi da risolvere è dato dal fatto che tali strutture di coordinamento presentano i limiti strutturali di agenzie che svolgono un ruolo di analisi o costituiscono punti organizzativi di collegamento e per lo scambio di informazioni tra le varie polizie nazionali. Quello che va implementato è il coordinamento delle forze di polizia e delle magistrature nazionali nello svolgimento di indagini comuni, che rimangono invece prevalentemente nella responsabilità delle istituzioni nazionali.

La consapevolezza di tali limiti ha portato negli ultimi anni allo sviluppo di politiche comuni, in sede unionale, che intendono fornire risposte adeguate ai problemi sul tappeto e per le quali si rinvia al successivo punto 4.

Esaminiamo ora l'apparato istituzionale per il contrasto internazionale alla contraffazione.

3.1 INTERPOL ed EUROPOL

L'Interpol (International Crime Police Organization-ICPO) è l'Organizzazione internazionale della polizia criminale. Aderiscono ad essa ben 190 paesi. La sede del Segretariato generale è a Lione.

Interpol non ha propri agenti operativi, in quanto l'organizzazione svolge un ruolo di coordinazione delle polizie dei Paesi aderenti.

In ogni paese membro di Interpol opera un ufficio centrale di polizia internazionale che collabora con le altre sezioni, con i corpi locali di polizia e con il Segretariato generale di Lione per la ricerca di chi ha commesso reati all'estero o vi si è trasferito dopo averli commessi, e per la repressione della criminalità operante su scala internazionale.

Ha lo scopo di prevenire e reprimere su scala internazionale i reati, attraverso lo scambio di notizie utili per l'accertamento degli stessi, la raccolta delle prove, e l'identificazione e la ricerca dei responsabili.

Cura le pratiche di estradizione e di rogatorie attive o passive, l'accreditamento all'estero del personale delle forze di polizia nazionali impegnato in missioni al di fuori del Paese di appartenenza.

Per alcune operazioni transazionali promosse da Interpol si rinvia al punto specifico.

Va poi menzionata l'attività dell'agenzia Europol, che è una struttura dell'Unione europea ma cui si accenna in questo punto per l'ambito di attività.¹⁶

Istituita per Decisione del Consiglio dell'UE del 6 aprile 2009 (2009/371gai), ha il compito di "sostenere e rafforzare l'azione delle autorità competenti degli stati membri e la loro cooperazione reciproca, per prevenire e combattere la criminalità organizzata, il terrorismo e altre forme gravi di criminalità che interessano due o più stati membri". Tra le forme di criminalità sono comprese anche la contraffazione e la pirateria digitale. Presso Europol sono distaccati ufficiali di collegamento di ciascuno Stato membro, che curano il raccordo con le corrispondenti unità nazionali.

16 V. Audizione del Cluster Manager Counterfeiting IPC3 di Europol Chris Vansteenkiste del 6 ottobre 2016.

Europol si attiva solo in casi di reati gravi o legati alla criminalità organizzata, con il coinvolgimento almeno di due Stati membri e su attivazione delle autorità nazionali; in taluni casi vi sono state iniziative promosse su segnalazione di imprese, da cui poi è scaturito un coinvolgimento delle autorità pubbliche.

L'agenzia sviluppa, con strutture denominate *Analisis Working File*, analisi di rischio e di contesto circa la diffusione nel territorio dell'UE dei fenomeni di criminalità nonché sul supporto alle investigazioni che necessitano della cooperazione tra agenzie di polizia di paesi diversi.

Rispetto alla criminalità organizzata Europol elabora dal 2013 il SOCTA (*Serious Organised Crime Threat Assessment*), che contiene raccomandazioni per il COSI (*Comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna*) per operare lavorare su priorità precise in tema di valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata, una delle quali concerne la contraffazione dei prodotti. In audizione è stato riferito di alcune operazioni condotte da Europol insieme ad Interpol, secondo il modello di operazioni dimostrative che si ripetono con cadenza annuale, non legate a filoni investigativi collegati ad emergenze criminali, riportate nel precedente punto 5.1, nonché del supporto fornito alle polizie nazionali.¹⁷

Europol ha avviato una stretta collaborazione con l'Ufficio per la proprietà intellettuale dell'Unione europea (EUIPO), con sede ad Alicante, che ha contribuito al finanziamento dell'IPC3.

Di rilievo è l'istituzione presso Europol dell'*Intellectual Property Crime Coordinated Coalition (IPC3)*, nuovo centro per la cooperazione in materia di lotta alla contraffazione, anche mediante lo sviluppo di sinergie con il settore privato e l'Università, sul modello di analoghe esperienze promosse dall'*International AntiCounterfeiting Coalition (IACC)* negli Stati Uniti d'America.

L'IPC3 comprende il *Focal Point COPY* (contraffazione e pirateria) e il *Focal Point SOYA* (contraffazione dell'euro), nei quali, per l'Italia lavorano componenti dei Carabinieri, della Polizia e della Guardia di Finanza. L'obiettivo fondamentale della Coalizione IPC3 è, principalmente, quello di contrastare i reati commessi su *internet*. Si avvale di un gruppo consultivo di esperti, tra i quali l'Italia ha assunto un ruolo di guida, condotta insieme dai NAS dei Carabinieri e dalla Guardia di Finanza. Anche l'OLAF partecipa al *Focal Point COPY* e Europol partecipa a riunioni di coordinamento con le autorità giudiziarie all'interno di Eurojust.

L'IPC3 ha firmato cinque memorandum d'intesa con diversi soggetti: AAPA (*Audiovisual Anti-Piracy Alliance*); ETICS (*European Testing Inspection and Certification Systems*); UL (*Underwriters laboratories*), società che si occupa della certificazione negli Stati Uniti; IACC statunitense; Università di Trento.

3.2 I Joint investigation teams (J.I.Ts)

Al di là del coordinamento realizzato da Interpol, il tema della possibilità di operare

¹⁷ Si ricordano: un'operazione con la Guardia Civil spagnola relativa al commercio di prodotti falsi di un noto marchio sportivo, per un valore di quasi 2 milioni di euro; un'operazione con la Policía Nacional spagnola, Eurojust e la polizia tedesca relativa alla distribuzione illegale di canali pay TV, con l'arresto di circa 30 persone in Spagna, il sequestro di 50.000 decoder pirata, di 180.000 euro e il blocco di Bitcoin per un valore di oltre 30.000 euro, la confisca di dieci macchine di lusso e un aereo privato; partecipazione a iniziative di singoli Stati.

con *team* di polizia congiunta e di utilizzare le prove raccolte in tal modo direttamente nelle indagini e nei processi penali propri di ciascun Paese, costituisce un punto fondamentale per accrescere l'efficacia del contrasto alla criminalità transnazionale.

La Decisione Quadro 2002/465/GAI del Consiglio dell'Unione europea del 13 giugno 2002, concernente l'istituzione delle "Squadre Investigative Comuni" (Joint investigation teams - J.I.Ts.), ha inteso dare una risposta in tal senso.

Il decreto legislativo n. 34 del 2016 ha recepito nell'ordinamento italiano tale Decisione.

Le autorità giudiziarie e le forze di polizia di almeno due Stati membri possono ora creare *team* comuni incaricati dello svolgimento di indagini penali in ambiti specifici e per una durata di tempo limitata. Le J.I.Ts sono utilizzabili per indagini concernenti qualunque reato che, a giudizio dell'autorità giudiziaria procedente, richieda il compimento di indagini complesse sul territorio di più Stati membri o richieda un forte coordinamento. Gli atti compiuti da tali squadre comuni sono acquisiti nei fascicoli processuali delle indagini in corso in ciascuno Stato partecipante senza necessità di effettuare rogatorie. È noto infatti che il ricorso alle rogatorie costituisce da sempre un punto debole del contrasto in ambito transnazionale, per la lentezza e l'onerosità di tali procedure: pertanto tale nuova misura potrebbe determinare una sensibile contrazione dei tempi e delle risorse investigative.

L'importanza del provvedimento è stato sottolineato dal Governo in Commissione¹⁸, che ha ritenuto *"del tutto evidente che solo la realizzazione di una squadra comune di investigatori, che sia a conoscenza della struttura organizzativa criminale che movimentata il traffico di prodotto contraffatti e ne dispone l'importazione e poi la commercializzazione e che, non di meno, possa operare in tutti i paesi europei in cui lo smercio dei prodotti o la stessa falsificazione finale vengono compiuti, è realmente in grado di assicurare la completezza delle investigazioni e la loro contestualità"* e che *"la trasmigrazione diretta delle attività compiute dalla squadra nei due procedimenti paralleli gestiti dalle autorità nazionali e la loro utilizzabilità come elementi di prova, rappresenta l'unica possibile risposta ad un fenomeno strutturalmente sovranazionale. Ovviamente, la medesima opportunità di procedere al sequestro, non solo dei prodotti contraffatti, ma anche dei proventi della vendita, risulta amplificata nell'ipotesi in cui possa essere impiegata una squadra investigativa comune concretamente in grado di modulare le investigazioni e le competenze in ogni paese ove il delitto sia realizzato."*

3.3 L'EUIPO

Dal 2014, la contraffazione delle merci e i possibili rischi per la salute e la sicurezza è diventata una priorità per l'UE.

L'Unione, oltre alla già citata Europol, ha istituito diverse strutture a diverso titolo competenti nella lotta alla contraffazione.

Centrale per la tutela della proprietà intellettuale è il ruolo dell'EUIPO.

L'EUIPO (European Union Intellectual Property Office) è l'Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale, con sede ad Alicante in Spagna, competente per l'armonizzazione del mercato interno rispetto ai diritti di proprietà intellettuale e incaricato di gestire i marchi dell'Unione e i disegni i modelli comunitari con gli uffici per le Proprietà Intellettuali dei Paesi Membri.

Il regolamento (UE) n. 386/2012 ha attribuito all'EUIPO la gestione dell'Osservatorio europeo sulle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale.

18 V. audizione del Ministro di giustizia, Orlando, il 6 giugno 2017.

L'Osservatorio ha il compito di accrescere la collaborazione tra l'industria, le amministrazioni pubbliche e i consumatori nella lotta alla contraffazione e alla pirateria fungendo da piattaforma per lo scambio di esperienze, la sensibilizzazione dei consumatori e la condivisione delle migliori pratiche sulle tecniche di contrasto. Non ha poteri esecutivi ma riunisce soggetti pubblici e privati per proteggere e promuovere i diritti di proprietà intellettuale, in particolare delle PMI, e sostenere gli organismi direttamente impegnati nell'applicazione delle norme.

L'Osservatorio ha promosso cinque *working group* sui seguenti temi: la proprietà intellettuale nel mondo digitale; la sensibilizzazione del pubblico; le questioni giuridiche internazionali; l'applicazione delle norme; economia e statistica.

L'Osservatorio ha realizzato numerosi studi e relazioni sul ruolo della proprietà intellettuale nell'economia¹⁹:

L'Osservatorio stima che nel periodo 2011-2013, il 27,8% circa dell'occupazione totale nell'UE sia stato generato da settori ad elevato utilizzo di diritti di proprietà intellettuale (IPR-intensive industries), con circa 60 milioni di lavoratori impiegati direttamente e 22 milioni di posti di lavoro generati da imprese che forniscono beni e servizi ai settori IPR-II. Tali imprese hanno generato più del 42% del prodotto interno lordo (GDP) europeo.

Circa i comportamenti dell'opinione pubblica e dei consumatori, a fronte di dichiarazioni largamente maggioritarie sull'importanza di proteggere i diritti di proprietà intellettuale, sono registrati comportamenti concreti di adesione ai mercati di merce contraffatta, particolarmente nella fascia di età tra i 15 e i 24 anni, senza la consapevolezza della possibilità di danneggiare l'economia del paese.

L'Italia ha proposto l'istituzione presso l'EUIPO di un Forum permanente per la cooperazione a tutela delle DOP e delle IGP e la definizione di *best practises* e linee-guida comuni tra i Paesi UE nella lotta alla contraffazione.

In collaborazione con l'Ufficio Europeo Brevetti (UEB), ha condotto uno studio in ambito UE (*Intellectual property rights intensive industries: contribution to economic performance and employment in the European Union Industry-Level Analysis Report* - settembre 2013) sull'apporto all'economia europea fornito dai settori industriali basati sulla proprietà intellettuale. In collaborazione con Europol ed Eurojust (*The European Union's Judicial Cooperation Unit*) opera per la sensibilizzazione delle autorità doganali, delle forze di polizia e delle autorità giudiziarie negli Stati membri anche al fine di aumentare la loro conoscenza dei metodi utilizzati dai contraffattori e degli strumenti a loro disposizione per contrastare efficacemente il fenomeno e in collaborazione con Europol sta predisponendo un rapporto sulla contraffazione nell'UE.

3.4 L'OLAF

L'OLAF, Ufficio europeo per la lotta antifrode opera nell'ambito dell'*European Union Policy Cycle* dell'Unione europea, progetto quadriennale per il contrasto delle fenomenologie criminali, tra cui anche la contraffazione. In tale progetto la Guardia di Finanza ha assunto il ruolo di "capofila" per l'Europa.

¹⁹ Si ricordano: "Intellectual Property rights, intensive industries and economic performance in the EU; Industry-Level Analysis Report", in collaborazione con l'European Patent Office e l'European Union Intellectual Property Office (2016); "European citizen and Intellectual Property: perception, awareness and behaviour" (2017); Trade in Counterfeit and Pirated Goods: Mapping the Economic Impact, in collaborazione con l'OCSE (2016).

Nell'incontro a Bruxelles con il Direttore Investigazioni dell'Ufficio europeo antifrode (OLAF), Ernesto Bianchi, il 27 giugno 2016, è stato precisato come il ruolo dell'OLAF sia quello di proteggere gli interessi finanziari dell'Unione europea, con indagini di natura amministrativa e non penale, su tutte le frodi o irregolarità che impattano sui bilanci comunitari, sia per le entrate, che per le uscite.

In particolare la Direzione investigativa B si occupa delle frodi doganali e commerciali, tra cui anche la lesione degli IPR (Intellectual Property Rights) e il contrabbando di sigarette. Per la contraffazione, dato atto della resistenza di alcuni Stati circa la conduzione di indagini amministrative, per ragioni di sussidiarietà e di competenza, l'OLAF si è concentrata, avendo risorse limitate, su indagini sui prodotti suscettibili di recare danno alla salute dei cittadini europei o all'ambiente.

L'OLAF conclude "Agreement on Administrative Cooperation", accordi di cooperazione con le autorità antifrode e anticorruzione e con le dogane, sia europee, sia di Stati terzi e invia rapporti alle autorità nazionali, dai quali spesso è conseguita l'attivazione di investigazioni penali.

3.5 Altre istituzioni operanti in ambito UE

Sempre in ambito comunitario va ricordato che la **Direzione generale Taxud** (Fiscaltà e unione doganale) della Commissione europea ha creato la banca dati COPIS, che raccoglie tutte le informazioni relative alle domande d'intervento in cui si richiede il controllo delle autorità doganali a tutela dei DPI. Svolge altresì un'opera di informazione dei consumatori sullo stretto legame che intercorre tra la contraffazione e la criminalità organizzata, pubblicando annualmente statistiche relative alla contraffazione.

Nell'ambito del **Consiglio d'Europa**, va ricordato il "*Committee of Ministers to member states on measures to protect copyright and neighbouring rights and to combat piracy, especially in the digital environment, e European Directorate for the Quality of Medicines & HealthCare*" (EDQM). Sul versante della contraffazione l'EDQM nel 2011 ha elaborato la "*Convenzione sulla contraffazione dei prodotti sanitari e reati affini che rappresentano una minaccia per la salute pubblica*"; in tema di pirateria ha adottato tre raccomandazioni per mezzo dei Comitati dei Ministri: la Raccomandazione No. R (95) 1 "*on measures against sound and audio-visual piracy and its Explanatory Memorandum*", la Raccomandazione No. R (88) 2 "*on measures to combat piracy in the field of copyright and neighbouring rights*" e la Raccomandazione REC 2001/7, dove si sottolinea l'importanza di attivare misure – da parte degli Stati – di prevenzione e repressione previste dagli strumenti internazionali sulla tutela del diritto d'autore.

3.6 La costituzione della Procura europea

Con la medesima logica dell'esigenza di accrescere il coordinamento tra le forze di polizia sino a realizzare, con i J.I.Ts, *team* di lavoro congiunti, è emersa, nel dibattito comunitario, come sempre più pressante l'esigenza di attività unitaria nel campo della magistratura.

Il dibattito è in corso e dovrebbe arrivare a definizione entro il 2020.

Per la cooperazione giudiziaria in materia, al fine di assicurare un sempre maggiore efficacia al contrasto della contraffazione, e spezzare i legami tra contraffazione e associazioni criminali organizzate, si ricorda la proposta di regolamento in discussione al Consiglio sulla "Procura Europea" – (COM(2013)0534) del 17 luglio 2013, per l'istituzione di un Ufficio del Pubblico Ministero Europeo (EPPO), che si propone di superare il limite

nazionale delle azioni penali svolte dagli Stati membri attraverso la creazione di un organismo competente a perseguire i reati contro gli interessi finanziari dell'UE. Tale Ufficio si aggiungerebbe all'Eurojust, organo di cooperazione delle autorità giudiziarie e potrebbe costituire un alleato rilevantissimo nella lotta alla contraffazione e alla pirateria commerciale.

In merito è stato espresso in Commissione dal Governo un chiaro indirizzo di sostegno alla linea di evoluzione è della dimensione sovranazionale dell'attività investigativa e repressiva. Il Ministro della Giustizia Andrea Orlando, sia nell'audizione del 19 novembre 2015 che in quella del 6 giugno 2017, ha definito *“fondamentale cominciare a costruire un riferimento a livello europeo, che è quello della procura europea. Su questo l'impegno dell'Italia è stato strenuo e determinato, ma i risultati sono ancora alterni”* e di augurarsi che *“anche alla luce di questa tragica vicenda del terrorismo internazionale, ci sia una spinta decisiva per andare in quella direzione, perché è evidente che – in quel caso tragicamente, in altri casi meno tragicamente – ogni volta ci si rende sempre più conto che proprio la rete è la dimensione che sposta nella dimensione transnazionale nuove attività di carattere criminale, che un tempo erano fortemente territorializzate.”*

Il dibattito in corso sulla creazione di un Procuratore EU prevede il 2020 come orizzonte temporale per un primo intervento normativo dell'Unione.

Il tema è delicato, perché la materia penale è intesa dagli Stati come parte essenziale della propria sovranità. Ma è altrettanto evidente che molte attività criminali, tra cui la contraffazione, hanno un livello di organizzazione a livello transnazionale e che la necessità di un coordinamento in sede comunitaria, idoneo a sviluppare e gestire indagini di respiro internazionale, appare sempre più necessario.

Va ricordato, nel contesto di una progressiva presa di coscienza politica in tale direzione, che la Conferenza di Alto livello sulla contraffazione svoltasi ad Alicante il 25-26 febbraio 2016 con rappresentanti delle Autorità giudiziarie, di polizia e delle Dogane degli Stati membri dell'UE, rappresentanti delle imprese private e una delegazione cinese a composizione mista, ha espresso l'avviso che la tutela della proprietà intellettuale richieda un effettivo *enforcement*, sia per il controllo delle frontiere che per la cooperazione con i Paesi dai quali provengono i prodotti contraffatti, con particolare attenzione alla Cina, sia per i profili della formazione comune che per l'individuazione di strumenti omogenei di aggressione patrimoniale e la concreta mutua assistenza alle indagini.

3.7 L'International AntiCounterfeiting Coalition (IACC)

Molto rilevante per il contrasto della contraffazione in generale ed anche in sede globale è l'esperienza maturata negli Stati Uniti dell'International Anti Counterfeiting Coalition (IACC)

L'IACC è un'associazione privata no-profit statunitense, fondata nel 1979, con sede a Washington, che si occupa della lotta alla contraffazione dei prodotti e alla pirateria, a supporto sia dell'azione delle agenzie governative che delle imprese associate. Ne fanno parte oltre 250 società, di quasi tutti i settori produttivi (abbigliamento, agricoltura, farmaceutici, software, elettronica, intrattenimento, industria automobilistica o beni di consumo), con molti marchi famosi nel mondo. Il Presidente della IACC, Robert Barchiesi, è intervenuto in audizione il 16 marzo 2017.

A questa Organizzazione si deve in particolare lo sviluppo del progetto *“Payment Processor Initiative – Rogue Block”*, processo facilitato dall'Ufficio della Casa Bianca del Coordinatore per la tutela della proprietà intellettuale, partito nel gennaio 2012, che prevede che i titolari di marchi, in presenza di siti che commercializzano prodotti contraffatti, possono ottenere dai gestori di canali di pagamento elettronici il blocco dei

conti relativi alle transazioni di merce illegale, bloccando di fatto l'operatività del sito illegale. L'approccio della IACC è quello di "seguire il denaro" (*Follow the money*), considerando che le strategie tradizionali, quali le procedure di notifica e rimozione, la procedura ICANN per la risoluzione delle controversie sui nomi e le controversie civili per sequestrare i siti, ovvero i sequestri doganali e l'irrogazione di sanzioni penali o amministrative si sono rilevati scarsamente efficaci dinanzi a comportamenti di reiterazione dei post illeciti o di migrazione su nuovi siti. I contraffattori considerano queste misure come un prezzo da pagare, a fronte di ingenti guadagni, per continuare a trattare i propri affari.

Molto importante è l'approccio di queste iniziative, che prescindono dal tema di risolvere in sede legislativa o giurisdizionale la questione della responsabilità dei fornitori di servizi informatici, ma di ricordare titolari di diritti ed intermediari finanziari per rendere il mercato on line sicuro e degno di fiducia da parte dei consumatori.

L'approccio statunitense alla lotta alla contraffazione, basato sul ruolo molto rilevante delle organizzazioni private, suggerisce il tema delle sinergie tra settore privato e istituzioni pubbliche. Va segnalato al proposito che nel corso delle audizioni è emerso l'orientamento delle istituzioni europee o internazionali (Interpol, Parlamento e Commissione europea) di non accettare più per le attività in materia di lotta alla contraffazione finanziamenti da parte di privati.²⁰

Nella *policy* della IACC ci sono rapporti strutturali con le forze di polizia: a seguito di memorandum d'intesa con Europol e con la Polizia della City di Londra, l'impatto del programma RogueBlock è stato esteso al di là dei conti commerciali, per facilitare la rimozione dei domini, alla conclusione del processo; in Italia la Guardia di Finanza ha stipulato nel 2016 un accordo di cooperazione su tali profili con la IACC, al fine di favorire lo scambio di informazioni relative ai siti *web* sospettati di vendita di beni contraffatti indicati dai titolari di marchi e la creazione di punti di contatto per agevolare la collaborazione.

Il metodo utilizzato dalla IACC è il seguente: i titolari della proprietà intellettuale avviano le indagini per individuare siti che vendono versioni contraffatte dei loro prodotti; la IACC svolge una funzione di prevenzione della conflittualità, garantendo che le segnalazioni soddisfino gli *standard* legali previsti e che i marchi abbiano fornito informazioni e prove sufficienti a supporto delle segnalazioni, ed eliminando le eventuali segnalazioni doppie; la IACC coinvolge le autorità di polizia, per garantire che i siti segnalati attraverso il programma non siano oggetto di eventuali indagini penali già in corso, che potrebbero essere compromesse dall'intervento del settore privato; i titolari dei circuiti di pagamento elettronico conducono la propria indagine indipendente, al fine di stabilire se i siti e i proprietari dei conti commerciali associati abbiano violato i loro obblighi contrattuali, utilizzando i loro conti per supportare attività illegali; in caso positivo dispongono immediatamente sanzioni ed eventualmente la chiusura del conto e queste azioni sono segnalate alla IACC e all'azienda titolare del marchio violato.

Dal 2011 al 2016 il Rogue Block ha portato alla chiusura di oltre 5.300 conti commerciali utilizzati per servire traffici illeciti di beni contraffatti. Poiché molti contraffattori utilizzano un unico conto per elaborare i pagamenti attraverso reti di siti, un'azione di successo contro un singolo sito determina un effetto esponenziale: si calcola che la chiusura dei 5.300 conti bancari abbia avuto diretto impatto su oltre 200.000 siti illeciti. La riapertura di un nuovo conto commerciale può impiegare mesi e ciò determina

20 V. audizione del Direttore della III Divisione del Servizio per la cooperazione internazionale di Polizia dell'Interpol, Razzano, del 3 novembre 2016.

un blocco delle attività illegali molto più lungo ed efficace rispetto alle procedure di rimozione e successiva riapertura di siti, che sono attivabili in tempi rapidissimi. Il circuito bancario, in presenza di violazioni acclarate, rifiutano l'apertura di nuovi conti e le banche se accettano, in genere addebitano commissioni molto più alte per i loro servizi, riducendo la redditività per i contraffattori. Ciò è confermato dalla tendenza di alcuni siti illegali ad utilizzare non il circuito delle carte di credito ma bonifici o l'uso di valute elettroniche, come Bitcoin, che però hanno una minor diffusione presso i consumatori.

3.8 Il WIPO e altre organizzazioni operanti in ambito ONU

La **World Intellectual Property Organization (WIPO)** (Organizzazione Mondiale per la Proprietà Intellettuale - OMPI), è un'agenzia delle Nazioni Unite, istituita con la Convenzione di Stoccolma del 14 luglio 1967 al fine di incoraggiare l'attività creativa e promuovere la protezione della proprietà intellettuale nel mondo.

Si tratta di un'istituzione centrale in materia di tutela dei diritti di proprietà intellettuale.

I sistemi di protezione internazionale gestiti dal WIPO comprendono quattro diversi meccanismi di protezione per le varie tipologie di diritti di proprietà industriali ed assimilati:

- il Patent Cooperation Treaty (PCT) per il deposito di domande di brevetto in più Paesi;
- il sistema di Madrid per la registrazione internazionale dei marchi d'impresa;
- il sistema dell'Aja per il deposito internazionale di disegni e modelli industriali;
- il Sistema di Lisbona per la registrazione internazionale delle denominazioni di origine. In particolare, il sistema di Lisbona per la registrazione internazionale delle denominazioni d'origine prevede che con un'unica registrazione, la protezione di una denominazione di origine sia estesa a tutti gli Stati contraenti dell'Accordo di Lisbona (Lisbon Agreement for the Protection of Appellations of Origin and their International Registration) del 1958 e successive modificazioni (sino al 2015).

Il WIPO conta attualmente 187 Stati membri, amministra 28 trattati internazionali e per conto degli Stati membri, sviluppa un programma di lavoro con l'obiettivo di armonizzare la legislazione e le procedure nazionali, in tema di proprietà intellettuale, promuovere lo scambio di informazioni, sovrintendere alle procedure di registrazione internazionali di marchi, brevetti e *design*, offrire assistenza tecnico giuridica, nonché favorire la risoluzione di controversie in materia. Ha sede a Ginevra.

Tra le altre organizzazioni costituite in ambito ONU si ricordano:

- l'**Istituto Interregionale per la Ricerca sul Crimine e la Giustizia (UNICRI)**, creata nel 1968, assiste le organizzazioni (intergovernative, governative e ONG) nelle policy di prevenzione del crimine. L'International Permanent Observatory on counterfeiting (IPO/c), svolge un programma di monitoraggio per la lotta alla contraffazione, per veicolare dati e informazioni sulla portata dei fenomeni contraffattivi. Sta realizzando un protocollo di cooperazione con la Direzione Nazionale Antimafia e la Guardia di Finanza al fine di migliorare gli strumenti di enforcement rispetto alla contraffazione. Nel 2007 è stato pubblicato il *report* "Counterfeiting: a global spread, a global threat" e nel 2012 in collaborazione con la DGLC - UIBM del Ministero dello Sviluppo economico è stato redatto il rapporto "La contraffazione come attività gestita dalla criminalità organizzata transnazionale: il caso italiano".

- L'UNECE ToS IP (Team of Specialists on Intellectual Property): dal 2006 al 2012, il Team in questione ha lavorato nel quadro del Committee on Economic Cooperation and Integration (CECI), con la finalità di agevolare il sistema di protezione ed *enforcement* dei diritti di proprietà intellettuale e rinforzare il loro ruolo nello sviluppo dell'innovazione.

3.9 Il WTO e altre organizzazioni internazionali

Il **World Trade Organization, WTO** (Organizzazione mondiale del commercio) è un'organizzazione internazionale, con sede a Ginevra, creata allo scopo di supervisionare numerosi accordi commerciali tra gli stati membri. Vi aderiscono 164 Paesi, cui se ne aggiungono altri 22 con ruolo di osservatori, comprendendo così oltre il 95% del commercio mondiale di beni e servizi.

Il WTO è stato istituito il 1° gennaio 1995, alla conclusione dell'Uruguay Round che ha portato alla firma a Marrakech dell'Accordo TRIPs, rilevando il ruolo svolto dal GATT, nell'ambito della regolamentazione del commercio mondiale.

Il Consiglio TRIPs del WTO, per gli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio, istituito dall'art. 68 del Trattato, è competente sia sul controllo e sull'applicazione dell'Accordo, che nei rapporti con l'EUIPO.

In ambito OCSE, l'Informal Advisory Group on Counterfeiting and Piracy ha collaborato nella stesura del rapporto "*The economic impact of counterfeiting and piracy*", avvalendosi della cooperazione con i governi, le industrie (tramite il *Business and Industry Advisory Committee* dell'OCSE), i sindacati (che hanno partecipato per mezzo del Trade Union Advisory Committee presso l'OCSE) e altre organizzazioni internazionali, quali l'Organizzazione Mondiale del Commercio, l'Organizzazione Mondiale delle Dogane, l'OMPI, Interpol e alcune ONG; la Task-force on charting illicit trade che coordina esperti internazionali per eseguire una mappatura dell'economia illegale e giungere ad una conoscenza, il più approfondita possibile, delle differenti forme di traffico illecito.

Nell'ambito dell'**Organizzazione mondiale della sanità (OMS)** (*WHO*-World Health Organization in inglese), l'International Medical Products Anti-Counterfeiting Taskforce (IMPACT), istituita nel febbraio 2006, coordina le relazioni tra i Paesi membri al fine di arrestare la produzione, il commercio e la vendita di prodotti medicinali contraffatti, con la partecipazione di organizzazioni internazionali, ONG, agenzie di enforcement, associazioni di produttori farmaceutici e autorità regolatorie.

La **Camera di commercio internazionale (CCI)**, fondata nel 1919 da imprenditori e finanziari come forum di rappresentanza degli interessi economici privati, raggruppa centinaia di migliaia di imprese rappresentanti di oltre 180 paesi. Nel dicembre 2004 ha lanciato l'iniziativa BASCAP (*Business Action to Stop Counterfeiting and Piracy*), per sensibilizzare le autorità e l'opinione pubblica sulla pirateria ed informare le aziende sugli strumenti di lotta alla contraffazione.

4. INIZIATIVE INTERNAZIONALI DI CONTRASTO ALLA CONTRAFFAZIONE

I traffici di merce contraffatta hanno le caratteristiche di una marcata transnazionalità, tanto più se realizzate da organizzazioni criminali.

Al di là della costituzione di organismi competenti a svolgere, in ambito comunitario ed internazionale, attività in tema di diritti di proprietà intellettuale, molto importante è la definizione di politiche di contrasto della contraffazione e per la tutela dei diritti. Occorrono pertanto risposte istituzionali adeguate, idonee a superare i limiti delle diverse giurisdizioni di ambito nazionale e a rispondere in modo adeguato al carattere di transnazionalità della contraffazione.

Anche lo stesso sviluppo della contraffazione via *internet* comporta problemi di identificazione degli interlocutori responsabili a livello di provider, per la tendenza alla “smaterializzazione” delle attività digitali e alla parcellizzazione delle competenze tra strutture operanti in Paesi diversi.²¹

In linea generale il limite delle giurisdizioni nazionali costituisce un problema rispetto all’efficacia delle risposte da fornire ad attacchi aventi dimensioni sovranazionali.

Il canale privilegiato oggi attivabile è quello della partecipazione alle iniziative di coordinamento internazionale, sotto l’egida dell’Unione europea e degli organismi sovranazionali di Polizia.

Parte di queste attività di contrasto sono affidate a strutture nazionali, in primis le agenzie doganali, mentre in altri casi i programmi di intervento sono affidati ad alcune delle istituzioni descritte nel punto precedente.

Altre politiche di contrasto, invece, hanno una connotazione internazionale, in conseguenza anche della provenienza americana delle stesse, come per l’approccio Follow the Money o per gli accordi volontari di controllo delle filiere produttive da parte delle aziende interessate a vario titolo.

Molte di queste iniziative di contrasto sono affidate alle istituzioni descritte nel precedente punto 3.

4.1 La cooperazione doganale

Il tema della cooperazione doganale e della cooperazione delle forze di polizia e delle magistrature europee e mondiali per la lotta alla contraffazione, atteso il carattere sovranazionale della stessa, è essenziale.

Il Codice Doganale dell’Unione (Reg. (UE) n. 952/2013) ha attribuito alle Agenzie delle dogane dei singoli Stati la responsabilità primaria della supervisione sugli scambi internazionali alle frontiere: il controllo doganale rappresenta quindi un importante strumento di *enforcement* nella lotta alla contraffazione.

Il “Piano pluriennale d’azione doganale” dell’Unione europea, per il periodo 2013-2017 si propone obiettivi specifici nel settore della contraffazione: lo sviluppo di strategie su misura per monitorare pacchi e traffico postale; l’accentuazione del ruolo delle autorità doganali per l’attuazione della legislazione UE in materia di tutela della proprietà intellettuale; il rafforzamento della cooperazione con l’Osservatorio europeo e con le Autorità di contrasto sulle violazioni dei DPI.

La Convenzione di Bruxelles del 15 dicembre 1950, entrata in vigore nel 1952, ha istituito il Consiglio di cooperazione doganale, poi denominato Organizzazione mondiale

21 V. nella pagina *web* della Commissione sul sito *internet* della Camera il resoconto dell’audizione del Procuratore Aggiunto presso il Tribunale di Napoli Fausto Zuccarelli il 4 maggio 2017 a Napoli, che riporta un caso di indagini relativo a contraffazione via *web* con la difficoltà di identificare il soggetto responsabile tra Facebook Stati Uniti e Facebook Irlanda per la notifica di un provvedimento di sequestro preventivo, per un rinvio di competenze tra le diverse strutture operativi del social forum.

delle dogane. Comprende 176 membri e si propone di sviluppare standard globali per le procedure doganali nonché di armonizzare e semplificare a livello mondiale le procedure doganali, in modo che gli scambi internazionali si svolgano senza particolari intralci.

Il 10 dicembre 2012 il Consiglio UE ha adottato il nuovo piano di azione doganale dell'UE in materia di lotta contro le violazioni dei diritti di proprietà intellettuale per il periodo 2013-2017. Gli obiettivi strategici di questo piano di azione sono i seguenti:

- a) applicare e controllare in modo efficace la nuova normativa dell'UE sulla tutela dei diritti di proprietà intellettuale da parte delle autorità doganali;
- b) contrastare gli scambi di merce che violano i diritti di proprietà intellettuale lungo tutta la catena di approvvigionamento internazionale;
- c) contrastare le principali tendenze negli scambi di merci che violano i diritti di proprietà intellettuale;
- d) rafforzare la cooperazione con l'Osservatorio europeo sulle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale e le autorità di contrasto.

Il vero problema che riguarda il sistema doganale comunitario è quello di una mancanza di uniformità e di approccio, che determina l'effetto dell'assenza di controllo doganale per merci di provenienze extra-UE e con destinazione extra-UE nei citati Paesi del Nord Europa, creando delle vere e proprie porte aperte per le merci contraffatte in alcune dogane europee.

Tale situazione determina la diminuzione di traffico nei Paesi le cui Dogane sono più intransigenti (l'Italia *in primis*), a favore delle dogane dei Paesi citati che vedono accrescere i propri traffici, con conseguente aumento fatturato nei porti interessati, ma con gravi limiti al contrasto alla contraffazione in ambito UE.

Importanti sono le novità contenute nel già citato pacchetto marchi entrato in vigore di recente (Regolamento 2424/2015 e Direttiva 2436/2015).

Per quanto riguarda la possibilità di controllo di merci provenienti da Paese extra UE, in transito e non destinate all'immissione in commercio sul territorio dell'EU, ma che siano imitazione di prodotti tutelati nell'Unione europea per la normativa sui marchi o il diritto d'autore, tali da concretare le fattispecie di "merci contraffatte" o "merci usurpative" le nuove norme entrate in vigore del 2016, superando i limiti interpretativi delle precedenti²², consentono alle dogane UE di effettuare operazioni di blocco e di ispezione, laddove il titolare dei diritti di proprietà intellettuale abbia diritti analoghi nel Paese di destinazione.

Le modifiche recate dal nuovo pacchetto marchi cercano di uniformare i comportamenti di tutte Dogane del sistema UE, atteso che in molte realtà, segnatamente in quelle del Nord Europa (Olanda, Germania, Regno Unito e Belgio), i comportamenti sono finalizzati più ad accrescere la capacità ricettiva dei porti interessati che non a tutelare i titolari di diritti di proprietà intellettuale.

Va peraltro rilevato che l'impostazione adottata degli Stati Uniti d'America è molto più restrittiva e favorevole al contrasto della contraffazione, in quanto per le merci in transito, la normativa doganale²³ fa espressamente riferimento al divieto di *transhipments* nel territorio USA di merci e servizi recanti marchi contraffatti.

²² Per la genesi del nuovo pacchetto marchi, anche a seguito delle sentenze della Corte di Giustizia EU del 2009 nei casi Nokia e Philips, v. audizione del Segretario generale di INDICAM Bergonzi il 10 marzo 2016.

²³ U.S. Code § 2320 - Trafficking in counterfeit goods or services.

Un aspetto specifico che si è posto in sede doganale nelle transazioni commerciali, ad esempio relative al mercato agroalimentare, è rappresentato dalla sostanziale mancata utilizzazione da parte delle aziende di settore dello strumento della tutela doganale delle IGP e delle DOP ai sensi del Regolamento (UE) n. 608/2013, con il c.d. blocco doganale delle merci contraffatte o usurpative.

Il Regolamento consente infatti ai titolari di diritti di proprietà industriale di intervenire tempestivamente per far bloccare in fase di ingresso nelle dogane del territorio dell'Unione Europea le merci che violino i propri diritti: marchi, brevetti, *design*, denominazioni commerciali (come DOP e IGP) protette come diritto esclusivo di proprietà intellettuale ai sensi della normativa nazionale o dell'Unione, nonché dispositivi, prodotti o componenti aventi la finalità di rendere possibile l'elusione delle tecnologie, che impediscono l'uso improprio di opere coperte dal diritto d'autore, ovvero stampi e matrici idonei alla fabbricazione di merci contraffatte o usurpative.

Il Regolamento (UE) n. 608/2013 propone pertanto un'ipotesi di interazione istituzionale tra Agenzie pubbliche di controllo e di tutela e il sistema imprenditoriale. Oltre all'istanza dei titolari di IPR la normativa prevede la possibilità di interventi "ex officio" da parte degli Uffici doganali in presenza di forti sospetti che la merce presentata in dogana sia contraffatta.

Dai dati forniti alla Commissione risulta che mentre tale strumento è utilizzato dagli operatori economici titolari dei grandi marchi nel settore della moda, solo una decina di imprese del settore agroalimentare abbia attivato in Europa domande di tutela doganale per prodotti legati a IGP o DOP (quattro in Italia, cinque in Francia ed una in Spagna).²⁴ I Consorzi Agrari, in quanto titolari delle IGP e delle DOP sarebbero legittimati a proporre l'attivazione di tale strumento.

Occorre dunque predisporre un'azione di sensibilizzazione dei soggetti titolari dei diritti di proprietà industriale, di proprietà intellettuale e dei marchi collettivi costituiti da DOP e IGP per collaborare con le autorità doganali europee e le forze di polizia per utilizzare appieno tale strumentazione, pur dando atto delle difficoltà che in molte Dogane del Nord Europa, per comportamenti ormai consolidati, si riscontrano nel contrasto alla contraffazione.

L'Agenzia delle Dogane ha costituito nel 2004 la banca dati FALSTAFF (Fully Automated Logical System Against Forgery and Fraud), riconosciuta dall'Unione Europea, che utilizza le informazioni fornite dai titolari di diritti di proprietà intellettuale e che consente di confrontare i prodotti sospettati di contraffazione dichiarati in dogana con i prodotti originali, dialogando altresì con la banca dati COPIS (Anti-COUNTERFEIT and anti Piracy information System), della Commissione Europea per lo scambio di dati tra gli Stati membri e la Commissione sulle decisioni riguardanti le domande di tutela e il blocco delle merci.

Altro esempio della necessità di stimolare un ruolo più attivo delle Dogane in sede UE nel contrasto alla contraffazione riguarda il controllo delle spedizioni di merce contraffatta. Su tale tema in audizione in Commissione sono stati riferiti degli esiti dei lavori dell'Osservatorio EU sugli *IP infringements*, presentato da EEA²⁵ nel marzo 2016.

²⁴ Ad essa fa riferimento il Sottosegretario per le politiche e gli affari europei, Sandro Gozi nell'audizione del 9 novembre 2017, riferendosi a dati forniti dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

²⁵ L'EEA (European Express Association) è l'associazione EU dei corrieri espressi. Sul punto del progetto sviluppato da DHL v. audizione del 10 marzo 2016 con il Segretario generale di INDICAM, Bergonzi.

Un progetto pilota presentato in tale sede ha sviluppato una procedura standard con la collaborazione dei corrieri, dei titolari di diritti IPR, e delle autorità doganali, sulla base di un'analisi di rischio volta alla intercettazione di piccole spedizioni di merci. Le segnalazioni prevenute sono state utilizzate dalle Dogane degli USA (US Customs and Border Protection) ma non da alcune dogane europee, a testimonianza della diversità di attenzione sul tema.

4.2. Le zone di libero scambio doganale

Al tema del controllo doganale insufficiente in molti Paesi del Nord Europa, si affianca il problema delle c.d. Free Trade Zones (FTZ), zone di libero scambio o porti franchi.

Al proposito vanno citate le segnalazioni circa la pericolosità per la tutela dei diritti di proprietà industriale che tali zone franche causano riportate nel Report annuale dell'ufficio USA dei Rappresentanti del Commercio (USTR), che analizza i mercati notori, fisici e digitali, che veicolano merci false e contraffatte.

Il report del 2015 USTR²⁶ evidenzia una serie di criticità a livello globale, puntando l'attenzione soprattutto su due fenomeni: il commercio on line, con particolare riferimento al mercato digitale in Cina e le c.d. Free Trade Zones (FTZ), che Europol stima nel numero di 3000 in 135 Paesi. Con riferimento alle FTZ l'USTR evidenzia come queste zone siano diventate, nell'ambito dei traffici illeciti, punti di accesso doganale utilizzati spesso proprio dai contraffattori. In ambito mondiale vi è notevole attenzione sul problema delle FTZ.

Va ricordato al proposito il Trans Pacific Partnership (TPP), accordo firmato nel 2016 in Nuova Zelanda tra 12 Paesi dell'area Pacific Rim, inclusi USA e Giappone, che per i profili che qui interessano, prevede l'avvio di procedure e pene applicabili anche nelle FTZ nel caso di commercio illegale (contraffazione e pirateria) e per *import/export* di beni contraffatti su scala commerciale.

A livello nazionale si segnala il caso della legislazione dell'Uruguay che nel 2015 ha attribuito rilevanti poteri alle Dogane nazionali per intervenire al fine di sanzionare venditori e acquirenti di merci contraffatte arrivate nelle ZTF.²⁷

4.3 L'approccio Follow the Money

Tra le azioni intraprese dalla UE sul tema della lotta alla contraffazione va ricordato il Ciclo programmatico UE per il contrasto alla criminalità 2014-2017, metodologia adottata nel 2010 dall'Unione europea (UE) per affrontare le principali minacce della criminalità che colpiscono l'UE, che identifica tra le priorità del ciclo la lotta alla produzione e distribuzione di merci contraffatte che violano le normative in materia di salute, sicurezza e prodotti alimentari e merci che non soddisfano le norme stabilite.

Un'importante specifica iniziativa comunitaria in materia è rappresentata dall'approccio "*Follow the Money*". La Commissione Europea ha adottato una comunicazione (COM(2014) 392/2) avente ad oggetto un piano d'azione volto ad incrementare le misure di tutela contro le violazioni dei diritti di proprietà intellettuale nel territorio dell'Unione.

La nuova strategia – che mira a contrastare le violazioni su scala commerciale – si compone di dieci azioni che coinvolgono direttamente il settore privato e si fondano

²⁶ Sul punto v. audizione del 10 marzo 2016 con il Segretario generale di INDICAM, Bergonzi.

²⁷ Sul punto v. audizione del 10 marzo 2016 con il Segretario generale di INDICAM, Bergonzi.

sull'approccio c.d. "Follow the money", allo scopo di privare i trasgressori su scala commerciale dei loro flussi di entrate.

In Italia l'approccio "Follow the Money" è stato anche oggetto del "Memorandum of Understanding sul contrasto alla pirateria su internet" siglato ad inizio mese tra IAB (Interactive Advertising Bureau), Fpm (Federazione contro la Pirateria musicale e Multimediale) e Fapav (Federazione per la Tutela dei contenuti Audiovisivi e Multimediali).

4.4 Accordi volontari di controllo delle filiere commerciali internazionali

Un altro approccio possibile nell'ambito dei mercati commerciali internazionali è rappresentato dalla prassi americana degli ultimi anni di conclusione di accordi volontari (Voluntary agreement) tra le aziende impegnate nei diversi segmenti delle filiere produttive (Supply chain), al fine di controllare la rispondenza dell'intera filiera, dalla produzione alla vendita, agli obiettivi di tutela dei diritti di proprietà intellettuale e delle normative a tutela del consumatore e della collettività.²⁸

I programmi "Know Your Supplier (KYS) e Know Your Customer (KYC) si fondano sul dovere di diligenza e di controllo delle parti coinvolte negli scambi di merci, e trovano un equivalente europeo negli accordi relativi alle c.d. "filiera etiche" realizzati anche in Italia in alcuni settori produttivi.²⁹ Il KYS è stato applicato ad alcune aziende agricole, per stimolare le stesse a conoscere il proprio fornitore, valutato in base a una serie di *check point*. Il KYC ha coinvolto le imprese di spedizione e di trasporto, chiamate ad un più penetrante dovere di diligenza nel classificare i clienti e nell'escludere dalle proprie prestazioni professionali i clienti ritenuti non affidabili, soprattutto in ragione della provenienza delle merci.

4.5. Scambio di informazioni ed operazioni congiunte delle forze di polizia europee

Nelle audizioni con la Guardia di Finanza³⁰ sono state illustrate alla Commissione le iniziative di contrasto della contraffazione in ambito internazionale cui partecipa la Guardia di Finanza. Si tratta sia di indagini riguardanti traffici di merce illegale condotte oltre i confini nazionali, sia della partecipazione a dispositivi di *law-enforcement* apprestato a livello europeo, che favorisce la cooperazione tra le forze di polizia dei diversi Paesi europei.

A prescindere dagli strumenti di cooperazione giudiziaria, essenzialmente le rogatorie, che nelle prassi applicative si dimostrano molto lunghe e onerose dal punto di vista procedurale, molto sviluppati sono stati negli ultimi anni i canali di cooperazione di polizia. Si tratta, in quest'ultimo caso, di scambio di informazioni e dati relative ad operazioni in corso e della promozione di iniziative operative in territorio estero collegate tra i diversi Paesi, attraverso il ruolo dell'INTERPOL.

Sotto il primo profilo, nel periodo 2013-2015 la Guardia di Finanza ha partecipato a 70 attività di **scambio informativo** con Paesi esteri nel settore della contraffazione, di cui 23

²⁸ Sul punto v. audizione del 10 marzo 2016 con il Segretario generale di INDICAM Bergonzi.

²⁹ V. sul punto, Relazione sulla contraffazione nel settore tessile: il caso del distretto produttivo di Prato, approvata dalla Commissione il 4 agosto 2015.

³⁰ V. audizione del 28-09-2016 del Comandante Generale della Guardia di Finanza Giorgio Toschi e del Capo del II Reparto Operazioni del Comando Generale della Guardia di Finanza, Stefano Screpanti e dello stesso Screpanti il 3 febbraio 2016.

tramite Interpol 35 tramite Europol e 12 attraverso gli ufficiali di collegamento stranieri presenti in Italia. I maggiori flussi informativi hanno riguardato Francia, Germania e Cina.

Tra gli strumenti specifici rilevanti per lo scambio di informazioni nelle attività di contrasto alla contraffazione a livello internazionale vi sono:

- il Network Asset Recovery Office, che costituisce la rete europea degli uffici nazionali per il recupero dei beni, istituita dalla Decisione quadro del Consiglio dell'UE 2007/845/gai del 6 dicembre 2007; operante in tutti i 28 Paesi UE, ha lo scopo di favorire la cooperazione tra uffici per l'esecuzione di provvedimenti di congelamento, sequestro o confisca dei proventi di reato, e degli altri beni comunque connessi e di agevolare lo scambio di informazioni per il reperimento, l'identificazione e la localizzazione dei proventi di reato e dei beni connessi.
- La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica del 23 novembre 2001, ratificata con la legge 18 marzo 2008, n. 48, che consente il congelamento temporaneo di dati informatici presenti all'estero, nelle more dell'esecuzione di provvedimenti di sequestro in base a rogatoria giudiziaria.

Personale della Guardia di Finanza opera presso l'Organizzazione Mondiale delle Dogane e negli uffici regionali di Bruxelles e di Koln, presso Europol (tre posizioni nell'unità di contrasto alla contraffazione), presso l'Ufficio per l'armonizzazione del mercato interno, con un'unità. Ufficiali del Corpo sono membri del "Working group on IP in the digital world" e dell'"Enforcement/training working group" dell'Osservatorio europeo sulle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale, istituito presso l'EUIPO dal Regolamento (CE) 19 aprile 2012, n. 386.

Le **operazioni internazionali** prevedono invece, sulla base di un piano operativo condiviso, l'esercizio simultaneo, per un periodo di tempo predeterminato, di attività di polizia nei confronti di settori e soggetti, anche economici, operanti illecitamente. Si propongono sia di contrastare specifiche attività criminali di ambito transnazionale, sia di favorire la condivisione di tecniche ed esperienze investigative.

In audizione la Guardia di Finanza ha riferito della partecipazione alle operazioni organizzate con cadenza annuale, guidate da Interpol ed Europol:

"Opson", in materia di contraffazione e frodi agroalimentari³¹; mira a intensificare il controllo delle movimentazioni di prodotti agroalimentari su strada, negli spazi doganali ed immediate adiacenze, per intercettare traffici di prodotti agroalimentari contraffatti, non sicuri, ovvero recanti falsa o fallace indicazione di origine e/o provenienza; nell'edizione 2015, cui hanno aderito 20 Paesi dell'UE e 27 extra-UE, con la partecipazione di 70 agenzie di *law enforcement* e doganali, sono state sequestrate nel mondo oltre 11 mila tonnellate e 814 mila litri di prodotti agroalimentari contraffatti o nocivi.

"In our sites" (IOS), coordinata da Europol con il supporto dell'United States I.P.R. Center, che cura l'agenzia inter-istituzionale statunitense creata allo scopo di promuovere lo scambio informativo in materia di contraffazione tra cui FBI, Food and Drug Administration, Naval Criminal Investigative Service e U.S. Customs and Border Protection, in materia di commercio illecito *on line*, che ha portato all'oscuramento di siti *internet* per la commercializzazione di merci contraffatte e al sequestro di nomi di domini,

31 L'operazione Opson nel 2016 ha portato in 57 Paesi, al sequestro di più di 10.000 tonnellate di prodotti e più di un milione di litri di bevande (dati riferiti in audizione con Europol il 6 ottobre 2016).

insieme alle autorità competenti degli Stati Uniti,³² e, che nel 2016 è stata replicata per la settima volta;

- “Wafers”, in materia di traffici di semiconduttori contraffatti (transistor, diodi, led, ecc.), ad elevato valore economico, il cui fatturato è stimato in circa 200 miliardi di dollari annui, promossa da Europol ed Olaf, con la partecipazione di Francia, Belgio ed Olanda;
- “Pangea”, relativa al commercio illegale di farmaci, organizzata da Interpol ed Europol a partire dal 2008; si svolge con controlli mirati nei porti, nei centri di smistamento postale e con il monitoraggio di piattaforme *web* illecite. All’edizione 2015 hanno partecipato 115 Paesi, per un totale di 236 amministrazioni e sono stati sequestrati 21 milioni di medicinali contraffatti e/o insicuri, per un valore di 81 milioni di dollari;
- “Silver Axe”, in materia di traffico di pesticidi non a norma e contraffatti o pericolosi per la salute, condotta in Belgio, Paesi Bassi, Germania, Spagna, Francia, Italia e Slovenia, con il sequestro di più di 190 tonnellate di materiale;
- “Copycat”, per il contrasto alla contraffazione di prodotti sportivi.

4.6 L’European Union Policy Cycle 2014-2017 per il contrasto alla criminalità organizzata

Rispetto alle iniziative condotte al livello delle forze di polizia, l’EUPC, ovvero Ciclo Programmatico dell’UE, costituisce una forma di coordinamento collocata su un piano superiore, in quanto espressione diretta delle istituzioni europee, e come tale strumento sia operativo sia di indirizzo politico nel contrasto della criminalità organizzata all’interno dell’Unione. Tra le priorità d’intervento individuate vi è anche la contraffazione di merci aventi impatto sulla salute e sicurezza pubblica.

L’EUPC si propone di curare la forte interazione reciproca di tutte le istituzioni coinvolte e forme di collaborazione e raccordo con il sistema imprenditoriale e privato ed assicurare il ricorso sistematico agli strumenti di cooperazione e scambio informativo ai fini investigativi tra le forze di polizia europea.

La prima fase dell’EUPC consiste nell’individuazione delle emergenze criminali di maggior rilievo e pericolosità e nell’individuare le contromisure; a tal fine nel 2013 Europol ed Eurojust hanno redatto il documento di analisi e valutazione delle dinamiche di diffusione e manifestazione della criminalità denominato SOCTA (*Serious and Organised Crime Threat Assessment*), per la definizione delle priorità d’intervento del quadriennio di riferimento.

Sono quindi stati redatti i Multi-Annual Strategic Plans (MASPS), approvati dal Consiglio giustizia e affari interni dell’UE nel settembre 2013. I MASPS definiscono, per ognuna delle priorità individuate, gli obiettivi da raggiungere e i criteri da seguire per la misurazione dell’efficacia e del livello di performance. Il MASP relativo alla contraffazione ha posto l’accento sul miglioramento, quantitativo e qualitativo, dello scambio di dati e di intelligence tra i 28 Paesi UE e con i Paesi di origine delle merci contraffatte o non sicure, per ottenere un quadro preciso delle organizzazioni criminali coinvolte nei traffici della

³² Come riferito nell’audizione con Europol il 6 ottobre 2016 la settima edizione del 2016 ha portato a 3.000 siti oscurati a fronte dei 1.000 nel 2015; nei siti oscurati compaiono banner che riportano i nomi di tutte le istituzioni coinvolte; nel 2015 hanno partecipato 19 Stati dell’UE, Interpol e 8 Paesi extra-UE., e sono stati oscurati 1.500 siti illeciti di merce contraffatta, di cui 400 dal Nucleo speciale frodi tecnologiche e dal Nucleo speciale tutela proprietà intellettuale della Guardia di Finanza.

specie; sull'intensificazione delle iniziative investigative, anche congiunte, nei confronti delle organizzazioni criminali; il ricorso sistematico ad indagini finanziarie e al recupero dei beni e dei profitti conseguiti anche se tramite strutture commerciali legali; il rafforzamento della collaborazione tra le autorità competenti degli Stati UE.

La terza fase, che prevede la predisposizione degli OAPS (Operational Action Plans), piani di attuazione concreta delle attività da svolgere per l'attuazione del MASP, ha visto la presenza di rappresentanti dei Paesi, nell'ambito all'EMPACT (European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats), tavolo di lavoro congiunto a carattere operativo. La Guardia di Finanza ha assunto il ruolo di capofila per il contrasto alla contraffazione via *web*. Un ufficiale del Comando generale coordina la pianificazione delle attività operative, seminari e didattiche da svolgersi in ciascuno dei 4 anni di attuazione dell'iniziativa, prendendo parte alle stesse e proponendo specifiche progettualità. Nel 2014-2015 sono state pianificate ed eseguite 40 azioni. In audizione³³ la Guardia di finanza ha illustrato due azioni: un'azione di natura didattica ha comportato l'inserimento, nell'ambito dei programmi formativi riservati agli ispettori del corpo, di 55 funzionari di polizia stranieri di Lituania, Polonia, Portogallo, Romania ed Ungheria, che hanno partecipato a corsi per investigatori economico-finanziari, presso la Scuola di polizia tributaria; una seconda azione, di carattere divulgativo, che ha portato all'organizzazione di un Seminario internazionale presso il SIAC a Bari in materia di "strumenti informatici e database per la lotta alla contraffazione", per la condivisione delle esperienze sul tema tra le forze di polizia degli stati membri, le organizzazioni internazionali e il mondo imprenditoriale.

4.7 Iniziative dell'UE con Paesi di provenienza di beni contraffatti

Gli strumenti di cooperazione tra Paesi produttori di beni contraffatti e Paesi di destinazione di tali merci sono importanti. L'UE ha promosso un Piano d'azione doganale UE-Cina 2014-2017, il cui modello è stato poi esteso alla cooperazione con Hong Kong.

Il Piano UE-Cina prevede 5 azioni chiave (Key Actions):

1-Analisi congiunta delle statistiche sui sequestri per individuare le tendenze generali e gestire il rischio, con particolare riferimento a porti e aeroporti, ove gli esperti delle dogane UE analizzano i dati relativi ai sequestri delle merci esportate via mare dai porti cinesi mentre gli esperti cinesi esaminano i dati delle merci esportate nell'UE bloccate nei porti di entrata europei;

2-Individuazione di spedizioni ad alto rischio in aeroporti e porti attraverso lo scambio diretto di informazioni su casi specifici di blocco della merce;

3-Rafforzamento della cooperazione transfrontaliera tra dogana cinese e dogana europea e le agenzie di *law enforcement* su casi rilevanti";

4-Sviluppo congiunto di *partnership* con il mondo delle imprese nell'UE e in Cina, istituendo sul sito della Taxud e della dogana cinese (GACC) un portale web per le imprese con informazioni utili alla protezione dei DPI, l'indicazione delle procedure applicabili nell'UE e in Cina, elenco dei contatti, ecc.;

³³ V. audizione del Capo del II Reparto Operazioni del Comando Generale della Guardia di Finanza, Stefano Screpanti del 3 febbraio 2016.

5-Scambio di conoscenze e esperienze sulle reciproche politiche e le pratiche di enforcement dei DPI (scambio di funzionari, visite di studio).

Per la cooperazione con la Cina, l'Agazia delle Dogane e dei Monopoli ha realizzato iniziative di gemellaggio tra porti (Genova-Tianjin e Genova-Ningbo), per rafforzare i controlli doganali soprattutto in materia di contraffazione, sottofatturazione e traffico illecito di rifiuti e materiali pericolosi, definire un modello comune di valutazione del rischio con la creazione di una "white list" di operatori certificati, scambiare informazioni sui container e sui relativi controlli da effettuare e sulla gestione dei rischi.

5.GLI ACCORDI INTERNAZIONALI

Il terzo essenziale strumento utilizzabile a tutela dei diritti di proprietà intellettuale e per lottare contro la contraffazione è rappresentato dagli Accordi e Trattati internazionali, sia multilaterali che bilaterali, di estensione mondiale o regionale.

In tema di contraffazione non esiste un trattato specifico. Ciò dipende dal fatto che sia in ambito internazionale che comunitario sono molto forti le divergenze tra gli Stati sulla definizione dell'ambito della contraffazione, dell'estensione della tutela degli IPR e del copyright e dei marchi collettivi a tutela dell'origine territoriale.

Per esempio tra Stati Uniti ed Europa (in realtà solo una parte di essa, come si vedrà nel presente punto) sulla protezione delle denominazioni d'origine e di provenienza geografica vi sono contrasti che attengono a profonde e marcate differenze culturali, giuridiche e commerciali che non possono essere sottovalutate.

Anche rispetto alla tutela della proprietà intellettuale in senso lato l'affermazione dal secondo dopoguerra del principio di liberalizzazione dei commerci espresso dagli accordi GATT ha portato a inquadrare politicamente la tutela di tali diritti come limitazioni alla libertà del commercio e non come la naturale difesa di diritti essenziali per lo svolgimento delle attività imprenditoriali o intellettuali.

L'affermazione della tutela della proprietà intellettuale e il contrasto alla contraffazione costituiscono quindi un processo non ancora giunto a soddisfacente definizione, ma che va perseguito politicamente con tenacia e pazienza, ed una adeguata dose di realismo politico.

5.1 L'Accordo TRIPs

L'Accordo internazionale più importante per la tutela dei diritti di proprietà intellettuale e quindi più rilevante per la lotta alla violazione di tali diritti recata dalla contraffazione è senz'altro il TRIPs.

L'Accordo TRIPs (*Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights* - Accordo sugli aspetti commerciali dei diritti di proprietà intellettuale), promosso dall'Organizzazione mondiale del commercio (WTO), al termine del negoziato Uruguay Round in ambito GATT, è stato siglato il 15 aprile 1994 a Marrakech.

Il settore del commercio internazionale è stato regolato, dal 1947, dal principio di liberalizzazione dei commerci internazionali di cui è stata espressione l'Accordo GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), firmato il 30 ottobre 1947 a Ginevra.

L'applicazione di tale principio, nel rapporto economico e commerciale tra gli Stati, ha determinato anche la possibilità dello sviluppo di forme di commerci non rispettose dei diritti di proprietà intellettuale, con la compromissione dei diritti dei titolari degli stessi.

Nell'ambito dell'Accordo GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), infatti, i diritti di proprietà intellettuale erano contemplati solo come "eccezioni generali" alla regola della liberalizzazione del commercio.

L'accordo TRIPs, invece, introduce uno *standard* internazionale comune per la tutela della proprietà intellettuale, garantendo un livello minimo di protezione alla proprietà intellettuale che ogni Stato membro del WTO deve garantire nell'ambito della regola di liberalizzazione dei commerci mondiali, inserendo in tal modo la tutela della proprietà intellettuale nel quadro normativo che regola il commercio internazionale.

L'accordo disciplina quattro aree di interesse principali:

- l'applicazione dei principi base per la protezione della proprietà intellettuale, anche sulla base dei precedenti accordi internazionali;
- le forme di una protezione adeguata ai diritti sulla proprietà intellettuale;
- le modalità di applicazione di tali diritti in modo adeguato sui territori di ogni Stato aderente;
- le modalità di risoluzione delle dispute sulla proprietà intellettuale tra i membri del WTO.

L'importanza del trattato³⁴ è stata quella di riconoscere le diseguaglianze di tutela dei diritti di proprietà industriale tra i vari Stati nell'ambito del sistema di liberalizzazione dei commerci internazionali di cui è stata espressione l'Accordo GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), firmato il 30 ottobre 1947 a Ginevra. Fermo restando tale contesto di liberalizzazione dei commerci, si richiedono tuttavia per la prima volta standard minimi di armonizzazione delle legislazioni in materia di tutela dei diritti di proprietà intellettuale, così da non consentire traffici di merci in violazione di tali diritti.

L'accordo, che riguarda la proprietà intellettuale e industriale (marchi, brevetti, design, ecc.) e le indicazioni geografiche protette, rappresenta l'accordo di maggior contenuto nell'obiettivo di armonizzare le forme di tutela dei diritti sulla proprietà intellettuale in tutto il mondo, creando *standards* internazionali comuni.

Gli Stati aderenti al WTO devono pertanto adottare una normativa di livello non inferiore agli standard fissati nel TRIPs e devono garantire ai titolari dei diritti un trattamento almeno pari a quello ottenibile nel proprio Paese.

L'Italia ha recepito il trattato con la legge 29 dicembre 1994 n. 747.

Anche l'Unione europea ha ratificato l'accordo.

Poiché la ratifica del TRIPs è un requisito obbligatorio per diventare membri del WTO, gli Stati che intendono ottenere l'accesso ai numerosi mercati internazionali aperti dal WTO devono adottare leggi sulla proprietà intellettuale secondo gli *standards* TRIPs.

Per tale situazione il TRIPs è il più importante strumento multilaterale per la estensione in ambito mondiale delle normative sulla proprietà intellettuale. La Cina, ossia il Paese indicato dagli studi internazionali come, il maggiore produttore di merci contraffatte, per aderire nel 2002 al WTO, ha dovuto sottoscrivere l'Accordo TRIPs, Analogo discorso va fatto per la Russia.

5.2 Altri accordi internazionali esistenti

Vanno altresì ricordati altri trattati internazionali in materia:

³⁴ Sul ruolo positivo svolto dai trattati TRIPs v. audizione del Segretario generale di INDICAM, Bergonzi, il 10 marzo 2016.

- a) Il Trattato di cooperazione in materia di brevetti (PCT), siglato il 19 giugno 1970 a Washington da 148 Stati, tra cui l'Italia dal marzo 1985, riguarda il deposito unificato di domande di brevetto valide in uno o più degli Stati aderenti al trattato.
- b) La Convenzione di Monaco del 5 ottobre 1973 sul brevetto europeo (EPC-European Patent Convention), finalizzata a riconoscere un brevetto unico valido in tutti gli Stati membri.
- c) Il Trattato WIPO sul diritto d'autore siglato a Ginevra il 20 dicembre 1996, che introduce a livello internazionale la tutela della proprietà intellettuale sui programmi per computer e sulle banche di dati.
- d) Il Trattato WIPO sulle interpretazioni ed esecuzioni e sui fonogrammi sottoscritti siglato a Ginevra il 20 dicembre 1996 che tutela i diritti dei produttori di fonogrammi e degli artisti interpreti ed esecutori. Il Trattato di Singapore sul diritto dei marchi del 2006, entrato in vigore per l'Italia nel settembre 2010, che si propone di favorire l'armonizzazione internazionale del diritto dei marchi.
- e) Il Trattato si applica a tutte le forme di marchi, quindi anche agli ologrammi e ai segni non visibili. Gli Stati membri sono liberi di prevedere la notifica elettronica in aggiunta o in sostituzione di quella cartacea e s'impegnano a prevedere strumenti giuridici volti a garantire al titolare il proseguimento della procedura in caso di inosservanza dei termini. Sono definiti i requisiti massimi per l'iscrizione delle licenze nei registri e istituisce un'Assemblea deputata a modificare il relativo regolamento d'esecuzione.
- f) La Convenzione di Mosca del 2011 *Medicrime* contro la contraffazione dei farmaci, sottoscritta nell'ambito del Consiglio d'Europa, finalizzata a garantire uno stretto coordinamento, tramite INTERPOL ed EUROPOL, tra le Forze di Polizia, le Agenzie farmaceutiche e le Dogane dei 47 paesi del Consiglio; la convenzione auspica una revisione della normativa penale al fine di sanzionare i c.d. "cyber pusher", gestori dei siti *web* che veicolano farmaci contraffatti.
- g) L'Accordo sul Tribunale unificato dei brevetti, siglato il 19 febbraio 2013 a Bruxelles, per il quale l'Italia ha chiesto recentemente formale adesione.

Un discorso specifico lo merita l'*Anti counterfeiting trade agreement* (ACTA), siglato a Tokyo il 26 gennaio 2012, accordo commerciale plurilaterale volto a dettare norme più efficaci per contrastare la pirateria informatica e la contraffazione e ad armonizzare le regole preesistenti con l'Accordo TRIPs. Tale accordo ha l'obiettivo di rinforzare i diritti di proprietà intellettuale e di integrare gli standard minimi di tutela previsti dal TRIPs.

Hanno aderito Australia, Canada, Giappone, Repubblica di Corea, Messico, Marocco, Nuova Zelanda, Singapore, Svizzera, Stati Uniti d'America e 22 dei 28 Stati membri dell'Unione europea, tra cui l'Italia, ma non la Germania, i Paesi Bassi, la Slovacchia, l'Estonia e Cipro.

Il Parlamento europeo, chiamato a ratificare l'accordo sottoscritto dall'UE ha espresso voto contrario il 4 luglio 2012 con una votazione del Parlamento Europeo. In precedenza, nel marzo 2010, il Parlamento europeo, a larga maggioranza, aveva richiesto formalmente piena trasparenza sui negoziati. Il Trattato è stato oggetto di molte critiche in ambito mondiale perchè ritenuto eccessivamente sbilanciato a favore delle industrie del cinema e della musica rispetto a forme di controllo dei contenuti di *internet*. L'opposizione al Trattato è stata motivata non solo dalla ritenuta violazione del principio della libertà della comunicazione in rete, a favore della tutela dei diritti di proprietà intellettuale, ma anche per l'effetto di impedire l'accesso ai farmaci da parte dei Paesi in via di sviluppo.

5.3 Il trattato CETA tra UE e Canada

Il trattato di libero scambio tra UE e Canada (CETA) è stato approvato dal Parlamento europeo il 15 febbraio 2017 ed è entrato in vigore in modalità provvisoria il 21 settembre 2017. L'applicazione provvisoria consente l'attuazione delle disposizioni di natura commerciale, tra cui quelle riguardanti la protezione delle indicazioni geografiche.

Sul punto il Governo, con il Sottosegretario per le politiche e gli affari europei Sandro Gozi, ha riferito in Commissione nell'audizione del 9 novembre 2017.

Il trattato prevede che i prodotti agroalimentari della UE tutelati come indicazioni geografiche (IGP) godano di un livello di protezione comparabile con quello assicurato dal diritto UE.

Il Canada si è impegnato a fornire il più alto livello di protezione per 171 IGP (di cui 41 italiane, pari al 90% del valore delle esportazioni di prodotti Dop/Igp in Canada, salve 21 denominazioni risultate in conflitto con denominazioni già utilizzate nel Paese nordamericano.³⁵ Si tratta di una lista aperta, in quanto ulteriori IGP potrebbero essere aggiunte consensualmente in futuro. Le IGP e le DOP inserite nella lista sono tutelate nel senso che l'uso improprio dei nomi protetti è vietato, anche se i prodotti imitativi dichiarano la vera origine del prodotto, oppure utilizzano una traduzione dell'indicazione geografica o formule di assimilazioni o imitative quali 'tipo' 'genere', "stile", "imitazione" o simili.

Il Governo ha attribuito un valore positivo all'impatto del CETA rilevando che *“senza il CETA, esattamente come avviene fino ad oggi, nessuna indicazione di origine di prodotti italiani sarebbe tutelata in Canada”*, in quanto nei Paesi di tradizione anglosassone la tutela riguarda solo i marchi e non anche le DOP e le IGP, che sono tutelabili solo in forza di un accordo bilaterale. Si tratta, nella valutazione del Governo, di un *“accordo di nuova generazione rispetto ad accordi regionali precedenti, proprio perché abbiamo voluto porre una maggiore enfasi all'aspetto di protezione dei diritti e di applicazione dei diritti di proprietà intellettuale”*³⁶.

Per alcuni prodotti italiani³⁷ sono state individuate soluzioni specifiche, con meccanismi di coesistenza di prodotti europei e canadesi: nel caso di precedente registrazione in Canada di marchi analoghi, in deroga al principio della priorità nel tempo della registrazione vigente nei Paesi di *common law*, i prodotti registrati con IGP o DOP europea ottengono tutela; in altri casi i beni tutelati ottengono protezione in Canada, mantenendo i prodotti registrati con marchio mercato canadese il diritto all'uso ma accompagnati da indicazioni come "stile", "tipo" o "imitazione"; infine alla tutela accordata a IGP e DOP europea specifiche si accompagna il riconoscimento del marchio generico precedente registrato in Canada. La soluzione non vale per il mercato europeo, ove i prodotti similari registrati in Canada non ottengono tutela.

La posizione del Governo espressa in Commissione è dunque quella di attribuire al CETA un valore positivo per le produzioni europee ed italiane, con un reale vantaggio economico per i produttori europei in precedenza senza tutela in Canada, segnatamente per le piccole e medie imprese operanti nel settore agroalimentare.

³⁵ Alla lista devono essere aggiunte le IGP dei vini (oltre 300 nel caso dell'Italia) e altre indicazioni geografiche tipiche.

³⁶ Dichiarazioni rese dal Sottosegretario per le politiche e gli affari europei Sandro Gozi, nell'audizione del 20 gennaio 2016.

³⁷ Rientrano nel primo caso il Prosciutto di Parma, il San Daniele e il Prosciutto Toscano; nel secondo Asiago, Gorgonzola e Fontina; nel terzo il Parmigiano Reggiano rispetto al "Parmesan".

Va segnalato che il procedimento di ratifica del Trattato, già approvato alla Camera, è attualmente fermo al Senato, in coincidenza con posizioni politiche critiche rispetto ai contenuti del Trattato e ad analoghe considerazioni critiche espresse da organizzazioni produttive rappresentative dei settori interessati.

3.4 La trattativa sul TTIP

Di particolare importanza in materia commerciale è stato negli ultimi anni il negoziato avviato dal luglio 2013 tra l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America per la definizione del TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*), accordo commerciale di libero scambio per il Partenariato transatlantico per il commercio e gli investimenti.

L'esigenza di tutelare DOP e IGP ha costituito un impegno formale di tutta l'Unione europea.³⁸ Dopo 15 round negoziali svoltisi a partire da luglio 2013, l'ultimo dei quali nell'ottobre 2016, i negoziati sul TTIP sono infatti ufficialmente sospesi nel 2017, per decisione della nuova Presidenza USA di Donald Trump e non sono previsti, allo stato, ulteriori round negoziali per l'avanzamento dell'accordo.

Nella citata audizione con il sottosegretario Gozi del 9 novembre 2017 è stato riferito che alle dichiarazioni rese nell'Aprile 2017 da parte del Segretario del Commercio USA, Wilbur Ross in occasione della visita negli USA del Commissario al commercio Cecilia Malmström, che avevano indotto a ritenere possibile una ripresa dei negoziati, non sono stati infatti compiuti da parte USA passi formali in tal senso. Nella stessa sede è stato riferito che la posizione espressa dal Capo negoziatore UE, Ignacio Maria Bercero, nella riunione del Comitato consultivo per i negoziati TTIP del 9 marzo 2017 è quella di una "disponibilità coerente" alla definizione con gli Stati Uniti di una "positive trade agenda", ma nell'ambito di un "commercio con regole".

Nel triennio 2013-2016, con la presidenza americana di Obama, il negoziato era apparso difficoltoso, sostanziali differenze e divergenze nella parte regolatoria e di accesso al mercato, particolarmente sul problema dell'estensione agli Stati Uniti del sistema delle indicazioni geografiche comunitarie, e del riconoscimento reciproco dei prodotti con indicazione geografica tutelata, al fine di contrastare il noto e negativo fenomeno del c,d, *European Sounding*.

La posizione statunitense, sia delle autorità competenti che delle associazioni di produttori, rispetto alla tutela internazionale delle Indicazioni Geografiche previste dalla legislazione comunitaria è stata tradizionalmente negativa, in quanto ritenute "barriere commerciali" alla libera circolazione dei prodotti americani nell'UE e nei mercati mondiali. Anche in ambito europeo vi sono differenze e distanze tra i Paesi produttori più determinati a sostenere le ragioni della strumentazione delle indicazioni geografiche (Italia e Francia) dai Paesi del Nord europeo.

6. CONCLUSIONI E PROPOSTE

³⁸ Nell'audizione del 14 gennaio 2016 il deputato europeo, Paolo De Castro, ha ricordato che la commissaria UE Malmström ha sostenuto l'impossibilità di firmare un accordo con gli Stati Uniti senza avanzamento in materia di indicazioni geografiche.

Dall'analisi dei profili di indagine sopra esposti emergono una serie di questioni essenziali per contrastare il fenomeno della contraffazione in sede internazionale.

- a) Il processo di internazionalizzazione della contraffazione costituisce una tendenza ineliminabile, nel quadro della dimensione imprenditoriale e criminale del fenomeno, che accresce la pericolosità del fenomeno stesso.
- b) La pericolosità della contraffazione, sia considerata in sé per i danni direttamente provocati alle aziende, al mercato, alla salute dei consumatori, all'ambiente e allo Stato, sia come strumento criminogeno indiretto, per la sua capacità di finanziare le organizzazioni criminali, è fortemente accresciuta dal carattere sovranazionale della stessa. Per un'efficace azione di contrasto è necessaria quindi la promozione di accordi tra Italia, Unione europea e gli Stati delle aree geografiche interessate per controllare i fenomeni ed elaborare strategie di contrasto, promuovendo maggiori forme di cooperazione soprattutto con i Paesi dai quali provengono i prodotti contraffatti, in particolare con la Cina.
- c) Mentre la tutela dei diritti di proprietà industriale d'autore è sufficientemente definita sia in ambito comunitario che nazionale, la tutela della provenienza e della tipicità geografica dei prodotti è molto più limitata e oggetto di forti contrasti politici tra i Paesi europei e tra Europa e Stati Uniti.
- d) La tutela del Made in e il contrasto dell'Italian sounding, sono allo stato molto limitati; occorre pertanto che in sede comunitaria si giunga nei prossimi anni a definire un quadro giuridico di difesa delle produzioni nazionali che l'internazionalizzazione dei commerci e le pratiche illecite di concorrenza sleale, imitativa ed evocativa della provenienza geografica richiedono con urgenza; ciò è tanto più vero se si tiene conto che tra gli obiettivi che l'Unione europea si è posta già nel 2010 nell'ambito della strategia "Europa 2020", la Commissione europea, nella comunicazione "*Una politica industriale integrata per l'era della globalizzazione*" ha indicato, tra gli altri, la promozione di un contesto business-friendly, soprattutto per le PMI e il completamento del mercato interno con azioni rivolte, per esempio, alla tutela della proprietà intellettuale o alla standardizzazione; a questo proposito si auspica che il Governo proceda alla verifica della disponibilità degli Stati membri della Unione ad instaurare una cooperazione rafforzata, aperta successivamente anche a tutti gli altri Paesi, per introdurre l'obbligo di indicazione di origine in alcuni settori particolarmente colpiti dal fenomeno della imitazione di prodotto.
- e) L'analisi degli strumenti essenziali utilizzabili nella contraffazione in sede internazionale - la creazione di istituzioni specializzate, in ambito comunitario o internazionale, deputate a tutelare i diritti di proprietà intellettuale e a combattere la contraffazione; la definizione di politiche comuni, comunitarie o internazionali per la risposta alla contraffazione; la sottoscrizione di Trattati ed Accordi internazionali - rivela la sussistenza di limiti specifici per ciascuno di questi strumenti.
- f) Quanto alle istituzioni, gli elementi critici sono rinvenibili nell'esistenza di un numero davvero considerevole di organizzazioni e strutture, con le inevitabili sovrapposizioni di attività e complesse esigenze di coordinamento; inoltre la creazione di istituzioni non può costituire una risposta adeguata in caso di assenza di volontà politica, nella comunità internazionale, di realizzare efficaci forme di contrasto alla contraffazione.
- g) Altra criticità è data dal fatto che queste strutture spesso si limitano a svolgere ruoli di studio o di coordinamento tra le amministrazioni nazionali, mentre vi è sempre maggiore esigenza di forme congiunte e unitarie, a livello comunitario o

- internazionale, per lo svolgimento di attività investigative di contrasto alla contraffazione.
- h) Per accrescere l'efficacia dell'azione repressiva e preventiva per il contrasto della contraffazione, segnatamente di quella veicolata dalle organizzazioni criminali, è necessario favorire la definizione di accordi in sede internazionale volti a coordinare l'azione delle forze di polizia e della magistratura. Le forme di coordinamento attualmente esistenti, con strutture quali Interpol, Europol, Olaf, ecc. non appare ancora adeguata per realizzare forme di contrasto efficaci, mentre strumenti come quello dei *Joint investigation teams* (J.I.Ts) sembrano poter costituire una risposta più valida per accrescere l'efficacia dell'azione investigativa. La prospettiva della Procura europea per lo svolgimento di indagini in ambito sovranazionale deve essere sostenuta dal Parlamento e dal Governo italiano.
 - i) Quanto alle politiche unitarie, in sede unionale o internazionale, che intendono fornire risposte adeguate ai problemi sul tappeto, occorre orientarle sullo svolgimento di iniziative di effettivo impatto per il contrasto della criminalità.
 - j) Circa i Trattati internazionale occorre effettuare una riflessione sulla necessità di giungere alla sottoscrizione di un trattato internazionale per la lotta alla contraffazione, stante il fatto che oggi non esiste un accordo adeguato in materia, al di là di quanto previsto dall'Accordo TRIPs.
 - k) In generale occorre ribadire la necessità di porre con forza la priorità della lotta alla contraffazione nelle agende politiche comunitaria ed internazionale, cosa che al momento appare lontana, ma della cui necessità non si può dubitare.
 - l) Il dato della provenienza delle merci contraffatte in Italia ed in Europa da parte dei Paesi asiatici, come accertato dalle analisi fornite alla Commissione dall'OCSE ed elaborate dal CENSIS, richiede una politica di effettivo *enforcement* della lotta alla contraffazione, che richiede un più coordinato controllo delle frontiere tra gli Stati di destinazione delle merci e modalità comuni di verifica.
 - m) Il sistema doganale comunitario soffre di una mancanza di uniformità e di intensità dei controlli tra Dogane del Nord Europa, che privilegiano la celerità operativa e l'incremento dei volumi di traffico, rispetto a sistemi doganali, come quello italiano, che invece conducono una lotta efficace per il contrasto alla contraffazione. Tale approccio determina l'effetto dell'assenza di controlli doganali adeguati nel Nord Europa per merci di provenienze extra- UE e con destinazione extra-UE, creando delle vere e proprie porte aperte per le merci contraffatte in alcune dogane europee, con l'ulteriore effetto negativo della diminuzione di traffico nei Paesi le cui Dogane sono più intransigenti. Andranno valutati in questo senso gli effetti applicativi reali del nuovo pacchetto marchi recato dal Regolamento 2424/2015 e dalla Direttiva 2436/2015 per migliorare tale situazione.
 - n) La lotta alla contraffazione su *internet* deve altresì costituire una priorità in sede internazionale e comunitaria, con l'introduzione in tale ambito di un equo temperamento tra esigenze della libertà della comunicazione in rete e dello sviluppo del commercio elettronico da un lato e tutela dei diritti di proprietà industriale e intellettuale e del consumatore dall'altro, tenendo conto anche del *value gap* generato dall'accesso su *internet* del commercio internazionale a favore degli operatori in rete; va altresì affermato la necessità di controllare l'intera filiera del commercio su *internet*, comprese le piccole spedizioni postali per articoli richiesti dai clienti in rete, che necessitano di controlli crescenti in sede doganale degli uffici postali, sul modello di alcune iniziative-pilota già avviate descritte in precedenza.

- o) Anche per garantire una maggiore capacità di interrelazione sul piano internazionale, dal punto di vista dell'azione amministrativa nazionale va rafforzata l'opera di coordinamento, con un diverso ruolo che la Presidenza del Consiglio deve assumere, attesa la necessità di assicurare una maggiore coesione tra le azioni di una pluralità di Ministeri e favorire il coordinamento tra le forze dell'ordine; solo la Presidenza del Consiglio può essere in grado di cogliere la dimensione internazionale delle esigenze di contrasto alla contraffazione, e di coordinare le molteplici competenze nazionali che sono chiamate sempre più a confrontarsi in sede internazionale.
- p) Dal punto di vista del consumatore, infine, la Commissione sottolinea la necessità di operare sul versante della educazione al disvalore della contraffazione, con una formazione, anche a livello scolastico, finalizzata a promuovere la legalità degli acquisti del consumatore. In tale attività le Istituzioni devono coinvolgere i produttori, i titolari di marchi o dei diritti d'autore, promuovendo campagne di informazione ed iniziative di comunicazione rivolte ai consumatori e all'opinione pubblica.