

**ATTI PARLAMENTARI**

**XVII LEGISLATURA**

---

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

Doc. **XXII-bis**

**N. 1**

## **COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUI FENOMENI DELLA CONTRAFFAZIONE, DELLA PIRATERIA IN CAMPO COMMERCIALE E DEL COMMERCIO ABUSIVO**

*(istituita con deliberazione dalla Camera dei deputati del 25 settembre 2013)*

*(composta dai deputati: Catania, Presidente, Allasia, Baruffi, Benamati, Berretta, Bordo, Borghese, Camani, Cariello, Vicepresidente, Caruso, Cenni, Donati, Fantinati, Gallinella, Garofalo, Segretario, Milanato, Mongiello, Vicepresidente, Rampelli, Russo, Senaldi, Segretario, e Taranto)*

### **RELAZIONE SU POSSIBILI PROPOSTE NORMATIVE IN MATERIA PENALE IN TEMA DI CONTRAFFAZIONE**

**(Relatore: On. Mario CATANIA)**

*Approvata dalla Commissione nella seduta del 4 agosto 2015*

---

*Comunicata alla Presidenza il 4 agosto 2015  
ai sensi dell'articolo 2, comma 5, della deliberazione della Camera dei deputati  
del 25 settembre 2013*

---

PAGINA BIANCA

**RELAZIONE SU POSSIBILI PROPOSTE NORMATIVE  
IN MATERIA PENALE IN TEMA DI CONTRAFFAZIONE**

PAGINA BIANCA

## I N D I C E

	<i>Pag.</i>
1. IL FENOMENO DELLA CONTRAFFAZIONE: QUADRO GENERALE .....	7
1.1 Ambito di indagine della Commissione di inchiesta .....	7
1.2 La dimensione globale della contraffazione e i suoi effetti in Europa .....	10
1.3 La contraffazione in Italia: dimensioni e ricadute economiche .....	14
1.4 I canali di distribuzione della contraffazione .....	18
1.5 Il <i>made in Italy</i> .....	20
1.6 <i>L'Italian Sounding</i> .....	22
1.7 Il quadro internazionale .....	24
1.7.1 I trattati .....	24
1.7.2 Organismi internazionali .....	27
1.8 Il quadro comunitario .....	31
1.8.1 La normativa .....	31
1.8.2 Le istituzioni .....	36
1.8.3 Le azioni di contrasto .....	38
1.8.4 Considerazioni conclusive .....	39
2. LA TUTELA PENALE PER LA LOTTA ALLA CONTRAFFAZIONE .....	40
2.1 I diritti oggetto di tutela .....	41
2.2 Caratteristiche della tutela penale nell'ordinamento vigente .....	42
2.3 Prospettive di una nuova sistematica delle sanzioni penali in tema di contraffazione .....	44
2.4 I delitti contro la fede pubblica del C.P. (artt. 473, 474, 474-bis, 474-ter, 474-quater, e 475) .....	48

	<i>Pag.</i>
2.5 I delitti contro l'industria e il commercio del C.P. (artt. 514, 517, 517-bis, 517-ter, 517-quater, 517-quinquies e 518) .....	50
2.6 La legge sul diritto d'autore .....	52
2.7 I reati previsti da leggi speciali .....	55
2.8 La tutela del Made in Italy .....	57
2.9 Gli effetti del decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28 in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto .....	64
2.10 Profili specifici di tutela penale .....	68
2.10.1 La punibilità dei consumatori .....	68
2.10.2 Entità delle pene pecuniarie .....	69
2.10.3 Sanzioni diverse dalle pene pecuniarie o detentive .....	70
2.10.4 Misure di prevenzione .....	73
2.11 Conclusioni e proposte .....	74
3 ISTITUTI DEL CODICE DI PROCEDURA PENALE .....	80
3.1 Sequestri di merce contraffatta .....	80
3.2 Competenza in sede giurisdizionale .....	81
3.3 Misure cautelari reali .....	82
3.4 Rogatorie internazionali .....	83
4 RAFFORZAMENTO DEL COORDINAMENTO DELLE FORZE DI POLIZIA .....	84
4.1 Le esigenze di coordinamento .....	84
4.2 Il principio di specializzazione .....	84
4.3 Banche dati .....	88
4.4 Ruolo della Polizia amministrativa .....	89
4.5 Coordinamento in sede internazionale .....	89

## 1. IL FENOMENO DELLA CONTRAFFAZIONE: QUADRO GENERALE

### 1.1 Ambito di indagine della Commissione di inchiesta.

La qualità dei beni offerti sul mercato costituisce, in ogni epoca ed in ogni latitudine, uno dei fattori principali dell'economia, ed in molti casi essa è il frutto della creatività e dell'innovazione. Poiché assicura una significativa remunerazione, la qualità è oggetto di molteplici fenomeni di falsificazione e di imitazione. Gli istituti giuridici a presidio della proprietà intellettuale (norme sulla proprietà industriale e sul diritto d'autore) elaborati nelle società industriali, rappresentano uno snodo fondamentale nella politica di tutela della qualità, a salvaguardia dei produttori e dei consumatori.

I comportamenti tesi a violare le norme sulla proprietà intellettuale (contraffazioni di marchi ed usurpazioni di beni protetti dal diritto d'autore) sono prevalentemente finalizzati alla vendita di prodotti (contraffatti o usurpati), e tale forma di illecito rappresenta di gran lunga il fenomeno più rilevante nel quadro della contraffazione. Per completezza va tuttavia rilevato che in molti casi si registrano violazioni della proprietà industriale dirette a sfruttare la notorietà dei marchi famosi per altri fini: è il caso dell'uso illegittimo di marchi altrui che si va diffondendo in alcuni siti web al solo scopo di attirare l'attenzione sui contenuti del sito.

Ma le azioni tendenti a simulare la qualità di un prodotto non si limitano alla contraffazione dei beni protetti dalle norme sulla proprietà intellettuale, perché nel corso degli ultimi decenni hanno assunto un rilievo crescente i comportamenti tesi a sfruttare fraudolentemente la notorietà acquisita da alcuni Paesi o da alcune regioni che hanno saputo conquistare, per i propri prodotti, un apprezzamento di qualità da parte dei consumatori. In tal caso non viene contraffatto un marchio oggetto di tutela, ma viene falsamente evocata una origine che gli acquirenti considerano indice di qualità (come avviene nel falso *Made in Italy* e nell'*italian sounding*).

Le caratteristiche del sistema produttivo italiano, ricco di marchi famosi e fortemente orientato alla qualità, espongono il nostro Paese ad entrambe le forme di illecito sopramenzionate e ciò suscita un allarme crescente da parte delle imprese. Naturalmente non tutta la produzione nazionale può considerarsi qualitativamente elevata; tuttavia è indubbio che in molti comparti produttivi il *Made in Italy* presenta tale connotazione ed è oggetto di massicci fenomeni di contraffazione/usurpazione e di evocazione.

Tale stato di cose impone alle Istituzioni una particolare attenzione nei riguardi di tutte le fenomenologie di danno e di illecito in argomento. In questo quadro si inserisce l'attività di approfondimento della Camera dei deputati, già avviata nella precedente legislatura.

Con la delibera del 25 settembre 2013, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 233 del 4 ottobre 2013, la Camera dei deputati ha istituito, anche nella presente legislatura, una specifica *Commissione parlamentare d'inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo*, con l'obiettivo di

approfondire le questioni relative alla produzione e al commercio di prodotti che infrangono la proprietà intellettuale e di indicare le iniziative necessarie per migliorare l'attività di contrasto.

Il perimetro delle competenze e dei compiti della Commissione è definito dalla delibera istitutiva.

Per delinearne tali ambiti di indagine, la delibera offre un primo, conciso, chiarimento terminologico, specificando che per « merci contraffatte » si intendono le merci che recano illecitamente un marchio identico ad un marchio registrato; per « merci usurpative » quelle che costituiscono riproduzioni illecite di prodotti tutelati da diritti di proprietà intellettuale; per « pirateria elettronica e digitale », il commercio e la diffusione di supporti informatici o di *file* illegali, in violazione dei relativi diritti di proprietà intellettuale. Infine, per « commercio abusivo » si intendono situazioni riportabili all'abusivismo commerciale, inteso come attività esercitata al di fuori di spazi e regole prestabilite, anche in ambito web.

Non è superfluo soffermarsi sulla terminologia e sulle definizioni utilizzate, in quanto spesso i termini « contraffazione », « evocazione », « sofisticazione » ed « *italian sounding* » sono impiegati in modo indifferenziato, mentre in realtà rappresentano differenti comportamenti illeciti.

La terminologia e le definizioni della delibera istitutiva sono perfettamente coerenti con la normativa ed il lessico dell'Unione Europea.

In particolare, il Libro Verde della Commissione « Lotta alla contraffazione ed alla pirateria nel mercato interno », COM (98) 569 del 15 ottobre 1998 (1), afferma che le nozioni di contraffazione e pirateria « sono impiegate per indicare tutti i prodotti, i processi e i servizi che sono oggetto o risultato di una violazione di un diritto di proprietà intellettuale. Questa nozione comprende i diritti di proprietà industriale (marchi di fabbrica, marchi commerciali, disegni e modelli industriali, brevetti di invenzione, modelli di utilità, indicazioni geografiche), i diritti degli autori e i diritti a questi connessi (diritti degli artisti interpreti o esecutori, diritti dei produttori di fonogrammi, diritti dei produttori delle prime fissazioni di film, diritti degli organismi di radiodiffusione) e del diritto *sui generis* del costruttore di una banca dati » (2).

È di tutta evidenza che, già in questo atto ufficiale dell'allora Comunità Europea, si può parlare di contraffazione quando vi è la violazione di un diritto di proprietà intellettuale.

Un'ulteriore precisazione contenutistica della nozione di « contraffazione » risulta dal Regolamento CE n. 1383/2003, dove, all'articolo 2, si afferma che:

« Ai fini del presente regolamento, per « merci che violano un diritto di proprietà intellettuale », si intendono: *a)* le « merci contraffatte », *b)* le « merci usurpative » e *c)* le merci che ledono i diritti relativi ad un brevetto, ad un certificato protettivo complementare,

(1) <http://europa.eu/documents/comm/green-papers/pdf/com98-569-it.pdf>.

(2) Libro Verde della Commissione « Lotta alla contraffazione ed alla pirateria nel mercato interno », p. 7.

alla privativa nazionale per ritrovati vegetali, alla denominazione d'origine o alle indicazioni geografiche registrate.».

Specificando che si intendono contraffatte:

« *i*) le merci, compreso il loro imballaggio, su cui sia stato apposto senza autorizzazione un marchio di fabbrica o di commercio identico a quello validamente registrato per gli stessi tipi di merci, o che non possa essere distinto nei suoi aspetti essenziali da tale marchio di fabbrica o di commercio e che pertanto violi i diritti del titolare del marchio in questione ai sensi della normativa comunitaria, quali previsti dal regolamento (CE) n. 40/94 del Consiglio, del 20 dicembre 1993, sul marchio comunitario (4) o ai sensi della legislazione dello Stato membro in cui è presentata la domanda per l'intervento delle autorità doganali;

*ii*) qualsiasi segno distintivo (compresi logo, etichetta, autoadesivo, opuscolo, foglietto illustrativo o documento di garanzia in cui figurino tale segno), anche presentato separatamente, che si trovi nella stessa situazione delle merci di cui al punto *i*);

*iii*) gli imballaggi recanti marchi delle merci contraffatte presentati separatamente, che si trovino nella stessa situazione delle merci di cui al punto *i*) e usurpative quelle merci che: « costituiscono o che contengono copie fabbricate senza il consenso del titolare del diritto d'autore o dei diritti connessi o del titolare dei diritti relativi al disegno o modello, registrato o meno a norma del diritto nazionale, o di una persona da questi autorizzata nel Paese di produzione, quando la produzione di tali copie costituisce una violazione del diritto in questione ai sensi del regolamento (CE) n. 6/2002 del Consiglio, del 12 dicembre 2001, su disegni e modelli comunitari (5) o ai sensi della legislazione dello Stato membro in cui è presentata la domanda per l'intervento delle autorità doganali (3)».

È dunque proprio la presenza della violazione di un diritto di proprietà industriale o del diritto d'autore il discrimine per individuare rispettivamente un fenomeno contraffattivo o di usurpazione.

Coerentemente con quanto finora esposto la tutela del « *made in Italy* » non si configura necessariamente come protezione di diritti di proprietà intellettuale, ma costituisce una tematica diversa, che ha impatto, ad esempio sul tema della etichettatura dei prodotti, che il legislatore ha cercato di definire in modo più preciso negli ultimi anni.

In effetti il falso *made in Italy* (falsa indicazione dell'origine italiana) ha progressivamente assunto dimensioni tali da costituire un gravissimo *vulnus* all'intero sistema produttivo nazionale, ed in tal senso appare ampiamente giustificata l'attenzione rivolta dalle Istituzioni parallelamente a quanto dedicato alla tutela dei marchi e del diritto d'autore. Analogamente, un'altra fenomenologia che la stessa delibera istitutiva inserisce nel perimetro di indagine della Commissione e che risulta prossima al tema del falso « *made in Italy* », è quella relativa all'*italian sounding*. Il fenomeno in questione, assai diffuso in particolare nei mercati esteri, si sostanzia, come già richiamato,

(3) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:196:0007:0014:IT:PDF>.

nell'evocazione dell'italianità, nell'utilizzo di nomi, colori e immagini riconducibili all'Italia per la promozione e la commercializzazione di prodotti che non hanno origine italiana. È di tutta evidenza che anche il fenomeno sopracitato assume un'importanza cruciale per il nostro Paese e reca gravissimo danno al nostro sistema produttivo.

Terminata questa breve premessa, nei prossimi paragrafi si evidenzieranno i tratti generali relativi ai fenomeni contraffattivi in Italia e nel Mondo, il quadro normativo dell'Unione Europea e quello internazionale, per approfondire poi maggiormente la disciplina penalistica vigente in Italia nella lotta alla contraffazione.

## **1.2 La dimensione globale della contraffazione e i suoi effetti in Europa.**

Quantificare il fenomeno della contraffazione è un'operazione complessa in quanto i dati a disposizione, come in ogni ambito di attività illegali, sono frutto di stime ed approssimazioni.

Le filiere della contraffazione sono, nella maggior parte dei casi, nelle mani della criminalità organizzata, la quale, negli ultimi decenni, ha intuito con lucidità l'ampio potenziale di questa tipologia di illecito, che presenta buoni margini di guadagno a fronte di un modesto rischio repressivo (il contrasto alla contraffazione non è mai fra le priorità nella politica di repressione degli Stati e le pene detentive previste sono comunque limitate).

L'inserimento della criminalità organizzata ha determinato un salto di qualità nel *business* della contraffazione: le organizzazioni criminali hanno costruito le relazioni necessarie a scala planetaria per ottimizzarne i risultati, individuando i luoghi più convenienti per produrre i beni contraffatti, le migliori vie di transito ed i mercati di sbocco preferibili secondo le regole dell'economia globalizzata.

Incidentalmente va rilevato che la produzione di beni contraffatti si accompagna, soprattutto nei Paesi in via di sviluppo, a pesanti comportamenti di sfruttamento del lavoro (anche minorile), che accentuano la gravità del fenomeno.

Un ulteriore fattore di accelerazione del carattere transnazionale della contraffazione è costituito dalla crescita dell'*e-commerce*, che per le sue caratteristiche si presta perfettamente ad una dislocazione internazionale dell'attività (ubicazione dei siti in Paesi remoti rispetto ai mercati-obiettivo).

Tutto ciò rende necessario allargare lo sguardo a scala globale sia per comprendere le dimensioni del fenomeno, la sua struttura e le sue ricadute sia per compiere efficaci azioni di contrasto. Per ciò che riguarda la dimensione globale, le stime dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (4) ritengono che i beni contraffatti rappresentino tra il 5 e il 7 per cento del commercio mondiale pari a circa 600 miliardi di dollari all'anno mentre secondo l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo (OCSE) ogni anno a scala globale si muovono attraverso i confini statali merci contraffatte per un valore di oltre 250 miliardi di dollari e la stima esclude le merci prodotte e vendute

(4) United Nations office on Drugs and Crime, *The Globalization of Crime. A Transnational Threat Crime Assessment*, 2010, pp. 177-178.

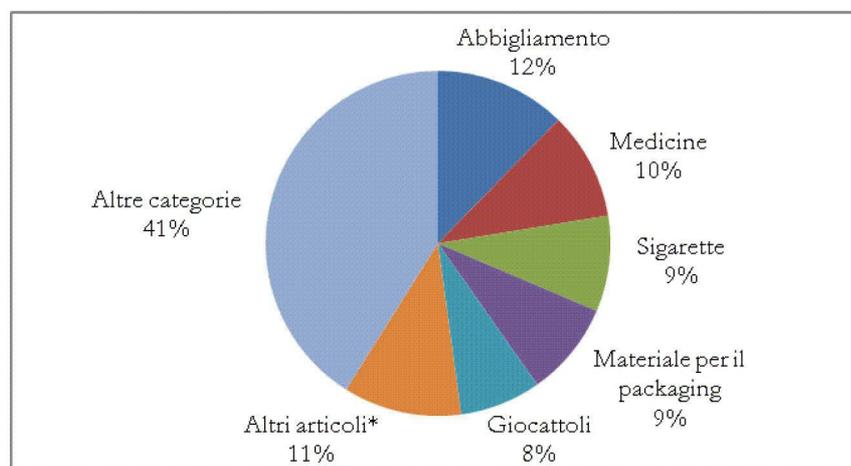
all'interno dello stesso Paese, quelle acquistate via internet e le attività economiche indirette. Aggiungendo questi ultimi fattori la stima dell'impatto globale della contraffazione salirebbe ad un ammontare nettamente superiore (5).

Si tratta, dunque, di un fenomeno imponente, che danneggia particolarmente i sistemi economici fortemente imperniati sulla ricerca, sull'innovazione e sulla creatività, ove si concentrano i marchi più affermati. Tale è, certamente, il caso dell'Unione Europea, in cui il 39 per cento 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 per cento delle esportazioni (6).

Di conseguenza, la crescente violazione di tali diritti, con le connesse ricadute sul sistema del lavoro e sul gettito fiscale, rappresenta una rilevante minaccia per l'economia dell'Unione.

Inoltre, negli ultimi anni la contraffazione è divenuta sempre più un fenomeno pervasivo e ramificato che tocca, con caratteristiche diverse, tutti i comparti produttivi. Nell'epoca della globalizzazione, infatti, qualsiasi prodotto presenti margini di profitto interessanti per gli autori dell'illecito diventa oggetto di contraffazione, dagli orologi alle calzature, dal vino ai farmaci, fino ai pezzi di ricambio degli aerei, senza escludere praticamente alcun comparto.

Fig. 1 – Prodotti contraffatti sequestrati nell'Unione Europea per categoria nel 2013.



Fonte: Commissione Europea, *Taxation and Custom Union, Report on EU Customs Enforcement of Intellectual Property Rights*, 2013. I dati riguardano il numero di articoli.

\*Nella categoria altri articoli vi sono: insetticidi, lucido da scarpe, lampadine, colla, batterie, deodoranti per ambienti, detersivi.

(5) 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.

(6) 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.

La Commissione Europea riferisce che nel 2013 il 25 per cento dei prodotti sequestrati erano potenzialmente pericolosi per la salute e la sicurezza dei consumatori (7) (farmaci, cosmetici, prodotti chimici ed alimentari) e l'aspetto più allarmante è che in alcuni casi questi prodotti riescono ad inserirsi nella filiera legale andando a colpire i consumatori ignari (8).

Ad esempio, circa il costo economico della violazione dei diritti di proprietà intellettuale nel settore dei prodotti cosmetici e di igiene personale uno studio pilota effettuato dall'Ufficio per l'Armonizzazione nel Mercato Interno dell'Unione europea dichiara che l'industria cosmetica legittima dell'Unione perde circa 4,7 miliardi di Euro di entrate all'anno a causa della presenza sul mercato UE di cosmetici contraffatti (profumi, prodotti di bellezza e per il trucco) e di altri prodotti per l'igiene personale, quali creme di protezione solari, shampoo, dentifrici, creme da barba e deodoranti per una percentuale pari al 7,8 per cento delle vendite del settore. Ciò si traduce in una perdita di quasi 50.000 posti di lavoro. Se si aggiungono gli effetti a catena su altri settori e sulle entrate statali, tenendo conto degli effetti diretti e indiretti, la contraffazione in questo settore provoca un calo delle vendite pari a circa 9,5 miliardi di Euro e ciò comporta a sua volta la perdita di circa 80 000 posti di lavoro e una perdita di entrate statali pari a 1,7 miliardi di Euro. (9)

Per quanto riguarda i farmaci la complessità dell'attuale sistema economico caratterizzato dalla globalizzazione, dai mercati liberalizzati e da sofisticate reti di produzione, di logistica e di commercializzazione ha favorito lo sviluppo di un'ampia catena di intermediari attivi in tutti i segmenti della filiera. Questa elevata frammentazione si è rivelata favorevole all'ingresso nel mercato dei prodotti contraffatti.

È da tenere presente che di norma i beni contraffatti vengono confezionati negli stessi luoghi o in aree contigue ai siti di produzione degli originali in quanto essi offrono la possibilità di reperire facilmente sia le materie prima che le *expertise* necessarie.

Circa la provenienza geografica delle merci contraffatte che inondano il nostro mercato, la maggior parte dei prodotti contraffatti che circola nell'Unione Europea proviene dall'esterno dell'unione doganale con flussi in tendenza crescente (10). Il *Report on EU Customs Enforcement of Intellectual Property Rights. Results at the EU Border 2013* afferma che i casi di sequestro effettuati dalle autorità

---

(7) Dato citato nel 2015 *Situation Report on Counterfeiting in the European Union* redatto dall'Europol e dell'UAMI, pag. 13.

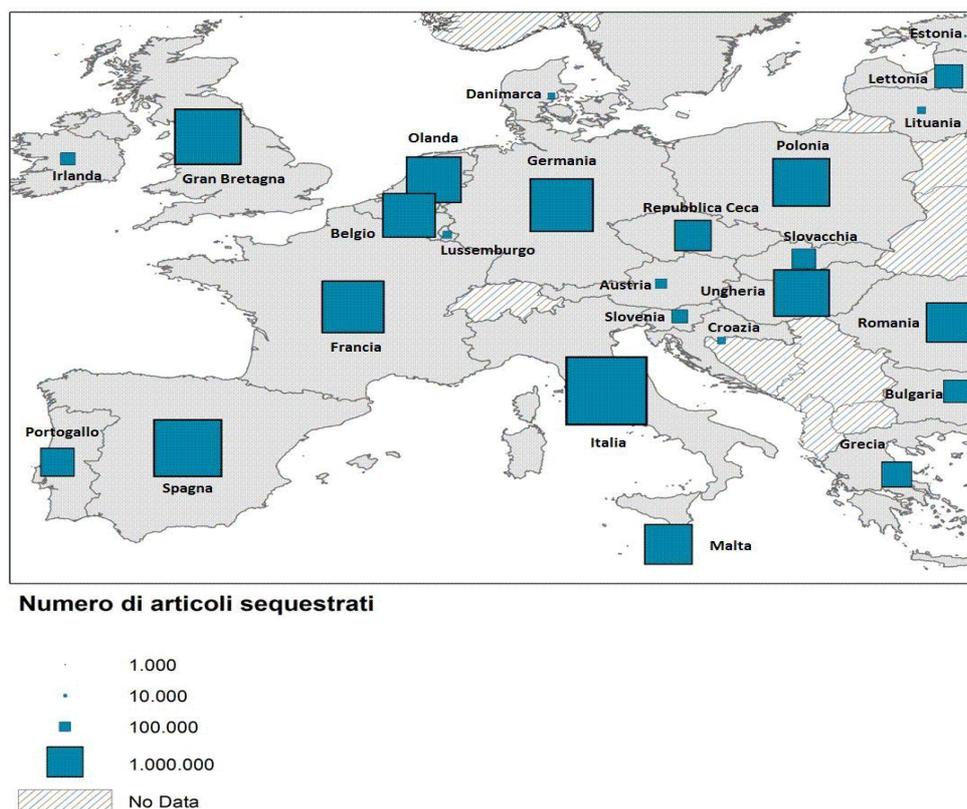
(8) In Italia e nei Paesi dell'Unione europea, così come negli Stati Uniti in Canada ciò è molto difficile che accada all'interno della filiera farmaceutica che è molto controllata. I farmaci contraffatti, principalmente quelli noti come *lifestyle drugs* (per esempio quelli che trattano le disfunzioni erettili o le pillole per dimagrire), vengono commercializzati attraverso canali alternativi, soprattutto via web. In altri Paesi la situazione è diversa. Uno studio condotto dall'UNICRI (United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute) e dall'AIFA (Agenzia Italiana del Farmaco) ha rilevato che la quota di mercato dei farmaci contraffatti va dall'1 per cento dei Paesi di prima industrializzazione fino al 50 per cento di alcuni Paesi meno abbienti (UNICRI e AIFA, *Counterfeit Medicines And Organized Crime*, Torino, 2012).

(9) UAMI, *Il costo economico della violazione dei diritti di proprietà intellettuale (DPI) nel settore dei prodotti cosmetici e di igiene personale: relazione su uno studio pilota*, Bruxelles, 2015.

(10) UAMI e EUROPOL, *Situation Report on Counterfeiting in the European Union*, 2015.

doganali sono passati dai circa 43 mila del 2007 ai quasi 87 mila del 2013 e hanno interessato, nel 2013, 36 milioni di articoli del valore complessivo di 768 milioni di Euro.

Fig. 2 – Prodotti contraffatti sequestrati nell’Unione Europea per Paese nell’anno 2013, elaborazione su dati della Commissione Europea (11).



La Cina è il Paese da cui proviene il maggior numero di merci sospettate di violare i diritti di proprietà intellettuale (66 per cento dei casi di sequestro nel 2013). Si tratta di prodotti appartenenti ad un’ampia pletora di settori merceologici anche se si rileva una concentrazione molto elevata nei settori dell’abbigliamento e degli accessori, delle calzature, degli occhiali, dei giocattoli, del computer *hardware* e degli alcolici (12). Ma la Cina non è l’unico Paese a destare preoccupazioni. Ce ne sono, infatti, altri che rivestono un ruolo primario soprattutto in alcuni settori merceologici particolari, quali ad esempio la Turchia per i profumi e la cosmesi, l’India per i farmaci.

La maggior parte degli articoli sequestrati (il 63 per cento nel 2013) arriva ai confini dell’Unione Europea via mare anche se non vanno trascurate le merci contraffatte che arrivano via posta, i cui

(11) Commissione Europea, Direzione generale della fiscalità e dell’unione doganale, *Report on EU Customs enforcement of intellectual property rights. Results at the EU border*, 2013.

(12) La Cina sta rafforzando il contrasto alla produzione di merci contraffatte all’interno dei propri confini. Il crescente coinvolgimento delle imprese cinesi in settori ad alta intensità di proprietà intellettuale ha portato il governo e le imprese ad attribuire maggiore importanza alla protezione della proprietà intellettuale anche perché la contraffazione comincia a danneggiare anche i loro marchi (Europol, 2015 *Situation report on Counterfeiting in the European Union*).

sequestri sono triplicati dal 2009 al 2013, tendenza che si configura in crescita. Le merci contraffatte vengono sempre più spesso spedite per posta in piccoli pacchi per ridurre il rischio di perdite causato dai sequestri. Inoltre, i contraffattori seguono da vicino le attività delle forze dell'ordine e si adattano ad esse adeguando le proprie strategie. Così, poiché i trasporti marittimi sono oggi maggiormente monitorati, hanno iniziato a prediligere, in alcuni casi, la rete postale. Un'altra variabile che favorisce il trasporto postale è la diffusione del commercio elettronico, canale molto utilizzato per la vendita dei prodotti contraffatti al dettaglio grazie alla possibilità di operare nell'anonimato attraverso molteplici giurisdizioni statali.

Nonostante, come precedentemente affermato, la maggioranza delle merci contraffatte che circola all'interno dell'Unione europea provenga dall'esterno, ci sono casi ampiamente documentati di merci prodotte all'interno dell'Unione. A volte le materie prime entrano nell'UE legittimamente e le parti vengo assemblate ed etichettate all'interno, ma ci sono anche casi in cui tutta la produzione avviene all'interno dell'UE (13).

### 1.3 La contraffazione in Italia: dimensioni e ricadute economiche.

Analogamente a quanto accade in ogni altro Paese colpito, la contraffazione provoca in Italia molteplici effetti dannosi: *a)* riduce il fatturato delle imprese e determina una concorrenza sleale nei confronti delle medesime, *b)* sottrae posti di lavoro, *c)* genera evasione fiscale. Sullo sfondo resta poi l'effetto forse più grave, consistente nel lucro realizzato dalla criminalità organizzata.

Dalle risultanze dei rapporti ufficiali, possiamo affermare con ragionevole certezza che ogni anno la contraffazione genera un ammanco in termini di introiti fiscali per alcuni miliardi di euro. Citando dall'edizione 2014 del Report pubblicato periodicamente dal Ministero dello Sviluppo Economico in collaborazione con il Censis (Centro Studi Investimenti Sociali), « nel nostro Paese, con un fatturato illecito stimato pari ad oltre 6,5 miliardi nel 2012, la contraffazione ha sottratto al sistema economico legale nazionale 5 miliardi e 280 milioni di entrate erariali (circa il 2 per cento del totale delle entrate) e 105 mila unità di lavoro » (14).

I dati integrati dell'Agenzia delle Dogane e della Guardia di Finanza, aggregati nel database IPERICO (*Intellectual Property Elaborated Report of the Investigation on Counterfeiting*) (15) del MISE, offrono una panoramica a 360 gradi, circa i sequestri effettuati ai confini e sul territorio nazionale tra il 2008 e il 2013, e forniscono un quadro piuttosto esemplificativo dell'andamento dei flussi del mercato del falso, per tipologia di merce, provenienza e valore. Analizzando i numeri, possiamo vedere come tra le categorie merceologiche dei prodotti contraffatti sequestrati vi siano in cima gli

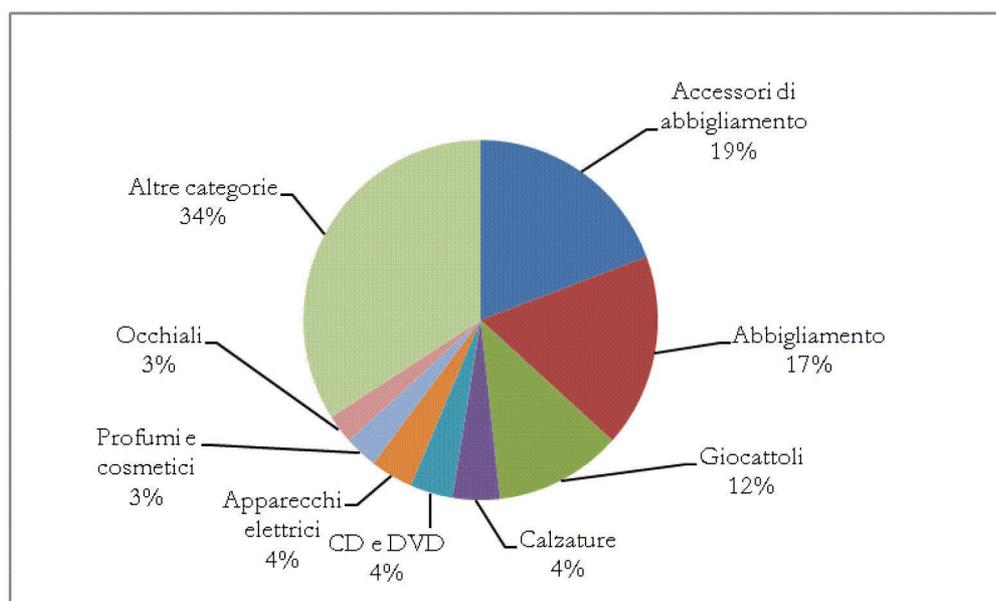
(13) Europol – UAMI « 2015 Situation Report on Counterfeiting in the European Union ».

(14) Censis, Ministero dello Sviluppo Economico – Direzione Generale per la Lotta alla Contraffazione Ufficio Italiano Brevetti e Marchi, *La contraffazione: dimensioni, caratteristiche ed approfondimenti – Rapporto 2014 La parola ai giovani e al territorio*, p. 5.

(15) <http://www.uibm.gov.it/iperico/home/Rapporto-Iperico-2014.pdf>

accessori di moda e l'abbigliamento, seguiti dalle apparecchiature elettriche, calzature, occhiali, orologi e gioielli. Restano in fondo alla classifica, con cifre comunque ragguardevoli, giocattoli, cd e dvd, profumi e cosmetici, apparecchiature informatiche ed altre merci (16).

Fig. 3 – Prodotti contraffatti sequestrati in Italia per categoria nel 2013.



Fonte: IPERICO, 2014. I dati riguardano il numero di articoli.

Dallo studio Censis – MISE risulta evidente come il mercato del falso segua lo stesso *trend* di quello legale. In tale analisi si evidenzia in tutti i settori (17) una riduzione del fatturato della contraffazione rispetto al 2010, essenzialmente a motivo dell'incidenza degli effetti della crisi economica mondiale ed italiana.

I dati che emergono dallo studio Censis – MISE mostrano come l'impatto della contraffazione sull'economia nazionale sia molto rilevante. La stima contenuta in tale studio calcola che il valore dell'ipotetica realizzazione e commercializzazione sul mercato legale dei prodotti contraffatti ammonterebbe ad un totale di 17,7 miliardi di euro di produzione aggiuntiva.

Un discorso a parte merita un fenomeno connesso ma diverso dalla contraffazione, ovvero quello dell'*Italian sounding*, cioè l'immissione sui mercati (quasi sempre esteri) di prodotti che evocano le caratteristiche essenziali di beni italiani, senza tuttavia contraffazione di segni distintivi dell'azienda o dei prodotti stessi. Tali prodotti sono commercializzati spesso con confezionamenti che richiamano l'originale italiano di qualità (ad esempio con un'assonanza fonetica, valga per tutti l'esempio ben noto del *Parmesan Cheese* rispetto al formaggio Parmigiano Reggiano).

Da quanto finora illustrato, risulta evidente come l'attività di produzione e di vendita dei prodotti contraffatti, in ogni luogo del

(16) Nel rapporto non sono contemplati alimentari, bevande, tabacchi e medicinali.

(17) Salvo la farmaceutica che rappresenta una voce marginale in termini percentuali sul totale della contraffazione.

pianeta, faccia parte di un sistema criminale organizzato e complesso ove ogni elemento è illegale. Un sistema che poggia le sue basi sul lavoro nero, sull'evasione fiscale, sul contrabbando, sul riciclaggio di proventi malavitosi, e che trova anche nello smaltimento illegale dei rifiuti un indotto indiretto di significativa importanza. Sia a livello macroeconomico (Sistema-Paese), che a livello microeconomico (interesse delle imprese colpite), il fenomeno contraffattivo ha un impatto sempre più rilevante, tanto da costituire oggi una delle attività più appetibili per la malavita organizzata.

Secondo l'ultimo rapporto di SOS Impresa (18), la voce 'contraffazione' all'interno del bilancio della criminalità organizzata vale, in termini di « fatturato », circa 6,5 miliardi di euro (su un totale di introiti calcolati per circa 140 miliardi). Dati che non si discostano di molto da quelli citati da altri studi, e che sostanzialmente coincidono con il totale del fatturato stimato relativo al fenomeno. Come riportato in un'analisi apparsa sulla rivista italiana di intelligence *Gnosis* « approcciando la stima di tale fenomeno illecito (e quindi sommerso) da diversi punti di vista e con diverse metodologie, i risultati non divergono, soprattutto su un punto: la quasi totalità del mercato dei prodotti contraffatti in Italia è gestita dai consorzi criminali » (19).

Va da sé che un mercato così fiorente è alimentato da una domanda molto forte da parte dei consumatori. Secondo una ricerca effettuata dal Ministero dello Sviluppo Economico (MISE) in collaborazione con otto associazioni di consumatori (20), gli acquirenti rivelano un atteggiamento complessivamente tollerante nei confronti del fenomeno. La fotografia scattata dall'indagine mostra un soggetto consapevole del fatto che la produzione di articoli falsi o contraffatti costituisce reato e che chi li acquista è sanzionabile (ben il 90 per cento degli intervistati, con punte del 93 per cento nel nord Italia), ma ciò non produce alcun rifiuto del prodotto. Il consumatore risulta altresì al corrente del potenziale danno per la salute che potrebbe derivare dall'utilizzo di merce contraffatta, ma ritiene di essere in grado di accorgersi per tempo del pericolo. Il 50,7 per cento delle persone che scelgono il falso ha un titolo di scuola superiore e svolge una professione che consente una media capacità di spesa (41,4 per cento di impiegati, operai, artigiani, agricoltori contro un 2,5 per cento di imprenditori, dirigenti, quadri e funzionari). Il 73 per cento degli intervistati non nutre sensi di colpa nei confronti del fisco né per il fatto di alimentare gli interessi del crimine organizzato danneggiando l'economia del Paese ed è soddisfatto di essere entrato in possesso di un articolo che sembra uguale all'originale ma che costa meno, dicendosi pronto a reiterare l'acquisto.

(18) SOS Impresa, *Le mani della criminalità sulle imprese, XIII Rapporto di SOS Impresa*, Aliberti Editore, 2012

(19) Gulino L., *Contraffazione e criminalità organizzata*, *Gnosis*. Rivista italiana di intelligence, 2013, 2 <[http://gnosis.aisi.gov.it/gnosis/Rivista35.nsf/ServNavig/35-05.pdf/\\$File/35-05.pdf?OpenElement](http://gnosis.aisi.gov.it/gnosis/Rivista35.nsf/ServNavig/35-05.pdf/$File/35-05.pdf?OpenElement)>.

(20) Field Service Italia, *Io non voglio il falso*, Ministero dello Sviluppo Economico, 2013 <<http://www.cnac.gov.it/attachments/article/42/indagine%20sulla%20contraffazione%20%5Bmodalit%C3%A0%20compatibilit%C3%A0%5D.pdf>>.

Significativa, infine, la percezione molto diffusa del fenomeno contraffazione come « ammortizzatore sociale » che consente a persone indigenti di avere una qualche forma di sostentamento allontanandole da altre forme di delinquenza.

Parallelamente all'ampliarsi della gamma dei prodotti oggetto di contraffazione, negli ultimi anni si sono sempre più diversificati anche i canali dell'offerta: dai classici banchi del mercato, ai venditori ambulanti irregolari, fino al boom dell'*e-commerce*, che ha iniziato ad affermarsi da circa tre lustri.

La vendita via Internet di prodotti contraffatti ha ovviamente conquistato la fascia di clienti forse tra le più sensibili ai prodotti di marca contraffatti. Sono infatti i giovani i maggiori fruitori del commercio online, ma lo stesso pubblico si rivolge anche alle fonti di strada: secondo il Report Censis – MISE (21), il 74,6 per cento dei ragazzi tra i 18 e i 25 anni acquista regolarmente articoli contraffatti, soprattutto capi di abbigliamento (67,3 per cento), Cd e Dvd (48,3 per cento) e accessori (45,3 per cento).

Prime tra le motivazioni addotte dai giovani a sostegno dell'acquisto di un prodotto contraffatto, sono il risparmio e il bisogno, negando invece che sia il desiderio di possedere un oggetto di marca e alla moda a guidarli. Ma, ad un'indagine quantitativa più approfondita sul rapporto dei giovani con la marca, emerge chiaramente quanto questi siano condizionati dall'essere alla moda.

Un altro aspetto rilevante risiede nella percezione che comprare un prodotto contraffatto è ritenuto dai più un atto socialmente accettabile. Quanto alla consapevolezza di compiere un illecito, quando anche vi sia, esso viene ritenuto una violazione di lieve entità, priva di ricadute sociali o di implicazioni negative per l'economia ed il fisco, per il lavoro, la salute e la sicurezza.

I dati sopracitati, risultanti dalle ricerche commissionate dal MISE, evidenziano uno dei problemi principali che caratterizzano l'attività di contrasto alla contraffazione ed alla usurpazione, costituito dall'atteggiamento dei cittadini-consumatori nei confronti di tale fenomeno. Sussistono indubbiamente sensibili differenze al riguardo a seconda dei comparti merceologici (l'atteggiamento di « connivenza » dei consumatori è sicuramente più elevato per i prodotti del tessile/moda, assai meno per farmaci o alimenti), ma complessivamente il comportamento di accettazione nei confronti della contraffazione rende assai più difficile l'azione di prevenzione e di repressione.

Per tali ragioni assume particolare rilievo l'impegno delle Istituzioni, della Pubblica Amministrazione e delle organizzazioni di categoria nell'attività di persuasione finalizzata a far comprendere tutte le gravi implicazioni di questo illecito, a partire dal ruolo della criminalità organizzata.

Considerato il grande rilievo ai fini della lotta alla contraffazione, questa Commissione si riserva di approfondire il tema delle campagne di persuasione rivolte all'opinione pubblica nel seguito dei propri lavori.

---

(21) Censis, Ministero dello Sviluppo Economico – Direzione Generale per la Lotta alla Contraffazione Ufficio Italiano Brevetti e Marchi, *La contraffazione: dimensioni, caratteristiche ed approfondimenti – Rapporto 2014 La parola ai giovani e al territorio*, p. 107 e seg.

#### 1.4 I canali di distribuzione della contraffazione.

Al pari di ogni *business* che si rispetti, anche quello illegale e in particolare quello relativo alla distribuzione e alla commercializzazione dei prodotti contraffatti necessita di una strutturazione adeguata.

Le organizzazioni criminali che gestiscono la filiera del falso, come visto nei paragrafi precedenti, hanno saputo sfruttare le potenzialità della globalizzazione, articolando i propri traffici a livello transnazionale attraverso un'ottimale divisione del lavoro.

Abbiamo osservato come la merce contraffatta viene veicolata nel nostro Paese e nel territorio dell'Unione Europea, in questo paragrafo si analizzeranno succintamente le modalità di commercializzazione dei beni oggetto di tale fenomenologia.

I canali di vendita delle merci contraffatte sono differenziati, così come sono differenziate le tipologie di consumatori potenziali dei beni prodotti. La criminalità organizzata ha sfruttato vari canali di vendita anche al fine di eludere i controlli e beneficiare delle maglie larghe della legislazione.

La prima forma di commercializzazione che il mercato della contraffazione richiama alla mente è certamente quella relativa all'ambulantato irregolare, ma non è l'unica.

La diffusione dei falsi avviene non solo attraverso canali clandestini, ma anche per mezzo del mercato legale (22). In quest'ultimo campo va segnalato che tali prodotti sono a volte commercializzati anche attraverso i tradizionali punti di vendita, dove la penetrazione di merci contraffatte è più difficile, considerato che occorre la disponibilità degli imprenditori commerciali a vendere sui propri scaffali, ma non impossibile. Vi sono casi, infatti, in cui tale disponibilità viene estorta con l'intimidazione da parte della criminalità organizzata, ed altre in cui le medesime reti etniche coinvolte nella produzione e/o nel traffico dei prodotti contraffatti svolgono un ruolo attivo anche nella sua commercializzazione al dettaglio.

Tuttavia l'immissione di merce contraffatta nella filiera può avvenire anche in modo inconsapevole da parte degli imprenditori commerciali: attraverso l'attività di grossisti conniventi con le organizzazioni criminali che offrono prodotti contraffatti assieme agli originali commissionando, in fase di produzione, prodotti senza marchi che vengono etichettati in fase di transito; oppure dirottando i prodotti contraffatti in *free trade zone* (23), dove, al fine di occultare il luogo di produzione, vengono falsificati i documenti delle merci presenti nei *container* per essere spedite, assieme a prodotti originali, verso i mercati-obiettivo. Tale dimensione di vendita assume un rilievo particolare considerati i rischi per i consumatori che acquistano inconsapevolmente i suddetti prodotti reputandoli originali.

(22) Come si può leggere dal « Libro verde: la lotta alla contraffazione delle Comunità Europee » del 1998

(23) Le *free trade zone* (FTZ) sono delle aree geografiche limitate che non sono tenute a seguire le leggi dello Stato che le ospita in materia di pressione fiscale, lavoro, quote e controlli doganali purché le merci prodotte o lavorate al loro interno non entrino nello Stato ospitante. Ciò permette ai carichi dei *container* di essere spediti, modificati, gestiti e riesportati senza alcun intervento da parte dell'autorità doganale del Paese sul quale la FZT insiste.

La distribuzione di tali illeciti non si esaurisce nei canali sopramenzionati. Come detto, vi è stata nel tempo una progressiva differenziazione dei circuiti di vendita anche grazie alle nuove tecnologie. Il *web* è sempre più un canale privilegiato per veicolare merci.

Si stima che, per l'anno 2014, l'*e-commerce* ha avuto in Italia un fatturato complessivo di oltre 13 miliardi di euro (24). Ciò ovviamente non poteva passare inosservato ai grandi gruppi che operano nella filiera della contraffazione. Il canale del *web*, che sta gradualmente conquistando uno spazio sempre maggiore nel settore della vendita al dettaglio, risulta un mezzo connotato da luci ed ombre. La possibilità di operare nell'anonimato, il superamento dei confini nazionali, la scarsa o limitata efficacia delle misure coercitive e sanzionatorie poste in essere dai singoli Stati e la capacità di far giungere la merce direttamente nelle case degli acquirenti con bassi costi di spedizione e attraverso piccoli pacchi postali difficili da intercettare hanno giocato un ruolo fondamentale nella diffusione della Rete quale mezzo di vendita dei falsi.

Sono molteplici le modalità con cui commercializzare siffatti prodotti, dall'utilizzo di piattaforme di *e-commerce* legali, in cui esporre falsi accanto agli originali, a vere e proprie vetrine del contraffatto, sponsorizzate in modalità variegata: dall'uso del *brand* nel nome a dominio (25), agli usi « nascosti » e « parassitari » del marchio in pagine *web* al solo fine di sfruttarne la notorietà, fino alla commercializzazione di contraffazioni realizzata attraverso i *social network*.

Accanto alle modalità di vendita sopramenzionate resta del tutto vivo il circuito della commercializzazione per mezzo dell'ambulantato sia regolare che irregolare, dove tali prodotti contraffatti possono essere facilmente reperiti a prezzi bassissimi e senza particolari rischi. In quest'ultimo ambito la vendita si realizza attraverso le categorie più deboli e quindi maggiormente inclini a cadere nella rete della filiera contraffattiva gestita dalla criminalità organizzata, vale a dire i cittadini extracomunitari e più in generale i disoccupati. Secondo dati AIMPES (Associazione Italiana Manifatturieri Pelli-Cuoio e Succedanei), per il settore della pelletteria, l'ambulantato (sia regolare che irregolare) risulta essere l'attività di distribuzione prevalente per i prodotti di pelletteria contraffatti, con una quota di mercato di questo canale sul totale della attività di vendita di merci contraffatte del settore, che oscilla tra il 50 per cento e il 60 per cento (26).

In questo campo, tuttavia, risultano di tutta evidenza i limiti che le polizie municipali incontrano nel contrasto al fenomeno, dovute alle difficoltà oggettive nel distinguere i falsi dai prodotti originali, alle problematiche di coordinamento con le altre forze di polizia, ma

(24) Osservatorio B2c Netcomm-Politecnico di Milano, *L'eCommerce B2c in Italia: le prime evidenze per il 2014*, 2014.

(25) Con il termine nome a dominio si indica l'« indirizzo » che digitiamo, quasi sempre preceduto da « www. », nella barra di navigazione del browser (il programma utilizzato per la navigazione internet) per collegarci ad un sito internet. La maggioranza dei nomi a dominio è costituita da una parola seguita da un punto e da un'estensione (ad esempio [www.tuomarchio.it](http://www.tuomarchio.it)).

(26) <http://www.confconsumatori.it/wp-content/uploads/2015/05/vademecum-IT-v4-5-15.pdf>.

anche a causa della scarsa comminazione della sanzione amministrativa pecuniaria nei confronti del consumatore.

### 1.5 Il *made in Italy*.

È stato già sottolineato come la falsa indicazione dell'origine italiana sia un fenomeno crescente e fortemente lesivo degli interessi nazionali, specificamente in quei comparti produttivi ove le imprese italiane hanno saputo costruire una solida fama di qualità.

La falsa indicazione si concretizza in un'esplicita affermazione, nella confezione, nell'etichettatura del prodotto o in altra forma, di un'origine non corrispondente al vero (distinguendosi in tal modo dalla mera evocazione, che caratterizza *l'italian sounding*).

Come già osservato nell'introduzione, la tutela del *made in Italy* non si iscrive nel quadro della disciplina dei diritti di proprietà intellettuale. L'origine di un prodotto, nonostante rappresenti per i consumatori un prezioso indice di qualità, non si configura come un marchio, né come un titolo di privativa industriale o intellettuale. È necessario, pertanto, tenere distinta la nozione di marchio registrato, che rientra nella sfera dei diritti di proprietà intellettuale e per cui rileva la tutela dai fenomeni contraffattivi, da quella relativa al falso *made in Italy*.

Occorre subito precisare che il concetto di origine di un bene non sempre risulta facilmente definibile. Molto spesso nella moderna economia globalizzata i prodotti sono il frutto di processi complessi, ove non tutte le fasi (progettazione, produzione delle materie prime, trasformazioni) avvengono nel medesimo Paese.

Mentre è del tutto evidente che un formaggio prodotto in Italia utilizzando latte italiano debba essere considerato a tutti gli effetti italiano, la questione diventa più ardua per molti altri beni ove sono presenti elementi riconducibili ad una pluralità di Paesi.

Per tali ragioni diventa fondamentale la definizione normativa di origine dettata dall'ordinamento giuridico, l'unica idonea ad arbitrare una tematica oggettivamente complessa.

L'Unione europea ha affrontato la materia nell'articolo 24 del Regolamento (CEE) n. 2913/92 del 12 ottobre 1992 istitutivo del Codice doganale comunitario, che identifica il luogo di origine in quello ove è avvenuto l'intero processo produttivo, ovvero nel caso di lavorazioni svolte in più Paesi, in quello 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 norma è stata sostanzialmente ripresa dall'articolo 60 del Regolamento UE n. 952/2013 che ha istituito il Codice doganale dell'Unione (Union Customs Code), adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 9 ottobre 2013 e pubblicato nella Gazzetta ufficiale L. 269 il 10 ottobre 2013; l'applicazione completa del codice doganale dell'Unione è prevista per il 1° maggio 2016 (articolo 288 paragrafo 2), con contestuale abrogazione del Reg. (CEE) n.3925/91, del Reg. (CEE) n.2913/92 e del Reg. (CE) n.1207/2001.

Tale è quindi, per il diritto comunitario, l'*origine* di ciascun bene. Quindi un prodotto per essere considerato originario di un determinato Paese non deve aver subito necessariamente un'integrale produzione all'interno di quel Paese specifico, né la sua origine è individuata per mezzo di una percentuale di materiali o materie prime utilizzate per la sua produzione, ma attraverso il criterio dell'ultima lavorazione sostanziale.

Per comprendere come venga individuata l'ultima lavorazione sostanziale occorre riferirsi, da ultimo agli allegati IX, X e XI del Regolamento 2454/93, nei quali il criterio in questione è disciplinato con maggiore chiarezza per alcuni prodotti specifici. In essi vi sono gli elenchi delle lavorazioni o trasformazioni alle quali devono essere sottoposti i materiali non originari affinché i prodotti possano avere il carattere di prodotto originario. In particolare negli allegati IX e X si fa riferimento ad alcuni prodotti del comparto tessile, mentre nell'allegato XI vi sono prodotti diversi, quali: carni, uova, succhi di uva e vini, alcuni prodotti di ceramica e calzature. Per i restanti prodotti, al di fuori dagli allegati sopramenzionati, c'è maggiore incertezza in ordine all'individuazione del criterio della lavorazione sostanziale; per tali ragioni occorre fare riferimento alle posizioni dell'UE, nel negoziato in corso per l'armonizzazione, a livello mondiale, delle regole di origine non preferenziale (27) in seno all'Organizzazione Mondiale per il Commercio. Una volta terminato il negoziato le regole verranno trasposte in una cornice legislativa unitaria, ad oggi la posizione ufficiale dell'Unione costituisce contributo essenziale per la risoluzione dei problemi interpretativi nell'applicazione del criterio dell'ultima lavorazione sostanziale (28).

Al di là di tale precisazione, l'esistenza di una normativa comunitaria che definisce l'*origine*, anche se inserita nel perimetro della mera regolamentazione doganale, ed i principi generali sulla libera circolazione delle merci, costituiscono un limite oggettivo rispetto alla possibilità degli Stati membri di disciplinare autonomamente la materia dell'*origine*. E certamente tale limite opera qualora lo Stato membro decida di adottare una definizione di origine difforme da quella prevista dal Codice Doganale.

Recentemente, 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) nel quale l'impiego dell'indicazione *made in Italy* era permesso esclusivamente per prodotti le cui fasi di lavorazione avevano avuto luogo prevalentemente nel territorio nazionale. In particolare, per l'apposizione della stampigliatura *made in Italy*, si richiedeva che almeno due delle fasi di lavorazione per ciascun settore fossero state eseguite nel territorio italiano e che per le rimanenti potesse essere verificata la tracciabi-

(27) Con la definizione origine non preferenziale ci si riferisce ad un prodotto proveniente da un Paese con il quale non sono stati sottoscritti accordi commerciali tesi all'esenzione di particolari tariffe doganali o restrizioni quantitative. Di contro l'origine preferenziale dà diritto all'esenzione o ad una riduzione dei dazi doganali all'esportazione della merce in uno Stato contraente.

(28) <http://ec.europa.eu/taxation-customs/customs/customs-duties/rules-origin/non-preferential/article-411-en.htm>.

lità (29). Tale disposizione, anche per la difformità dalla disciplina dell'origine del Codice Doganale. A seguito della procedura di infrazione attivata dall'Unione europea, non ha poi avuto effettiva attuazione, come riportato nel successivo cap. 2.8.

Il quadro descritto induce ad alcune considerazioni di fondo.

In primo luogo, l'obiettivo di rendere obbligatoria l'indicazione di origine in etichetta, al fine di tutelare le nostre produzioni dalla concorrenza sleale e di salvaguardare la libera determinazione delle scelte di acquisto dei consumatori, deve essere imprescindibilmente perseguito nell'ambito della legislazione europea.

In tal senso, assume straordinaria rilevanza l'*iter* in sede UE del pacchetto sicurezza prodotti (30), nel quale va annoverata la proposta di Regolamento sulla sicurezza dei prodotti che introduce l'obbligo di indicare l'origine per i prodotti non alimentari venduti nel mercato comunitario. 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 alcuni Paesi membri.

Durante il semestre di presidenza italiana è stata commissionata un'analisi di impatto per valutare gli effetti che tale norma avrebbe sui settori merceologici. Sulla base dei risultati emersi dall'analisi sopramenzionata la Commissione europea aveva prospettato al Consiglio dei ministri per la competitività dell'Unione l'opzione di rivedere la disposizione in questione, restringendola ad alcuni comparti specifici, al fine di superare l'impasse e sbloccare definitivamente l'*iter*. Tuttavia nella riunione del Consiglio dei ministri per la competitività dell'Unione del 28 maggio 2015 non è stato raggiunto un accordo.

In un altro ambito, l'intervento della legislazione penale a salvaguardia del *made in Italy* non può anch'esso prescindere dalla definizione di origine prevista dalla regolamentazione comunitaria, come correttamente recita l'articolo 4 comma 49 della legge n. 350/2003, cui si accennerà nel paragrafo successivo.

## 1.6 L'*Italian Sounding*.

Abbiamo già osservato come vi sia una stretta correlazione tra il falso *made in Italy* e l'*Italian sounding*. Quest'ultimo costituisce una falsa evocazione dell'italianità del prodotto, senza tuttavia assumere la forma di una fraudolenta utilizzazione o falsificazione di segni distintivi di prodotti di aziende italiane ma inducendo il consumatore, attraverso nomi, immagini, simboli, colori, ecc., a ritenere un'origine italiana del prodotto, che non risulta invece veritiera.

Questi comportamenti sono diretti a lucrare un indebito vantaggio di remunerazione in quei settori merceologici ove l'italianità rappresenta un fattore premiante agli occhi del consumatore. Un esempio evidente si verifica nel comparto agroalimentare, ove la tradizione

(29) Art. 1, comma 4, della legge 55/2010.

(30) Composto da una Comunicazione generale, una proposta di Regolamento sulla vigilanza del mercato dei prodotti COM (2013) 75, un piano pluriennale sulla vigilanza del mercato dei prodotti dell'UE, una relazione sull'applicazione del regolamento CE) 765/2008 che pone norme in materia di accreditamento e vigilanza del mercato, una proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla sicurezza dei prodotti di consumo e che abroga la direttiva 87/357/CEE del Consiglio e la direttiva 2001/95/CE (COM(2013)0078).

italiana, oltre ad essere conosciuta in tutto il mondo per l'alta qualità dei suoi prodotti, è fortemente connotata culturalmente e quindi immediatamente riconoscibile da parte dei consumatori. Evidente, dunque, l'alta predisposizione dei prodotti dell'industria agroalimentare nostrana all'imitazione da parte di concorrenti sleali. Si parla di *italian sounding* anche riguardo l'imitazione di denominazioni geografiche e l'utilizzo di immagini ed etichette che evocano l'italianità dei luoghi di origine della materia prima, della ricetta, o del processo di trasformazione di prodotti che non hanno in realtà alcun legame con il nostro Paese.

Pur essendo possibile anche in Italia, l'*italian sounding* è un fenomeno caratteristico dei mercati esteri, ove è più facile ingannare i consumatori con evocazioni di questo tipo.

Occorre però sottolineare la differenza sostanziale che intercorre tra contraffazione e il fenomeno noto come *italian sounding*. Mentre la contraffazione è considerata un illecito in moltissimi Paesi, l'erronea evocazione dell'origine raramente è considerata tale.

Il quadro giuridico internazionale risulta talmente negativo in questa materia che nella maggior parte dei Paesi extra-UE non trovano tutela nemmeno i prodotti agroalimentari riconosciuti quali Dop (denominazione d'origine protetta) o Igp (indicazione geografica protetta) dall'Unione europea. La tutela di tali prodotti al di fuori dell'Unione resta quindi affidata agli accordi internazionali che l'Unione stessa riesce a concludere con i Paesi terzi, nonché alle registrazioni dei marchi effettuate dai consorzi.

Per tale ragione l'*italian sounding* costituisce un enorme *business* che si muove in un'ampia ed indefinita zona grigia.

A livello economico l'impatto dell'imitazione dei prodotti agroalimentari italiani, risulta assai rilevante, con un fatturato che si aggira intorno ai 60 miliardi di euro l'anno, come emerge dal terzo Rapporto *Agromafie*, elaborato da Eurispes, Coldiretti e Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare (31). Si tratta, si legge nel Rapporto, di « un valore quasi doppio rispetto al fatturato delle esportazioni agroalimentari nazionali, che ha raggiunto la cifra record di 34 miliardi nel 2013 » (32). Ed il fenomeno sembra essere in crescita costante: tra il 2001 e il 2010 gli episodi di *italian sounding* sono aumentati del 180 per cento, con punte massime negli Stati Uniti, in Canada e in centro America (33).

La sfida si gioca soprattutto con gli Stati Uniti, dove il 97 per cento dei sughi per pasta, il 94 per cento delle conserve, il 76 per cento dei pomodori in scatola ed il 15 per cento dei formaggi sono imitazioni, con un rapporto tra prodotti originali e *italian sounding* di uno a otto, a fronte di un rapporto uno a tre rilevato nel mercato unico europeo (34).

(31) Coldiretti-Eurispes, « Agromafie, 3° Rapporto sui crimini agroalimentari in Italia », p.156.

(32) Coldiretti-Eurispes, « Agromafie, 3° Rapporto sui crimini agroalimentari in Italia », p. 156.

(33) Dati Federalimentare, audizione presso la Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione e della pirateria in campo commerciale, Roma, 09 marzo 2011. <http://www.federalimentare.it/documenti/ContraffazionePirateriaCommerciale.pdf>.

(34) Dati Federalimentare, audizione presso la Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione e della pirateria in campo commerciale, Roma, 09 marzo 2011. <http://www.federalimentare.it/documenti/ContraffazionePirateriaCommerciale.pdf>.

Il contrasto di questo fenomeno in ambito internazionale si presenta quindi assai arduo, non potendo far leva (salvo in rari casi) sugli abituali strumenti giuridici disponibili nei confronti dei comportamenti illegittimi. La tutela dei veri prodotti italiani resta quindi affidata soprattutto ad un'opera di educazione dei consumatori ed alla capacità di affermazione dei nostri marchi.

Va rilevato che la recente legislazione penale ha inteso contrastare sul territorio nazionale i più gravi casi di evocazione ingannevole, assimilandola al falso *made in Italy* (articolo 4 comma 49 e segg. della legge n. 350/2003). La norma tende a colpire non solo la falsa indicazione d'origine, ma anche alcune azioni idonee ad indurre il consumatore a ritenere erroneamente che il prodotto sia di origine italiana (fallace indicazione (35)).

## 1.7 Il quadro internazionale.

### 1.7.1 I trattati.

In un'epoca di economia globalizzata e profondamente interconnessa come quella attuale rivestono un ruolo chiave le strategie di contrasto ai fenomeni contraffattivi di portata internazionale. Occorre, infatti, mettere in campo strumenti di lotta alla contraffazione e alla pirateria che sappiano proiettarsi su scala planetaria. La complessità di tale fenomeno esige un'analisi del contesto internazionale. Risulta utile a questo proposito richiamare brevemente gli accordi e gli attori internazionali attivi su tale fronte.

Sono molti gli accordi internazionali tesi a disciplinare la protezione dei diritti di proprietà intellettuale, in tutte le sue declinazioni.

Il primo di essi riguarda il diritto d'autore e risale addirittura al 1886. Si tratta della *Convenzione per la creazione di una Unione internazionale per le opere letterarie e artistiche* — meglio conosciuta come Convenzione di Berna — inizialmente sottoscritta da Belgio, Francia, Germania, Haiti, Italia, Liberia, Regno Unito, Spagna, Svizzera e Tunisia.

La convenzione si fonda su tre principi di base:

- le opere che hanno come Paese d'origine un Paese che ha ratificato la Convenzione devono godere 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;
- il godimento e l'esercizio dei suddetti diritti non sono subordinati ad alcuna formalità.

La Convenzione di Berna, il cui testo originario ha subito nel tempo numerose modifiche, è tutt'ora in vigore e include attualmente 164 Paesi.

---

(35) L'articolo 4, comma 49 specifica che: «Costituisce falsa indicazione la stampigliatura «made in Italy» su prodotti e merci non originari dall'Italia ai sensi della normativa europea sull'origine; costituisce fallace indicazione, anche qualora sia indicata l'origine e la provenienza estera dei prodotti o delle merci, l'uso di segni, figure, o quant'altro possa indurre il consumatore a ritenere che il prodotto o la merce sia di origine italiana».

Di particolare rilevanza sul tema della tutela dei diritti di proprietà intellettuale è la Convenzione siglata a Stoccolma il 14 luglio 1967 che ha istituito l'Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale (OMPI): un'agenzia delle Nazioni Unite che ha la finalità di incoraggiare l'attività creativa e promuovere la protezione della proprietà intellettuale nel mondo. L'OMPI conta attualmente 187 Stati membri, regola 24 trattati internazionali ed ha sede a Ginevra.

Per quanto riguarda la tutela dei marchi occorre citare anche il Protocollo di Madrid (concernente la registrazione internazionale dei marchi) siglato il 27 giugno 1989 ed entrato in vigore nel 1996 (in Italia nel 2000). Il Protocollo di Madrid è un trattato amministrato dall'OMPI che offre ai titolari di marchi la possibilità di estendere la protezione dei loro marchi in molti Paesi grazie al semplice deposito di una domanda direttamente presso l'ufficio nazionale o regionale competente in materia di marchi. È stato sottoscritto da numerosi Paesi, tra cui la maggior parte degli Stati europei, gli Stati Uniti, il Giappone, l'Australia, la Cina, la Russia, nonché, nell'ottobre 2004, la Unione europea in quanto tale.

Di grande rilevanza nel campo della tutela dei diritti intellettuali è, inoltre, l'Accordo TRIPS, Accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio, siglato il 15 aprile 1994 a Marrakech. Questo rappresenta uno degli accordi commerciali multilaterali allegati all'Accordo istitutivo dell'Organizzazione Mondiale del Commercio. Anche la Comunità europea ha ratificato gli accordi in questione. Con tale trattato la materia della tutela della proprietà intellettuale entra a far parte del quadro normativo che regola il commercio internazionale. Nell'ambito del « *General Agreement on Tariffs and Trade* » (GATT) tali diritti di proprietà intellettuale erano accettati solo in quanto « eccezioni generali » alla regola della liberalizzazione del commercio. Per quanto riguarda l'Accordo, esso detta, nella prima parte i principi generali e nella parte II norme specifiche « relative all'esistenza, all'ambito e all'esercizio » dei diritti considerati. L'obiettivo è quello di assicurare standard minimi di tutela che valgano per tutti i cittadini, non solo nei loro rispettivi Paesi ma anche negli altri Paesi che hanno sottoscritto il trattato. Vi sono anche delle norme obbligatorie, che vanno dalla definizione del campo della brevetta-zione, alla libera disponibilità dei diritti di brevetto fino alla descrizione dell'invenzione.

Sempre nel campo della tutela dei marchi è possibile citare un accordo di recente stesura: il Trattato di Singapore sul diritto dei marchi del 2006, entrato in vigore per l'Italia nel settembre 2010.

Il Trattato in questione ambisce all'armonizzazione internazionale del diritto dei marchi: 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 tesi a garantire al titolare il proseguimento della procedura in caso di inosservanza dei termini.

Il Trattato definisce i requisiti massimi per l'iscrizione delle licenze nei registri e istituisce un'Assemblea deputata a modificare il relativo regolamento d'esecuzione.

In ambito OMPI, oltre alla gestione dei predetti accordi, si è anche provveduto a redigere due importanti trattati: il Trattato OMPI sul diritto d'autore e il Trattato OMPI sulle interpretazioni ed esecuzioni e sui fonogrammi sottoscritti entrambi a Ginevra il 20 dicembre 1996.

Il primo ha introdotto a livello internazionale la tutela della proprietà intellettuale sui programmi per computer (all'articolo 4: programmi per elaboratore) e sulle banche di dati (all'articolo 5: compilazioni di dati (banche dati)), mentre il secondo trattato citato tende a tutelare i diritti dei produttori di fonogrammi e degli artisti interpreti ed esecutori.

Sul versante della tutela brevettuale occorre, invece, prestare particolare attenzione al Trattato di cooperazione in materia di brevetti (PCT) siglato il 19 giugno 1970 a Washington che vede impegnati 148 Stati membri, tra cui l'Italia dal marzo 1985. Si tratta di un trattato multilaterale gestito dall'Organizzazione mondiale per la proprietà intellettuale, per il deposito unificato di domande di brevetto valide in uno o più degli Stati aderenti al trattato.

Anche nel continente europeo si è deciso di strutturare una disciplina internazionalistica sul piano della tutela brevettuale, ciò è avvenuto con la stesura della Convenzione sul brevetto europeo (CBE) firmata il 5 ottobre 1973 a Monaco. Tale convenzione, conosciuta anche come *European Patent Convention* (EPC), è il trattato istituito dall'Organizzazione Europea dei Brevetti ed è tesa a riconoscere un brevetto unico valido in tutti gli Stati membri.

Al margine dell'analisi degli accordi internazionali sulla tutela dei diritti intellettuali fin qui menzionati, è opportuno richiamare alcuni atti internazionali che riguardano a vario titolo la lotta alla contraffazione.

Il primo, in ordine cronologico, è la Convenzione che ha istituito il Consiglio di cooperazione doganale, firmata a Bruxelles il 15 dicembre 1950 ed entrata in vigore nel 1952. Attualmente porta il nome di *Organizzazione mondiale delle dogane* e comprende 176 membri. Tra i suoi obiettivi figura principalmente lo sviluppo di standard globali per le procedure doganali nonché l'armonizzazione e la semplificazione a livello mondiale delle procedure doganali, in modo che gli scambi internazionali si svolgano senza particolari intralci.

Il secondo è la Convenzione *Medicrime* contro la contraffazione dei farmaci siglata a Mosca nell'ottobre 2011 e sottoscritta nell'ambito del Consiglio d'Europa che ha l'ambizione di garantire uno stretto coordinamento, tramite INTERPOL ed EUROPOL, tra le Forze di Polizia, le Agenzie farmaceutiche e le Dogane dei 47 Paesi del Consiglio. Inoltre, tale atto caldeggia una revisione della normativa penale che inserisca la possibilità di incriminazione dei così detti « *cyber pusher* », vale a dire i gestori dei siti *web* che veicolano farmaci contraffatti.

Il terzo è l'*Anti counterfeiting trade agreement* (ACTA), un 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. Tali accordo ha l'obiettivo di rinforzare i diritti di proprietà intellettuale e di integrare gli standard minimi di tutela previsti dal TRIPS.

L'ACTA è stato siglato a Tokyo il 26 gennaio 2012 tra 22 dei 28 Stati membri dell'Unione europea, tra cui l'Italia (non hanno firmato Cipro, Repubblica d'Estonia, Repubblica Slovacca, Germania e Paesi Bassi) e gli Stati che avevano adottato l'ACTA già nell'ottobre 2011. Il Parlamento europeo è stato chiamato a ratificare l'accordo l'11 giugno 2012 ma la ratifica è stata respinta il 4 luglio 2012 con una votazione del Parlamento Europeo.

Va menzionato, inoltre, l'Accordo sul Tribunale unificato dei brevetti siglato il 19 febbraio 2013 a Bruxelles, per il quale l'Italia ha chiesto recentemente formale adesione.

Meritevole di attenzione risulta, altresì, ai fini della nostra trattazione il tema del TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*), il trattato per il Partenariato transatlantico per il commercio e gli investimenti, accordo commerciale di libero scambio in corso di negoziato tra l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America dal luglio 2013. Si tratta di un negoziato estremamente difficoltoso e per alcuni aspetti controverso.

La trattativa in corso a Bruxelles registra tra l'altro posizioni differenti circa la proposta di estensione agli Stati Uniti del sistema delle indicazioni geografiche comunitarie, con il riconoscimento reciproco dei prodotti con indicazione geografica tutelata, come strumento efficace di contrasto al fenomeno del così detto *European sounding*.

### 1.7.2 Organismi internazionali.

Sulla base del quadro pattizio esposto, è possibile evidenziare gli organismi impegnati nella lotta alla contraffazione a livello internazionale:

#### • **Advisory Committee on Enforcement dell'Organizzazione Mondiale della Proprietà Intellettuale**

Fondata dalla « Convenzione istitutiva dell'Organizzazione Mondiale della Proprietà Intellettuale » firmata il 14 luglio 1967 a Stoccolma, è una delle agenzie specializzate delle Nazioni Unite, con la finalità (in base all'articolo 3 della Convenzione) di promuovere la tutela della proprietà intellettuale in tutto il mondo attraverso la cooperazione degli Stati aderenti.

L'OMPI 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.

È stato presentato dal Direttore generale un Piano strategico a medio termine (2010-2015) nel 2010.

#### • **Consiglio dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) per gli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio (OMC Consiglio TRIPS)**

Istituito dall'articolo 68 del Trattato, il Consiglio TRIPS è competente sia sul controllo e sull'applicazione dell'Accordo, che nei

rapporti con l'OMPI. Ha altresì il compito di svolgere dei lavori mirati all'ulteriore sviluppo dell'Accordo TRIPS. Il Consiglio TRIPS è aperto a tutti i Membri dell'OMC e agisce mediante processo decisionale consensuale. Si riunisce quattro volte all'anno e le sue riunioni durano dai due ai quattro giorni.

• ***Committee of Ministers to member states on measures to protect copyright and neighbouring rights and to combat piracy, especially in the digital environment e lo European Directorate for the Quality of Medicines & HealthCare (EDQM) del Consiglio d'Europa***

Sul tema della lotta alla contraffazione e la pirateria il Consiglio d'Europa ha lavorato per mezzo di atti e comitati. Sul versante della contraffazione ha elaborato, in ambito EDQM, nel 2011 la « *Convenzione sulla contraffazione dei prodotti sanitari e reati affini che rappresentano una minaccia per la salute pubblica* », su quello della pirateria invece 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. Nell'atto in questione si auspica informazione reciproca sulle iniziative assunte per assicurare mutuo sostegno nella realizzazione di iniziative a tutela del Diritto d'autore.

• ***Interpol Intellectual Property Crime Action Group dell'Interpol (IIAPCAG)***

L'attività dell'Interpol nel campo della proprietà intellettuale si snoda lungo 3 direttrici: training, operazioni di supporto e scambio di informazioni.

Per quanto riguarda la prima direttrice, l'Interpol coordina seminari per aggiornare personale di polizia e delle amministrazioni statali sui temi del traffico illecito di beni, per condividere nuove tecniche investigative e incrementare competenze del personale degli Stati membri. Nel 2011 sono stati svolti 9 seminari sul tema in Asia, Africa, Europa e America centrale. Vi è anche l'*International Intellectual Property Crime Investigators College (IIPCIC)*, una struttura di formazione interattiva online sui crimini contro la proprietà intellettuale.

Per quanto attiene alle operazioni, l'Interpol coordina le operazioni tattiche in diretta collaborazione con le autorità locali, si segnalano in particolare, le operazioni: *Jupiter* (2004) in America Latina con oltre 1,660 arresti circa 12 milioni di prodotti contraffatti del valore di oltre 506 milioni di dollari; *Atlantique* (2011) in Africa con 16 arresti e la requisizione di prodotti contraffatti per un valore di 1 milione e mezzo di dollari; *Opson* (2011), che aveva come obiettivo prodotti alimentari in 10 Paesi europei; *Maya* (2012) in 11

Paesi americani con oltre 200 tra arresti e indagati; *Black Poseidon* (2012) realizzata in 5 Paesi dell'est europeo.

• **UNECE Team of Specialists on Intellectual Property delle Nazioni unite (UNECE ToS IP)**

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. In occasione della 65esima riunione della UNECE, nell'aprile 2013, il Gruppo di lavoro è stato spostato nel *Team of Specialists on Innovation and Competitiveness Policies*.

• **Istituto Interregionale delle Nazioni Unite per la Ricerca sul Crimine e la Giustizia**

Creato nel 1968, l'UNICRI (*United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute*) ha come obiettivo quello di assistere organizzazioni intergovernative, governative e non governative nella elaborazione e attuazione di policy di prevenzione del crimine e nel campo della giustizia. Tra gli strumenti di lavoro dell'UNICRI rientrano il *knowledge management* e il partenariato.

Nel quadro del programma di lotta alla contraffazione dell'UNICRI è stato creato l'*International Permanent Observatory on counterfeiting* (IPO/c), un ampio programma di monitoraggio con l'obiettivo di garantire dati e informazioni di facile accesso sulla portata dei fenomeni contraffattivi. Le principali aree di attività riguardano: giustizia penale, redazione di rapporti sul tema e tecnologie anti contraffazione. L'UNICRI 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.

L'Istituto ha, inoltre, realizzato alcuni studi, 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* ».

• **Informal Advisory Group on Counterfeiting and Piracy nell'ambito dell'OCSE**

Ha collaborato nella stesura del rapporto « *The economic impact of counterfeiting and piracy* », che si inserisce in un programma (36) più ampio dell'OCSE per l'indagine dei gli effetti del fenomeno della contraffazione e della pirateria. Tale progetto si avvale 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

(36) Il progetto è disponibile sul sito: [www.oecd.org/sti/counterfeiting](http://www.oecd.org/sti/counterfeiting)

Commercio, l'Organizzazione Mondiale delle Dogane, l'Organizzazione Mondiale per la Proprietà Intellettuale, Interpol e alcune ONG (37).

• **Task-force on charting illicit trade dell'OCSE**

Ha come *mission* quella di coordinare esperti internazionali per una mappatura dell'economia illegale e giungere ad una conoscenza, il più approfondita possibile, delle differenti forme di traffico illecito. Dal 2015 l'attività della Task Force si sta focalizzando su tale mappatura con la raccolta dei dati sui volumi e sui flussi commerciali, sull'indagine delle *policy* intraprese nel campo in questione, sullo sviluppo di strumenti tesi a coadiuvare l'azione pubblica e privata nello sforzo di prevenzione e mitigazione dell'impatto degli illeciti sui mercati strategici.

• **International Medical Products Anti-Counterfeiting Taskforce — IMPACT dell'Organizzazione mondiale della sanità**

Istituita nel febbraio 2006 l'IMPACT mira a costruire e coordinare relazioni tra i Paesi membri al fine di arrestare la produzione, il commercio e la vendita di prodotti medicinali contraffatti. Nel quadro dell'IMPACT partecipano organizzazioni internazionali, ONG, agenzie di enforcement, associazioni di produttori farmaceutici e autorità regolatorie.

• **Organizzazione Europea dei Brevetti**

È un'organizzazione pubblica internazionale creata dalla Convenzione europea dei brevetti. Tale organizzazione ha sede a Monaco di Baviera e il suo compito è quello di rilasciare brevetti europei (tali brevetti non sono un titolo dell'UE, né hanno valenza in tutto il territorio del continente). La Convenzione, sulla quale si basa l'Organizzazione europea dei brevetti, delinea una procedura unica che termina, tuttavia, non con il rilascio di un singolo brevetto, bensì in un « pacchetto » di brevetti nazionali.

• **Organizzazione Mondiale delle Dogane**

È stata istituita nel 1952 (sotto il nome di *Customs Co-operation Council (CCC)*) con la *Convention establishing the Customs Co-operation Council* siglata nel 1950 a Bruxelles. È una organizzazione intergovernamentale che si occupa esclusivamente della materia doganale: la sua *mission* è quella di rafforzare l'efficienza delle amministrazioni doganali. Rappresenta 179 Paesi, le cui dogane gestiscono il 98 per cento del commercio mondiale. Sul sito dell'O.M.D. vengono raccolti gli esiti dei lavori dei Comitati tecnici in cui vengono discusse le problematiche doganali.

Da sottolineare, in particolare, le Decisioni e i Pareri di classifica emessi e adottati dal Comitato del Sistema Armonizzato (38) che si occupa della classificazione delle merci, non hanno un carattere vincolante, ma costituiscono un'utilissima fonte in materia.

(37) Tra le principali iniziative congiunte: una riunione di esperti per esaminare metodi e tecniche per la misurazione del fenomeno della contraffazione organizzata da OCSE e OMPI il 17-8 ottobre 2005 i cui documenti sono disponibili all'indirizzo:

<http://www.oecd.org/document/21/0,3343,en-2649-34173-35647829-1-1-1-1,00.html>

(38) <http://harmonizedsystem.wcoomdpublishings.org/?a=DisplayLanguage=it>.

### • Camera di commercio internazionale (CCI).

È stata fondata nel 1919 da un gruppo di imprenditori e finanziari ed è, ad oggi, uno dei maggiori forum di rappresentanza degli interessi economici privati. Può contare tra i suoi membri centinaia di migliaia di imprese, rappresentanti di oltre 180 Paesi.

Nel dicembre 2004 ha lanciato un'iniziativa dal nome BASCAP (Business Action to Stop Counterfeiting and Piracy), con l'obiettivo di sensibilizzare le autorità e l'opinione pubblica sulla pirateria e di informare le aziende sugli strumenti di lotta alla contraffazione.

Infine, occorre richiamare l'azione del nostro Paese nel campo della lotta della contraffazione in sede ONU.

In occasione della XXI sessione della Commissione delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine e la giustizia penale (CCPCJ-Commission on Crime Prevention and Criminal Justice, Vienna, 23-27 aprile 2012), è stata presentata dall'Italia e approvata per *consensus* la risoluzione «*Strengthening international cooperation in combating transnational organized crime in all its forms and manifestations*». Tale risoluzione è volta ad inserire la contraffazione quale argomento di dibattito ricorrente all'interno dello stesso consesso delle Nazioni Unite.

## 1.8 Il quadro comunitario.

### 1.8.1 La normativa.

Il ruolo del legislatore europeo e delle istituzioni comunitarie nel quadro della lotta alla contraffazione e alla pirateria commerciale è di grande rilievo. Considerata la pervasività del fenomeno e il suo radicamento transnazionale, infatti, non è certamente sufficiente lo studio ed il contrasto dell'illecito in ambito nazionale, ma si rende necessaria un'azione decisa dell'Unione europea in questa materia. Anche se risulta difficile disporre di dati attendibili concernenti i singoli Stati membri, tutto lascia ritenere che la vendita di prodotti contraffatti sia diffusa in modo abbastanza omogeneo su tutto il territorio dell'Unione. Ciò non comporta, tuttavia, la medesima sensibilità dei Paesi membri su questa materia, perché la consapevolezza del danno arrecato dalla contraffazione è più elevata ove sussiste un più ampio spettro di imprese titolari di marchi colpite da questo fenomeno.

È utile richiamare brevemente il quadro della normativa europea concernente la contraffazione.

Originariamente, come anche affermato nel Libro Verde sulla lotta alla contraffazione e alla pirateria nel mercato interno del 1998, la Comunità europea (CE) era intervenuta nel campo della proprietà intellettuale da un lato per armonizzare i regimi nazionali vigenti, dall'altro per creare nuovi diritti. In particolare l'azione della Comunità si era sviluppata in via prioritaria verso la tutela delle frontiere esterne, già a partire dal 1986, con il divieto di immissione in libera pratica di merci contraffatte. La Comunità aveva successivamente prodotto una disciplina sul marchio comunitario, con il Regolamento (CE) n. 40/94 del 20 dicembre 1993, poi sostituito dal Regolamento

n. 207/2009. Il Regolamento originario istituiva un sistema che consentiva all'Ufficio di armonizzazione del mercato interno (UAMI) di rilasciare i marchi comunitari. Grazie ad una domanda unica di registrazione presentata all'UAMI il marchio comunitario otteneva un carattere unitario, tale da produrre gli stessi effetti e ottenere un beneficio di protezione uniforme su tutto il territorio comunitario.

Negli anni successivi si avvertì l'esigenza di ottenere un rafforzamento delle privative industriali in campo comunitario e di ravvicinare la legislazione degli Stati. Ciò ha condotto all'approvazione della Direttiva 2004/48/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, c.d. Direttiva « *enforcement* », tesa ad « assicurare il diritto sostanziale in materia di proprietà intellettuale » che, per dirla con le parole del considerando n. 3, era già pienamente parte dell'*acquis* comunitario. La direttiva in questione predispone, inoltre, misure specifiche volte a garantire tutela giurisdizionale, recependo alcuni indirizzi inseriti nel *The Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights* (TRIPS), come la restituzione dei profitti realizzati dall'autore della violazione.

L'operazione di armonizzazione comunitaria nel quadro della proprietà industriale non si limita alla direttiva sopramenzionata. Con la Direttiva 2008/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2008 si è cercato di ottenere un ravvicinamento delle legislazione degli Stati anche con riferimento ai marchi d'impresa registrati a livello nazionale, al fine di promuovere la libera circolazione di prodotti e servizi e la libera concorrenza nel mercato unico. L'atto in questione indica quali sono i segni suscettibili di costituire un marchio d'impresa, quali impedimenti possono ostare alla registrazione, quali i motivi di nullità e infine quali sono i diritti conferiti dal marchio d'impresa.

Nel corso del tempo l'originario Regolamento 90/94 sul marchio comunitario aveva subito numerose modifiche, tanto da rendere necessario un nuovo testo. La disciplina in questione è stata sostituita dal Regolamento (CE) N. 207/2009 del Consiglio del 26 Febbraio 2009. Il Regolamento in questione ha l'ambizione di semplificare e armonizzare la procedura di registrazione, anche a livello degli Stati membri, con riferimento al sistema del marchio comunitario, ed è teso a modernizzare le disposizioni, anche attraverso l'incorporazione dell'ampia giurisprudenza della Corte di giustizia sul tema.

A partire dal maggio 2011 la Commissione europea ha avviato, inoltre, un ripensamento della organizzazione dell'UAMI, ipotizzando l'inserimento accanto ai tradizionali compiti di registrazione di marchi e brevetti anche di compiti inerenti alla tutela della proprietà intellettuale. In tale solco si situa il Regolamento (UE) n. 386/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 aprile 2012 che oltre ad aver ampliato i compiti dell'UAMI ha anche affidato a tale Ufficio la gestione dell'*Osservatorio europeo sulle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale*, nato nel 2009 con il nome di Osservatorio Europeo sulla contraffazione e la pirateria. Il nuovo posizionamento in seno all'UAMI trova la sua ragion d'essere nella necessità di dotare l'Osservatorio di maggiori risorse finanziarie e di personale, data la copertura offerta dall'Ufficio e considerata la possibilità di attingere dal personale quali-

ficato proveniente dall'UAMI stesso. Lo sviluppo dettato dal Regolamento in questione risulta essere anche la conseguenza della esperienza acquisita dall'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno, attraverso la cooperazione con gli uffici per la proprietà intellettuale e lo stretto rapporto con le altre organizzazioni operanti nel campo dei diritti di marchi, disegni e modelli. Nel nuovo testo l'UAMI ha visto accresciuti i propri compiti, con la previsione di diffondere la conoscenza delle migliori prassi in uso nel settore pubblico e privato a tutela dei diritti di proprietà intellettuale, sensibilizzare i cittadini, migliorare le competenze del personale impegnato nella tutela dei diritti di proprietà intellettuale, migliorare lo scambio on-line tra autorità degli Stati e promuovere la cooperazione internazionale con gli uffici per la proprietà intellettuale nei Paesi terzi.

Per quanto concerne specificamente il settore agro-alimentare, la CE a partire dal 1992 aveva già adottato un quadro giuridico relativo alle indicazioni geografiche e alle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari. Ai fini della nostra trattazione è utile sottolineare che l'UE ha provveduto in anni recenti a rivedere in parte il quadro di riferimento sul tema in questione attraverso il Regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari.

Il Regolamento in questione rappresenta l'ultima tappa di un lungo percorso che ha visto avanzamenti e innovazioni successive nel tempo, dai regolamenti sulla produzione di qualità del 1992 a quelli sulle Specialità Tradizionali Garantite, le Denominazioni di Origine Protette e le Indicazioni Geografiche Protette del 2006. L'obiettivo della Commissione, manifestato in un Libro Verde del 2008, era quello di semplificare e rendere più comprensibile per i consumatori il sistema europeo dei prodotti di qualità. Con il nuovo testo si è deciso di rendere possibile l'utilizzo di rappresentazioni grafiche, testi e simboli dell'area di appartenenza e dei marchi collettivi geografici accanto ai segni di qualità (Dop e Igp), ma si è ritenuto di mantenere, per i prodotti riconducibili ad una medesima indicazione geografica, la suddivisione tra i tre segni di qualità con i rispettivi disciplinari separati.

L'attività dell'UE per la lotta alla contraffazione sul fronte esterno non si è arrestata con gli interventi degli anni novanta e duemila, ma con il nuovo Regolamento (UE) n. 608/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 giugno 2013 si è deciso di aggiornare le precedenti disposizioni del Regolamento 1383 del 2003 con nuove norme relative all'azione doganale nei confronti delle merci sospettate di violare la proprietà intellettuale. L'attuale disciplina presenta alcune importanti innovazioni, tra le quali occorre sottolineare una rapida procedura per la distruzione di prodotti contraffatti spediti con piccoli pacchi postali, il blocco in dogana per le merci che presentano violazioni delle denominazioni commerciali protette. Il nuovo Regolamento non contiene, tuttavia, alcuna novità in merito alle merci che transitano nei Paesi membri dell'UE.

Con riguardo al diritto d'autore, la sottoscrizione della Carta di Nizza avvenuta nel dicembre 2000 ha rappresentato un importante punto di partenza per una sua regolamentazione. All'articolo 17 comma 2 della menzionata Carta la proprietà intellettuale veniva, infatti, consi-

derata quale diritto fondamentale. Nel quadro del diritto d'autore va posta particolare attenzione sulla Direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 giugno 2000. Invero, la direttiva in questione ambisce a liberalizzare il « commercio elettronico », in un quadro di buon funzionamento del mercato comune garantendo la libera circolazione dei servizi della società dell'informazione tra gli Stati membri. Tuttavia, ciò che più rileva è la parte quarta della direttiva, relativa alla responsabilità dei provider. Il ruolo degli intermediari, declinato a seconda che svolgano funzioni di semplice trasporto (*mere conduit*) di memorizzazione temporanea (*caching*) e di *hosting*, assume un carattere centrale per poter contrastare gli illeciti perpetrati sul web, anche ai danni del *copyright*. Il testo in questione, oltre a descrivere le funzioni svolte dagli *Internet Service Provider* (ISP), lascia spazio agli Stati membri di disporre che questi, in caso di illiceità manifesta, comunichino tempestivamente all'autorità competente presunte attività o informazioni illecite dei destinatari dei loro servizi, o comunichino, su richiesta delle autorità competenti, tutte le informazioni che consentano l'identificazione dei destinatari dei loro servizi con cui hanno accordi di memorizzazione di dati.

Il diritto d'autore ha trovato ulteriore disciplina a livello comunitario con la Direttiva n. 2001/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 maggio 2001. La direttiva in questione, infatti, ha l'obiettivo di trasporre a livello comunitario gli obblighi derivanti da due trattati internazionali sul diritto d'autore e i diritti connessi adottati nel dicembre 1996 nel contesto dell'Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale (OMPI) e mira ad adattare la legislazione relativa al diritto d'autore proprio con le evoluzioni che il Web aveva portato con sé. In particolare, il testo in questione ha ad oggetto tre tematiche: il diritto di riproduzione, quello di comunicazione e il diritto di distribuzione. Nel primo campo gli Stati membri avrebbero dovuto stabilire il diritto esclusivo di autorizzare o vietare la riproduzione diretta o indiretta, temporanea o permanente per gli autori, gli artisti interpreti o esecutori, i produttori di fonogrammi, i produttori della prima fissazione di una pellicola e per gli organismi di diffusione radiotelevisiva. Nel quadro del diritto di comunicazione, invece, gli Stati avrebbero dovuto prevedere per gli autori il diritto esclusivo di autorizzare o vietare qualsiasi comunicazione al pubblico delle loro opere. Infine, per il diritto di distribuzione, la direttiva armonizzava a favore degli autori il diritto esclusivo di autorizzare qualsiasi forma di distribuzione al pubblico dell'originale delle loro opere e delle loro copie.

A margine della disamina dei più importanti atti legislativi vigenti, è opportuno richiamare due proposte legislative attualmente all'esame delle istituzioni comunitarie:

- La proposta di regolamento in discussione al Consiglio sulla « Procura Europea » – (COM(2013)0534). Il 17 luglio 2013 la Commissione Europea ha presentato una proposta legislativa per l'istituzione di un Ufficio del Pubblico Ministero Europeo (EPPO), nel mese di settembre 2013 sono iniziati i negoziati presso il Consiglio dell'Unione per l'approvazione del testo. Il testo in questione ha l'ambizione di superare i limiti delle azioni penali degli Stati membri

attraverso la creazione di un organismo che sia in grado di perseguire con maggiore determinazione e celerità i reati contro gli interessi finanziari dell'UE. Tale organismo vedrebbe un'unica persona al vertice, il Procuratore Capo, che dirige le indagini e organizza il lavoro, affiancato da quattro Sostituti, di cui uno di essi responsabile del bilancio. Le indagini verrebbero affidate ai Delegati negli Stati membri, parte degli uffici giudiziari delle procure nazionali.

Dal punto di vista istituzionale, tale Ufficio si aggiungerebbe all'Eurojust, organo di cooperazione delle autorità giudiziarie e potrebbe costituire un alleato relevantissimo nella lotta alla contraffazione e alla pirateria commerciale;

- Il Pacchetto sicurezza prodotti (« Made in ») – che si compone di una Comunicazione generale, una proposta di Regolamento sulla vigilanza del mercato dei prodotti COM (2013) 75, un piano pluriennale sulla vigilanza del mercato dei prodotti dell'UE, una relazione sull'applicazione del regolamento (CE) 765/2008 che pone norme in materia di accreditamento e vigilanza del mercato, una proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla sicurezza dei prodotti di consumo e che abroga la direttiva 87/357/CEE del Consiglio e la direttiva 2001/95/CE (COM(2013)0078) (39).

Tale quadro ha l'ambizione di assicurare maggiore tutela ai consumatori, di adeguare la normativa e renderla maggiormente coerente in tutti i settori merceologici e garantire maggiore cooperazione tra le autorità di vigilanza degli Stati membri. La proposta di regolamento sulla sicurezza dei prodotti assume un rilievo particolare nella parte in cui introduce l'obbligo di indicare l'origine dei prodotti (« made in »). Il testo contiene 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 oltre a costituire uno strumento di controllo per il consumatore permette di migliorare la tracciabilità delle merci, e costituisce elemento imprescindibile per limitare pratiche commerciali sleali. Con il dossier in questione, infatti, si cerca di colmare un'assenza di armonizzazione a livello europeo che permetterà anche di contrastare con maggiore incisività le false indicazioni di origine sui prodotti attraverso controlli più stringenti. La proposta di regolamento – che ha ricevuto ad aprile 2014 l'approvazione del PE – vede in Consiglio la forte opposizione di alcuni Stati membri proprio sul tema dell'articolo 7, relativo al « made in ».

È auspicabile che si arrivi rapidamente ad una risoluzione della questione, in modo da proseguire sulla strada dell'approvazione definitiva del pacchetto, poiché con tale provvedimento si rafforzerebbe la fiducia dei consumatori circa la sicurezza e la trasparenza e si vedrebbe rafforzata la competitività dei prodotti europei sui mercati mondiali.

(39) <http://ec.europa.eu/consumers/consumers-safety/product-safety-legislation/product-safety-and-market-surveillance-package/docs/psmsp-act-en.pdf>

### 1.8.2 Le istituzioni.

Sulla base del quadro normativo esposto, è possibile evidenziare le istituzioni comunitarie titolari di competenze in materia di contraffazione.

#### **a) Direzione generale Taxud (Fiscalità e unione doganale) della Commissione europea.**

La Taxud è la direzione generale della Commissione europea preposta allo sviluppo e all'enforcement delle politiche doganali. Tra le proprie competenze annovera anche alcuni aspetti legati alla lotta alla contraffazione.

In particolare, nell'ambito della cooperazione con le imprese, la Dg Taxud ha creato una banca dati elettronica centrale – sul modello del sistema Falstaff già operativo nelle dogane italiane – chiamata COPIS che raccoglie tutte le informazioni relative alle domande d'intervento in cui si richiede il controllo delle autorità doganali a tutela dei DPI. La Taxud, inoltre, effettua una pubblicazione annuale delle statistiche relative alla contraffazione (l'ultimo: *Report on EU customs enforcement of intellectual property rights Results at the EU border 2013*). Infine, porta avanti un'opera di informazione dei consumatori sullo stretto legame che intercorre tra la contraffazione e la criminalità organizzata.

#### **b) OLAF (Office de Lutte Anti-Fraude).**

L'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) è una struttura investigativa indipendente nata nel 1999. È l'evoluzione dell'*Unità di coordinamento della lotta antifrode* (UCLAF) costituita nel 1988 in seno al Segretariato generale della Commissione europea. Le sue funzioni sono:

- tutelare gli interessi finanziari dell'Unione europea svolgendo indagini sulle frodi, la corruzione e ogni altra forma di attività illecita;
- individuare i fatti gravi connessi all'esercizio di attività professionali da parte dei membri e del personale delle istituzioni e degli organi dell'UE che possono condurre a procedure disciplinari o penali e svolgere indagini al riguardo;
- assistere le istituzioni dell'UE, in particolare la Commissione Europea, nell'elaborazione e nell'attuazione della legislazione e delle strategie antifrode.

Per quanto riguarda la contraffazione, l'OLAF non ha un mandato specifico sulla materia anche se, la contraffazione proveniente dall'esterno dei confini europei può essere certamente annoverata tra le frodi che arrecano un'incidenza negativa sul bilancio dell'Unione europea, soprattutto in termini di mancati introiti fiscali.

#### **c) Direzione generale affari interni della Commissione europea.**

Si occupa di contraffazione solo in quanto connessa alla lotta alla criminalità organizzata.

**d) Osservatorio europeo sulle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale.**

L'Osservatorio europeo sulle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale nasce in seguito al regolamento (UE) n. 386/2012 del Parlamento Europeo e del Consiglio. Non è, tuttavia, un'istituzione del tutto nuova.

Si tratta, infatti, di un'evoluzione dell'*Osservatorio Europeo sulla Contraffazione e la Pirateria* istituito nel 2009. La direttiva del 2012 ne ha ridefinito i compiti e ne ha attribuito la gestione all'Ufficio per l'Armonizzazione nel Mercato Interno (UAMI), un ente normalmente preposto alla registrazione di marchi e brevetti.

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.

L'Osservatorio è suddiviso in due aree: Operazioni e progetti ed Economia e statistica. La sua rete è composta da rappresentanti del settore pubblico e privato che collaborano in gruppi di lavoro.

Sebbene non abbia poteri esecutivi diretti, l'Osservatorio riunisce un'ampia gamma di parti interessate che utilizzano le proprie competenze tecniche, l'esperienza e le conoscenze per proteggere e promuovere i diritti di proprietà intellettuale e sostenere gli organismi direttamente impegnati nell'applicazione delle norme.

Gli obiettivi dell'Osservatorio vanno dalla elaborazione di informazioni e contributi per consentire alle Istituzioni dell'UE di formulare politiche di applicazione della proprietà intellettuale, alla fornitura di dati, strumenti e banche dati nel quadro della lotta contro la violazione dei diritti di PI. La *mission* dell'Osservatorio non è limitata alla gestione dei dati e delle informazioni, ma vi rientrano altresì le iniziative per aiutare le imprese – in particolare Piccole e Medie – tese alla protezione dei diritti di proprietà intellettuale e l'elaborazione delle campagne di sensibilizzazione sul valore della PI.

Ad oggi l'osservatorio ha dato i seguenti contributi:

- in collaborazione con l'Ufficio Europeo Brevetti (UEB), ha condotto il primo studio a scala UE sull'apporto all'economia europea fornito dai settori industriali basati sulla proprietà intellettuale. Il rapporto si intitola *Intellectual property rights intensive industries: contribution to economic performance and employment in the European Union Industry-Level Analysis Report* ed è stato pubblicato nel settembre 2013;

- ha avviato un programma di analisi dell'impatto della contraffazione sui settori strategici per l'economia europea. Gli studi analizzeranno i costi della contraffazione a carico dei singoli settori, in termini di perdite dirette per le imprese, di perdite per l'erario e di perdita di posti di lavoro. Il primo di questi studi riguarda il settore della cosmetica e profumeria, si intitola *Il costo economico della violazione dei diritti di proprietà intellettuale (DPI) nel settore dei prodotti cosmetici e di igiene personale: relazione su uno studio pilota* ed è stato pubblicato a marzo 2015;

- sta lavorando in collaborazione con *Europol* ed *Eurojust* (*The European Union's Judicial Cooperation Unit*) sulla 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. A questo proposito, nel 2013 è stato avviato un ciclo di seminari, che vedono la partecipazione di pubblici ministeri, agenti delle dogane e di polizia provenienti da tutti gli Stati membri. Si avvalgono della partecipazione di esperti provenienti dai settori industriali in questione, e organizzano sessioni che hanno l'obiettivo di fornire nozioni di proprietà intellettuale con *workshop* di carattere pratico, per illustrare casi reali e analizzare le migliori pratiche a livello nazionale e internazionale. Alla fine di ogni seminario si prepara un rapporto;

- in collaborazione con *Europol* sta lavorando alla stesura di un rapporto sulla contraffazione nell'UE. Il rapporto ha lo scopo di descrivere le principali caratteristiche del mercato delle merci contraffatte nell'UE, il grado di coinvolgimento delle organizzazioni criminali, il modo in cui esse operano. Il rapporto è in fase di stesura;

- ha creato una base dati (denominata *Enforcement database* o *EDB*) per rendere più facile ed immediato lo scambio d'informazioni tra le imprese titolari dei diritti di proprietà intellettuale e le autorità doganali e di polizia;

- ha lanciato una iniziativa di sensibilizzazione per i giovani sui social network.

### 1.8.3 Le azioni di contrasto.

Infine, occorre richiamare le linee d'azione europee che in vario modo riguardano la lotta della contraffazione.

- Ciclo programmatico UE per il contrasto alla criminalità 2014-2017 (40) – Il ciclo programmatico è una metodologia adottata nel 2010 dall'Unione europea (UE) per affrontare le principali minacce della criminalità che colpiscono l'UE. Tra le priorità di questo ciclo c'è 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 »;

- Il 10 dicembre 2012 il Consiglio 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;

(40) Disponibili sul sito web del Consiglio ([www.consilium.europa.eu/register/it/content/int/?typ=ADV](http://www.consilium.europa.eu/register/it/content/int/?typ=ADV)):

a. Conclusioni del Consiglio sull'elaborazione e attuazione di un ciclo programmatico dell'UE per contrastare la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità internazionale (doc. 15358/10);

b. Conclusioni del Consiglio che fissano le priorità dell'UE nella lotta alla criminalità organizzata e alle forme gravi di criminalità nel periodo 2014-2017 (doc. 12095/13);

c. Mandato dell'Empact (doc. 14518/12).

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.

• 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 sull'approccio c.d. « *follow the money* », allo scopo di privare i trasgressori su scala commerciale dei loro flussi di entrate. 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 Multimediale). (41)

#### 1.8.4 Considerazioni conclusive.

La succinta rappresentazione del quadro comunitario vigente consente sin da ora di sottolineare che, pur in presenza di una avanzata legislazione in materia di proprietà industriale e diritto d'autore, il tema della lotta alla contraffazione sia tuttora ad uno stadio iniziale e necessiti un più compiuto assetto.

Mentre, infatti, la regolamentazione sostanziale dei diritti in argomento risulta prossima ad un assetto efficace, le disposizioni in materia di contrasto al fenomeno della contraffazione risultano assai limitate e riguardano principalmente l'attività delle dogane e le iniziative dell'Osservatorio. Ciò appare particolarmente negativo per la guerra alla contraffazione, attesa soprattutto la caratteristica transnazionale di questo illecito.

Sullo sfondo resta, inoltre, la problematica del *made in*, che, pur non riguardando in senso stretto la contraffazione, appare vitale per la tutela del nostro sistema produttivo di fronte al fenomeno dell'*italian sounding*.

Su questa tematica, così come sul quadro del contrasto a livello internazionale, questa Commissione intende tornare con una specifica relazione in una fase ulteriore dei propri lavori.

(41) Sul tema del Money Transfer v. audizione del Proc. della Repubblica di Firenze Creazzo dell'11 maggio 2015, pag. 7 del Res. Stenografico e audizione del Comandante Generale della Guardia di Finanza Capolupo il 16-10-2014.

## 2. LA TUTELA PENALE PER LA LOTTA ALLA CONTRAFFAZIONE

La Commissione nel primo anno di attività ha inteso approfondire alcuni temi di carattere generale che interessano i vari settori della contraffazione, tra i quali di particolare rilevanza vi è quello dell'efficacia degli strumenti di tutela penale che l'attuale assetto normativo fornisce per contrastare il fenomeno. La Commissione ha poi condotto una serie di approfondimenti su specifici filoni produttivi e merceologici oggetto di contraffazione.

In materia penale questa relazione intende analizzare i problemi, sia di natura sostanziale che processuale, che la Commissione ha avuto modo di approfondire nel corso del primo anno di attività.

A tal fine, partendo da un ciclo di audizioni introduttive sui temi generali (42), la Commissione, dopo una comunicazione sulla tutela penale svolta dal Presidente della Commissione il 5 marzo 2015, ha successivamente condotto un approfondimento su tali temi, anche congiuntamente all'esame dei problemi interessanti i singoli settori produttivi, con l'audizione dei rappresentanti delle principali Procure della Repubblica impegnate nel contrasto alla contraffazione, dei rappresentanti delle forze dell'ordine e delle istituzioni coinvolte. (43)

Per analizzare l'efficacia della legislazione nazionale in ambito penale per la lotta alla contraffazione si ritiene necessario partire dall'approfondimento della tipologia dei beni giuridici oggetto di tutela, valutando l'offensività concreta delle fattispecie di contraffazione; di

---

(42) Sono stati auditi in questa fase: l'11-09-2104 il Ministro per lo sviluppo economico, Federica Guidi; il 17-09-2014 il Presidente di Confartigianato, Giorgio Merletti; il 25-09-2014 il Vicepresidente di Confindustria con delega per il settore della lotta alla contraffazione, Lisa Ferrarini; il 9-10-2014 il Presidente del CNA, Daniele Vaccarino; il 16-10-2014 il Comandante Generale della Guardia di Finanza, Saverio Capolupo; il 23-10-2014 il Presidente di Coldiretti Roberto Moncalvo; il 29-10-2104 il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, Maurizio Martina; il 6-11-2014 il Sottosegretario del Ministero dello sviluppo economico, Simona Vicari; il 13-11-2014 il Presidente di Agrinsieme, Mario Guidi; il 27-11-2014 il Presidente dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato (AGCM), Giovanni Pitruzzella; il 4-12-2014 il Presidente di Confcommercio nazionale, Carlo Sangalli.

(43) Sono stati auditi: il 16 febbraio 2015 il Sostituto Procuratore della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Trani, Antonio Savasta e il Sostituto Procuratore della Repubblica di Siena, Aldo Natalini; il Capo del III Reparto Operazioni del Comando Generale della Guardia di Finanza Stefano Screpanti, il Comandante del Comando Carabinieri Politiche Agricole e Alimentari Gianluca Dell'Agnello e il Direttore della Divisione II (Sicurezza Agroambientale e Agroalimentare) del Corpo Forestale dello Stato Amedeo De Franceschi; il 25 marzo 2015 il Direttore Generale dell'Agenzia delle dogane Giuseppe Peleggi; il 26 marzo 2015 il Presidente del Comitato Scientifico dell'Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare Giancarlo Caselli, il Comandante Generale dei NAS dei Carabinieri Cosimo Piccinno e il Capo del Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressioni frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF) del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali Stefano Vaccari; il 2 aprile 2015 il Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AG COM) Marcello Cardani; il 9 aprile 2015 il Sostituto Procuratore della Repubblica del Tribunale di Milano, Tiziana Siciliano; il 16 aprile 2015 il Procuratore Capo della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli Giovanni Colangelo; il 7 maggio 2015 il Sostituto Procuratore della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Siena Aldo Natalini; l'11 maggio 2015 il Procuratore Capo della Repubblica presso il Tribunale Ordinario di Firenze Giuseppe Creazzo e il Procuratore Capo f.f. della Repubblica presso il Tribunale di Prato Antonio Sangermano; l'11 giugno 2015 il Vice Direttore Generale della Pubblica Sicurezza e Direttore Centrale della Polizia Criminale del Ministero dell'Interno, Prefetto Fulvio Della Rocca; il 17 giugno 2015 il Procuratore Aggiunto Vicario della Repubblica presso il Tribunale di Roma, Michele Prestipino Giarratta e il Procuratore Aggiunto della Repubblica presso il Tribunale di Roma, Agnello Rossi.

seguito si analizzeranno le singole fattispecie incriminatrici esistenti, mettendo in luce la complessità del quadro normativo esistente, determinata anche dalla stratificazione nel tempo di norme successive, e l'assenza di una previsione specificatamente indirizzata al contrasto dei fenomeni di contraffazione organizzata in ambito non solo nazionale ma internazionale.

## **2.1 I diritti oggetto di tutela.**

**2.1.1** Con riferimento ai **diritti di carattere patrimoniale** le opere dell'ingegno umano sono classificabili in due categorie:

**a) Opere dell'ingegno creativo** (opere letterarie, organigrammi, schemi organizzativi, spettacoli teatrali e televisivi, fotografie, quadri, progetti di architettura, ecc.), tutelate dalla legislazione sul **diritto d'autore**.

Sono disciplinati dalla **legge sul diritto d'autore 22 aprile 1941, n. 633, come modificata dal D.Lgs 9 aprile 2003, n. 68 e dal D.Lgs. 16 marzo 2006, n. 140** che, agli artt. da 171 a 174-quinquies, prevede una articolata serie di fattispecie penali, strutturate e peraltro come reati sussidiari a quelli del codice penale.

**b) Diritti di proprietà industriale**, distinti in **Segni distintivi** (marchio, ditta, insegna, denominazione d'origine, ecc.), tutelati con la **registrazione**, e **Innovazioni tecniche e di design** (invenzioni, modelli industriali, varietà vegetali, ecc.), tutelati con la **brevettazione**. Entrambe le fattispecie sono disciplinate dal D.Lgs. 10 febbraio 2005, n. 30 « Codice della proprietà industriale » e tutelate penalmente dal codice penale e da leggi speciali.

Gli articoli 1 e 2 del Codice della Proprietà Industriale (CPI) individuano i diritti di proprietà industriale con la seguente tipologia:

### **Diritti oggetto di registrazione:**

- marchi;
- disegni e modelli;
- topografie dei prodotti a semiconduttori.

### **Diritti protetti, ricorrendone i presupposti di legge:**

- altri segni distintivi diversi dal marchio registrato;
- informazioni aziendali riservate;
- indicazioni geografiche;
- denominazioni di origine.

### **Diritti oggetto di brevettazione:**

- invenzioni, comprese quelle biotecnologiche;
- modelli di utilità;
- nuove varietà vegetali.

In tale ambito, a seconda che si tratti di registrazione o di brevettazione, rientrano tutti i settori merceologici, compreso anche il **settore agroalimentare**.

In particolare gli articoli 29 e 30 del CPI si riferiscono alle **indicazioni geografiche** (disciplinate prima dal Regolamento 2082/92, e poi dal Regolamento 1151/2012 che tutela l'**indicazione geografica**

**protetta (IGP)**, quando l'intero processo produttivo non deve necessariamente avvenire all'interno di un'area geografica ben definita, ma si tratta di prodotti finiti che presentano un legame geografico, in termini di qualità e/o reputazione, anche solo ad una particolare fase dell'intero ciclo produttivo) e alle **denominazioni di origine** (disciplinate prima dal Regolamento UE 2081/92, e poi dal Regolamento 1151/2012 che tutela la **denominazione di origine protetta (DOP)** per garantire i prodotti la cui qualità e intero ciclo produttivo – dalla produzione della materia prima all'ottenimento del prodotto finito – dipende in maniera essenziale od esclusiva da un ambiente geografico, con l'uso di una denominazione esclusiva in grado di identificare e distinguere il prodotto in questione dalla categoria generica di appartenenza).

Da quanto esposto emerge la considerazione che una tutela penale più omogenea di quella attualmente esistente potrebbe avere a riferimento i beni giuridici individuati dal CPI e che tale connotazione sarebbe idonea a riguardare sia i segni distintivi delle aziende che i prodotti nel settore agroalimentare.

**2.1.2** Oltre ai diritti di proprietà industriale e ai diritti d'autore c'è un terzo filone di tutela, anche penale: la **tutela del Made in Italy**.

Di esso la Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo è chiamata ad occuparsi, per espressa indicazione della **delibera istitutiva 25 settembre 2013**, ai sensi dell'articolo 1, commi 1 e 4, che attribuiscono alla Commissione anche la competenza in tema di Made in Italy e sulla produzione illegittima di merci che, senza violare direttamente marchi o modelli, ne imitano in maniera tendenziosa o confusiva l'aspetto.

Come detto nel capitolo 1 quando le produzioni italiane non sono tutelate da un marchio, e dal punto di vista giuridico **non sussiste un diritto di proprietà industriale**, può determinarsi una grave penalizzazione economica per l'industria manifatturiera nazionale, ed un inganno per i consumatori inconsapevoli, dall'impiego improprio di indicazioni che **attribuiscono un'origine italiana a prodotti** che non possono vantarla.

Di tale materia, rubricata come *Italian sounding*, di grande difficoltà da disciplinare in sede nazionale per l'interferenza del tema con il diritto comunitario, si parlerà successivamente. Qui basti accennare che va colta la tendenza del legislatore degli ultimi anni che ha inteso prevedere una tutela penale anche a difesa del Made In Italy, nelle forme che siano tecnicamente sostenibili rispetto ai parametri della legislazione comunitaria.

## **2.2 Caratteristiche della tutela penale nell'ordinamento vigente.**

Diversi sono i problemi che concernono la tutela penale in tema di contraffazione, che sono così sinteticamente riassumibili, anche sulla base dei contributi forniti dagli interlocutori della Commissione nelle citate audizioni:

- vi è innanzitutto un problema di **collocazione sistematica** delle norme nel codice penale, in quanto alcune fattispecie sono inserite nel **titolo VII Delitti contro la fede pubblica**, tra i reati di falso, e altre sono collocate nel **titolo VIII Delitti contro l'economia pubblica, l'industria**

**e il commercio**, tra i reati contro industria e commercio; (44) in realtà la contraffazione è per definizione un **fenomeno plurioffensivo**. I soggetti danneggiati sono molteplici: le aziende e le imprese titolari di diritti patrimoniali legati alle opere dell'ingegno umano (diritti d'autore per le opere creative e diritti di proprietà industriale per i segni distintivi delle aziende e dei prodotti oppure per innovazioni tecniche oggetto di brevettazione); i consumatori inconsapevoli che acquistano, anche se a prezzi vantaggiosi, prodotti di bassa qualità ma potenzialmente dannosi per la salute; il mercato e la concorrenza che devono fronteggiare un'invasione di prodotti illeciti che sottraggono fette di mercato alla produzione e allo smercio di prodotti legali, determinando una riduzione dei fatturati aziendali e del PIL nazionale; il mondo del lavoro, per la perdita di posti di lavoro, l'incentivazione ai fenomeni di lavoro nero, tema rilevante anche per i profili della sicurezza sul lavoro; lo Stato, per i mancati introiti fiscali e la salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica. Tale caratteristica deve essere considerata per quanto riguarda non solo la collocazione sistematica dei reati all'interno del codice penale, poiché l'aspetto della tutela della fede pubblica non appare oggi prioritario rispetto alla dannosità economica e sociale di tali comportamenti, ma anche perché la plurioffensività può paradossalmente risolversi nel configurare questo reato come una fattispecie « senza vittima o senza persona offesa », da cui consegue l'allocazione di minori risorse per il contrasto del fenomeno (45);

- vi è poi un problema **di armonizzazione tra le fattispecie previste dal codice penale** e quelle contenute in **leggi speciali**, sia la legge sul diritto d'autore che le leggi volte alla tutela del Made in Italy, con l'ulteriore esigenza di coordinare le fattispecie di reato con quelle di illecito amministrativo previste da tali leggi speciali;

- un altro fattore critico è dato dall'esistenza di un **numero di fattispecie** di reato in tema di contraffazione davvero considerevole, con stratificazioni che sono l'effetto di successive novellazioni legislative motivate anche dall'intento di assicurare tutela ai diversi settori merceologici ma che spesso hanno determinato incoerenze normative, con il risultato di rendere poco o nulla applicate talune fattispecie e di diminuire l'efficacia del contrasto ai fenomeni criminosi (46);

- un aspetto di particolare rilevanza è quello della stessa configurazione delle fattispecie del codice penale che, essendo state introdotte negli anni '30 si riferivano ad un contesto ove la contraffazione era un fenomeno nazionale o addirittura locale e non potevano prevedere lo sviluppo odierno legato alle filiere sovranazionali della contraffazione: di qui la mancanza **di differenziazione** efficace tra responsabilità marginali, quali quelle degli ambulanti o dei piccoli produttori su scala locale, e le responsabilità per una contraffazione svolta in modo organizzato e di derivazione internazionale, come settore di attività della criminalità organizzata;

(44) Sul punto v. considerazioni Sost. Proc. Rep. Siena dr. Natalini, Res. Sten. Pagg. 18 e segg. del 7 maggio 2015.

(45) Sul punto si veda l'audizione del Sost. Proc. Rep. Milano dr.ssa Siciliano, pagg. 3 e 12, Res. Stenografico del 9 aprile 2015.

(46) Sul punto v. considerazioni Proc. Capo Proc. Rep. Napoli, Colangelo del 16 aprile 2015, pagg. 4 e segg..

- **un'altra caratteristica che riguarda le norme esistenti è quella di un'insoddisfacente formulazione** delle fattispecie esistenti, che spesso non hanno tenuto conto delle modifiche legislative, anche di derivazione comunitaria nel frattempo intervenute per definire i beni giuridici oggetto di tutela (si pensi al Codice della Proprietà Industriale o alla legislazione del Made in Italy) che non è coordinata con le norme comunitarie;

- un trattamento sanzionatorio con limiti contenuti di pena edittale, salva l'ipotesi di cui all'articolo 474-ter; l'effettività della tutela in sede giudiziaria non è particolarmente elevata, atteso che nei ruoli delle udienze dei tribunali i reati di contraffazione sono necessariamente posposti a reati con limiti di pena edittale maggiore;

- devono essere infine considerati i presumibili effetti del recente decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28 per l'esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto, visti i limiti di pena edittale riguardanti tutte le fattispecie di reati di contraffazione, ad esclusione dell'articolo 474-ter.

Per effetto di tutti questi fattori l'efficacia degli strumenti di tutela penale, pur a fronte del costante impegno delle forze dell'ordine e della magistratura nel contrasto alla contraffazione, rischia di non essere pienamente adeguata, come emerso nel corso delle citate audizioni presso la Commissione. Per un approfondimento di questi ed altri profili si rinvia alle audizioni con gli esponenti delle Procure di Roma, Milano, Napoli, Firenze, Prato, Siena e Trani e ai relativi Resoconti stenografici disponibili nel sito internet della Commissione (47).

### **2.3 Prospettive di una nuova sistematica delle sanzioni penali in tema di contraffazione**

Uno dei problemi citati è quello della collocazione delle fattispecie in due diversi titoli (VII e VIII) del Libro II del codice penale.

L'attuale sistematica del codice penale in tema di contraffazione risale agli anni trenta, ed è stata successivamente integrata da numerose modifiche tra le quali significativa quella recata dall'articolo 15 della legge 23 luglio 2009, n. 99, che ha modificato o aggiunto gli artt. 473, 474, 474-bis, 474-ter, 474-quater, 517, 517-ter, 517-quater e 517-quinquies, mantenendo l'impostazione di fattispecie rispettivamente collocate tra i delitti contro la fede pubblica e delitti contro l'industria e il commercio.

La collocazione degli art. 473 e segg. tra i **delitti contro la fede pubblica** aveva dato luogo in passato a un rilevante problema di interpretazione giurisprudenziale, in quanto, trattandosi di reati di falso, è stata a volte ritenuta la non punibilità dei **c.d. falsi palesi**, qualora i manufatti illegittimi fossero tali da non poter indurre in inganno i consumatori.

Nell'applicazione giurisprudenziale iniziale del codice Rocco era stata ritenuta in alcuni casi la non punibilità per comportamenti che per le caratteristiche rozzamente imitative dei prodotti contraffatti commercializzati fossero non suscettibili di trarre in inganno i con-

(47) <http://www.camera.it/leg17/210 ?commissione=64>

sumatori. Al caso dei prodotti rozzamente imitati erano assimilabili le ipotesi di c.d. falso d'autore, in cui i consumatori, per effetto di esplicita dichiarazione degli stessi venditori dei prodotti, accettano consapevolmente l'acquisto di prodotti falsi, per lucrare sulle condizioni di prezzo.

La Cassazione, peraltro, ha superato da tempo questa impostazione.

È vero, peraltro, che l'offensività di questi reati non è tanto o solo la fede pubblica ma una pluralità di beni (interessi economici delle aziende, tutela della concorrenza e del consumatore, danni all'economia e all'erario, ecc.), che li contraddistinguono sostanzialmente come una branca dei reati economici, aventi carattere plurioffensivo.

Inoltre la sussistenza di reati di contraffazione collocati in due parti diverse del codice penale appare suscettibile di superamento se si fa riferimento ai beni giuridici tutelati, ossia i diritti di privativa industriale, nel cui ambito logico si collocano i segni distintivi dell'azienda e dei prodotti.

In questo senso l'attuale sistematica del codice penale è oggettivamente molto complessa e di difficile interpretazione in quanto:

- i delitti contro la fede pubblica di cui agli articolo 473 e segg. sanzionano violazioni ai diritti di proprietà industriale;

- i delitti contro l'industria e il commercio di cui agli artt. 517 e segg. sanzionano violazioni a beni giuridici eterogenei, tra cui sono ricompresi:

ancora una volta violazioni ai diritti di proprietà industriale, con fattispecie di minore gravità rispetto a quelle degli artt. 473 e segg: vendita di prodotti con segni mendaci ovvero usurpazione di titoli di proprietà industriale — fabbricazione, uso o vendita diversi dalla contraffazione;

violazioni alle opere dell'ingegno (tutelate dalla legge sul diritto d'autore);

contraffazione concernente prodotti agroalimentari (vendita e produzione). In realtà la tutela di tali prodotti si sostanzia nelle indicazioni geografiche e nelle denominazioni di origine, che sono anch'essi diritti di privativa industriale.

I medesimi beni giuridici, per effetto di tale sistematica, sono quindi contemplati da norme diverse, anche perché le fattispecie sono state moltiplicate in ragione della tipologia merceologica, pur essendo i comportamenti delittuosi e gli stessi beni giuridici in parte coincidenti.

La presenza di due sedi diverse nel codice penale ove inserire i reati contro la contraffazione ha inoltre incentivato la moltiplicazione delle fattispecie, con un processo di stratificazione nel tempo delle norme per effetto di successive novelle legislative, producendo risultati negativi rispetto all'obiettivo di accrescere l'efficacia degli strumenti a disposizione della lotta alla contraffazione.

Per operare una semplificazione in materia ed omogeneizzare la tutela **non in ragione dei settori merceologici ma dei diritti tutelati** una soluzione possibile è quella di unificare le fattispecie di contraffazione collocandole tutte nel **Titolo VIII Delitti contro l'industria e il commercio** riguardanti l'industria e il commercio e destinato a tutelare i diritti di proprietà industriale, individuando i beni tutelati **ai sensi del Codice della proprietà industriale (CPI)**.

Tale soluzione consentirebbe inoltre di **semplificare il quadro normativo**, stante la pluralità di norme esistenti e risolvere i problemi nella formulazione delle varie fattispecie che si esaminano nel punto seguente.

L'accorpamento in poche norme della pluralità di fattispecie oggi esistenti, potrebbe determinare una razionalizzazione della tutela penale nel settore e l'armonizzazione delle fattispecie previste nel codice con quelle previste da leggi speciali.

Inoltre tale intervento di razionalizzazione, secondo le linee esposte in precedenza, fornirebbe l'occasione di estendere la tutela penale nel senso sotto indicato.

**1) Individuare i beni tutelati rifacendosi alle definizioni giuridiche esistenti nelle leggi di settore (CPI, Codice del consumo e LDA), a prescindere dai settori merceologici;** rispetto alle fattispecie del c.p., come modificato dalla legge n. 99/2009, si pone un problema di raccordo con il codice della proprietà industriale per la definizione dei diritti oggetto di tutela. A fronte dell'organica disciplina normativa di carattere sostanziale contenuta nel CPI, sopra descritta, potrebbe essere preferibile, come migliore tecnica legislativa di redazione delle fattispecie penali, non riprodurre le singole fattispecie **distinguendole per diritti soggetti a brevettazione o registrazione** (articolo 473 e segg.) o per **settore produttivo** (articolo 517-*quater* riferito ai prodotti agroalimentari) — tecnica normativa che riporta nel testo della norma penale una descrizione incompleta o difforme rispetto al CPI — ma identificare la condotta sanzionata **rinviano direttamente (o riproducendo esattamente)**, per quanto attiene alla individuazione dei beni giuridici tutelati, ossia i diritti di proprietà industriale, **alla descrizione contenuta nel CPI**. Tale rinvio consentirebbe di riferire le fattispecie incriminatrici a **tutte le categorie merceologiche o settori produttivi**, salvo eventualmente differenziare le pene a seconda della gravità o del bene oggetto di contraffazione.

**2) Armonizzare le sanzioni penali**, oggi diversificate, per la tutela dei diritti di proprietà industriale e delle opere dell'ingegno, nonché le norme relative alla tutela penale del Made in Italy; in effetti, a prescindere dai settori merceologici, le tre fattispecie essenziali meritevoli di sanzione penale sono quelle della violazione dei segni distintivi (marchi e brevetti, siano essi prodotti industriali, commerciali o del settore agroalimentare, tutelati dal CPI); delle opere dell'ingegno (tutelati dalla legge sul diritto d'autore); attività illecite riferite a beni non coperti da segni distintivi registrati, ma da etichettatura attestante la provenienza e il legame con il territorio (Made In).

3) Creare un **doppio binario** nella tutela penale contro la contraffazione, differenziando nettamente, anche alla luce degli effetti del **decreto legislativo 16 marzo 2015 n. 28**, le ipotesi di **contraffazione meno grave**, in quanto **episodica e locale**, o **legata a fenomeni di marginalità sociale** (es. ambulante di merce di valore minimo e senza alcun legame strutturato con le reti di distribuzione nazionale o internazionale), da quella **ben più rilevante in termini economici e di pericolosità sociale** in quanto condotta su **base sistematica, organizzata**, anche se non associativa, **o avente effetti nocivi di particolare gravità**, in quanto **lesiva di beni giuridici primari e di rilevanza costituzionale**, quali la salute dei consumatori o la sicurezza del lavoro, ovvero, infine, che rivestano **particolare gravità economica**, secondo criteri oggettivi (fatturato illegale prodotto nell'ambito dell'impresa illegale o criminale; entità dell'evasione fiscale accertata o presunta, ecc.).

Per la **contraffazione di particolare gravità** la fattispecie di cui all'art. 474-ter, oggi prevista come **aggravante speciale**, e che potrebbe essere trasformata in fattispecie di **reato autonomo** per le forme di contraffazione organizzata e sistemica, come si svilupperà in seguito, prevede già attualmente una **pena edittale al di sopra del limite dei 5 anni**.

4) Per completare il quadro normativo, nel senso di attribuire maggiore attenzione a tale ipotesi di contraffazione sistematica o organizzata, e consentire alla magistratura di disporre in tal caso di **adeguati strumenti di indagine, nonché di strumenti di prevenzione**, nonché di superare il problema della frammentazione delle indagini tra una pluralità di procure «circondariali», andrebbe valutato il ricorso anche in tale caso all'attribuzione della competenza **alle Procure distrettuali** e l'applicabilità delle misure di prevenzione e dei poteri di indagine patrimoniale, già presenti nell'ordinamento per il solo caso di associazione a delinquere finalizzata alla commissione dei reati ex artt. 473 e 474 c.p.

Il legislatore con la novella del 2009 (48) ha infatti attribuito alle Direzioni distrettuali antimafia (D.D.A.) la competenza alle indagini per tali fattispecie di reato. Su questo tema controverso la Commissione ha acquisito significativi contributi in sede di audizione dei rappresentanti delle Procure, che hanno sottolineato la necessità di rivedere tale normativa, nel senso di attribuire invece la competenza alle Procure distrettuali e su cui si rinvia ai successivi punti 2.11 e 3.2. Qui interessa ricordare che il tema della competenza giurisdizionale esula dalle competenze della Commissione d'inchiesta e che la finalità che si intende perseguire è quello di consentire alla magistratura e alle forze dell'ordine di disporre dei rilevanti poteri di indagine e delle misure di prevenzione patrimoniali che appaiono necessarie per combattere le filiere internazionali legate alla criminalità organizzata coinvolte nella produzione e commercio di merce contraffatta.

(48) articolo 15, comma 4, della legge 23 luglio 2009, n. 99 che ha modificato il comma 3-bis dell'articolo 51 c.p.p., a sua volta richiamato, quanto al profilo della competenza giurisdizionale, dall'attuale articolo 102 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 «Codice delle leggi antimafia».

5) Per le fattispecie di **contraffazione meno grave**, ferma restando la percorribilità della strada di strutturare le violazioni come illeciti amministrativi, potrebbero essere introdotte efficaci sanzioni amministrative a carattere interdittivo (confisca amministrativa della merce; chiusura degli esercizi commerciali o produttivi o sospensione o revoca delle licenze) che appaiono più idonee a combattere lo smercio al dettaglio e meno inflattive rispetto ai procedimenti penali.

Nei punti che seguono si illustrano le caratteristiche delle attuali fattispecie esistenti sia nel codice penale che nella legge sul diritto d'autore che nelle leggi speciali, e, a seguire, gli effetti derivanti dal **decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28**, in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto.

#### **2.4 I delitti contro la fede pubblica del C.P. (artt. 473, 474, 474-bis, 474-ter, 474-quater, e 475)**

Un tema da approfondire è quello della formulazione delle attuali fattispecie previste dal codice penale, la cui molteplicità e la complessità intrinseca delle norme suscitano numerosi problemi interpretativi e la disapplicazione sostanziale di alcune norme.

Ciò è dovuto alla stratificazione di norme succedutesi nel tempo, spesso reiterata, e alla scelta effettuata di differenziare le fattispecie per settori merceologici e non avendo per riferimento i beni giuridici oggetto di tutela.

Sei sono gli articoli riguardanti la contraffazione relativi ai segni distintivi della proprietà industriale in una sezione del codice penale dedicata alla repressione delle falsità, categoria ampia che comprende ipotesi eterogenee quali la falsità in valori mobiliari (monete, carte di credito, bolli), la falsità in atti e le falsità personali.

Per la contraffazione delle monete e dei titoli mobiliari, tema rilevante, si rinvia ad un successivo approfondimento da parte della Commissione.

L'**articolo 473 c.p.** sanziona la **contraffazione, alterazione o l'uso di marchi o di segni distintivi registrati di prodotti industriali (c. 1) o di brevetti, disegni o modelli industriali registrati (c. 2)**; l'**articolo 474 c.p.** sanziona, come reato sussidiario rispetto all'articolo 473, l'**introduzione** nello Stato di **prodotti industriali con marchi o segni distintivi contraffatti o alterati** (comma 1) ovvero la **detenzione per la vendita, la messa in vendita o in circolazione** (comma 2) di tali prodotti. Non è qui prevista la fattispecie dell'uso.

L'**articolo 474-ter c.p.** prevede l'aggravante per l'ipotesi di reati di contraffazione svolti, al di fuori delle ipotesi di reato di associazione a delinquere finalizzata a compiere tali attività, **in modo sistematico o attraverso mezzi o attività organizzate**.

Circa i problemi concernenti gli articoli 473 e 474 si segnala che:

- La formulazione dell'articolo 473, c. 1 equivale sostanzialmente a quella dell'articolo 517-*quater* relativa alla contraffazione o alterazione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei

prodotti agroalimentari. Richiamando quanto detto circa la possibilità di individuare i diritti con riferimento al CPI, che contempla tra i diritti tutelati anche le indicazioni e le denominazioni, una formulazione della norma con riferimento alla contraffazione di tutti i prodotti tutelati « ai sensi dell'articolo 1 del Codice della Proprietà Industriale (CPI) » consentirebbe di unificare le due norme.

- Poiché i due commi dell'articolo 473 c.p. riproducono fattispecie simili, il primo riferendosi ai segni distintivi registrati ed il secondo ai brevetti e ai modelli industriali, i due commi potrebbero essere unificati facendo riferimento alla « **contraffazione ed uso dei titoli di proprietà industriale registrati o brevettati** ».

- Nell'articolo 474, con evidente asimmetria, manca una sanzione per i comportamenti di introduzione o detenzione riferiti a prodotti **oggetto di brevetto**. La sanzione ex articolo 474, per comportamenti meno gravi (introduzione o detenzione) è in modo incongruo superiore a quello ex articolo 473 (produzione ed uso).

La fattispecie di maggiore applicazione potenziale è quella della **contraffazione sistematica o organizzata, ex articolo 474-ter**, configurata come circostanza aggravante ad effetto speciale, in quanto prevede una pena da 2 anni a 6 anni oltre alla multa da 5.000 a 50.000 euro. (49)

Tale ipotesi è applicabile ai casi di maggiore pericolosità, in uno scenario ove i legami internazionali e con la criminalità organizzata, che riforniscono di merce contraffatta i distributori, sono ormai la regola e rivestono un elevato grado di pericolosità.

È su tale fattispecie che si potrebbe operare per sviluppare il **criterio del doppio binario** tra contraffazione episodica e contraffazione ad elevata pericolosità.

Il doppio binario in tema di reati di contraffazione in effetti è **già esistente**.

Alla fattispecie di cui all'articolo 474-ter, infatti, a differenza di tutte le altre fattispecie di reati di contraffazione, non è applicabile **la causa di non punibilità per tenuità del fatto di cui al citato decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28**, stanti i limiti edittali di pena da 2 a 6 anni per le ipotesi aggravate riferite all'articolo 473 e 474, primo comma e la previsione dell'esclusione dall'ambito di applicazione della norma per le circostanze ad effetto speciale.

Si ricorda poi, sul piano processuale, che nel caso di associazione a delinquere finalizzata alla commissione dei reati ex articolo 473 e 474 (che non è il caso dell'articolo 474-ter che infatti si applica al di fuori del caso di associazione a delinquere) sono applicabili sia le **misure di prevenzione** che le **indagini patrimoniali « antimafia »** previste dall'articolo 4, comma 1, lett. *b*) del Codice delle leggi antimafia, essendo attualmente prevista la **competenza delle D.D.A. nell'ambito delle procure distrettuali**, ex articolo 51, comma 3-*bis* c.p.p., a sua volta richiamato dall'articolo 102 del citato Codice. La questione della competenza delle D.D.A. in materia stata oggetto di

(49) Circa i problemi applicativi di tale norma v. audizione del Procuratore capo della Rep. di Prato f.f. Sangermano dell'11 maggio 2015, pagg. 26 e segg. del Res. Stenografico.

rilievi in sede di audizioni in Commissione. Sul punto si rinvia a successivi punti 2.11 e 3.2. Qui preme rilevare che un'eventuale **estensione di tali poteri anche al caso in cui ricorra la fattispecie di cui all'articolo 474-ter**, anche qualora la competenza sia assegnata alle **Procure distrettuali**, anticipando in questa sede la considerazione di cui al successivo punto 2.11, circa l'opportunità di trasformare tale fattispecie **in reato autonomo** per la contraffazione sistematica ed organizzata, potrebbe consentire di realizzare una chiara differenziazione tra contraffazione ad elevata pericolosità e contraffazione episodica.

In tale ottica andrebbe valutata la riformulazione della norma integrando le ipotesi di aggravanti oggi indicate nell'articolo 474-ter (sistematicità ed organizzazione) con **altre ipotesi di grave nocività** sociale consistenti nella lesione, attraverso i comportamenti contraffattivi, **non solo degli interessi economici delle aziende parte offesa del reato, ma anche di beni giuridici primari e di rilevanza costituzionale** diversi, quali la salute dei consumatori o la sicurezza del lavoro, ovvero, la particolare dannosità economica dei comportamenti, da definire secondo criteri oggettivi (numero delle violazioni in caso di reiterazione dei comportamenti; fatturato illegale prodotto; entità dell'evasione fiscale accertata o presunta, ecc.).

## **2.5 I delitti contro l'industria e il commercio del C.P. (artt. 514, 517, 517-bis, 517-ter, 517-quater, 517-quinquies e 518)**

Il titolo VIII del Libro II del codice penale concerne i delitti contro l'industria e il commercio. In tema di contraffazione vi è una pluralità di norme introdotte con successive novelle legislative, secondo il criterio di specificare i settori merceologici oggetto dei fenomeni illeciti, pur essendo le fattispecie delittuose sostanzialmente analoghe a quelle di cui agli artt. 473 e 474.

In questa sede ci si sofferma particolarmente sulle fattispecie di cui gli artt. 517 e successivi, specificamente riferibili a fattispecie di contraffazione.

Si prescinde dall'art. 514, che sanziona le frodi contro le industrie nazionali, con la messa in vendita o in circolazione di prodotti industriali con nomi, marchi o segni distintivi, che appare una norma desueta legata al concetto di interesse economico nazionale proprio del periodo di approvazione del codice Rocco e che potrebbe essere abrogata.

La norma originariamente prevista in tema di contraffazione in questa sezione del codice è quella dell'**articolo 517**, che punisce con la reclusione fino a due anni e la multa fino a 20.000 euro la vendita di prodotti industriali con **segni mendaci**.

Rispetto alla tutela assicurata dagli articolo 473 e 474 tale norma si riferisce all'ipotesi di **marchi e altri segni distintivi anche non registrati**, ed è stata resa applicabile alla **tutela del Made In Italy** in forza di riferimenti normativi successivi. All'articolo 517 c.p. fanno infatti riferimento **l'articolo 4, comma 49 della legge 24 dicembre 2003, n. 350** (legge finanziaria 2004) e **l'articolo 16, comma 4, del decreto-legge n. 135/2009-L. n. 166/2009** in tema di **tutela del made**

**in Italy**, sul quale si rinvia al punto 2.8. **L'articolo 517-bis** prevede un'aggravante se i fatti sono riferiti ad alimenti o bevande con denominazione di origine o specificità protette.

**L'articolo 517-ter** sanziona, in via sussidiaria rispetto agli artt. 473 e 474, la **fabbricazione e l'uso industriale** di beni realizzati usurpando un titolo di proprietà industriale o in violazione dello stesso, ovvero la condotta di chi, al fine di trarne profitto, introduce nel territorio dello Stato, detiene per la vendita, pone in vendita con offerta diretta ai consumatori o mette comunque in circolazione tali beni. Si tratta di una fattispecie riconducibile alla fattispecie commerciale **dell'imitazione servile di un prodotto** e più in generale all'utilizzo improprio di beni tutelati dai diritti di proprietà industriale, senza contraffazione dei segni distintivi. Non si tratta quindi contraffazione di segni distintivi ma dell'usurpazione dei titoli di proprietà industriale sotto forma di abuso di marchi legittimi ovvero di imitazione per confusione o imitazione servile. È un tema riconducibile anche al fenomeno rilevante ed estremamente dannoso del **c.d. Italian sounding**, ovvero della realizzazione di prodotti ad imitazione sostanziale di merci italiane, senza tuttavia contraffazione di segni distintivi dell'azienda o dei beni, ma con imitazione servile o per confusione delle merci.

**L'articolo 517-quater** riguarda la **contraffazione o alterazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari**, ovvero, al fine di trarne profitto, l'introduzione in Italia, la detenzione per la vendita o la messa in vendita con offerta diretta ai consumatori o l'immissione in circolazione. Si tratta in realtà di una norma analoga nella fattispecie a quella dell'articolo 473 ma riferita al settore merceologico dei prodotti agroalimentari.

Sul **punto** valgono le considerazioni fatte con riferimento ai delitti contro la fede pubblica e sulla possibilità di razionalizzare il quadro normativo.

**Infatti:**

A. **L'articolo 517** potrebbe essere più chiaramente distinto rispetto alle fattispecie di cui agli artt. 473 e 474, riformulandola come riferita espressamente non ai segni distintivi ma al falso «*Made in Italy*», all'*italian sounding* ed alle altre forme di imitazione servile, risolvendo tra l'altro il difficile quadro normativo marcato dalle leggi speciali in materia.

B. La formulazione dell'articolo **517-ter** appare di difficile lettura. Le fattispecie di imitazione servile, se di questo si tratta, potrebbero essere facilmente unificate con quelle di cui all'articolo 517.

C. **L'articolo 517-quater**, per effetto di stratificazioni di norme, risulta già previsto come aggravante per effetto dell'articolo 517-*bis* che si riferisce a fatti concernenti alimenti o bevande; di fatto, si tratta della medesima fattispecie di cui agli artt. 473 e 474, dal momento che tra i segni distintivi oggetto di tutela da parte del CPI vi sono anche le denominazioni d'origine e le indicazioni geografiche riferite ai prodotti agroalimentari. L'esigenza di tutela di tali prodotti, come detto in precedenza, potrebbe esser soddisfatta formulando l'articolo

473, spostato tra i delitti del Titolo VIII, come riferito a tutti i diritti tutelati dal CPI. In tutti questi casi lo **spostamento** degli articolo 473 e segg. nel capo II del Titolo VIII potrebbe contribuire a semplificare e chiarire la materia, rendendo più efficace la tutela penale.

**Un'ulteriore** riflessione andrà condotta nel prosieguo dei lavori della Commissione sul tema delle frodi in commercio, di cui agli artt. 515 e segg. c.p., che riguardano al di fuori del profilo delle contraffazioni il settore della commercializzazione di prodotti agroalimentari non genuini, di cui nel corso di audizioni in Commissione è stata osservata la non adeguata corrispondenza alla necessità di punire frodi condotte in modo sistematico e organizzato.

## 2.6 La legge sul diritto d'autore

La **tutela** penale in tema di diritto d'autore è disciplinata dalla **legge 22 aprile 1941, n. 633** (LDA) e successive modifiche, essenzialmente **il D.Lgs. 9 aprile 2003, n. 68** e il **D.Lgs. 16 marzo 2006, n. 140**.

Il diritto d'autore è l'insieme dei diritti patrimoniali e morali relativi alle opere dell'ingegno di carattere creativo in letteratura, musica, arti figurative, architettura, teatro e cinematografia, programmi per elaboratore (ai sensi della Convenzione di Berna sulla protezione delle opere letterarie ed artistiche di cui alla legge 20 giugno 1978, n. 399), e banche dati che costituiscano una creazione intellettuale dell'autore.

**2.6.1** Il fenomeno della pirateria delle opere dell'ingegno lede il diritto di utilizzazione economica dell'opera (articolo 13 e segg.) che dura per tutta la vita dell'autore e fino a 70 anni dalla sua morte (articolo 25). Rientrano in tale diritto la riproduzione, l'esecuzione, rappresentazione, recitazione o lettura pubblica dell'opera, la diffusione al pubblico, il noleggio, la distribuzione e l'elaborazione.

In tema di pirateria digitale e informatica, la cui rilevanza appare crescente rispetto alla fenomenologia economica del mondo odierno, i fenomeni sono diversi:

a) per **pirateria domestica** si intende la duplicazione e l'uso domestico di programmi, musica o video in ambito domestico, tramite masterizzazione e divulgazione del materiale ad una cerchia ristretta di persone, per lo più di ambito familiare o assimilabile. Le normative nazionali dei Paesi U.E. che hanno recepito la normativa comunitaria, non sono omogenee, perché in alcuni casi è stata stabilita la liceità della copia personale, ed in altri casi l'illiceità di clausole della licenza d'uso eventualmente in contrasto con tale pratica.

b) per **underlicensing** si intende la violazione delle condizioni di licenza, installando software in un numero maggiore di copie rispetto a quante consentite nella licenza stessa (frequente nelle aziende o in organizzazioni che richiedono l'utilizzo di più computer); **l'hard disk loading** è la prassi nella quale aziende addette alla vendita di computer installano software piratati su tali PC per allettare gli acquirenti;

c) per **pirateria tramite internet** si intende la vendita o messa a disposizione gratuita di programmi non originali di cui è possibile il *download* da parte dell'utente senza averne titolo, in forme diverse: siti web che consentono lo scambio libero e gratuito di software attraverso download e upload, reti *peer to peer* per scaricare programmi in violazione del copyright, aste on-line che offrono software a basso prezzo, ecc.

d) per **contraffazione del software** si intende la produzione e vendita di copie illecite dei prodotti, a volte imitandone confezionamento e packaging degli originali (confezioni, manuali, contratti di licenze, etc).

**2.6.2** Ai sensi dell'articolo 173 LDA la **tutela penale** si applica qualora il fatto non rientri in una delle ipotesi di reato più grave già previste dal codice penale.

In **particolare** l'articolo 517 c.p. sanziona la vendita o la messa in circolazione di opere dell'ingegno con segni mendaci, ossia con nomi, marchi o segni distintivi atti ad ingannare il compratore sull'origine, provenienza o qualità, con la reclusione sino a due anni e la multa sino a 20.000 euro.

a) L'articolo 171 LDA sanziona (multa da lire 100.000 a lire 4.000.000) chi, senza averne diritto, a qualsiasi scopo e in qualsiasi forma **riproduce, diffonde, vende o mette in vendita o in commercio** un'opera altrui, o introduce e mette in circolazione esemplari prodotti all'estero in violazione della legge italiana, ovvero immette in un sistema di reti telematiche un'opera dell'ingegno protetta, o parte di essa.

b) L'articolo 171-bis, punisce (reclusione da 6 mesi a 3 anni e multa da 5 a 30 milioni di lire) chi **per trarne profitto duplica programmi per elaboratore**, ovvero svolge attività di importazione, distribuzione, vendita, detenzione a scopo commerciale o imprenditoriale o concessione in locazione di programmi su supporti senza marchio SIAE; ovvero chi **rimuove arbitrariamente o elude** i dispositivi di protezione di un programma per elaboratori (la reclusione non è inferiore nel minimo a due anni e la multa a lire 30 milioni se il fatto è di rilevante gravità).

c) L'articolo 171-ter, comma 1, punisce (reclusione da 6 mesi a 3 anni e multa da 5 a 30 milioni di lire) chi **a fini di lucro e per uso non personale** duplica o svolge attività analoghe a quella di cui al punto precedente, **opere dell'ingegno nel settore audio-visivo**.

d) l'articolo 171-ter, comma 2, è la fattispecie **di maggiore applicazione pratica in sede processuale**, e sanziona con la reclusione da 1 a 4 anni e la multa da 5 a 30 milioni di lire le fattispecie di maggiore gravità legati alla pirateria in forma imprenditoriale:

- riproduzione, duplicazione, vendita, messa in commercio o importazione abusiva, **di oltre 50 copie o esemplari di opere tutelate dal diritto d'autore** (lett. a));

- **immissione di opere in reti elettroniche per la comunicazione al pubblico, a fini di lucro** (lett. *a-bis*);
- **esercizio in forma imprenditoriale delle ipotesi di cui sopra** (lett. *b*);
- **promozione o organizzazione di tali attività** (lett. *c*).

**2.6.3** Nella LDA particolare attenzione è data alle **sanzioni accessorie**, che sono applicate in caso di condanna:

- **pubblicazione della sentenza;**
- **interdizione dall'attività industriale o commerciale** (articolo 30 c.p.);
- **interdizione temporanea dagli uffici direttivi delle persone giuridiche** (articolo 32-*bis* c.p.).

Inoltre per tali reati l'articolo 171-*sexies* consente all'autorità giudiziaria di ordinare la **distruzione** del materiale sequestrato di difficile custodia, e prevede la **confisca obbligatoria** degli strumenti e dei materiali serviti o destinati a commettere i reati, nonché delle videocassette e degli altri supporti multimediali o informatici abusivi o non provvisti di contrassegno SIAE, anche se i beni appartengono ad un terzo, nel cui interesse abbia agito uno dei partecipanti al reato.

**2.6.4** Accanto alla tutela penale sono previste anche **sanzioni amministrative cumulative a quelle penali, modulate a seconda della gravità dei fatti**:

*a)* l'articolo 174-*bis* prevede l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria pari al doppio del prezzo di mercato dell'opera o del supporto oggetto della violazione, in misura comunque non inferiore a euro 103,00, per ogni violazione e per ogni esemplare abusivamente duplicato o riprodotto. Vi è un indubbio concorso esistente tra le violazioni di cui ai citati articoli 171-*bis* (reato) e 174-*bis* (Illecito amministrativo). Va ricordato al proposito il tema del doppio giudizio penale e amministrativo rispetto al principio del *ne bis in idem*, trattato nella sentenza 4 marzo 2014 della Corte EDU, Sezione II (ricorsi Grande Stevens e altri c. Italia – n. 18640/10 e altri), che ha condannato l'Italia per violazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 7 (5) alla Convenzione, che stabilisce il diritto a non essere giudicati due volte per lo stesso reato.

*b)* Per quanto riguarda l'uso o la duplicazione abusiva di opere o materiali protetti, o l'acquisto o il noleggio di supporti audio o video, informatici o multimediali non conformi, o di attrezzature o prodotti atti ad eludere misure di protezione tecnologiche l'articolo 174-*ter*, se il fatto non concorre con i reati suindicati, prevede la **sanzione amministrativa pecuniaria** di euro 154 e le **sanzioni accessorie della confisca** del materiale e della **pubblicazione del provvedimento su un giornale** quotidiano a diffusione nazionale, la confisca del materiale. In caso di recidiva o di fatto grave per la quantità delle violazioni o

delle copie acquistate o noleggiate la sanzione pecuniaria è sino ad euro 1032,00, la confisca riguarda anche gli strumenti, la pubblicazione del provvedimento avviene su due quotidiani e in caso di attività imprenditoriale, la sanzione della **revoca della concessione o dell'autorizzazione di diffusione radiotelevisiva o dell'autorizzazione per l'esercizio dell'attività produttiva o commerciale**.

Il quadro normativo, fermo restando la validità del complesso, può essere oggetto di approfondimento per migliorare i testi vigenti, anch'essi interessati da fenomeni di stratificazione di norme e di non sufficiente chiarezza delle fattispecie; la scelta di avvalersi di misure accessorie ritenute efficaci oltre alle tradizionali pene detentive e pecuniarie, particolarmente, qualora fossero rivolte, all'interdizione o sospensione dell'uso dei mezzi di comunicazione telematica o via *web*, apparirebbe in linea con l'evoluzione del settore, ove la smaterializzazione dei supporti e la conseguente digitalizzazione spinge inevitabilmente al trasferimento dei fenomeni contraffattivi verso il *web*.

## 2.7 I reati previsti da leggi speciali

Continuando l'esame delle fattispecie di reato devono essere ricordate le normative speciali più rilevanti in materia: quelle relative alla tutela del **Made in Italy**, su cui si rimanda al punto 2.8, e la **legge 14 gennaio 2013, n. 9 « Norme sulla qualità e la trasparenza della filiera degli oli di oliva vergini »**.

Si tratta di un quadro normativo che sollecita una riflessione sulla coerenza complessiva dell'impianto normativo penale in tema di contraffazione e circa l'efficacia degli strumenti a disposizione delle magistratura e delle forze dell'ordine.

**2.7.1** L'importante **legge 14 gennaio 2013, n. 9 « Norme sulla qualità e la trasparenza della filiera degli oli di oliva vergini »** fa riferimento non alla definizione di Made in Italy, che ha posto problemi di compatibilità con il diritto comunitario, ma al criterio delle pratiche commerciali ingannevoli, previste dal D.Lgs. 6 settembre 2005, n. 206 Codice del consumo (artt. da 21 a 23). L'articolo 4 del D. Lgs. definisce come pratica ingannevole:

- la presenza di indicazioni che, anche attraverso diciture, immagini e simboli grafici, evocano una specifica zona geografica di origine degli oli vergini di oliva non corrispondente alla effettiva origine territoriale delle olive;
- l'omissione di indicazioni rilevanti circa la zona geografica di origine degli oli di oliva vergini, tale da ingenerare la convinzione che le olive utilizzate siano di provenienza territoriale diversa da quella effettiva;
- l'attribuzione di valutazioni organolettiche agli oli di oliva diversi dagli oli extravergini in violazione delle norme comunitarie in materia.

Tali fattispecie non si riferiscono quindi alla contraffazione ma più ad ipotesi di *Italian sounding*.

La legge aggiunge un ventaglio di sanzioni penali al quadro normativo esistente, e nell'articolo 517-*quater* c.p. sanziona la contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari.

**L'articolo 6** introduce un comma 49-*quater* all'articolo 4 delle legge n. 350/2003 in tema di *Made in Italy*, prevedendo:

- la punibilità **a titolo di reato**, sanzionato ai sensi **dell'articolo 517 c.p.** dell'ipotesi di fallace indicazione nell'uso del marchio già prevista come illecito solo amministrativo dal comma 49-*bis*, quando la fallace indicazione abbia per oggetto oli di oliva vergini;
- la confisca amministrativa del prodotto o della merce;
- un rinvio all'articolo 16, comma 4, del decreto-legge n. 135/2009 – L. 166/2009 che prevede il reato **dell'uso di indicazioni di vendita che presentino il prodotto come interamente realizzato in Italia**, quali « **100 per cento made in Italy** », « **100 per cento Italia** », « **tutto italiano** », punito con le pene previste dall'articolo 517 c.p., **aumentate di un terzo**.

La legge **prevede** altre incisive tutele accessorie:

- L'applicazione della responsabilità penale delle persone giuridiche di cui al D.Lgs. n. 231/2001, a carico degli amministratori degli enti che operano nell'ambito della filiera degli oli vergini di oliva (articolo 12) nel caso si realizzino reati di contraffazione;

- **la sanzione accessoria**, nel caso di condanna per il delitto di contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari (articolo 517-*quater* c.p.) concernente l'olio di oliva vergine, della **pubblicazione della sentenza** a spese del condannato su almeno due quotidiani a diffusione nazionale e del divieto per cinque anni di porre in essere qualsiasi condotta, comunicazione commerciale e attività pubblicitaria, anche per interposta persona, **per la promozione di oli di oliva vergini** (articolo 13, comma 2);

- la **confisca** del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza o di cui per interposta persona fisica o giuridica, risulti essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato rispetto al proprio reddito dichiarato o alla propria attività economica (articolo 14);

- il **divieto di ottenere iscrizioni o provvedimenti comunque denominati, a contenuto autorizzatorio, concessorio o abilitativo, per lo svolgimento di attività imprenditoriali**;

- il **divieto di accesso a contributi o altri finanziamenti** da parte dello Stato, enti pubblici o dell'Unione europea, per lo svolgimento di attività imprenditoriali (articolo 15).

Questa legge è stata oggetto di contenzioso con l'UE, tanto che essa è stata oggetto di recente modifica con l'articolo 18 della **Legge europea 2013-bis** (A.S. 1533, per rispondere ai rilievi formulati dalla Commissione europea nell'ambito della procedura EU Pilot n. 4632/13/AGRI).

**2.7.2** Sempre nel settore agroalimentare è prevista una tutela sanzionatoria amministrativa, che si aggiunge alle fattispecie di reato già descritte (articolo 517-*quater* c.p) dall'**articolo 1 del D.Lgs. 19 novembre 2004, n. 297**, che disciplina le sanzioni amministrative pecuniarie riferite alle violazioni delle norme sulla protezione della indicazione geografica e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli ed alimentari, di cui al Regolamento UE 2081/92 (mancato assoggettamento al controllo della struttura di controllo; mancato ottenimento della certificazione di conformità; accertata violazione della disciplina di produzione, ecc.).

## **2.8 La tutela del Made in Italy**

La difficoltà di assicurare tutela al *Made In Italy* nasce dal fatto che la normativa del « *Made In* » rientra nel divieto alle restrizioni alla libera circolazione delle merci, **materia comunitaria**.

La vicenda è all'attualità del dibattito nel Parlamento europeo, che nella scorsa legislatura, il 15 aprile 2014, ha adottato una proposta di direttiva dell'Unione europea per l'introduzione delle **etichettature « *Made In* » sui prodotti non alimentari** venduti sul mercato comunitario, introducendo più severe sanzioni per le imprese che non rispettano le norme di sicurezza e vendono prodotti potenzialmente pericolosi per i consumatori.

L'approvazione della direttiva comporterebbe per gli Stati membri l'adozione di un sistema di etichettatura obbligatoria dei prodotti, allo scopo di assicurare la tracciabilità dei prodotti stessi attraverso l'indicazione del Paese di origine e dei luoghi in cui avvengono le successive fasi di lavorazione, garantendo in tal modo in modo molto più efficace le imprese e i consumatori. Ma l'iter di approvazione della direttiva si è arrestata in Consiglio, per l'opposizione della Germania e di Paesi del Nord Europa contrari all'introduzione di tale normativa.

Stante la prevalenza delle norme comunitarie sul diritto nazionale e la conseguente disapplicazione in sede giurisdizionale di norme italiane contrastanti con le normative UE, ogni norma nazionale che possa avere ad effetto l'introduzione di restrizioni quantitative vietate dall'articolo 28 (30) Trattato C.E. è suscettibile di essere esaminata in sede comunitaria per un eventuale contrasto con tale fonte sovraordinata.

Tale principio va attentamente considerato ed è alla base delle difficoltà che hanno incontrato i tentativi in sede nazionale di disciplinare in senso restrittivo la materia della tracciabilità e delle etichettature, con l'apertura di procedure d'infrazione da parte della Commissione europea.

L'Italia con la **legge 8 aprile 2010, n. 55 Disposizioni concernenti la commercializzazione di prodotti tessili, della pelletteria e calza-**

*turieri*, infatti, aveva istituito, su base unilaterale rispetto alla normativa comunitaria, un sistema di etichettatura per tutti i prodotti dei settori tessile, delle pelletterie e delle calzature con obbligo di indicazione dell'origine geografica della merce e la facoltà per l'imprenditore di utilizzare la dicitura "Made in Italy" se almeno due delle fasi di lavorazione fossero state svolte in Italia. Tale legge è però risultata inapplicabile.

L'**etichettatura obbligatoria** riguardava i prodotti finiti e intermedi, intendendosi per tali quelli che sono destinati alla vendita, nei settori tessile, della pelletteria e calzaturiero, per evidenziare il luogo di origine di ciascuna fase di lavorazione e assicurare la tracciabilità dei prodotti stessi. L'etichetta doveva contenere sinteticamente informazioni sulla conformità dei processi di lavorazione alle norme vigenti in materia di lavoro, garantendo il rispetto delle convenzioni OIL lungo tutta la catena di fornitura, una certificazione di igiene e di sicurezza dei prodotti, l'esclusione dell'impiego di minori nella produzione, il rispetto della normativa europea e ed internazionale in materia ambientale.

L'impiego dell'indicazione « Made in Italy » era riservata solo per i prodotti finiti per i quali le fasi di lavorazione avessero avuto luogo prevalentemente in Italia, se almeno due delle fasi di lavorazione per ciascun settore fossero state eseguite nel territorio italiano e se per le rimanenti fasi fosse verificabile la tracciabilità. In caso di non apponibilità dell'indicazione « Made in Italy », restava salvo l'obbligo di etichettatura con l'indicazione dello Stato di provenienza, nel rispetto della normativa comunitaria.

L'articolo 2 demandava a norme di attuazione, previa **notifica ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998**, le caratteristiche del sistema di etichettatura obbligatoria e di impiego dell'indicazione « Made in Italy ».

Per le **violazioni l'articolo 3** prevedeva, salvo che il fatto costituisse reato, la **sanzione amministrativa pecuniaria** da 10.000 a 50.000 euro, aumentata sino a due terzi per i casi di maggiore gravità, più il sequestro e la confisca delle merci. Per le imprese la sanzione amministrativa pecuniaria era da 30.000 a 70.000 euro, salvo aumento sino a due terzi per i casi di maggiore gravità e la sospensione dell'attività per un periodo da un mese a un anno; in caso di reiterazione della violazione si prevedeva la sospensione dell'attività per un periodo da un mese a un anno. La legge introduceva tuttavia una **ipotesi di reato** (alquanto indeterminata) nel caso di violazioni reiterate, con la reclusione da uno a tre anni e da tre a sette anni in caso di violazioni commesse attraverso attività organizzate.

Tale legge, i cui effetti sarebbero dovuti entrare in vigore il 1° ottobre 2010, a seguito della notifica del testo alla Commissione Europea, è stata **oggetto (nota della Direzione Generale Commissione UE Impresa e Industria n. 518763 del 28 luglio 2010) di parere contrario circa la sua compatibilità con il diritto comunitario**, per le restrizioni che avrebbe potuto causare alla concorrenza ed alla libera circolazione delle merci sul territorio europeo.

L'Agenzia **delle Dogane e dei Monopoli**, con nota n. 119919/RU del **22 settembre 2010**, ha precisato di non considerare applicabili nello svolgimento della propria attività di controllo le disposizioni della legge n. 55/2010 sino all'emanazione dei decreti attuativi.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri, in data **30 settembre 2010** **ha emanato una direttiva** ritenendo inapplicabile la legge sino all'emanazione dei decreti attuativi, invitando le amministrazioni pubbliche interessate ad attenersi a questo indirizzo interpretativo.

Allo stato, quindi, l'unico fondamento normativo utilizzabile, è quello dell'articolo 24 del Regolamento (CEE) n. 2913/92 del 12 ottobre 1992 istitutivo del Codice doganale comunitario, che identifica il luogo di origine in quello ove è avvenuto l'intero processo produttivo, ovvero nel caso di lavorazioni svolte in più Paesi, in quello ove sia 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 norma corrisponde, nel Regolamento UE n. 952/2013 che ha istituito il Codice doganale dell'Unione, adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 9 ottobre 2013 e pubblicato nella Gazzetta ufficiale L. 269 il 10 ottobre 2013, la cui entrata in vigore è stabilita al 1° maggio 2016, con contestuale abrogazione del Reg. (CEE) n.2913/92, all'articolo 60 dell'*Union Customs Code*.

Ferma restando la necessità di tutelare il Made in Italy o l'agroalimentare con le sanzioni previste per tale ipotesi, chiarendo i dubbi circa l'opportunità di tutelarli con sanzioni amministrative o penali, il rapporto tra c.p. e norme penali speciali va chiarito e semplificato, onde evitare sovrapposizioni o contraddizioni normative, tali rendere di fatto inefficace la tutela penale.

A tal fine tali norme potrebbero utilmente essere incluse in una riformulazione delle norme da spostare nel Titolo VIII.

Allo stato il Made in Italy è perciò tutelato dalle seguenti norme:

**A) Art. 4, commi da 49 a 49-ter della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (finanziaria 2004) e articolo 517 c.p.**

L'**articolo 517 c.p.**, punisce con la reclusione fino a due anni e la multa fino a euro 20.000,00 la vendita di prodotti industriali con nomi, marchi o segni distintivi idonei ad indurre in inganno l'acquirente sull'origine, la provenienza o la qualità dei prodotti ed è applicabile al Made In Italy non coperto da segni distintivi registrati, in forza del rinvio a tale norma contenuto dall'articolo 4, comma 49, della L. n. 350/2003 (Legge finanziaria 2004).

Il comma 49, con una tecnica legislativa singolare, integra la fattispecie di cui all'articolo 517 c.p. definendo come **reato l'importazione o l'esportazione a fini di commercializzazione, ovvero la commercializzazione**, o, infine, la commissione di atti diretti in modo non equivoco alla commercializzazione di **prodotti recanti false o fallaci indicazioni di provenienza o di origine**:

- per **falsa indicazione riferite al Made in Italy** si intende l'apposizione della **stampigliatura "Made in Italy"** su prodotti e merci

non originari dall'Italia ai sensi della normativa europea sull'origine; la falsa indicazione sull'origine o sulla provenienza di prodotti o merci può essere sanata sul piano amministrativo attraverso l'esatta indicazione dell'origine o l'asportazione della stampigliatura "Made in Italy";

- per **fallace indicazione**, anche qualora sia indicata l'origine e la provenienza estera dei prodotti o delle merci si intende l'uso di segni, figure, o quant'altro possa indurre il consumatore a ritenere che **il prodotto o la merce sia di origine italiana**, incluso l'uso fallace o fuorviante di marchi aziendali ai sensi della disciplina sulle pratiche commerciali ingannevoli, fatto salvo quanto previsto dal comma 49-bis, ovvero l'uso di marchi di aziende italiane su prodotti o merci non originari dell'Italia ai sensi della normativa europea sull'origine senza l'indicazione precisa, in caratteri evidenti, del loro Paese o del loro luogo di fabbricazione o di produzione, o altra indicazione sufficiente ad evitare qualsiasi errore sulla loro effettiva origine estera; la fallace indicazione delle merci può essere sanata sul piano amministrativo con l'asportazione a cura ed a spese del contravventore dei segni o delle figure o di quant'altro induca a ritenere che si tratti di un prodotto di origine italiana;

- le false e le fallaci indicazioni di provenienza o di origine non possono comunque essere regolarizzate quando i prodotti o le merci siano stati già immessi in libera pratica;

- le fattispecie sono commesse sin dalla presentazione dei prodotti o delle merci in dogana per l'immissione in consumo o in libera pratica e sino alla vendita al dettaglio.

B) Per effetto di novella recata dall'**articolo 16, comma 6 del decreto-legge 20 novembre 2009, n. 135**, convertito con modificazioni **dalla 20 novembre 2009, n. 166** « Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee ha introdotto disposizioni a tutela del « made in Italy », il **comma 49-bis dell'articolo 4 della legge n. 350/2003** configura invece come **illecito amministrativo l'uso di marchi con fallaci indicazioni riferita alla tutela del Made in Italy**, punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 10.000 ad euro 250.000 e prevedendo la confisca amministrativa obbligatoria dei beni oggetto di contraffazione. Quindi mentre **l'importazione, esportazione o commercializzazione con falsa o fallace indicazione** costituisce reato **l'uso di marchi con fallace indicazione** costituisce solo illecito amministrativo. Per i **prodotti alimentari** si definisce il concetto di effettiva origine come il luogo di coltivazione o di allevamento della materia prima agricola utilizzata nella produzione e nella preparazione dei prodotti e il luogo in cui è avvenuta la trasformazione sostanziale.

C) Peraltro il **comma 4 del medesimo articolo 16 (Made in Italy e prodotti interamente italiani)** del **decreto-legge n. 135/2009 – L. 166/2009** configura come **reato l'uso di indicazioni di vendita che presentino il prodotto come interamente realizzato in Italia**, quali "100

**per cento made in Italy”, “100 per cento Italia”, “tutto italiano”,** in qualunque lingua espressa, o altra caratteristica che sia idonea ad **ingenerare nel consumatore la convinzione della realizzazione interamente in Italia del prodotto**, ovvero segni o figure che inducano la medesima fallace convinzione, al di fuori dei presupposti previsti nei commi 1 e 2, e sanziona, ferme restando le diverse sanzioni applicabili sulla base della normativa vigente, con le pene previste dall’articolo 517 c.p., **aumentate di un terzo**. Per **uso dell’indicazione di vendita o del marchio** si intende la utilizzazione a fini di comunicazione commerciale ovvero l’apposizione degli stessi sul prodotto o sulla confezione di vendita o sulla merce dalla presentazione in dogana per l’immissione in consumo o in libera pratica e fino alla vendita al dettaglio.

Il comma 1 dell’articolo 16 definisce come **realizzato interamente in Italia** il prodotto o la merce, classificabile come made in Italy ai sensi della normativa vigente, e per il quale il disegno, la progettazione, la lavorazione ed il confezionamento sono compiuti **esclusivamente sul territorio italiano**. Si osserva che tale definizione è in contrasto con quanto previsto dal codice doganale che individua come luogo di produzione quello dell’ultima trasformazione del prodotto, anche a fronte di parti dello stesso non realizzate in quel luogo e non tiene conto dunque di una realtà produttiva nella quale è diffusa la trasformazione di parti del prodotto realizzate in ambiti diversi sino a pervenire al prodotto finale.

D) Ulteriore norma, citata in precedenza è quella di cui all’articolo 6 della legge n. 9/2013 in tema di olio di oliva vergine che ha introdotto un **comma 49-quater** all’articolo 4 delle legge n. 350/2003, prevedendo la punibilità ai sensi **dell’articolo 517 c.p.** dell’ipotesi di fallace indicazione nell’uso del marchio, peraltro prevista come illecito solo amministrativo dal comma 49-bis, quando abbia la fallace indicazione abbia per oggetto oli di oliva vergini e salvo un rinvio all’articolo 16, comma 4, del decreto-legge n. 135/2009 – L. 166/2009 al **reato di uso di indicazioni di vendita che presentino il prodotto come interamente realizzato in Italia**, quali **“100 per cento made in Italy”, “100 per cento Italia”, “tutto italiano”,** punito con le pene previste dall’articolo 517 c.p., **aumentate di un terzo**.

La tabella che segue riassume la fattispecie esistenti, e le sanzioni previste, il cui coordinamento è oggettivamente complesso e presenta molti problemi applicativi.

<i>Titolo</i>	<i>Fattispecie</i>	<i>Norma</i>	<i>Illecito</i>	<i>Sanzione</i>
<b>VENDITA DI PRODOTTI INDUSTRIALI CON SEGNI MENDACI</b>	Messa in vendita o in circolazione di opere dell'ingegno, prodotti industriali con nomi, marchi, segni distintivi che ingannano il consumatore su provenienza o qualità prodotto	<b>Art. 517 c.p.</b>	Reato	Reclusione sino a 2 anni Multa sino a 20.000 euro
<b>IMPORTAZIONE O ESPORTAZIONE PER LA COMMERCIALIZZAZIONE (o atti diretti in modo non equivoco a tale scopo) DI PRODOTTI RECANTI FALSA INDICAZIONE DI MADE IN ITALY</b>	Apposizione di stampigliatura « Made in Italy » su prodotti e merci non originari dall'Italia ai sensi della normativa europea sull'origine	<b>Art. 4, c. 49 L. 350/2003 e articolo 517 c.p.</b>	Reato	Reclusione sino a 2 anni Multa sino a 20.000 euro Sanata sul piano amministrativo con esatta indicazione di origine o asportazione di stampigliatura « Made in Italy ».
<b>IMPORTAZIONE O ESPORTAZIONE PER LA COMMERCIALIZZAZIONE (o atti diretti in modo non equivoco a tale scopo) DI PRODOTTI RECANTI FALSA INDICAZIONE DI MADE IN ITALY</b>	Anche se è indicata l'origine e la provenienza estera dei prodotti, uso di segni, figure, o tali da indurre il consumatore a ritenere che il prodotto o la merce sia di origine italiana (incluso uso fallace o fuorviante di marchi aziendali)	<b>Art. 4, c. 49 L. 350/2003 e articolo 517 c.p.</b>	Reato	Reclusione sino a 2 anni Multa sino a 20.000 euro Sanata sul piano amministrativo con esatta indicazione di origine o asportazione di stampigliatura « Made in Italy ».

<b>USO DI MARCHI CON FALLACI INDICAZIONI di Made in Italy</b>	Uso del marchio con fallaci indicazioni tali da indurre il consumatore che il prodotto sia di origine italiana, senza indicazioni atte ad evitare fraintendimenti	<b>Art. 4, c. 49-bis L. n. 350/2003</b>	Illecito amministrativo	Sanzione pecuniaria da 10.000 euro a 250.000 euro Confisca amministrativa della merce
<b>USO DI MARCHI CON FALLACI INDICAZIONI di Made in Italy nel caso di OLIO D'OLIVA VERGINE</b>	Uso del marchio con fallaci indicazioni tali da indurre il consumatore che il prodotto sia di origine italiana, senza indicazioni atte ad evitare fraintendimenti	<b>Art. 6 L. 9/2013 e articolo 517 c.p.</b>	Reato	Reclusione sino a 2 anni Multe sino a 20.000 euro Aumento sino a un terzo nel caso di rinvio all'articolo 16, comma 4, D.L. 135/2009-L. 166/2009
<b>USO DI INDICAZIONI DI VENDITA per presentare il prodotto come interamente realizzato in Italia</b>	Uso di indicazioni <i>100 per cento Made in Italy, 100 per cento Italia, Tutto italiano</i> o di segni e figure che inducano in errore il consumatore	<b>Art. 16, c. 4 decreto-legge 135/2009-L. 166/2009 e articolo 517 c.p.</b>	Reato	Reclusione sino a 2 anni, con aumento sino ad un terzo Multe sino a 20.000 euro con aumento sino ad un terzo

Alla luce di quanto descritto si osserva che:

A. Il coordinamento delle disposizioni per la tutela penale del Made in Italy è complesso, **perché manca un testo unico delle norme** e soprattutto per il difficile rapporto con il diritto comunitario, che opera su presupposti diversi. La materia necessita quindi di un intervento, che sia compatibile con i Regolamenti UE ma che garantisca il Made In Italy nei limiti in cui ciò è possibile.

B. Una soluzione alternativa proposta dal MISE è quella dell'introduzione di **marchi collettivi su base volontaria e privata**, compatibili con il diritto comunitario, idonei a valorizzare presso il pubblico la qualità dei prodotti italiani, anche attraverso campagne di comunicazione *ad hoc*.

Nel corso dell'audizione della Presidente del CNAC sen. Vicari lo scorso 6 novembre 2014 è stata preannunciata la presentazione di un disegno di legge recante *Promozione delle produzioni di qualità sui mercati globali mediante l'introduzione dei marchi collettivi di settore*.

La proposta prevede che il MISE adotti con proprio decreto un Piano di agevolazioni per incentivare il deposito di marchi collettivi volontari italiani da parte di associazioni rappresentative di categoria ai sensi dell'articolo 11 del D.Lgs n. 30/2005. Per il deposito è necessario:

- il rispetto delle condizioni previste dai singoli disciplinari riguardanti i settori merceologici e produttivi, definiti dal Piano d'intesa con le categorie produttive;
- l'effettuazione di controlli da parte del MISE volti ad assicurare che i cicli produttivi della filiera abbiano rispettato le norme di legge in materia di produzione e immissione sul mercato.

Allo stato, come già ricordato in precedenza, l'articolo 24 del **Codice Doganale Comunitario vigente, approvato con Regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio**, prevede che i prodotti che hanno subito lavorazioni in Paesi diversi siano considerati originari dell'ultimo Paese in cui abbiano subito una trasformazione sostanziale, il che comporta tra l'altro per la nostra autorità giudiziaria la necessità di disapplicare eventuali disposizioni in contrasto, stante il noto principio della prevalenza delle norme comunitarie su quelle interne difformi, anche successive.

## **2.9 Gli effetti del decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28 in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto**

Il decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28 ha modificato il Titolo V del Libro I del codice penale in tema di applicazione della pena introducendo (articolo 131-*bis*) una **causa di esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto** (definita come non procedibilità dall'articolo 411 c.p.p. anch'esso modificato dall'articolo 2 del D.Lgs) che prevede per i reati per i quali sia prevista una pena detentiva **non superiore nel massimo a cinque anni** ovvero la sola pena pecuniaria la **non punibilità** quando, per le modalità della condotta e per l'esiguità del danno o del pericolo, **l'offesa sia di particolare tenuità e il comportamento risulta non abituale**.

Va sottolineato che **non si tratta di intervento di depenalizzazione**, ma che la richiesta da parte delle procure e la decisione da parte del giudice circa l'applicazione di tale causa di esclusione della punibilità sono legate, **caso per caso**, alla sussistenza dei due parametri: la speciale tenuità del fatto e la non abitualità dei comportamenti.

Il concetto di offesa di particolare tenuità è rimesso alla valutazione discrezionale delle procure che formulano la richiesta di archiviazione e del giudice che accoglie eventualmente tale richiesta, procedendo ai sensi dell'articolo 133, primo comma c.p. Il concetto di abitualità è invece disciplinato dal codice penale che distingue l'abitualità presunta dalla legge (articolo 102), in presenza di determinate condanne, da quella ritenuta dal giudice (articolo 103).

Ai fini della determinazione della pena detentiva sino a 5 anni non si tiene conto delle circostanze, ad eccezione di quelle per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato e di quelle ad effetto speciale.

Rapportato alla contraffazione la seguente tabella mostra come l'ambito di applicazione della norma sia particolarmente esteso, escludendo in pratica solo la fattispecie aggravata di cui all'articolo 474-ter dall'applicazione della norma.

<i>Norma</i>	<i>Fattispecie di reato</i>	<i>Pena edittale</i>
art. 473 c.p.	Contraffazione, alterazione o uso di segni distintivi di opere dell'ingegno o di prodotti industriali, Comma 1  Comma 2	Reclusione da 6 mesi a 3 anni e multa da 2.500 euro a 25.000 euro Reclusione da 1 a 4 anni e multa da 3.500 euro a 35.000 euro
art. 474 c.p.	Introduzione nello Stato e commercio di prodotti con segni falsi, Comma 1  Comma 2	Reclusione da 1 a 4 anni e multa da 3.500 euro a 35.000 euro Reclusione sino a 2 anni e multa sino a 20.000 euro
art. 474-ter c.p.	Circostanza aggravante (artt. 473 e 474, c. 1 commessi in modo sistematico o con mezzi e attività organizzate) Circostanza aggravante (artt. 473 e 474, c. 1 commessi in modo sistematico o con mezzi e attività organizzate)	Reclusione da 2 a 6 anni e multa da 5.000 euro a 50.000 euro Reclusione sino a 3 anni e multa sino a 30.000 euro
art. 514 c.p.	Frodi contro le industrie nazionali	Reclusione da 1 a 5 anni e multa non inferiore a 516 euro
art. 517 c.p.	Vendita di prodotti industriali con segni mendaci	Reclusione sino a 2 anni Multa sino a 20.000 euro
art. 517-bis c.p.	Circostanza aggravante (art. 517 avente ad oggetto alimenti o bevande con denominazione di origine o geografica o specificità protette dalle norme vigenti)	Aumento di un terzo pene art. 517
art. 517-ter c.p.	Fabbricazione e commercio di beni realizzati usurpando titoli di proprietà industriale	Reclusione sino a 2 anni Multa sino a 20.000 euro Aggravata a reclusione sino a 3 anni e multa sino a 30.000 euro per casi più gravi

art. 517- <i>quater</i> c.p.	Contraffazione di indicazioni geografiche denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari	Reclusione sino a 2 anni; Multa sino a 20.000 euro; Aggravata a reclusione sino a 3 anni e multa sino a 30.000 per casi più gravi
art. 6 L. 9/2013 Olio d'oliva (che aggiunge il comma 49- <i>quater</i> all'articolo 4 delle L. n. 350/2003	Fallace indicazione nell'uso del marchio avente per oggetto oli di oliva vergini (sanzione ex articolo 517 c.p)	Reclusione sino a 2 anni; Multa sino a 20.000 euro; Aumento sino a un terzo nel caso di rinvio all'art. 16, c. 4 D.L. 135/2009-L. 166/2009
art. 171 LDA	Riproduzione, diffusione, vendita o messa in vendita o in commercio, senza averne diritto, a qualsiasi scopo e in qualsiasi forma, di un'opera altrui, o introduzione e messa in circolazione di esemplari prodotti all'estero in violazione della legge italiana, ovvero immissione in un sistema di reti telematiche di un'opera dell'ingegno protetta, o parte di essa.	Multa da lire 100.000 a lire 4.000.000
art. 171- <i>bis</i> LDA	Duplicazione per trarne profitto di programmi per elaboratore, ovvero svolgimento di attività di importazione, distribuzione, vendita, detenzione a scopo commerciale o imprenditoriale o concessione in locazione di programmi su supporti senza marchio SIAE; rimozione arbitraria o elusione di dispositivi di protezione di un programma per elaboratori	Reclusione da 6 mesi a 3 anni e multa da 5 a 30 milioni di lire; reclusione non inferiore nel minimo a 2 anni e multa a lire 30 milioni per fatto di rilevante gravità
art. 171- <i>ter</i> c.1 LDA	Duplicazione o svolgimento a fini di lucro e per uso non personale di attività analoghe a quella di cui al punto precedente, opere dell'ingegno nel settore audio-visivo	Reclusione da 6 mesi a 3 anni e multa da 5 a 30 milioni di lire

art. 171-ter, c.2 LDA	Pirateria in forma imprenditoriale: riproduzione, duplicazione, vendita, messa in commercio o importazione abusiva, di oltre 50 copie o esemplari di opere tutelate dal diritto d'autore (lett. a)); immissione di opere in reti elettroniche per la comunicazione al pubblico, a fini di lucro (lett. a-bis); esercizio in forma imprenditoriale delle ipotesi di cui sopra (lett. b); promozione o organizzazione di tali attività (lett. c).	Reclusione da 1 a 4 anni e multa da 5 a 30 milioni di lire
Art. 4, c. 49 L. 350/2003 e articolo 517 c.p.	Importazione o esportazione per la commercializzazione; commercializzazione (o atti diretti in modo non equivoco a tale scopo) di prodotti recanti <u>falsa</u> indicazione di Made in Italy: apposizione di stampigliatura « Made in Italy » su prodotti e merci non originari dall'Italia ai sensi della normativa europea sull'origine; Importazione o esportazione per la commercializzazione; commercializzazione (o atti diretti in modo non equivoco a tale scopo) di prodotti recanti <u>fallace</u> indicazione di Made in Italy: anche se è indicata l'origine e la provenienza estera dei prodotti, uso di segni, figure, o tali da indurre il consumatore a ritenere che il prodotto o la merce sia di origine italiana (incluso uso fallace o fuorviante di marchi aziendali)	Reclusione sino a 2 anni Multa sino a 20.000 euro; Sanata sul piano amministrativo con esatta indicazione di origine o asportazione di stampigliatura « Made in Italy »
Art. 16, c. 4 decreto-legge 135/2009-L. 166/2009 e articolo 517 c.p.	Uso di indicazioni di vendita per presentare il prodotto come interamente realizzato in Italia: uso di indicazioni <i>100 per cento Made in Italy, 100 per cento Italia, Tutto italiano</i> o di segni e figure che inducano in errore il consumatore	Reclusione sino a 2 anni, con aumento sino ad un terzo; Multa sino a 20.000 euro, con aumento sino a un terzo

Circa i **diritti della persona offesa dal reato** il comma 1-*bis* aggiunto all'articolo 411 c.p.p. prevede che in caso di archiviazione richiesta per particolare tenuità del fatto, il pubblico ministero deve darne avviso sia alla persona sottoposta alle indagini sia alla persona offesa, che abbia dichiarato di volere essere informata ai sensi dell'articolo 408, c. 2 c.p.p. Nel parere della Commissione Giustizia della Camera è stata approvata una condizione per la quale si sopprime l'obbligo della persona offesa di dichiarare di volere essere informata, rendendo così automatico il procedimento incidentale. La persona offesa, entro 10 giorni, può prendere visione degli atti e presentare **opposizione**.

Se l'opposizione non è proposta o è inammissibile il giudice pronuncia, senza formalità **decreto motivato di archiviazione**.

Se accoglie la richiesta di opposizione il giudice provvede in via incidentale con ordinanza, dopo avere sentito le parti; in tal caso, ai sensi dell'articolo 409, c. 2 c.p.p. può fissare una data per un'udienza in camera di consiglio, indicando la necessità di ulteriori indagini al PM, fissandone il termine; ovvero emettere ordinanza affinché il PM formuli l'imputazione entro 10 giorni e successiva fissazione dell'udienza preliminare.

## 2.10 Profili specifici di tutela penale

Tre profili specifici, ulteriori rispetto alle tematiche riguardanti le fattispecie penali riguardano: la punibilità penale del consumatore consapevole di acquistare merce contraffatta; l'entità delle sanzioni pecuniarie; l'adozione di misure afflittive accessorie o interdittive in grado di colpire i contraffattori nel patrimonio o nell'esercizio dell'impresa illegale.

### 2.10.1 La punibilità dei consumatori

Fatta salva la normativa sul diritto d'autore, i comportamenti degli utenti che acquistano merce contraffatta non sono sanzionati penalmente. L'unica fattispecie astrattamente ipotizzabile in materia è quella dell'**uso di prodotti con segni contraffatti** (articolo 473 c.p.), che però sembra ragionevolmente riferirsi all'utilizzazione di tali prodotti non da parte di un acquirente finale (consumatore) ma da parte di chi intende usare il prodotto per ulteriori interessi commerciali.

Una norma in astratto applicabile sarebbe quella generale di cui all'articolo 712 c.p., che sanziona come reato contravvenzionale l'**acquisto di cose di sospetta provenienza**, prevedendo pene minime (arresto sino a sei mesi e ammenda non inferiore a 10 euro per i comportamenti di chi, senza averne prima accertata la legittima provenienza, acquista o riceve a qualsiasi titolo cose che, per loro qualità o per la condizione di chi le offre o per l'entità del prezzo, abbia motivo di sospettare che provengano da reato). Rispetto al reato di ricettazione ex articolo 648 c.p. non è richiesto il dolo specifico di procurare a sé od altri un profitto. Tale norma, peraltro, **a seguito del pronunciamento della Corte di Cassazione a Sezioni Unite 22225/2012, non è applicabile qualora ricorra la fattispecie di illecito amministrativo di cui** prevista all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 14 marzo

2005, n. 35 convertito con modificazioni dalla legge 14 maggio 2005, n. 80 « *Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale* ».

Tale norma prevede la **sanzione amministrativa pecuniaria** da 100 fino a 7.000 euro, oltre alla confisca amministrativa per chi, in qualità di acquirente finale, acquista a qualsiasi titolo cose che, per la loro qualità o per la condizione di chi le offre o per l'entità del prezzo, inducano a ritenere che siano state violate le norme in materia di origine e provenienza dei prodotti ed in materia di proprietà industriale.

La Cassazione nella citata sentenza ha ribadito che « *non può configurarsi una responsabilità a titolo di ricettazione (articolo 648 cod. pen.) o di acquisto di cose di sospetta provenienza (articolo 712 cod. pen.) per l'acquirente finale di un prodotto con marchio contraffatto o comunque di origine e provenienza diversa da quella indicata, ma piuttosto l'illecito amministrativo previsto dal d.l. 14 marzo 2005, n. 35, conv. in l. 14 maggio 2005, n. 35, che va considerato prevalente rispetto sia al delitto che alla contravvenzione previsti dal codice penale* ».

La stessa norma prevede una seconda fattispecie di illecito amministrativo, che riguarda gli **acquirenti diversi dall'utilizzatore finale**: salvo che il fatto costituisca reato, l'acquisto effettuato da un operatore commerciale o importatore o da qualunque altro soggetto diverso dall'acquirente finale, è sanzionato con la sanzione amministrativa pecuniaria da un minimo di 20.000 euro fino ad un milione di euro.

Entrambe le fattispecie prevedono un ruolo specifico per la rilevazione degli illeciti e la destinazione dei proventi delle sanzioni per gli organi di polizia amministrativa, per il quale si rinvia al successivo punto 4.4.

Qualora si intendesse sanzionare penalmente l'acquisto di merce contraffatta da parte dei consumatori si potrebbe inserire un rinvio nelle fattispecie dei reati contro la contraffazione, rinviando all'applicazione dell'articolo 712 c.p. anche per il caso di acquisto di merce contraffatta.

Tuttavia l'ipotesi appare di dubbia efficacia e contraria alle tendenze di depenalizzazione in atto, assodato che non è tanto il consumatore il protagonista del fenomeno criminale della contraffazione ma sono le organizzazioni criminali che realizzano elevati profitti.

Per modificare i comportamenti dei consumatori si richiama invece la necessità di prevedere adeguate campagne di comunicazione volte a informare compiutamente chi compra merce contraffatta degli effetti negativi complessivi del fenomeno.

## 2.10.2 Entità delle pene pecuniarie

Le **sanzioni pecuniarie** previste sia dall'**articolo 473** (da 2.500 euro a 25.000 euro nel comma 1 e da 3.500 euro a 35.000 euro nel comma 2), sia dall'**articolo 474** (da 3.500 euro a 35.000 euro nel comma 1 e fino a 20.000 euro nel comma 2), fattispecie che riguardano tutti i casi di contraffazione senza distinguere i casi di dannosità limitata da quelli più gravi in termini economici, sono **di entità modesta** qualora

si riferiscano a casi in cui i danni economici prodotti sono rilevanti, tali da rendere persino conveniente per gli autori del reato il pagamento della sanzione se comparata ad un volume di affari quasi sempre di importo ben maggiore, atteso che la contraffazione si appalesa come un fenomeno organizzato e gestito secondo criteri di imprenditorialità criminale. La sanzione pecuniaria prevista per l'aggravante ai sensi dell'**articolo 474-ter** per la commissione dei fatti ex articolo 473 e 474, c. 1, **in modo sistematico o attraverso l'allestimento di mezzi e attività organizzate** è di importo più elevato (multa da 5.000 euro a 50.000 euro). Discorso simile va fatto per i reati contro l'industria e il commercio.

Di qui la necessità di affrontare il tema di un incremento delle pene edittali dei reati di contraffazione ovvero di scegliere la soluzione del doppio binario riservando alla sola contraffazione sistematica e organizzata un trattamento sanzionatorio rilevante.

In ogni caso una sanzione più afflittiva da applicare ai reati di contraffazione potrebbe consistere in una **pena pecuniaria di carattere proporzionale**, ai sensi dell'articolo 27 del codice penale.

- La legislazione penale conosce già diversi casi di tale specie. Questa tipologia di pene pecuniarie si riscontra principalmente nella legislazione speciale, soprattutto nei **settori doganale, tributario e in materia di lavoro**. Le pene proporzionali non hanno limite massimo e sono determinate dal giudice a partire da un coefficiente fisso o articolato fra un minimo ed un massimo (proporzionalità costante) ovvero in relazione alla fattispecie concreta, stante una base fissa (proporzionalità progressiva).

- L'introduzione di tale previsione potrebbe risultare idonea ad arrecare, nei casi di filiere di contraffazione organizzate, rilevanti pregiudizi patrimoniali alle organizzazioni criminali.

### 2.10.3 Sanzioni diverse dalle pene pecuniarie o detentive

Nell'ordinamento sono previste anche sanzioni penali diverse da quelle tradizionali come pene principali per i delitti (reclusione e multa): da un lato le **misure di sicurezza o le pene accessorie** che conseguono alla condanna definitiva; dall'altro l'anticipazione di tutela penale in casi di particolare gravità, a seguito dell'applicazione di **misure di prevenzione** disciplinate dal D.Lgs. n. 159/2011 Codice delle leggi antimafia, per le quali si rinvia al successivo punto 2.10.4. Per le misure cautelari reali si rinvia al capitolo 3.

Tali sanzioni aggiuntive a quelle detentive e pecuniarie possono risultare efficaci in quanto incidono sulla capacità degli autori dei reati di continuare a svolgere le attività imprenditoriali illegali.

Sanzioni diverse da quelle detentive o pecuniarie in tema di contraffazione sono già previste da tre norme del c.p:

- **L'articolo 474-bis** c.p. disciplina la **confisca** obbligatoria (trattasi di misura di sicurezza patrimoniale) delle cose oggetto del reato o che sono servite per la commissione dello stesso, a chiunque appartenenti: i beni appartenenti a soggetti estranei al reato sono confiscati se

servirono o furono destinati a commettere il reato, ovvero se ne sono l'oggetto, il prodotto, il prezzo o il profitto, salva prova a carico dei terzi di non averne potuto prevedere l'illecito impiego, anche occasionale, o l'illecita provenienza e di non essere incorsi in un difetto di vigilanza. Inoltre l'**articolo 12-sexies del D.L 8 giugno 1992, n. 306** convertito con modificazioni dalla **L. 7 agosto 1992, n. 356**, come modificato **dall'articolo 15, comma 3 della Legge 23 luglio 2009, n. 99** ha inserito anche l'associazione a delinquere (articolo 416) finalizzata alla commissione dei reati di cui gli artt. 473, 474, 517-ter e 517-quater c.p. tra i reati per i quali è disposta con sentenza di condanna la confisca del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non possa giustificare la provenienza e di cui risulti titolare anche per interposta persona ovvero di beni e altre utilità per un valore equivalente.

- **L'articolo 518** c.p. prevede per i delitti di cui agli articoli 514 e 517 la sanzione accessoria della **pubblicazione della sentenza**. Tale sanzione non è prevista per i reati contro la fede pubblica.

- **L'articolo 517-bis** c.p. prevede, senza definire tali misure afflittive in termini di sanzioni accessorie o di misure di sicurezza, quando sia applicabile la circostanza aggravante per fatti ex articolo 515, 516 e 517 c.p. riferiti al settore agroalimentare, che il giudice con sentenza di condanna possa disporre, in casi di particolare gravità o di recidiva specifica:

- la chiusura dello stabilimento o dell'esercizio ove è stato commesso il fatto, da 5 giorni a 3 mesi;

- la revoca della licenza o altro atto autorizzatorio che consente lo svolgimento dell'attività nello stabilimento o nell'esercizio commerciale.

Tali sanzioni non sono previste per i reati contro la fede pubblica.

Sanzioni accessorie sono inoltre previste dalla **legge n. 9/2013 in tema di oli di oliva vergini**:

- **pubblicazione della sentenza** a spese del condannato;
- la **confisca** del denaro, dei beni o di altre utilità;
- il **divieto di iscrizioni o provvedimenti autorizzatori, concessori o abilitativi per lo svolgimento di attività imprenditoriali**;

- il **divieto di accesso a contributi o altri finanziamenti** dello Stato, di enti pubblici o dell'Unione europea per lo svolgimento di attività imprenditoriali.

Le pene accessorie e le misure di sicurezza di carattere patrimoniale o di interdizione dall'esercizio dell'attività produttiva o commerciale appaiono particolarmente idonee a causare un **pregiudizio economico agli autori del reato** o a **paralizzarne l'attività quando essa sia celata sotto un'impresa legale**, atteso l'elevato giro d'affari e i livelli organizzativi raggiunti dalla criminalità operante nel settore. Inoltre alcune di esse possono contribuire ad accrescere la consapevolezza nei

consumatori della sussistenza e della gravità dei fenomeni di contraffazione.

A tutte le fattispecie di contraffazione, in tutti i settori merceologici e per tutti i diritti industriali tutelati, potrebbero essere applicate le seguenti misure:

**a) Misure di sicurezza**

• **Confisca** obbligatoria delle cose oggetto del reato o che sono servite per la commissione dello stesso, a chiunque appartenenti. La Guardia di Finanza (audizione del Comandante generale Capolupo) ha auspicato il rapido recepimento della direttiva UE 2014/UE/42 relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea (c.d. euroconfisca).

**b) Pene accessorie**

• **Pubblicazione della sentenza (articolo 36 c.p):** tale pena può svolgere un adeguato ruolo di informazione dei consumatori rispetto a realtà di contraffazione accertata.

• **Interdizione dall'esercizio di una professione (articolo 30 c.p):** in tale fattispecie rientra l'esercizio di attività di industria o commercio e ad essa è riconducibile l'ipotesi della revoca della licenza o altro atto autorizzatorio che consente lo svolgimento dell'attività nello stabilimento o nell'esercizio commerciale ex articolo 517-*bis*. Tale pena può esser utile nei casi di merce contraffatta prodotta o commercializzata da imprese che agiscono anche in modo legale.

• **Sospensione dall'esercizio di una professione (articolo 35 c.p):** ad essa è riconducibile l'ipotesi della sospensione della licenza o altro atto autorizzatorio che consente lo svolgimento dell'attività nello stabilimento o nell'esercizio commerciale ex articolo 517-*bis*.

• **Interdizione dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese (articolo 32-*bis* c.p.):** tale pena può esser utile nei casi di merce contraffatta prodotta o commercializzata da imprese che agiscono anche in modo legale, nei confronti degli imprenditori che siano stati condannati per reati di contraffazione, ferma restando la prosecuzione dell'attività dell'impresa nel suo complesso.

• **Sospensione dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese (articolo 35-*bis* c.p.):** valgono le considerazioni del punto precedente.

• **Incapacità di contrattare con le pubbliche amministrazioni (articolo 32-*ter*):** valgono le considerazioni del punto precedente.

• L'esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e l'eventuale revoca di quelli già concessi relativi alle attività di imprese legali che si rendano responsabili anche di contraffazione, come già previsto dalla legge n. 9/2013 sugli oli vergini d'oliva;

• il divieto di pubblicizzare beni o servizi, quest'ultima sul modello di quelle prevista sia dall'articolo 9 del D.Lgs n. 231/2001 *Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche,*

delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica) che dalla citata legge n. 9/2013.

Va poi valutata l'eventuale introduzione di ulteriori pene accessorie innovative (o di misure di sicurezza nelle more della definizione del processo) volte ad esempio:

- a impedire l'accesso nel territorio di responsabili di reati di contraffazione aventi nazionalità estera;
- a interdire l'accesso ai varchi doganali di spedizionieri condannati per reati di contraffazione.

#### 2.10.4 Misure di prevenzione

Il tema dell'anticipazione della tutela a momenti antecedenti alla conclusione del processo penale è estremamente rilevante, dal momento che la durata dei processi e l'effetto della prescrizione sui processi in corso vanificano spesso, di fatto, l'efficacia della tutela penale.

Il **D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159 Codice delle leggi antimafia** (CLA) prevede che una serie di misure di prevenzione, applicabili a soggetti indiziati di appartenere ad organizzazioni mafiose e a indiziati di reati di particolare gravità indicati nell'articolo 51, comma 3-*bis* c.p.p. oltre che a reati di terrorismo e di violenza in manifestazioni sportive, siano **applicabili anche al reato di associazione a delinquere finalizzata a commettere i reati di contraffazione ex articolo 473 e 474 c.p.** L'articolo 4, comma 1, lett. *b*) del CLA prevede che agli **indiziati** di tale reati oltre alle **misure di prevenzione personali** della **sorveglianza speciale di pubblica sicurezza** e dell'**obbligo di soggiorno nel comune di residenza** siano applicabili le seguenti misure di prevenzione patrimoniali:

- **sequestro dei beni:** si tratta dei beni di cui l'indiziato può disporre, direttamente o indirettamente, quando il loro valore risulta sproporzionato al reddito dichiarato o all'attività economica svolta o quando, sulla base di sufficienti indizi, si ha motivo di ritenere che costituiscano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego (articolo 20 CLA);

- **confisca:** si riferisce ai beni di cui l'indiziato non possa giustificare la legittima provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulti essere e titolare o averne la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito o alla propria attività economica; sequestro dei beni frutti di attività illecite che ne costituiscano il reimpiego (articolo 24 CLA); con la confisca è dichiarata la nullità dei relativi atti di disposizione aventi carattere fittizio (articolo 26 CLA);

- **sequestro o confisca per equivalente:** in caso di dispersione, distrazione, occultamento o svalutazione dei beni al fine di eludere le misure di prevenzione, o di alienazione a terzi in buona fede, il

sequestro e la confisca hanno ad oggetto denaro o beni di valore equivalente (articolo 25 CLA);

• **Cauzione e altre garanzie reali:** si tratta del versamento di cauzione al momento dell'imposizione della misura di prevenzione, di entità tale da costituire efficace remora alla violazione delle prescrizioni imposte (articolo 31 CLA).

Le misure di prevenzione patrimoniali possono essere disposte, in caso di morte del soggetto indiziato, nei confronti degli eredi o aventi causa, ovvero in caso di assenza o dimora all'estero dell'indiziato.

Il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione, sul quale decide il Tribunale, è **indipendente** dall'esercizio dell'azione penale (articolo 29 CLA) e dunque consente l'applicazione di misure afflittive a prescindere dalla durata dei processi, tema che come detto in precedenza determina in pratica una inefficacia delle sanzioni penali principali o accessorie.

L'importanza delle misure di prevenzione non è solo per l'intrinseco ed effettivo carattere afflittivo, ma per l'efficacia immediata e anticipata rispetto agli esiti del procedimento penale.

Per l'applicazione delle misure di prevenzione sono attivabili **efficaci strumenti di indagine**, quali le **indagini patrimoniali sul tenore di vita, sulla disponibilità finanziarie e sul patrimonio e sull'attività economica svolta** al fine di individuare le fonti di reddito, compresa la titolarità delle concessioni, l'abilitazione all'esercizio di attività imprenditoriali o commerciali (articolo 19 del CLA). Tale potere investigativo è molto importante nei confronti delle filiere di contraffazione internazionali aventi carattere organizzato e in possesso di mezzi operativi molto agguerriti.

Per rendere più efficace una tutela preventiva rispetto alle filiere internazionali della criminalità, anche informatica, potrebbe essere esteso l'ambito applicativo previsto dal CLA: rendere applicabili le misure di prevenzione, e dei conseguenti rilevanti poteri di investigazione finanziaria sopradescritti, dalla sola associazione a delinquere finalizzata alla commissione dei reati di contraffazione anche alla **contraffazione aggravata dalla commissione in modo sistematico o attraverso l'allestimento di mezzi e attività organizzate** (articolo 474-ter c.p.). Si potrebbe precisare peraltro che dal concetto di sistematicità sono escluse le ipotesi di ambulante a basso tenore offensivo, riservando tale ipotesi solo nei confronti delle grandi organizzazioni criminali dedite alla contraffazione, o per i contatti internazionali o per volume di affari, introducendo soglie di carattere quantitativo.

## 2.11 Conclusioni e proposte

In forza di quanto sopra esposto si possono individuare delle linee di indirizzo per giungere ad una razionalizzazione e semplificazione dell'impianto normativo penale per il contrasto alla contraffazione.

a) In primo luogo si propone di realizzare una **ricollocazione** di tutte le fattispecie di reati in tema di contraffazione **nel codice penale** (lasciando da parte il tema della tutela del diritto d'autore, per il quale

la Commissione si riserva di intervenire successivamente). All'interno del codice penale i reati di contraffazione dovrebbero essere collocati, strutturandoli come reati di pericolo, **nel titolo VIII, tra i delitti contro l'industria e il commercio e destinato a tutelare i diritti di proprietà industriale**: non più quindi reati di falso, ma reati economici, in considerazione dei beni giuridici tutelati.

b) Proprio i **diritti tutelati**, e non tanto i **settori merceologici** produttivi cui si riferisce la contraffazione, potrebbe essere il criterio per differenziare le norme penali. Molte delle norme esistenti riproducono le medesime fattispecie incriminatrici, salva la diversità di settore produttivo (industriale-commerciale ovvero agroalimentare).

Dall'analisi sopra esposta e dal complesso delle audizioni svolte, che tiene conto non solo della normativa vigente, sia del codice penale che delle leggi speciali, ma soprattutto della realtà dei fenomeni contraffattivi, emergono due principali settori di intervento cui la tutela penale deve fornire protezione:

- da un lato la tutela contro la **contraffazione dei segni distintivi** e, in connessione, la tutela contro l'**usurpazione dei titoli di proprietà industriale**: si può definire questo filone come **contraffazione in senso proprio**;

- dall'altro la tutela di beni non coperti da segni distintivi per i quali la tutela giuridica esistente si sostanzia nella possibilità di sanzionare le violazioni alla normativa sull'etichettatura che attesta la composizione dei prodotti, garantendo il diritto del consumatore ad esserne pienamente informato ovvero la normativa sulla **provenienza ed origine del prodotto**: è questo il tema della **tutela del Made In Italy** e del contrasto del fenomeno dell'*italian sounding*, fenomeni di **contraffazione in senso lato**, ma ugualmente dannosi in termini economici.

Il filone della **contraffazione in senso proprio** (sia essa produzione, commercializzazione, utilizzo, e comportamenti connessi di beni con falsificazione dei segni distintivi dell'azienda o di brevetti) può essere razionalizzato partendo dalla considerazione che occorre far riferimento **non alle specie merceologiche** interessate (prodotti industriali o prodotti agroalimentari) ma alla tutela accordata in sede civile dal Codice della proprietà industriale (CPI) ai **beni della c.d. proprietà industriale**. Fare riferimento, nell'individuazione delle fattispecie di reato a tale normativa, che comprende sia i **marchi e altri segni distintivi**, sia i **brevetti**, per i prodotti industriali, sia le **denominazioni d'origine ed indicazioni geografiche relative ai prodotti agroalimentari**, potrebbe consentire di unificare le fattispecie di cui agli articoli 473, 474 e 517-*quater*, in presenza di attività criminali di produzione, commercializzazione, utilizzo o introduzione in Italia di merce contraffatta. Fattispecie particolare è quella di cui all'articolo 517-*ter* c.p., relativa all'usurpazione dei titoli di proprietà industriale sotto forma di abuso di marchi legittimi, dove i marchi non sono contraffatti ma sono utilizzati in modo illegittimo e che potrebbe rimanere come fattispecie autonoma di reato, anche se di rilevanza minore.

Per ovviare al problema delle c.d. norme penali in bianco potrebbe essere inserito nel corpo della norma penale l'inciso di cui all'articolo 1 del Codice della proprietà industriale che stabilisce che « *l'espressione proprietà industriale comprende marchi ed altri segni distintivi, indicazioni geografiche, denominazioni di origine, disegni e modelli, invenzioni, modelli di utilità, topografie dei prodotti a semiconduttori, informazioni aziendali riservate e nuove varietà vegetali* ».

Il secondo profilo è quello di cui all'articolo 517, che si riferisce non alla contraffazione di segni distintivi ma alla **vendita di prodotti con segni mendaci**, ossia in origine ai prodotti con marchi non registrati; tale norma è poi stata utilizzata dal legislatore per dare una tutela penale ai casi di **contraffazione in senso lato**, ossia casi di imitazione servile, per confusione o concorrenza sleale, da parte di prodotti che imitano prodotti del Made in Italy non coperti da diritti di proprietà industriale, evocando un'origine che ai sensi della normativa vigente (quella comunitaria di cui al Codice doganale) non ha. Il tema è riconducibile, attraverso una opportuna revisione normativa che superi l'attuale inadeguata formulazione delle norme contenute nella normativa speciale in tema di Made in Italy e risolva il problema dell'intreccio esistente tra fattispecie penali e fattispecie di illecito amministrativo vigenti, al fenomeno rilevante ed estremamente dannoso del Made in Italy e del **c.d. Italian sounding**, ovvero della realizzazione all'estero di prodotti ad imitazione sostanziale di prodotti italiani, senza tuttavia contraffazione di segni distintivi dell'azienda o dei prodotti, ma con imitazione servile o per confusione circa la provenienza delle merci.

c) Altro intervento essenziale sarebbe quello di perseguire con durezza le **filieri internazionali della contraffazione**, atteso che il vero fenomeno che oggi occorre contrastare è questo, che ha caratteristiche di sovranazionalità e, che riguarda tutte le fasi della contraffazione realizzata dalla criminalità organizzata internazionale (produzione, immissione illegale nei vari Paesi del prodotto illegale, grande distribuzione e commercializzazione al dettaglio). A tale bisogno di tutela penale, per un fenomeno di grande pericolosità sociale ed economica come descritto nel capitolo 1, e per il quale oggi non vi è un'adeguata consapevolezza della reale nocività e, di fatto, l'applicazione effettiva delle sanzioni penali esistenti non appare in linea con la pericolosità del fenomeno, occorre assicurare gli strumenti investigativi adeguati, come detto nella successiva lettera e).

Per ottenere tale risultato occorre lavorare su un « **doppio binario** » **nella considerazione dei reati di contraffazione**.

La norma sulla quale intervenire è l'**articolo 474-ter c.p.**, che a titolo di circostanza aggravante riferite all'articolo 473 e 474, primo comma, c.p., già prevede limiti edittali di pena da 2 a 6 anni.

Tale norma, fermo restando il mantenimento di una norma che sanziona la **contraffazione episodica**, legata essenzialmente a comportamenti individuali o di ambito essenzialmente locale, potrebbe essere trasformata in **reato autonomo** per colpire la **contraffazione seriale, sistematica o organizzata (non necessariamente su base associativa)**, e contrastare efficacemente la contraffazione sovranazionale e le filiere della criminalità organizzata dedite a questa attività.

Il livello della pene edittale potrebbe essere mantenuto da 1 a 6 anni, in quanto idoneo a superare i limiti di applicazione della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto, di cui al decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28.

La nuova fattispecie, in considerazione della **natura plurioffensiva** dei comportamenti contraffattivi, potrebbe essere integrata rispetto alla formulazione attuale dell'articolo 474-ter, per affiancare alle ipotesi di pericolosità consistenti nella sistematicità dei comportamenti e nel livello organizzativo, altre fattispecie di **grave nocività** che emergono dall'analisi delle modalità con cui si realizzano i comportamenti contraffattivi.

Trattandosi di reato plurioffensivo, per ampliare la fattispecie occorre considerare i beni giuridici compromessi dai comportamenti contraffattivi, ulteriori rispetto agli **interessi economici delle aziende titolari dei diritti di proprietà industriale**, che sono le parti offese naturali ma non esclusive in questo tipo di reati.

I beni giuridici compromessi dalla contraffazione, infatti sono molteplici:

1) la lesione al corretto esercizio dell'economia di mercato, con l'esigenza di tutelare gli **interessi del consumatore e della concorrenza**;

2) il pericolo per la **salute**, allorquando i beni contraffatti, non solo nel settore agroalimentare, possono risultare nocivi per la salute;

3) la violazione delle norme di **sicurezza sul lavoro**, quando la realizzazione dei prodotti avviene in condizioni tali (si pensi alle filiere cinesi dei laboratori clandestini ove sono realizzate le merci contraffatte) da ledere tali fondamentali diritti dei lavoratori;

4) la particolare **dannosità economica** della contraffazione, per l'economia in generale e per l'erario, da definire secondo criteri oggettivi predeterminati, sul modello di altre fattispecie esistenti nel diritto penale dell'economia e nei reati tributari e di contrabbando (ad esempio si potrebbe far riferimento: al numero delle violazioni, in caso di reiterazione dei comportamenti; all'entità del fatturato illegale prodotto dall'impresa; alla quantità della merce contraffatta, individuando soglie di valore commerciale; all'ammontare dell'evasione fiscale accertata o presunta, ecc.).

Al nuovo reato così strutturato potrebbe eventualmente essere applicata una pena pecuniaria di carattere proporzionale, per colpire ancora efficacemente gli illegittimi profitti.

d) Altre due norme dovrebbero riguardare:

- il mantenimento dell'ipotesi di **circostanza attenuante**, ora prevista dall'articolo 474-*quater* c.p. per il caso di cooperazione del reo;

- le **misure di sicurezza e le pene accessorie**, che oggi sono previste in modo disomogeneo tra le varie fattispecie di reato esistenti, e che andrebbero ricondotte invece ad una fattispecie unitaria, ove accentuare inoltre il ricorso alle misure afflittive diverse da quelle

pecuniarie o detentive, in grado di interdire l'esercizio economico o imprenditoriale dell'attività illecita.

L'occasione della ricollocazione in un ambito unitario all'interno del titolo VIII, potrebbe quindi consentire una **semplificazione del quadro normativo**, riducendo l'eccesso di fattispecie presenti e migliorando la formulazione tecnica delle varie ipotesi di reato, prevenendo non più di sei norme inserite nel codice penale, rispetto al numero ampio di fattispecie oggi esistenti tra codice penale e leggi speciali.

e) Dal **punto di vista investigativo**, sarebbe importante estendere alla fattispecie di cui all'articolo 474-ter c.p., trasformato in reato autonomo nel senso sopraindicato, i **poteri di indagine patrimoniale e di applicazione delle misure di prevenzione patrimoniale** previsti dalla legislazione antimafia, che oggi sono utilizzabili dalla magistratura solo nel caso di reato di associazione a delinquere finalizzato alla commissione dei reati ex articolo 473 e 474 c.p., in forza del richiamo inserito nell'articolo 51, comma 3-bis c.p.p., a seguito della novella recata dalla legge n. 99 del 2009, a sua volta richiamato dall'articolo 4, comma 1, lett. b) del Codice delle leggi antimafia, in rapporto agli artt. 18 e segg. dello stesso Codice (applicazione delle misure di prevenzione patrimoniale, indagini patrimoniali, sequestro, confisca, sequestro o confisca per equivalente, intestazione fittizia). Tali poteri appaiono necessari per combattere le filiere internazionali legate alla criminalità organizzata coinvolte nella produzione e commercio di merce contraffatta.

Un problema connesso all'eventuale applicazione di tali norme è rappresentato dalla competenza degli uffici del pubblico ministero, i cui contorni sono emersi con chiarezza nel corso delle audizioni svolte in Commissione con i rappresentanti delle Procure. Tale complesso normativo attribuisce infatti agli **uffici delle D.D.A. presso le Procure distrettuali** la competenza delle indagini in merito, in forza del richiamo all'articolo 51, comma 3-bis c.p.p. effettuato dall'articolo 102 del Codice delle leggi antimafia.

Nel corso delle audizioni è stato autorevolmente sottolineato (50) come la novella recata in merito della legge n. 9/2009, in forza di quanto emerso in sede di pratica applicazione di tale normativa, sia **suscettibile di una rimeditazione in sede legislativa**. Un'attribuzione di tale competenza alle Procure distrettuali *tout court*, nel cui ambito presso i maggiori capoluoghi già operano dei gruppi di lavoro riferiti al contrasto dei reati economici, potrebbe risultare maggiormente efficace per l'esigenza di contrastare il fenomeno della contraffazione.

Se è vero che tali profili esulano dalla competenza della Commissione d'inchiesta, si esprime tuttavia la valutazione che tale segnalazione debba essere **attentamente valutata da parte del legislatore**, come ripreso nel successivo capitolo 3.

Una soluzione potrebbe essere quella di riferire sia l'ipotesi di cui all'articolo 416 finalizzato agli artt. 473 e 474 c.p., sia quello dell'articolo 474-ter, come trasformato in autonoma fattispecie di reato per

(50) V. tra gli altri, audizione del Proc. Capo della Repubblica di Firenze Creazzo l'11 maggio 2015, pag. 13 del Res. stenografico e audizione del Proc. Aggiunto della Rep. di Roma Prestipino del 17 giugno 2015, pagg. 25 e segg. del Res. stenografico.

la contraffazione sistematica o organizzata, all'articolo 51, commi *quater* o *quinqües*, c.p.p., che richiamano le competenze delle Procure distrettuali. (51) Andrebbe in questo caso valutata, tema che la Commissione ritiene di sollecitare, la possibilità di prevedere **l'attribuzione alle Procure distrettuali** dei poteri di indagine patrimoniale e l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniale che il Codice delle leggi antimafia oggi dispone nel caso di competenza attribuita alle D.D.A.

L'adeguamento dei poteri di indagine nei confronti dei reati di contraffazione « grave » può in ogni caso passare, come segnalato in audizione presso la Commissione (52), anche da un'estensione delle previsioni dei **poteri di intercettazione di conversazioni e comunicazioni** ai sensi dell'articolo 266 c.p.p., a prescindere dai limiti di pena edittale, preso atto della disposizione già introdotta nel c.p.p. per effetto dell'articolo 14, comma 3, della Legge 14 gennaio 2013 n. 9 che ha previsto l'intercettazione anche per le fattispecie di cui agli artt. 473, 474, 516 e 517-*quater* c.p.

Analoga considerazione può farsi riguardo ai **termini di durata massima delle indagini preliminari** ai sensi dell'articolo 407 c.p.p.

Di seguito si esamineranno i profili specificamente riguardanti alcuni istituti della procedura penale che potrebbero essere ulteriormente razionalizzati, anche sulla base delle esigenze prospettate alla Commissione dalla magistratura e delle forze di polizia, nonché i temi del coordinamento amministrativo in materia.

---

(51) V. audizione del Proc. Aggiunto della Rep. di Roma Prestipino del 17 giugno 2015, pagg. 14 e segg. del Res. stenografico.

(52) V. audizione del Proc. Capo della Repubblica di Firenze Creazzo l'11 maggio 2015, pagg. 13 del Res. stenografico.

### 3. ISTITUTI DEL CODICE DI PROCEDURA PENALE

I temi rilevanti nell'ambito della procedura penale riguardano il procedimento di sequestro della merce contraffatta; la competenza in sede giurisdizionale per le indagini; l'adozione di misure cautelari reali; le rogatorie internazionali.

#### 3.1 Sequestri di merce contraffatta

Gli artt. 253 e segg. del codice di procedura penale disciplinano in via generale le modalità di effettuazione del **sequestro giudiziario**.

Per quanto riguarda i beni contraffatti si sono posti nell'applicazione di tali norme almeno tre problemi: la modalità di **inventariazione dei prodotti contraffatti**, le forme della **custodia** degli stessi e la possibilità di procedere alla loro **immediata distruzione**, fattispecie prevista dal c.p.p. dai **commi 3-bis e 3-ter**, aggiunti **all'articolo 260 c.p.p.** dal **decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 conv. con mod. dalla legge n. 24 luglio 2008, n. 125**.

##### A) Inventariazione dei prodotti contraffatti oggetto di sequestro

Il sequestro si esegue con apposizione del sigillo dell'ufficio giudiziario, previa inventariazione degli stessi. La Guardia di Finanza (relazione Com. Gen, pag. 46) ha riferito in audizione che le operazioni di conteggio dei prodotti richiedono un notevole impiego di personale delle forze dell'ordine, talvolta per diversi giorni.

In tale sede è stata proposta una **catalogazione per tipologia** di articoli contraffatti e una quantificazione complessiva **per masse o a volume**, avendo a riferimento il peso. Successivamente potrebbe essere svolta una fase di **conteggio e ricognizione dei prodotti su istanza di parte**, i cui oneri, in caso di conferma degli esiti determinatisi in sede di fermo e sequestro, sarebbero posti a carico dell'istante. Tali innovazioni consentirebbero l'effettuazione dei sequestri con notevole risparmio dei tempi.

##### B) Custodia e deposito giudiziario dei prodotti contraffatti

I beni sequestrati, salvo quanto detto al punto successivo, sono sottoposti, ai sensi dell'articolo 259 c.p.p., a **custodia giudiziaria** presso la cancelleria. Ove ciò non sia possibile, sono depositati in luogo diverso, nominando un custode. Per i prodotti contraffatti, stante l'entità dei sequestri (molto spesso interi container di merci), si deve ricorrere spesso a **deposito presso terzi**. Si tratta di una custodia giudiziaria **molto onerosa dal punto di vista finanziario**, essendo i depositi gestiti da privati, che percepiscono un canone di affitto per i locali messi a disposizione. In alternativa si può nominare custode giudiziario lo stesso soggetto passivo del sequestro, ipotesi che nella prassi ha dato luogo a molti inconvenienti per le violazioni verificatesi agli obblighi di custodia.

Una proposta al riguardo, onde ridurre gli oneri a carico dello Stato e garantire la sicurezza dei sequestri, è quindi quella di **identificare dei luoghi pubblici** (es. caserme o depositi militari non utilizzati), senza oneri per lo Stato.

### C) Distruzione della merce contraffatta sequestrata

In alternativa al deposito i **commi 3-bis e 3-ter dell'articolo 260 c.p.p.** consentono la **distruzione** delle merci di cui sono comunque vietati la fabbricazione, il possesso, la detenzione o la commercializzazione quando le stesse sono di difficile custodia, ovvero quando la custodia risulta particolarmente onerosa o pericolosa per la sicurezza, la salute o l'igiene pubblica ovvero quando, anche all'esito di accertamenti compiuti ai sensi dell'articolo 360, risulti evidente la violazione dei predetti divieti. A tal fine sono prelevati campioni della merce. Gli accertamenti avvengono avvalendosi di consulenti tecnici. Nella prassi, **nel caso di procedimento a carico di noti**, in forza del richiamo alla procedura ex articolo 360 c.p.p., l'accertamento tecnico può esser impedito dall'indagato, che può sollevare incidente probatorio e impedire l'accertamento ovvero formulare riserve e determinare la non utilizzabilità nel dibattimento dei risultati dell'accertamento e la non effettuazione della procedura di distruzione.

Nel caso di sequestro in procedimenti **a carico di ignoti**, invece, la distruzione è molto più agevole, in quanto la polizia giudiziaria, dopo 3 mesi dall'effettuazione del sequestro può procedere alla distruzione delle merci contraffatte sequestrate, previa comunicazione all'autorità giudiziaria, fatta salva la facoltà di conservazione di campioni da utilizzare a fini giudiziari.

Tale ultima procedura potrebbe essere sostanzialmente resa applicabile anche ai procedimenti contro noti in presenza di casi manifesti di contraffazione, come risultanti dall'esito di accertamenti, il cui svolgimento sia celere e non paralizzabile in sede di indagine ai sensi di quanto descritto prima. In questo caso la distruzione della merce non darebbe più luogo a problemi di custodia e deposito giudiziario di ingenti quantitativi di merce contraffatta.

### D) Custodia giudiziaria dei beni strumentali alle attività di contraffazione

L'articolo 16 della legge n. 99/2009 prevede che siano affidati in custodia giudiziaria agli organi di polizia richiedenti i mobili registrati (auto, aeromobili, natanti) sequestrati nel corso di operazioni di PG per la repressione dei reati di contraffazione. In alternativa l'autorità giudiziaria ne dispone la distruzione. Tale norma ha trovato scarsa attuazione, ed occorre riproporla.

## 3.2 Competenza in sede giurisdizionale

Una delle maggiori difficoltà nel contrasto della contraffazione da parte delle Procure è la oggettiva difficoltà di combattere su ambiti territoriali limitati e derivanti da una « geografia giudiziaria » risalente nel tempo, fenomeni che hanno spesso una connotazione internazionale e sovranazionale e che sono diffusi, per quanto riguarda l'Italia, su vari ambiti territoriali.

Di qui il problema che una stessa filiera contraffattiva viene contrastata nelle diverse fasi della produzione, della distribuzione e della vendita al dettaglio da Procure diverse, pur essendo articolazioni di medesime organizzazioni criminali. Si perde in tal modo il nesso esistente tra queste fasi, che se fanno capo a realtà associative sono indagate dalle Procure distrettuali, mentre se svolte su base sistema-

tica, organizzata o anche da parte di singoli la competenza è delle Procure circondariali.

Nel punto 2.11 si è illustrata la situazione normativa esistente in merito all'articolo 51, comma 3-*bis* c.p.p. alla quale ci si richiama anche per una eventuale rimediazione della novella recata dalla legge n. 9 del 2009.

L'esigenza sulla quale si sofferma la Commissione è quella di salvaguardare l'intendimento del legislatore che ha approvato l'articolo 15, comma 4 della legge 23 luglio 2009, n. 99 ha introdotto nell'**articolo 51, comma 3-bis c.p.p.** il riferimento al reato **di associazione a delinquere (articolo 416) realizzato allo scopo di commettere delitti previsti dagli articoli 473 e 474 c.p.**, tra quelli attribuiti alla competenza delle Procure distrettuali antimafia, non tanto per quanto riguarda la competenza delle D.D.A. ma per quanto attiene alla necessità di garantire un ambito territoriale più vasto rispetto alle Procure circondariali per lo svolgimento delle indagini.

Un efficace contrasto della contraffazione, ormai in larghissima parte realizzata da filiere internazionali del crimine, rende necessario evitare la frammentazione delle indagini e consentire la ricostruzione di tali filiere criminali nella loro interezza, come avviene per i reati associativi più gravi (53).

L'occasione di una nuova sistemazione nel codice penale delle norme per la lotta alla contraffazione potrebbe consentire di attribuire le fattispecie di contraffazione di particolare gravità come sopra indicate alle Procure distrettuali, lasciando alle Procure circondariali le indagini sulle fattispecie riconducibili ad ambiti territoriali ristretti, anche solo per gli aspetti produttivi.

### 3.3. Misure cautelari reali

Stante, da un lato, la lunghezza dei processi e la difficoltà di concludere i tre gradi di giudizio con sentenza, a motivo dei carichi di lavoro di procure tribunali e per effetto dell'intervento della prescrizione, e dall'altro l'esigenza di impedire la prosecuzione di attività che portino alla reiterazione dei reati di contraffazione, si è posto il tema dell'**anticipazione in via cautelare di misure reali** che abbiano un'efficacia interdittiva dalla continuazione all'esercizio di attività legali dietro le quali si nascondano comportamenti criminali.

L'articolo 321 c.p.p. prevede il **sequestro preventivo** delle cose pertinenti al reato quando vi sia il pericolo che la disponibilità di esse possa aggravare o protrarre le conseguenze di esso o di altri reati; il sequestro può essere disposto anche per le cose di cui è consentita la confisca. Tali norme non consentono invece la sospensione dall'esercizio di una professione o da un commercio, che può continuare in altri capannoni industriali con i medesimi titolari anche se indagati.

Va quindi esaminata la possibilità dell'introduzione di una misura cautelare a modello della interdizione dall'esercizio di professione o

(53) Si rinvia al proposito alla audizione del Comandante Generale della Guardia di Finanza Capolupo il 16 ottobre 2014. Nel corso della citata audizione si proponeva di estendere la competenza delle Procure distrettuali anche alle ipotesi di contraffazione aggravata ex articolo 474-ter c.p. ossia alle condotte non riconducibili all'associazione a delinquere ma ad attività organizzate o commesse in modo sistematico.

commercio che attualmente è prevista solo come sanzione accessoria e che può intervenire solo all'esito del processo del genere, ferme restando tutte le cautele processuali per tali misure previste dal c.p.p. a tutela dei diritti dell'indagato.

#### **3.4. Rogatorie internazionali**

Le dimensioni sovranazionali delle filiere della contraffazione, con particolare riferimento alla grande incidenza della filiera di provenienza cinese nel settore della contraffazione evidenzia, nella realtà applicativa, la difficoltà di condurre indagini che esulano dal mero ambito italiano. Un aspetto particolare in tal senso è rappresentato dalla difficoltà, dalla lunga durata e dal costo elevato, di effettuare le rogatorie internazionali, ai sensi degli artt. 723 e segg. c.p.p. che sarebbero necessarie ma che di fatto rendono difficilmente utilizzabili tali strumenti.

Nel caso della contraffazione via web la difficoltà è aumentata dalla sussistenza di un mercato di provider, piattaforme digitali e siti di grande impatto commerciale nel settore localizzati fuori dell'Italia e di difficile individuazione quanto ad area geografica di riferimento.

#### 4. RAFFORZAMENTO DEL COORDINAMENTO DELLE FORZE DI POLIZIA

Per le argomentazioni indicate nei punti precedenti e per un'evidente differenziazione delle « contraffazioni », che a seconda del settore produttivo e merceologico, seguono modalità diverse sia in termini di produzione che di distribuzione che di vendita al dettaglio, occorre valutare, da un lato, un maggiore **coordinamento** tra di esse e dall'altro valutare forme di **specializzazione** delle forze di polizia impiegate nel settore. A tali temi va aggiunto quello del ruolo della **polizia amministrativa** nel contrasto della contraffazione.

##### 4.1 Le esigenze di coordinamento

La **legge n. 121 del 1981** affida la responsabilità della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica al **Ministro dell'interno**, qualificato come autorità nazionale di pubblica sicurezza. A tal fine ha l'alta direzione dei servizi di ordine e sicurezza pubblica e coordina in materia i compiti e le attività delle forze di polizia.

Il **Comitato nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica**, presieduto dal Ministro dell'interno, è organo ausiliario di consulenza del Ministro per l'esercizio delle sue attribuzioni di alta direzione e di coordinamento in materia di ordine e sicurezza pubblica, ed è composto da un Sottosegretario di Stato per l'interno, designato dal Ministro, con funzioni di vice presidente, dal capo della polizia-direttore generale della pubblica sicurezza, dal comandante generale dell'Arma dei carabinieri, dal comandante generale del Corpo della guardia di finanza, dal direttore generale dell'Amministrazione penitenziaria e dal dirigente generale capo del Corpo forestale dello Stato. Ai sensi dell'articolo 19 della legge n. 121/1981 il Comitato deve esprimersi, tra l'altro (lett. *b*) sui piani per **l'attribuzione delle competenze funzionali e territoriali alle forze di polizia** e (lett. *e*)) sulla pianificazione della **dislocazione e del coordinamento delle forze di polizia** e dei loro servizi tecnici.

Presso la prefettura è istituito il **Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica**, quale organo di consulenza del prefetto per l'esercizio delle sue attribuzioni di autorità provinciale di pubblica sicurezza. È presieduto dal prefetto ed è composto dal questore, dal sindaco del comune capoluogo e dal presidente della provincia, dai comandanti provinciali dell'Arma dei carabinieri, del Corpo della guardia di finanza, e del Corpo forestale dello Stato, nonché dai sindaci degli altri comuni interessati.

##### 4.2 Il principio di specializzazione

Il principio della specializzazione delle forze polizia è presente nell'ordinamento in forza di disposizioni di legge e di provvedimenti amministrativi.

Tale principio rappresenta una soluzione operativa volta a temperare la situazione oggi esistente di un pluralità di forze di polizia aventi competenza generale, che informa largamente l'ordinamento della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, a ciascuna delle quali sono attribuite i compiti di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza che la legge rimette a ciascuna Forza di polizia ed ai suoi appartenenti.

Il decreto 28 aprile 2006 del Ministero dell'interno recante « Riassetto dei comparti di specialità delle Forze di polizia » fissa le direttive per il riassetto dei comparti di specialità delle Forze di polizia, ritenendo « *necessario riconsiderare l'assetto dei comparti di specialità delle Forze di polizia, in coerenza con l'evoluzione del quadro normativo di settore, al fine di attuare una coordinata pianificazione interforze che assicuri la massima efficacia dell'azione di prevenzione e contrasto per le finalità generali di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica* ».

Già la direttiva del Ministro dell'interno del 12 febbraio 1992, al fine di consolidare i comparti di specialità delle Forze di polizia a competenza generale, prevedeva che la Polizia di Stato e l'Arma dei carabinieri dovessero « *tener conto dell'esigenza di sviluppare le potenzialità operative dei rispettivi comparti di specializzazione, privilegiando anche la mirata qualificazione del personale destinato a prestare servizio nelle citate specialità* ».

**Il decreto 28 aprile 2006** rileva l'evoluzione del quadro legislativo, che ha contribuito a creare problemi di sovrapposizione delle competenze di più Forze di polizia nei medesimi ambiti di attività e la circostanza che più fonti legislative abbiano recato elementi di specializzazione tra le forze di polizia: il D.Lgs. n. 68 del 2001 ha attribuito nuove funzioni in materia economica e finanziaria alla Guardia di finanza; la legge n. 36 del 2004 ha attribuito funzioni specifiche per la difesa del patrimonio agroforestale italiano e la tutela dell'ambiente, del paesaggio e dell'ecosistema al Corpo forestale dello Stato; la conferma, in un quadro evolutivo, delle competenze specialistiche della Polizia di Stato e dell'Arma di carabinieri in specifici ambiti di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 2001, n. 208, al D.Lgs. 5 ottobre 2000, n. 297 ed altre disposizioni di settore. La direttiva afferma che « *all'attribuzione di un comparto di specialità e alla individuazione di ambiti di intervento rimessi – per legge o ai sensi della presente direttiva – alla competenza esclusiva o prevalente di una Forza di polizia deve, pertanto, conseguire – come già stabilito nella direttiva del 1992 – che solo la Forza di polizia prescelta ha facoltà di creare strutture deputate all'esercizio di quella funzione e che essa, inoltre, costituisce per le altre Forze di polizia il fondamentale polo di gravitazione informativa e di analisi.* »

Tra i **settori** oggetto di indicazioni nella direttiva il tema della contraffazione **non è rubricato unitariamente**, come settore omogeneo di intervento, ma singoli aspetti sono riportati in specifici settori.

La **seguinte** tabella riporta i riferimenti contenuti in altri settori che riguardano anche la contraffazione:

<i>Settore di attività</i>	<i>Attività</i>	<i>Competenza specialistica</i>	<i>Competenza concorrente</i>
SICUREZZA DELLE FRONTIERE	Attività di polizia di frontiera terrestre, marittima ed aerea	PS	GdF (nell'esercizio dei compiti di polizia economica e finanziaria)
TUTELA MEZZI DI PAGAMENTO*	Prevenzione, ricerca e repressione delle violazioni in materia di: <ul style="list-style-type: none"> <li>• valute</li> <li>• titoli</li> <li>• valori e mezzi di pagamento (nazionali ed esteri); movimentazioni finanziarie e di capitali;</li> </ul>	GdF (art. 2, lett. h) D.Lgs. n. 68/2001)	PS-polizia postale (raccordandosi con GdF): quando uso distorto di strumento informatico o delle tecnologie di rete rappresenta il modo esclusivo o assolutamente prevalente di perpetrazione dei reati.
	circuiti di pagamento (anche carte di debito e di credito e pagamenti e movimenti di capitali effettuati on line.)	GdF (art. 2, lett. h) D.Lgs. n. 68/2001)	PS-polizia postale (raccordandosi con GdF): quando uso distorto di strumento informatico o delle tecnologie di rete rappresenta il modo esclusivo o assolutamente prevalente di perpetrazione dei reati.

RETI DI COMUNICAZIONE*	<b>Integrità e funzionalità della rete informatiche</b> , comprese: <ul style="list-style-type: none"> <li>• protezione di infrastrutture critiche informatizzate;</li> <li>• prevenzione e contrasto di attacchi informatici a strutture strategiche;</li> <li>• sicurezza e regolarità dei servizi di TLC;</li> <li>• contrasto di pedopornografia on line</li> </ul>	PS-polizia postale (articolo 7-bis decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, conv. con mod., L. 31 luglio 2005, n. 155; articolo 19 L. 6 febbraio 2006, n. 38.	
	<b>Commercio elettronico</b>	PS-polizia postale	GdF (Dir. Min. Finanze 8 giugno 2000) assumere opportune iniziative tese ad individuare i <u>fenomeni evasivi</u> degli obblighi tributari da parte degli operatori nel commercio elettronico
KNOW-HOW, BREVETTI, MARCHI E DIRITTI DI PRIVATIVA INDUSTRIALE	Relativamente al loro esercizio e sfruttamento economico	GdF (articolo 2, c. 2, lett. l) D.Lgs, n. 68 del 2001	
DIRITTO D'AUTORE	Investigazione per la prevenzione ed il contrasto alle violazioni sul diritto d'autore	GdF (articolo 2, c. 2, lett. l) D.Lgs, n. 68 del 2001 (anche verso Autorità garante per le comunicazioni)	PS-polizia postale (raccordandosi con GdF): quando uso distorto di strumento informatico o delle tecnologie di rete rappresenta il modo esclusivo o assolutamente prevalente di perpetrazione dei reati.

SANITÀ, IGIENE ED ALIMENTI	Prevenzione e contrasto degli illeciti in materia di sanità, igiene e sofisticazioni alimentari; frodi nel settore agroalimentare e sofisticazioni di alimenti e bevande	CC – Comando per la tutela della salute	CFS-concorso ad attività volte al rispetto della normativa in materia di sicurezza alimentare del consumatore e di biosicurezza in genere; concorso nelle attività per il rispetto della normativa in materia di sicurezza agroalimentare, con particolare riferimento ai cicli produttivi in pieno campo. GdF-Nucleo speciale spesa pubblica e repressione frodi comunitarie, per prevenzione e contrasto di frodi comunitarie, per profili connessi alla propria competenza generale in materia di polizia economica e finanziaria, tra cui illeciti in materia doganale e contraffazione dei marchi o violazione delle regole di corretto funzionamento del mercato.
FALSO NUMMARIO	Prevenzione e contrasto del falso nummario	CC-Comando antifalsificazione monetaria	GdF- riciclaggio, la falsificazione della moneta, le frodi concernenti i mezzi e i sistemi di pagamento diversi dal contante PS-Polizia postale – tutela dei prodotti e dei processi produttivi nel settore postale e filatelico

*\*Comprese nella voce unitaria Sicurezza delle reti di comunicazione: la Forza di polizia competente ad intervenire è individuata avuto riguardo alla natura del fatto e dei reati, o delle violazioni amministrative ad esso ricollegabili, che si intendono prevenire o contrastare.*

#### 4.3 Banche dati

Il **tema** delle banche dati è particolarmente bisognoso di riconduzione ad unitarietà. Nella Banca dati IPERICO gestita dal MISE sono

replicati i dati in possesso della Guardia di Finanza e dall'Agenzia delle Dogane, ma non quelli derivanti da operazioni condotte da Carabinieri e Polizia di Stato. Nel rapporto CENSIS-MISE 2014 i dati relativi ai sequestri sono riportati infatti distintamente a seconda delle forze dell'ordine procedenti. Il coordinamento si deve estendere anche alle banche dati delle Camere di commercio e dell'anagrafe tributaria, al fine di consentire un efficace controllo sulle nuove imprese che specialmente in certi comparti, si pensi al distretto tessile di Prato interessato dal fenomeno delle imprese cinesi che si costituiscono e poi mutano denominazione o cessano rapidamente di esistere, ferma restando la continuazione delle attività nei medesimi capannoni industriali, attualmente presenta numerosi problemi.

#### 4.4 Ruolo della Polizia amministrativa

Rispetto alle fattispecie di illecito amministrativo che sanzionano l'acquirente finale di merce contraffatta (articolo 1, comma 7 del D.L. 14 marzo 2005, n. 35 conv. con mod. dalla L. 14 maggio 2005, n. 80 « Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale ») ovvero l'acquisto effettuato da un operatore commerciale o importatore o da qualunque altro soggetto diverso dall'acquirente finale, è già presente nell'ordinamento un ruolo specifico della polizia amministrativa.

Infatti la norma citata, prevede che, fermo restando i poteri di accertamento degli ufficiali e degli agenti di polizia giudiziaria, all'accertamento di tali illeciti amministrativi provvedono, d'ufficio o su denuncia, gli organi di polizia amministrativa.

Il comma 8 prevede che le somme derivanti dall'applicazione delle sanzioni siano versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate ad appositi capitoli dello s.d.p. del Ministero delle attività produttive e del Ministero degli affari esteri, da destinare alla lotta alla contraffazione.

**Nel caso di sanzioni applicate da organi di polizia locale, le somme sono destinate per il 50 per cento all'ente locale competente e per il restante 50 per cento allo Stato, secondo le modalità di cui al primo periodo.**

L'applicazione di tale norma è stata valutata come inefficace nel corso di audizioni in Commissione, tra i quali si ricorda il Comandante generale della Guardia di Finanza (54) che ne ha auspicato la rivitalizzazione.

Nel corso di audizione della Presidente delegata del CNAC sen. Vicari è stato preannunciata un'iniziativa legislativa per migliorare tale normativa in termini di maggiore efficacia.

#### 4.5 Coordinamento in sede internazionale

In tema di coordinamento internazionale dei profili investigativi è stato ritenuto utile (55) il completamento del processo di attuazione della **decisione quadro del Consiglio UE n. 465 del 2002** concernente

(54) V. Relazione depositata nel corso della citata audizione, pag. 48.

(55) V. citata audizione della Guardia di Finanza.

l'istituzione di squadre investigative comuni sovranazionali. Rispetto alle filiere di contraffazione di provenienza cinese è stata auspicata la ratifica del **Trattato Italia-Cina in materia di reciproca assistenza giudiziaria penale, siglato a Roma nel 2010.**

Da quanto sopra esposto si possono enucleare alcune proposte.

**A)** La direttiva del Ministro dell'interno **28 aprile 2006** rivela un quadro di parziali sovrapposizioni e duplicazioni di competenze specialistiche e conseguenti problemi di coordinamento tra le forze di polizia. La stessa direttiva evidenzia come nel caso di alcuni settori (commercio elettronico, diritto d'autore) vi siano contiguità dell'azione investigativa tra diverse Forze di polizia.

Inoltre il tema della contraffazione **non è esplicitamente contemplato** ma solo *de relato* con riferimento alla tutela dei diritti di proprietà industriale.

La direttiva, a prescindere da eventuali interventi legislativi di riordino delle competenze delle Forze di Polizia, onde assicurare maggiore specializzazione ed evitare duplicazioni funzionali ed organizzative, potrebbe essere oggetto **di modifica** al fine di **evidenziare la lotta alla contraffazione come tema meritevole di trattazione unitaria**, disciplinando con chiarezza l'assegnazione delle competenze in materia, a seconda dei settori merceologici coinvolti.

**B)** Il **raccordo con la Polizia municipale**, che non partecipa di diritto ai citati organismi ausiliari di coordinamento delle funzioni di ordine e sicurezza pubblica né a livello nazionale né a livello provinciale, è affidato, in ambito territoriale, solo alle disposizioni impartite dai singoli sindaci. Nel Comitato provinciale la polizia municipale partecipa solo su invito del Prefetto. Potrebbe allo scopo ipotizzarsi una partecipazione diretta e necessaria dei responsabili delle forze di polizia amministrativa ai Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica in materia di lotta alla contraffazione anche, onde incrementare la funzione di coordinamento con le polizie nazionali e sensibilizzare sulla rilevanza del problema.

**C)** Le polizie municipali sono per definizione strutture operative al servizio dei singoli comuni. Tuttavia la necessità di adoperare metodologie condivise e di accrescere il processo di formazione specialistica circa le caratteristiche del fenomeno della contraffazione e le tecniche di contrasto potrebbe suggerire la promozione di iniziative volte a favorire tale processo e forme di **coordinamento funzionale** tra le diverse realtà di polizia amministrativa operanti sul territorio.

Per il **coordinamento delle banche dati**, e la loro attingibilità in modo unitario e completo da qualsiasi forza dell'ordine che indaga sui reati di contraffazione, ferma restando l'alimentazione distinta, è necessario introdurre una previsione dispositiva che in tempi rapidi (massimo un anno) obblighi all'utilizzo di una piattaforma comune. La norma può essere prevista in una revisione della direttiva del Ministero dell'interno sul coordinamento e la specializzazione delle forze di polizia, ma appare opportuna sia prevista da una norma di legge *ad hoc*.

PAGINA BIANCA

€ 5,40



\*170222006430\*