

**ATTI PARLAMENTARI**

**XVII LEGISLATURA**

---

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

Doc. **XXII-bis**

**N. 20**

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

*(Istituita con deliberazione della Camera dei deputati del 25 settembre 2013)*

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

## **RELAZIONE CONCLUSIVA SULL'ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE**

**(Relatore: on. Mario Catania)**

*Approvata dalla Commissione nella seduta del 19 dicembre 2017*

---

*Comunicata alla Presidenza il 19 dicembre 2017 ai sensi dell'articolo 2, comma 5, della deliberazione della Camera dei Deputati del 25 settembre 2013*

---

PAGINA BIANCA

## INDICE

|   |      |    |
|---|------|----|
| INTRODUZIONE .....  | Pag. | 4  |
| 1. L'ATTIVITÀ SVOLTA DALLA COMMISSIONE .....  | »    | 5  |
| 2. LE CARATTERISTICHE DEL FENOMENO CONTRAFFAZIONE.....  | »    | 14 |
| 2.1. Le dimensioni del fenomeno .....   | »    | 14 |
| 2.2. I settori produttivi interessati dal fenomeno.....   | »    | 16 |
| 2.3. La crescita della contraffazione .....   | »    | 17 |
| 2.4. I gravi danni arrecati dalla contraffazione .....  | »    | 18 |
| 2.5. La contraffazione come fenomeno internazionale.....  | »    | 20 |
| 2.6. La contraffazione attraverso le reti telematiche.....  | »    | 21 |
| 3. L'APPARATO NORMATIVO PER IL CONTRASTO DELLA CONTRAFFAZIONE.....  | »    | 22 |
| 3.1. La tutela dei diritti di proprietà industriale .....   | »    | 22 |
| 3.2. La tutela del diritto d'autore .....   | »    | 24 |
| 3.3. La tutela dell'origine del prodotto e del « <i>Made In</i> » .....   | »    | 25 |
| 3.4. Le possibilità offerte e i vincoli derivanti dalla normativa comunitaria.....  | »    | 27 |
| 4. PROPOSTE PER UN EFFICACE CONTRASTO ALLA CONTRAFFAZIONE .....   | »    | 32 |
| 4.1. INTERVENTI IN SEDE NAZIONALE .....   | »    | 33 |
| 4.1.1. Il miglioramento dell'apparato sanzionatorio penale .....  | »    | 33 |
| 4.1.2. Problemi relativi agli istituti di procedura penale .....  | »    | 35 |
| 4.1.3. Il coordinamento delle forze di polizia .....  | »    | 37 |
| 4.1.4. Il ruolo della polizia municipale.....   | »    | 39 |
| 4.1.5. Il coordinamento delle banche dati.....  | »    | 39 |
| 4.1.6. Il coordinamento in sede amministrativa .....  | »    | 40 |
| 4.2. INTERVENTI IN SEDE INTERNAZIONALE .....  | »    | 41 |
| 4.2.1. Il coordinamento in sede internazionale.....   | »    | 41 |
| 4.2.2. Il rapporto tra contraffazione e criminalità organizzata .....   | »    | 42 |
| 4.2.3. Il contrasto della contraffazione in sede finanziaria: l'approccio <i>Follow the Money</i> e il contrasto all'uso illecito dei <i>Money transfer</i> ..... | »    | 44 |
| 4.2.4. Il presidio degli spazi doganali.....  | »    | 46 |
| 4.2.5. Le zone di libero scambio .....  | »    | 49 |
| 4.2.6. La tutela della proprietà intellettuale su internet.....   | »    | 49 |
| 4.3. INTERVENTI NEL SETTORE DELLA PRODUZIONE, DELLA DISTRIBUZIONE E DEL CONSUMO.....  | »    | 50 |
| 4.3.1. I controlli sulle filiere produttive .....   | »    | 50 |
| 4.3.2. Le certificazioni etiche delle filiere produttive. ....  | »    | 52 |
| 4.3.3. La tracciabilità dei prodotti: l'etichettatura e i nuovi strumenti tecnologici.....  | »    | 53 |
| 4.3.4. La tutela della provenienza territoriale delle merci e il fenomeno dell' <i>italian sounding</i> .....   | »    | 57 |
| 4.3.5. La sensibilizzazione del consumatore.....  | »    | 58 |
| 5. CONCLUSIONI.....   | »    | 59 |

## INTRODUZIONE

La qualità dei beni immessi sul mercato costituisce uno dei fattori principali di spinta dell'economia, essendo il frutto delle caratteristiche uniche delle produzioni di specifiche aree territoriali, della creatività e dell'innovazione di prodotto.

Gli istituti giuridici a garanzia della proprietà intellettuale in senso lato, quali le norme sulla proprietà industriale (marchi, brevetti, disegni industriali, ecc.) e le norme sul diritto d'autore elaborati nelle società industriali, con misure sia di carattere penale che di diritto civile, intendono tutelare i diritti dei produttori e dei consumatori.

Si deve affermare con chiarezza che la contraffazione e le varie forme di frodi in commercio (ad esempio nei settori agroalimentari e dei farmaci) costituiscono una grave minaccia per il corretto svolgimento delle attività economiche e per la salute dei consumatori.

L'Italia, il cui sistema produttivo si caratterizza per la presenza di marchi famosi nel mondo e caratterizzati dall'elevata qualità dei prodotti, è fortemente esposta dalla minaccia della contraffazione, dal momento che il nostro Paese risulta nelle analisi internazionali il secondo Stato, dopo gli Stati Uniti, ad essere danneggiato dal fenomeno, come ricordato dall'OCSE.

Il tema dell'attacco recato dalla contraffazione è però più ampio della sola violazione delle norme relative alla proprietà intellettuale, perché oggi hanno assunto un rilievo crescente i comportamenti tesi a sfruttare fraudolentemente la notorietà acquisita sul mercato, senza contraffazione, ad esempio, di un marchio oggetto di tutela, ma attraverso la falsa evocazione di origine territoriale (c.d. *Italian sounding*).

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

Le ricadute negative della contraffazione sono molteplici e tutte caratterizzate dall'estrema dannosità degli effetti: le conseguenze nocive per la concorrenza e i rilevanti danni al sistema produttivo, per la riduzione dei legittimi profitti per le aziende titolari dei diritti di proprietà industriale e per i titolari di diritti di proprietà intellettuale; i danni indiretti alle stesse aziende che, per effetto dei mancati introiti derivanti dai diritti di proprietà industriale, vedono ridotto il proprio fatturato disponibile per investimenti qualificati da destinare all'innovazione, alla ricerca e all'adeguamento delle produzioni; i fenomeni rilevanti di evasione fiscale; lo sfruttamento del lavoro nero; l'aumento dei profitti per le organizzazioni criminali, con ricadute sull'ordine pubblico; i danni all'ambiente derivanti dallo smaltimento delle lavorazioni illecite, spesso con materie prime pericolose; danni alla salute del consumatore.

Per queste ragioni la Camera dei deputati ha ritenuto di istituire una Commissione d'inchiesta sul fenomeno, che ha svolto nella XVII legislatura un lavoro approfondito di cui si dà conto nella presente relazione conclusiva.

## 1. L'ATTIVITÀ SVOLTA DALLA COMMISSIONE

La Commissione è stata istituita, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, con deliberazione della Camera dei deputati del 25 settembre 2013 e si è costituita il 26 giugno 2014 con l'elezione del Presidente, dei due vicepresidenti e due segretari. Il 10 luglio 2014 è stato approvato il Regolamento interno e il 24 luglio 2014 sono state approvate la delibera sul regime di divulgazione degli atti e dei documenti e la deliberazione di acquisizione dell'intera documentazione raccolta dalla precedente Commissione.

La delibera ha assegnato alla Commissione il compito di approfondire e raccogliere dati aggiornati e dettagliati sui fenomeni di contraffazione, di verificare le ricadute e le potenzialità effettive del Piano strategico nazionale anticontraffazione e di individuare misure di carattere legislativo sul tema della contraffazione e della tutela del *made in Italy*.

Ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 la Commissione ha il **compito** di accertare i risultati raggiunti e i limiti istituzionali tecnologici, normativi, organizzativi e finanziari attribuibili al livello nazionale che hanno reso inadeguate le azioni delle istituzioni nel contrasto dei fenomeni di cui al comma 1, con particolare riferimento al mancato esercizio dei poteri di prevenzione, di controllo e sanzionatori previsti dall'ordinamento, alla funzionalità del sistema di raccolta dei dati e delle informazioni da parte dei soggetti pubblici coinvolti e alla valutazione approfondita di fatti e di fenomeni sociali al fine di prevedere politiche di prevenzioni e di individuare poteri di controllo e di repressione più efficaci, con particolare riferimento alla tutela del *made in Italy* e della salute e della sicurezza dei cittadini. La Commissione ha altresì il compito di valutare l'entità delle risorse da destinare al sistema statistico per definire la misura delle attività connesse alla contraffazione, alla pirateria e all'abusivismo nel campo commerciale, le buone prassi e la normativa applicate in altri Paesi membri dell'Unione europea e la congruità dell'interazione tra le norme vigenti in materia di tutela dei diritti di proprietà intellettuale e quelle in materia di promozione dell'invenzione.

In particolare la Commissione raccoglie dati sulle diverse realtà territoriali e dei distretti industriali italiani allo scopo di accertare la dimensione del fenomeno, specialmente per quanto riguarda:

a) le merci contraffatte e usurpative vendute nel territorio nazionale, suddivise per settori produttivi;

b) le merci contraffatte e usurpative che transitano nel territorio nazionale per essere commercializzate in altri Paesi;

c) la produzione illegittima di merci contraffatte e usurpative approntate da licenziatari di produzione infedeli e da questi smer-

ciate, con o senza il marchio originale, ma comunque in violazione del contratto di licenza;

d) la produzione illegittima di merci contraffatte e usurpative destinate contrattualmente a specifiche aree geografiche, ma dirottate da licenziatari commerciali infedeli fuori delle zone di loro pertinenza;

e) la produzione illegittima di merci che, senza violare direttamente marchi o modelli, ne imitano in maniera tendenziosa o confusiva l'aspetto;

f) la diffusione delle merci contraffatte e usurpative attraverso il commercio elettronico, anche a seguito dell'assegnazione di domini che tendano ad ingenerare ambigua informazione nei riguardi dei consumatori;

g) le risorse e gli strumenti di controllo del territorio effettivamente impegnati per rafforzare il sistema di contrasto, a partire da quello doganale;

h) le eventuali inefficienze e sottovalutazioni da parte delle istituzioni, le eventuali sottovalutazioni da parte della società civile, le eventuali responsabilità degli enti preposti, l'impegno nel contrastare il fenomeno relativo alla produzione di merci contraffatte e usurpative nel territorio nazionale e, infine, l'impegno nel sensibilizzare i consumatori sulla gravità del fenomeno stesso;

i) le connessioni con la criminalità organizzata;

l) la verifica dei risultati raggiunti nelle attività di prevenzione, di controllo e sanzionatoria svolte dagli enti preposti al contrasto dei fenomeni di cui al comma 1;

m) le eventuali omissioni nell'esercizio dei poteri di prevenzione, di controllo e sanzionatori previsti dall'ordinamento, la corretta applicazione della normativa di riferimento e l'eventuale esigenza di adeguamento della stessa, anche relativamente all'indicazione del Paese di origine dei prodotti;

n) la situazione delle piccole e medie imprese e dei distretti industriali in rapporto alle possibilità di accesso ai diritti di proprietà industriale, nonché alla difesa e tutela degli stessi diritti;

o) la qualità dei brevetti nazionali e l'eventuale esistenza di brevetti inutilizzati o di brevetti rilasciati senza il prescritto esame del loro contenuto inventivo;

p) le questioni relative al fenomeno dell'*italian sounding* nella prospettiva della tutela della reputazione e dell'indicazione commerciale « *made in Italy* » e delle altre denominazioni che identificano le produzioni di qualità di origine italiana;

q) l'analisi della legislazione vigente, con particolare riferimento alle imprese italiane operanti all'estero;

r) l'efficacia della giurisdizione in materia, anche in riferimento alla congruità dell'organizzazione delle sezioni specializzate in materia di imprese.

L'attività istituzionale in sede plenaria della Commissione si è esplicata, nell'ambito dei compiti e funzioni attribuiti dalla deliberazione istitutiva, attraverso l'effettuazione di 87 sedute, per un totale di circa 111 ore di lavoro:

#### 2014

• 11 settembre 2014 – Ministro dello sviluppo economico, Federica Guidi; 17 settembre 2014 – Presidente di Confartigianato, Giorgio Merletti; 25 settembre 2014 – Vicepresidente di Confindustria, Lisa Ferrarini; 9 ottobre 2014 – Presidente del CNA, Daniele Vaccarino; 16 ottobre 2014 – Comandante Generale della Guardia di Finanza, Saverio Capolupo; 23 ottobre 2014 – Presidente di Coldiretti, Roberto Moncalvo; 29 ottobre 2014 – Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, Maurizio Martina; 6 novembre 2014 – Sottosegretario del Ministero dello sviluppo economico, Simona Vicari; 13 novembre 2014 – Presidente di Agrinsieme, Mario Guidi; 27 novembre 2014 – Presidente dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato (AGCM), Giovanni Pitruzzella; 4 dicembre 2014 – Presidente di Confcommercio-Imprese per l'Italia, Carlo Sangalli.

#### 2015

• 16 febbraio 2015 – Sostituto Procuratore della Repubblica di Siena, Aldo Natalini; 16 febbraio 2015 – Sostituto Procuratore della Procura presso il Tribunale di Trani, Antonio Savasta; 16 febbraio 2015 – Capo del III Reparto Operazioni del Comando Generale della Guardia di Finanza, Stefano Screpanti; 16 febbraio 2015 – Comandante del Comando Carabinieri Politiche Agricole e Alimentari, Gianluca Dell'Agnello; 16 febbraio 2015 – Direttore della Divisione II (Sicurezza Agroambientale e Agroalimentare) del Corpo Forestale dello Stato, Amedeo De Franceschi; 11 marzo 2015: – Presidente di Assocalzaturifici, Cleto Sagripanti; 25 marzo 2015 – Direttore Generale dell'Agenzia delle Dogane e Monopoli, Giuseppe Peleggi; 26 marzo 2015 – Comandante Generale NAS (Arma dei Carabinieri), Cosimo Piccinno; 26 marzo 2015 – Presidente del Comitato Scientifico dell'Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare, Giancarlo Caselli; 26 marzo 2015 – 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; 2 aprile 2015 – Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM), Marcello Cardani; 9 aprile 2015 – Sostituto Procuratore della Repubblica presso il Tribunale Ordinario di Milano, Tiziana Siciliano; 16 aprile 2015 – Procuratore Capo della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, Giovanni Colangelo; 23 aprile 2015 – Presidente della Federconsumatori, Rosario Trefiletti; 23 aprile 2015 – Presidente dell'Associazione Italiana dell'Industria Olearia (ASSITOL), Giovanni Zucchi; 7 maggio 2015 – Sostituto Procuratore della

Procura della Repubblica presso il Tribunale di Siena, Aldo Natalini; 11 maggio 2015 – Procuratore Capo della Repubblica presso il Tribunale Ordinario di Firenze, Giuseppe Creazzo; 11 maggio 2015 – Procuratore Capo f.f. della Repubblica presso il Tribunale di Prato, Antonio Sangermano; 11 giugno 2015 – Vice Direttore Generale della Pubblica Sicurezza e Direttore Centrale della Polizia Criminale del Ministero dell'Interno, Prefetto Fulvio Della Rocca; 17 giugno 2015: – Procuratore aggiunto della Repubblica presso il Tribunale di Roma, Agnello Rossi; 17 giugno 2015 – Procuratore aggiunto della Repubblica presso il Tribunale di Roma, Michele Prestipino Giarritta; 18 giugno 2015 – Presidente Unione Industriale Pratese, Andrea Cavicchi; 18 giugno 2015 – Presidente della Camera di Commercio di Prato, Luca Giusti; 18 giugno 2015: Audizione di rappresentanti della Stefano Ricci S.p.A.; 22 giugno 2015 – Procuratore aggiunto della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, Fausto Zuccarelli; 22 giugno 2015 – Colonnello della Guardia di Finanza, Raffaele D'Angelo; 24 giugno 2015: Audizione dell'Amministratore delegato e Direttore Generale della Conad, Francesco Pugliese; 24 giugno 2015 – Presidente di Federolio, Giuseppe Masturzo; 24 giugno 2015: Audizione di un funzionario dell'Ufficio Intelligence della direzione Centrale antifrode dell'Agenzia delle dogane e monopoli, Rocco Antonio Burdo; 25 giugno 2015 – Presidente di Univendita – Unione italiana vendita diretta, Ciro Sinatra; 2 luglio 2015: Audizione dell'Assessore Sviluppo economico, turismo, città metropolitana del Comune di Firenze, Giovanni Bettarini; 2 luglio 2015 – Presidente della Giunta Regionale della Toscana, Enrico Rossi; 2 luglio 2015 – Segretario Generale della FILCTEM-CGIL del territorio di Firenze, Bernardo Marasco; 2 luglio 2015 – Funzionario della UILTEC-UIL, Gianfranco Salvi; 2 luglio 2015 – Segretario Generale aggiunto della FEMCA-CISL, Sergio Spiller; 15 luglio 2015 – Capo del Corpo Forestale dello Stato, ingegner Cesare Patrone; 15 luglio 2015 – Presidente di Confagricoltura Campania, Michele Pannullo; 15 luglio 2015 – Direttore della Confederazione Italiana Agricoltori Campania (CIA), Mario Grasso; 15 luglio 2015 – Presidente della Federazione Regionale Coldiretti Campania, Gennarino Masiello; 16 luglio 2015 – Direttore della Direzione Interregionale Toscana, Sardegna e Umbria dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, Gianfranco Brosco; 16 luglio 2015 – Presidente del Consorzio Tutela Mozzarella di Bufala Campana, Raimondo Domenico; 29 luglio 2015 – Comandante Comando Carabinieri per la Tutela della Salute, Claudio Vincelli; 29 luglio 2015 – Direttore dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale del Mezzogiorno, Antonio Limone; 29 luglio 2015 – Professore di Diritto agrario e comunitario della Seconda Università di Napoli, Antonio Sciaudone; 4 agosto 2015 – Esame e approvazione delle proposte di relazioni tematiche sulla contraffazione nel settore penale, nel distretto tessile di Prato e nel settore calzaturiero; 10 settembre 2015 – Esame delle proposte di relazioni tematiche sulla contraffazione nel settore dell'olio di oliva e nel settore della mozzarella di bufala campana; 10 settembre 2015 – Sostituto Procuratore della Repubblica presso la Procura di Bari, Marcello Quercia; 17 settembre 2015 – Esame e approvazione della proposta di relazione sulla contraffazione nel settore dell'olio di oliva; seguito dell'esame della proposta di relazione sulla contraffazione nel settore



della mozzarella di bufala campana; 23 settembre 2015 – Esame e approvazione della proposta di relazione sulla contraffazione nel settore della mozzarella di bufala campana; 15 ottobre 2015 – Comunicazioni del Presidente; 5 novembre 2015 – Comunicazioni del Presidente; 19 novembre 2015 – Ministro della Giustizia, Andrea Orlando; 3 dicembre 2015 – Comunicazioni del Presidente.

## 2016

- 14 gennaio 2016 – Deputato presso il Parlamento europeo, on. Paolo De Castro; 20 gennaio 2016 – Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con delega ai rapporti con l'UE, on. Sandro Gozi; 27 gennaio 2016 – Direttore della Polizia Postale, Servizio centrale della polizia postale e delle comunicazioni, Roberto Di Legami; 3 febbraio 2016 – Comandante delle Unità Speciali della Guardia di Finanza, Gennaro Vecchione; 3 febbraio 2016 – Capo del III Reparto – Operazioni del Comando Generale della Guardia di Finanza, Stefano Screpanti; 18 febbraio 2016 – Professor Ferdinando Ofria e Avvocato Andrea Caristi; 3 marzo 2016 – segretario generale della Federazione per la Tutela dei Contenuti Audiovisivi e Multimediali – FAPAV, Federico Bagnoli Rossi; 3 marzo 2016 – presidente della Federazione Industria Musicale Italiana – FIMI, Enzo Mazza; 3 marzo 2016 – presidente di Business Software Alliance – BSA Italia, Paolo Valcher; 10 marzo 2016 – segretario generale di Indicam, Claudio Bergonzi; 16 marzo 2016 – Comandante del Comando Carabinieri Tutela della Salute, Claudio Vincelli; 6 aprile 2016 – Presidente della Consulta provinciale della moda di Arezzo, Marco Sanarelli; 27 aprile 2016 – Direttore Generale del Consorzio della Mozzarella di Bufala Campana, Pier Maria Sacconi; 4 maggio 2016 – Rappresentanti della S.I.A.E.; 18 maggio 2016 – Segretario Generale della Federazione contro la Pirateria Musicale e Multimediale FPM, Luca Vespignani; 25 maggio 2016 – Presidente del Consorzio del commercio Elettronico Italiano, NETCOMM, Roberto Liscia; 25 maggio 2016 – Presidente dell'Associazione Italiana Internet Provider, AIIP, Renato Brunetti; 22 giugno 2016 – Direttore Generale dell'Associazione Nazionale Industrie Farmaci Generici, ASSOGENERICI, Michele Uda; 21 luglio 2016: Audizione di rappresentanti di I.A.B. Italia (Interactive Advertising Bureau); 27 luglio 2016 – presidente di Confindustria digitale, Elio Catania; 15 settembre 2016 – Sostituto Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, Maria Vittoria De Simone; 28 settembre 2016 – Comandante Generale della Guardia di Finanza, Giorgio Toschi; 5 ottobre 2016 – Rappresentanti di eBay Inc; 6 ottobre 2016 – Rappresentanti di Europol; 13 ottobre 2016 – Rappresentanti di Alibaba Group; 27 ottobre 2016 – Rappresentanti di Facebook Italia; 3 novembre 2016: Audizione dell'Interpol: Direttore III Divisione Servizio per la cooperazione internazionale di Polizia, Massimiliano Razzano; 10 novembre 2016: Audizione di rappresentanti di Google.

## 2017

- 18 gennaio 2017: Audizione di rappresentanti di Amazon; 26 gennaio 2017: Audizione di Domenico Di Giorgio, dirigente Area Vigilanza Post-Marketing dell'AIFA; 26 gennaio 2017: Audizione di

Claudia Biffoli, direttore Direzione generale della digitalizzazione, del sistema informativo sanitario e della statistica, Ufficio 4 – Sistema informativo del Ministero della salute; 2 febbraio 2017 – Esame della proposta di relazione sul fenomeno della contraffazione sul web; 2 febbraio 2017 – Presidente di Federfarma, Annarosa Racca; 2 febbraio 2017 – Rappresentanti dell'Associazione Farmacie Comunali A.S.SO.FARM; 6 febbraio 2017 – Comandante del Corpo di Polizia Locale di Roma Capitale, Diego Porta; 6 febbraio 2017 – Comandante del Corpo di Polizia Locale di Napoli, Ciro Esposito; 6 febbraio 2017 – Presidente della Fondazione Caponnetto, Salvatore Calleri; 6 febbraio 2017 – Presidente dell'Osservatorio Placido Rizzotto – Flai Cgil, Roberto Iovino; 9 febbraio 2017 – Presidente di Farindustria – Associazione delle imprese del farmaco aderente a Confindustria, Massimo Scaccabarozzi; 9 febbraio 2017 – Direttore del Centro di Ricerca in Farmacoeconomia e Farmacoutilizzazione CIRFF, Ettore Novellino; 9 febbraio 2017: Audizione di rappresentanti dell'Associazione Distributori Farmaceutici ADF; 15 febbraio 2017 – professor Andrea Di Nicola, dell'Università di Trento; 1° marzo 2017 – Comandante dei NAS dell'Arma dei Carabinieri, Claudio Vincelli; 1° marzo 2017: Audizione di rappresentanti della Società Italiana di Urologia SIU; 1° marzo 2017 – Presidente di Federfarma Servizi, Antonello Mirone; 1° marzo 2017 – Professore Ordinario del Dipartimento di Farmacia di Biotecnologie, dell'Università di Bologna, Maurizio Cini; 9 marzo 2017: Audizione di Ufficiali del Comando Unità Speciali della Guardia di Finanza: Generale Gennaro Vecchione e Colonnello Giovanni Parascando; 16 marzo 2017 – Presidente dell'International AntiCounterfeiting Coalition (IACC), Robert Barchiesi; 23 marzo 2017: Seguito dell'esame e approvazione della proposta di relazione sul fenomeno della contraffazione sul web; 27 marzo 2017 – rappresentante dell'OECD, Stephane Jacobzone, Counsellor Reform of the Public Sector Public Governance and Territorial Development; 27 marzo 2017 – Vice Comandante dei ROS dell'arma dei Carabinieri, Colonnello Roberto Pugnetti; 27 aprile 2017 – Segretario Generale della Federazione Ordini Farmacisti Italiani (FOFI), Maurizio Pace; 27 aprile 2017 – Managing Director Hylobates Consulting S.r.l., Luca Bucchini; 17 maggio 2017 – Presidente dell'Associazione Italian Sounding, Giandomenico Consalvo; 6 giugno 2017 – Ministro della Giustizia, Andrea Orlando; 13 giugno 2017 – Segretario Generale della Federazione contro la Pirateria Musicale e Multimediale FPM, Luca Vespignani; 26 luglio 2017: Esame della proposta di relazione in materia del rapporto tra criminalità organizzata e contraffazione; 2 agosto 2017: Seguito dell'esame e approvazione della proposta di relazione in materia del rapporto tra criminalità organizzata e contraffazione; 2 agosto 2017 – Presidente del presidente del Gruppo di lavoro Riso, presso Copa-Cogeca, Giuseppe Ferraris; 18 ottobre 2017: Audizione di rappresentanti dell'azienda Palladio Group S.p.A. e dell'azienda Pilot Italia S.p.A.; 9 novembre 2017 – Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con delega ai rapporti con l'UE, on. Sandro Gozi; 16 novembre 2017 – Comandante dei NAS, dell'Arma dei Carabinieri, Adelmo Lusi; 16 novembre 2017: Esame della proposta di relazione sul contrasto al fenomeno della contraffazione in sede internazionale; 22 novembre

2017: Seguito dell'esame e approvazione della proposta di relazione sul contrasto al fenomeno della contraffazione in sede internazionale; 29 novembre 2017: Esame della proposta di relazione sulla contraffazione nel settore farmaceutico; 6 dicembre 2017: Seguito dell'esame e approvazione della proposta di relazione sulla contraffazione nel settore farmaceutico; 6 dicembre 2017 – Sostituto Procuratore della Repubblica del Tribunale di Siena, Aldo Natalini; 6 dicembre 2017 – professor Ferdinando Ofria e dell'avvocato Andrea Caristi.

La Commissione – attraverso proprie delegazioni – ha svolto le seguenti **missioni**:

- Prato (24 novembre 2014), per un approfondimento dei temi della lotta alla contraffazione nel distretto tessile pratese;
- Bruxelles (27 e 28 giugno 2016), per un approfondimento dell'attività di contrasto della contraffazione in sede comunitaria ed internazionale;
- Caserta (20 e 21 settembre 2016), per un approfondimento della realtà produttiva del settore caseario della mozzarella di bufala campana DOP e l'attività di contrasto della contraffazione del prodotto del « Consorzio Tutela Mozzarella di Bufala Campana »;
- Fara in Sabina presso la sede del « Consorzio Sabina Dop » (22 febbraio 2017), per un approfondimento delle tematiche del contrasto della contraffazione nel settore dell'olio d'oliva;
- Foggia (3 e 4 aprile 2017), per un approfondimento delle tematiche del contrasto della contraffazione nel settore dell'olio d'oliva ed altri comparti agroalimentari;
- Napoli (3 e 4 maggio 2017), per un approfondimento delle connessioni tra il fenomeno della contraffazione e la criminalità organizzata.

La Commissione ha altresì partecipato attraverso propri rappresentanti a vari convegni e ha effettuato delle **visite istituzionali** presso la sede centrale dell'Agenzia delle Dogane e Monopoli a Roma (15 aprile 2015) e presso la sede di Bari del Nucleo Speciale Tutela Proprietà intellettuale della Guardia di Finanza che si occupa della gestione del SIAC-Sistema Informativo Anticontraffazione (13 luglio 2016).

La Commissione si è resa promotrice di due **convegni**:

- « Agroalimentare e contraffazione: il contributo della Commissione di inchiesta sulla contraffazione », 15 ottobre 2015 (in collaborazione con il Mipaaf), presso l'EXPO di Milano;
- « La tecnologia della tracciabilità nella lotta alla contraffazione », 13 aprile 2017, presso la Sala del Mappamondo in Palazzo Montecitorio. Degli atti di tale convegno a contenuto seminariale è stata data pubblicazione attraverso un volume edito dalla Camera dei deputati ed inserito nella collana « Convegni e conferenze ».

In esito alle inchieste svolte, la Commissione ha approvato nove **relazioni:**

• **Relazione su possibili proposte normative in materia penale in tema di contraffazione** (Doc. XXII-*bis* n. 1), relatore on. Mario Catania, approvata nella seduta del 4 agosto 2015, le cui conclusioni sono confluite in una risoluzione (6-00212), adottata dall'Assemblea della Camera dei deputati nella seduta del 3 marzo 2016; la relazione esamina l'apparato sanzionatorio contenuto nel codice penale e nelle varie leggi speciali, proponendo una semplificazione della normativa in poche fattispecie incriminatrici, incentrando l'attenzione particolarmente sul contrasto della contraffazione condotta in chiave associativa od organizzata, ed in sede sovranazionale, o particolarmente nociva per gli effetti sul consumatore, per il danno arrecato alle aziende, alla salute, all'ambiente o all'erario; propone altresì una semplificazione degli istituti procedurali utilizzati nel contrasto in materia di contraffazione, semplificando le norme sul sequestro e deposito delle merci contraffatte sequestrate e il potenziamento dei poteri investigativi a disposizione della magistratura;

• **Relazione sulla contraffazione nel settore tessile: il caso del distretto produttivo di Prato** (Doc. XXII-*bis* n. 2), relatrice l'on. Susanna Cenni, approvata nella seduta del 4 agosto 2015, le cui conclusioni sono confluite in una risoluzione (6-00213), adottata dall'Assemblea della Camera dei deputati nella seduta del 10 marzo 2016; è stato esaminato il caso del distretto di Prato, interessato da una forte presenza di imprese cinesi e da fenomeni di sfruttamento del lavoro nero, valutando positivamente gli interventi condotti per favorire la riemersione dell'illegalità, per il coordinamento degli interventi di tutte le amministrazioni a diverso titolo coinvolte nei controlli e nella gestione del territorio, con la sottoscrizione di Patti territoriali per accrescere la sicurezza sia in chiave preventiva che repressiva e misure per la costituzione di filiere etiche per il controllo di tutte le fasi produttive della filiera del tessile, evitando che attraverso meccanismi delle lavorazioni in subappalto possano confluire nella realizzazione dei prodotti del *fashion* italiano, lavorazioni non in regola con la normativa anticontraffazione per la sicurezza del lavoro e la tutela dell'ambiente;

• **Relazione sulla contraffazione nel settore calzaturiero** (Doc. XXII-*bis* n. 3), relatore l'on. Filippo Gallinella, approvata nella seduta del 4 agosto 2015; esamina le problematiche del settore, proponendo forme di coordinamento degli interventi in chiave nazionale ed internazionale, al fine di tutelare adeguatamente la qualità delle produzioni nazionali, segnatamente del settore delle piccole e medie imprese;

• **Relazione sulla contraffazione nel settore dell'olio di oliva** (Doc. XXII-*bis* N. 4), relatrice l'on. Colomba Mongiello, approvata nella seduta del 17 settembre 2015, le cui conclusioni sono confluite in una risoluzione (6-00228), adottata dall'Assemblea della Camera dei deputati nella seduta del 31 marzo 2016; esamina in dettaglio le problematiche del settore, interessato da fenomeni di contraffazione e frodi alimentari per lo smercio come oli extravergine di derivati non

genuini, con importazioni illegali dall'estero di partite di olio di qualità inferiore poi trasformato e venduto illecitamente come olio extravergine, dando conto anche delle recenti inchieste giudiziarie di maggior rilievo che hanno evidenziato i traffici illeciti, utilizzando tecniche investigative che si avvalgono di sofisticate analisi chimiche sulla purezza organolettica degli oli;

• **Relazione sulla contraffazione nel settore della mozzarella di bufala campana** (Doc. XXII-bis N. 5), relatore l'on. Paolo Russo, approvata nella seduta del 23 settembre 2015, le cui conclusioni sono confluite in una risoluzione (6-00246), adottata dall'Assemblea della Camera dei deputati nella seduta del 22 giugno 2016; la relazione esamina le problematiche in tema di controlli sulla filiera di tale importante prodotto alimentare, le problematiche connesse al disciplinare di produzione, dando conto altresì degli interventi repressivi condotti dalle forze dell'ordine.

• **Relazione sulla contraffazione sul web** (Doc. XXII-bis N. 9), relatore l'on. Davide Baruffi, approvata nella seduta del 23 marzo 2017, le cui conclusioni sono confluite in una risoluzione (6-00337), adottata dall'Assemblea della Camera dei deputati nella seduta del 13 settembre 2017; si esamina la situazione della crescita della contraffazione veicolata nell'ambiente digitale, che si sostanzia nella presenza di siti dedicati alla vendita di merci contraffatte, raggiungibili anche dalla grandi piattaforme digitali di *e-commerce*, nell'utilizzazione dei social forum per tali finalità illecite e nell'assenza di controlli da parte dei *provider* sulla ricercabilità degli stessi attraverso i motori di ricerca; la relazione esamina i limiti della normativa comunitaria in tema di commercio elettronico che prevede il sostanziale esonero della responsabilità degli ISP a fronte di un quadro tecnologico e dei servizi offerti profondamente cambiato negli ultimi venti anni e dalla crescita del fenomeno del *value gap* a favore dei providers rispetto alle aziende produttrici dei beni, proponendo pertanto in sede comunitaria l'adozione di una riforma che introduca *duty of care* e procedure di Notice and Stay Down a carico dei providers.

• **Relazione sui rapporti tra criminalità organizzata e contraffazione** (Doc. XXII-bis N. 13), relatrice l'on. Susanna Cenni, approvata nella seduta del 2 agosto 2017, le cui conclusioni sono confluite in una risoluzione (6-00369), adottata dall'Assemblea della Camera dei deputati nella seduta del 5 dicembre 2017; la relazione sottolinea l'espansione delle organizzazioni criminali internazionali e nazionali nel settore della contraffazione, che costituisce strumento di finanziamento a basso rischio per le attività complessive di tali organizzazioni e settore ove riciclare i proventi illeciti dei gruppi criminali, richiamando l'attenzione sulla pericolosità di tale tendenze per l'ordine pubblico in generale e segnatamente per l'espansione del fenomeno contraffattivo;

• **Relazione sul contrasto al fenomeno della contraffazione in sede internazionale** (Doc. XXII-bis N. 16), relatore l'on. Angelo Senaldi, approvata nella seduta del 22 novembre 2017; in essa si esaminano i tratti distintivi del fenomeno rapportato all'enorme sviluppo in sede internazionale della contraffazione, approfondendo il

tema delle forme di contrasto in sede internazionale e comunitario della contraffazione stessa, sia a livello di istituzioni internazionali, che di accordi e trattati internazionali, che di sviluppo di iniziative coordinate per la repressione a livello internazionale delle organizzazioni criminali dedite alle contraffazione, valutando necessario il rafforzamento di tale profilo di contrasto.

• **Relazione sulla contraffazione nel settore farmaceutico** (Doc. XXII-bis N. 18), relatore l'on. Paolo Russo, approvata nella seduta del 6 dicembre 2017, che esamina le diverse fattispecie di irregolarità nella filiera del farmaco, tra contraffazione e frodi nel commercio, traffico illecito di farmaci, commercio parallelo e l'adeguatezza dei sistemi di tracciabilità adottati in Italia e il nuovo sistema previsto in sede comunitaria, esaminandone le possibilità e le problematicità.

## 2. LE CARATTERISTICHE DEL FENOMENO CONTRAFFAZIONE

### 2.1 Le dimensioni del fenomeno

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

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

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

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

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

Su base mondiale le stime dell'OCSE, i cui rappresentanti sono stati auditi in Commissione il 27 marzo 2017, illustrando il contenuto dello studio *»Trade in Counterfeit and Pirated Goods«* del 2016,

redatto congiuntamente dall'OCSE e dall'Ufficio per la proprietà intellettuale dell'Unione europea (EUIPO), fissano al 2,5 per cento degli scambi mondiali nel 2016 il volume dei beni contraffatti, per un valore di 461,85 miliardi di dollari, una cifra pari al PIL dell'Austria o alla somma del PIL di Irlanda e Repubblica Ceca. Tale cifra costituisce la prima voce mondiale all'interno dell'« Illicit Trade », per un'entità molto superiore al traffico di stupefacenti e con un *trend* in forte crescita, considerando che nel 2008 il volume globale della contraffazione era meno della metà (200 miliardi di dollari), pari all'1,9 per cento del totale del traffico commerciale. Le importazioni di merce contraffatta in Europa riguardano il 5 per cento del totale, per un valore totale pari a 85 miliardi di euro (116 miliardi di dollari).

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

Il 5 per cento di tutte le merci importate in Europa risulta contraffatta.

Circa la provenienza della merce contraffatta, l'OCSE ha individuato (con dati riferiti al 2013) nella Cina il Paese di prevalenza assoluta. In l'Italia le merci contraffatte giungono essenzialmente da Cina ed Hong Kong, seguita dalla Grecia, ove il porto del Pireo, controllato da società cinesi e stanti le lacune dell'azione di contrasto doganale e di polizia in Grecia, costituisce una grande porta d'accesso delle merci illegali in Europa; seguono Singapore, Thailandia, Turchia, Marocco, Germania, Tunisia, Emirati Arabi Uniti e Senegal.

La dimensione globale del fenomeno è altresì certificata dall'Organizzazione Mondiale del Commercio che stima che i beni contraffatti rappresentino ormai tra il 5 e il 7 per cento del commercio mondiale, per un valore di circa 600 miliardi di dollari all'anno.

Tale imponente fenomeno illecito danneggia particolarmente i sistemi economici molto orientati alla ricerca, all'innovazione e alla creatività, ove si concentrano i marchi più affermati, come l'Italia e, in generale, l'Unione Europea, in cui il 39 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.

Il rapporto del CENSIS del giugno 2016 « *La contraffazione: dimensioni, caratteristiche ed approfondimenti* », valuta che il fatturato della contraffazione in Italia nel 2015 ammonti a 6,9 miliardi di euro, in crescita del 4,4 per cento rispetto ai 6,5 miliardi di euro stimati per il 2012, con una perdita di gettito fiscale stimata in 5,7 miliardi di euro (di cui 1,7 miliardi per la produzione diretta e 4 miliardi per la perdita di gettito sulla produzione indotta in altri settori connessi) ed oltre 100.000 posti di lavoro sottratti all'occupazione legale. L'immissione sul mercato di un volume di merci legali equivalente al valore di quelle contraffatte determinerebbe un incremento della produzione interna di 18,6 miliardi di euro (lo 0,6 per cento del

totale), recando un incremento di valore aggiunto per l'Italia di 6,7 miliardi.

## 2.2 I settori produttivi interessati dal fenomeno

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

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

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

Tutto ciò rende flessibili le filiere della contraffazione, riducendo i rischi derivanti dal contrasto meritoriamente condotto dalle forze dell'ordine, e fa sì che la ricostruzione e la repressione dell'intera



filiera produttiva e di commercializzazione illegale sia molto difficile.

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

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

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

### 2.3 La crescita della contraffazione

Lo sviluppo del fenomeno contraffattivo è ascrivibile a molteplici fattori.

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

Il *business* della contraffazione garantisce profitti elevati a fronte di rischi tutto sommato contenuti, poiché il contrasto alla contraffazione non costituisce una priorità, in termini di risposta repressiva e sanzionatoria, anche penale, rispetto ad altri settori di attività illecite. Lo smercio di prodotti contraffatti garantisce alti profitti, derivanti dall'uso di materie prime scadenti o nocive, dallo sfruttamento del lavoro nero, e dalla totale evasione fiscale per le produzioni illegali. Vi è quindi lo stimolo per le organizzazioni criminali ad investire in tale settore. Uno studio dell'UNICRI riporta che la duplicazione illegale di un programma di *computer*, che costa 20

centesimi di euro, è venduto sino a 45 euro, con un guadagno molto superiore alla vendita, ad esempio, di un grammo di hashish per 12 euro, il cui costo di produzione è di 1,52 euro.

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

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

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

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

## 2.4 I gravi danni arrecati dalla contraffazione

La Commissione intende sottolineare con forza quanto sia dannoso il fenomeno della contraffazione.

Di tale nocività non vi è adeguata presa di coscienza da parte dell'opinione pubblica. La stessa reazione istituzionale in materia, che si avvale dei grandi sforzi da parte delle forze dell'ordine e della magistratura non risulta ancora adeguata, se è vero, come è vero, che le sanzioni per i reati di contraffazione sono molto più lievi di quelle previste per altri settori gestiti dalla criminalità organizzata e considerando le lacune e i problemi di coordinamento a livello internazionale delle forme di contrasto in materia.

La violazione sistematica dei diritti di proprietà industriale (marchi, disegni, brevetti) e della proprietà intellettuale (diritto d'autore, compromesso dalla pirateria digitale e multimediale) genera non solo effetti nocivi sulla concorrenza e sul fatturato delle aziende, cui viene sottratto illecitamente una fetta del mercato, ma sulla stessa competitività delle imprese, che perdono risorse per investimenti qualificati per sviluppare costantemente l'innovazione e adeguare le produzioni.

L'Italia, la cui economia è tipicamente vocata alla manifattura, anche attraverso un prezioso tessuto di piccole medie imprese, è particolarmente colpita dal fenomeno. La falsificazione dei marchi e dei prodotti è particolarmente nociva proprio per i prodotti di qualità che caratterizzano il « *made in Italy* », produzioni ad alto valore aggiunto, che hanno i propri elementi qualificanti, rispetto alle produzioni di altri Paesi, nello stile e nel *design*, ad esempio dei prodotti dell'abbigliamento oppure nella qualità dei prodotti dell'agroalimentare.

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

Sul piano sociale rilevanti sono gli effetti nocivi delle « filiere » della produzione e dello smercio al dettaglio, di prodotti contraffatti.

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

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

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

Oltre ai danni diretti, va considerato anche il carattere assunto dalla contraffazione come strumento criminogeno indiretto, ossia come strumento di finanziamento ovvero collaterale ad altre attività criminose.

La contraffazione è oggi divenuto un settore tipico di attività delle organizzazioni criminali internazionali, che da essa traggono rilevanti

profitti e nel quale spesso riciclano i proventi di altre attività criminose.

Un altro grave problema è rappresentato anche dai legami accertati tra finanziamenti derivati dalla contraffazione e terrorismo. La contraffazione diventa in questo caso un « reato mezzo », ove il fine è lo svolgimento delle attività terroristiche, ed il legame tra le due attività illecite è finanziare con i proventi della prima le altre attività. Una politica repressiva rispetto alla contraffazione è propedeutica quindi anche per impedire l'utilizzazione dei proventi derivanti da tale attività per finanziare settori criminali diversi.

## 2.5 La contraffazione come fenomeno internazionale

Come la Commissione ha affermato in tutte le relazioni tematiche approvate e presentate alla Camera, la contraffazione ha assunto ormai una dimensione industriale ed internazionale che non ha più niente a che vedere con quella locale e sostanzialmente artigianale del passato.

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

Di qui la necessità di operare, in sede di contrasto, con iniziative di respiro internazionale.

Gli strumenti attualmente utilizzati in sede internazionale per la lotta alla contraffazione — la creazione di istituzioni specializzate, in ambito comunitario o internazionale, per la tutela dei diritti di proprietà intellettuale e il contrasto della contraffazione; la definizione di politiche comuni anticontraffazione coordinate, a livello comunitario o internazionale; la sottoscrizione di Trattati ed Accordi internazionali — sono caratterizzati da molti limiti.

Quanto alle istituzioni, gli elementi critici sono rinvenibili nell'esistenza di un numero davvero considerevole di organizzazioni e strutture, con le inevitabili sovrapposizioni di attività e complesse esigenze di coordinamento; inoltre la creazione di istituzioni non può costituire una risposta adeguata in caso di assenza di volontà politica, nella comunità internazionale, a realizzare efficaci forme di contrasto alla contraffazione. Altra criticità è data dal fatto che queste strutture spesso si limitano a svolgere ruoli di studio o di coordinamento tra le amministrazioni nazionali, mentre vi è sempre maggiore esigenza di forme congiunte e unitarie, a livello comunitario o internazionale, per lo svolgimento di attività investigative di contrasto alla contraffazione.

Per accrescere l'efficacia delle politiche comuni repressive e preventive per il contrasto della contraffazione, segnatamente di quella veicolata dalle organizzazioni criminali, è necessario favorire la definizione di accordi in sede internazionale volti a coordinare l'azione delle forze di polizia e della magistratura. Le forme di coordinamento attualmente esistenti, con strutture quali Interpol,

Europol, Olaf, ecc. non appare ancora adeguata per realizzare forme di contrasto efficaci, mentre strumenti come quello dei Joint investigation teams (J.I.Ts) sembrano poter costituire una risposta più valida per accrescere l'efficacia dell'azione investigativa. La prospettiva della Procura europea per lo svolgimento di indagini in ambito sovranazionale deve essere sostenuta dal Parlamento e dal Governo italiano.

Circa i Trattati internazionali, infine, si deve considerare che ad oggi non esiste un effettivo trattato internazionale per la lotta alla contraffazione, al di là di quanto previsto dall'Accordo TRIPS. Uno dei problemi di maggiore rilevanza è l'assenza di una base normativa comune tra le legislazioni dei vari Stati, sia per la definizione del concetto giuridico della contraffazione, sia per il contrasto dei fenomeni di imitazione evocativa di prodotti tutelati solo in Europa con gli strumenti dei marchi collettivi per le denominazioni d'origine territoriale (c.d. « *sounding* ») ma non negli Stati Uniti ed in altre aree geografiche.

In generale occorre ribadire la necessità di porre con forza la priorità della lotta alla contraffazione nelle agende politiche sia comunitarie che internazionali, cosa che al momento appare lontana, ma della cui necessità non si può dubitare. Occorre, in altri termini, realizzare una politica di effettivo *enforcement* della lotta alla contraffazione, che richiede anche un più coordinato controllo delle frontiere tra gli Stati di destinazione delle merci.

Essenziale appare la promozione di accordi tra Italia, Unione europea e gli Stati delle aree geografiche interessate per controllare i fenomeni ed elaborare strategie di contrasto, promuovendo maggiori forme di cooperazione soprattutto con i Paesi dai quali provengono i prodotti contraffatti, in particolare con la Cina.

## 2.6 La contraffazione attraverso le reti telematiche

Il settore del commercio elettronico è in forte sviluppo negli ultimi anni. Si stima che su un totale di circa 14 mila miliardi di euro di PIL prodotti nell'Unione europea nel 2016 quasi il 5 per cento sia stato prodotto dal commercio *on line*; le previsioni al 2020 prevedono un aumento esponenziale del 50 per cento, per un valore stimato al 7,5 per cento del totale del PIL realizzato nell'UE. Il totale di consumatori che si rivolgono all'*e-commerce* (c.d. *e-shoppers*) è stato stimato in circa 1,7 miliardi di persone nel 2015 su base globale. La Cina vanta oltre 500 miliardi di euro di fatturato nel commercio *on line* mentre tra i primi dieci Paesi al mondo per volume di acquisti *on line* solo tre (quelli citati) sono europei.

Alla creazione di una vera e propria piazza commerciale telematica globale, è seguito inevitabilmente lo sviluppo di forme di commercio illegale *on line*, con merci contraffatte in violazione dei diritti di proprietà industriale o prodotti di pirateria digitale in violazione del diritto d'autore.

Le stime OCSE riferiscono di un aumento del fatturato dell'attività di contraffazione *on line* maggiore rispetto alla crescita del fatturato del commercio elettronico internazionale legale, dovuto anche dalla presenza di organizzazioni criminali internazionali che hanno orien-

tato proprio sul versante della contraffazione parte dei propri interessi criminali. In audizione è stato riferito che la contraffazione *on line* cresce, ogni anno, a livello mondiale, del 15,6 per cento, con un costo per l'economia stimato in 1.800 miliardi di dollari; per l'Italia il costo della contraffazione per l'economia in termini di perdite per le imprese nazionali nei vari settori industriali è stimato dal CENSIS in circa 6,5 miliardi di euro, con 104.500 unità lavorative perse (per contraffazione e pirateria).

Tra i beni più a rischio di contraffazione vi sono il *fashion* (abbigliamento e accessori) e l'elettronica di consumo, oltre ai farmaci e ai prodotti alimentari. Nel settore dei farmaci, ad esempio, il mercato *on line* consente l'accesso indiscriminato a medicinali, anche laddove sia prevista la ricetta medica per l'acquisto nelle farmacie o per la fornitura di farmaci *lifestyle saving*.

Le difficoltà generali a contrastare la contraffazione « fisica » sono ancora maggiori nel caso della contraffazione che opera nell'ambiente digitale.

Le forme di contrasto sinora sperimentate, quale l'oscuramento dei siti o le tecniche di segnalazione caso per caso (c.d. procedura *Notice and take down*) si sono rivelate sostanzialmente inadeguate a fronteggiare il fenomeno di siti illegali, caratterizzato da un'estrema dinamicità degli operatori illegali e dalle infinite possibilità che il *web* offre. La Commissione ha avuto modo di approfondire con la Guardia di Finanza la realtà ancora poco conosciuta del c.d. *Deep Web* e della sua parte illecita denominata *Dark Web*, nella quale proliferano i mercati illeciti del traffico di armi, di stupefacenti, e tra gli altri settori criminali, della contraffazione.

Il settore delle piattaforme di *e-commerce*, dei motori di ricerca e dei social forum, nei quali si insinuano siti e commerci illeciti di beni contraffatti, costituiscono un universo difficile da controllare, sia per le enormi dimensioni economiche degli operatori, che costituiscono oggi veri e propri colossi sovranazionali con un forte peso nell'economia, sia per l'immaterialità dell'attività svolta che esclude il ricorso a tecniche investigative tradizionali e richiede invece sofisticate nuove competenze tecniche per monitorare i fenomeni e svolgere le indagini richieste.

La lotta alla contraffazione su *internet* deve perciò costituire una priorità in sede internazionale e comunitaria, con l'introduzione in tale ambito di un equo temperamento tra esigenze della libertà della comunicazione in rete e dello sviluppo del commercio elettronico da un lato e tutela dei diritti di proprietà industriale e intellettuale e del consumatore dall'altro, tenendo conto anche del *value gap* generato dall'accesso su *internet* del commercio internazionale a favore degli operatori in rete; va altresì affermata la necessità di controllare l'intera filiera del commercio su *internet*.

### **3. L'APPARATO NORMATIVO PER IL CONTRASTO DELLA CONTRAFFAZIONE**

#### **3.1 La tutela dei diritti di proprietà industriale**

Dalla normativa nazionale i diritti di proprietà industriale sono tutelati sia in sede civile, con il Codice della proprietà industriale, che

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

Nella normativa italiana 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 (legge sul diritto d'autore 22 aprile 1941, n. 633, come modificata dal D.Lgs 16 marzo 2006, n. 140 e dal D.Lgs. 9 aprile 2003, n. 68, 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, insegne e altri segni distintivi diversi dal marchio registrato, disegni e modelli, topografie dei prodotti a semiconduttori, informazioni aziendali riservate, indicazioni geografiche, denominazione d'origine, ecc.), tutelati con la registrazione, e « innovazioni tecniche e di design » (invenzioni, comprese quelle biotecnologiche, 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.

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

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

Successivamente l'articolo 2 del Regolamento CE n. 1383/2003 ha precisato che per « merci che violano un diritto di proprietà intellettuale » ai sensi del Regolamento (CE) n. 40/94 del 20 dicembre 1993 sul marchio comunitario o ai sensi di legislazione di Stato membro, si intendono sia le « merci contraffatte », sulle quali è apposto senza autorizzazione un marchio di fabbrica o di commercio identico a quello validamente registrato per gli stessi tipi di merci, non distinguibile da quello legittimo nei suoi aspetti essenziali (alle merci sono equiparati i segni distintivi, quali logo, etichetta, autoadesivo, opuscolo

illustrativo o documento di garanzia o gli imballaggi recanti marchi delle merci contraffatte presentati separatamente), sia le « merci usurpative », che « costituiscono o contengono copie fabbricate senza il consenso del titolare del diritto d'autore o del titolare dei diritti relativi al disegno o modello », sia, infine, le merci che ledono i diritti relativi ad un brevetto, ad un certificato protettivo complementare, alla privativa nazionale per ritrovati vegetali, alla denominazione d'origine o alle indicazioni geografiche registrate.

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

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

Di recente l'UE ha introdotto un nuovo « pacchetto marchi », approvando il Regolamento (UE) 2015/2424 relativo al marchio dell'Unione europea, che modificava il regolamento 2009/207, in vigore dal 1° ottobre 2017 e la Direttiva (UE) 2015/2436 di modifica della precedente n. 95/2008, in tema di ravvicinamento delle legislazioni nazionali sui marchi d'impresa, da recepire entro il gennaio 2019 (tranne alcune disposizioni entro il gennaio 2023). La legge 25 ottobre 2017, n. 163, di delegazione europea 2017 ha conferito la delega al Governo in materia. Per quanto riguarda invece i regolamenti attuativi, la nuova normativa di riferimento per i marchi è costituita dai Regolamenti « European Union Trade mark regulation » (EUTMR) (2017/1001); European Union Trade mark delegate regulation (EUTMDR) (2017/1430) e European Union trade mark implement regulation (EUTMIR) (2017/1431). Per quanto riguarda invece la tutela sui disegni e i modelli comunitari, rilevano i Regolamenti (CE) n. 6/2002; 2245/2002; 2246/2002 e la direttiva CE n.17 del 1998.

### **3.2 La tutela del diritto d'autore**

Il diritto d'autore è disciplinato sin dalla Convenzione di Berna del 1886 per l'Unione internazionale per le opere letterarie e



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

La normativa nazionale sul diritto d'autore è contenuta nella legge sul diritto d'autore 22 aprile 1941, n. 633, come modificata dal D.Lgs 16 marzo 2006, n. 140 e dal D.Lgs. 9 aprile 2003, n. 68.

In ambito comunitario il *copyright* è regolamentato da cinque direttive: la direttiva 96/9/UE, che prevede la tutela giuridica delle banche di dati all'interno degli Stati membri; la direttiva 2000/31/UE, in tema di commercio elettronico nel mercato interno, che disciplina i regimi di responsabilità degli *internet service providers*; la direttiva 2001/29/UE (EU Copyright Directive-EUCD) che armonizza alcuni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione; la direttiva 2004/48/UE per creare condizioni di uguaglianza ed armonizzazione dei diritti di proprietà intellettuale negli Stati membri, al fine di garantire un livello di tutela equivalente nel mercato interno; la direttiva 2009/24/UE relativa ai programmi informatici; la direttiva 2010/13/UE (SMA), circa la fornitura di servizi di media audiovisivi.

Tale normativa UE è in via di aggiornamento. La Commissione europea, nel quadro della strategia per il mercato unico digitale, ha effettuato, il 25 maggio 2016, una Comunicazione sulle piattaforme digitali e ha proposto un aggiornamento della direttiva 13/2010, formalizzato con la proposta di direttiva COM(2016) 287 final 2016/0151 (COD) del 25 maggio 2016, nonché, successivamente, la proposta di direttiva, del 14 settembre 2016, sul diritto d'autore nel mercato unico digitale COM(2016) 593-2016/0280 (COD). Le nuove norme si propongono di accrescere la tutela dei diritti di proprietà intellettuale, particolarmente rispetto all'ambiente digitale che ha assunto ormai nel settore dei media audiovisivi una rilevanza eccezionale, sia in termini economici che in termini di diffusione della cultura.

### 3.3 La tutela dell'origine del prodotto e del « *Made In* »

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

Essa si realizza attraverso l'apposizione dei marchi collettivi DOP (Denominazione d'Origine Protetta), IGP (Indicazione Geografica Protetta) e STG (Specialità Tradizionale Garantita); tali marchi collettivi non sono proprietari di una singola azienda ma sono utilizzabili da tutte le imprese che rispettino i relativi disciplinari di produzione e comportano il divieto di utilizzare tali denominazioni per i prodotti non conformi, con le conseguenti tutele nazionali e comunitarie.

In particolare per « denominazione d'origine » si intende il nome di una regione, di un luogo determinato o anche di un Paese che designa un prodotto agricolo o alimentare originario di tale luogo e

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

Gli articoli 29 e 30 del D.Lgs. 10 febbraio 2005, n. 30 « Codice della proprietà industriale » 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).

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

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

Per le merci non tutelate dai marchi collettivi l'unica norma comunitaria sul concetto di origine è contenuta nell'articolo 24 del Regolamento (CEE) n. 2913/92 istitutiva del Codice doganale comunitario, poi sostanzialmente ripresa dall'articolo 60 del Regolamento UE n. 952/2013 che ha istituito il Codice doganale dell'Unione (Union Customs Code), che identifica il luogo di origine in quello in cui ha avuto luogo l'intero processo produttivo, ovvero nel caso di lavorazioni svolte in più Paesi, ove è avvenuta « *l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale ed economicamente giustificata, effettuata presso un'impresa attrezzata a tale scopo, che si sia conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo o abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione* ».

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

La legislazione italiana ha cercato negli ultimi anni di tutelare il *Made in Italy*, definendo il concetto di origine, anche introducendo

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

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

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

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

Il fenomeno dell'*Italian sounding* nel mercato degli Stati Uniti, ad esempio, è molto dannoso, se è vero che la parte preponderante dei prodotti venduti come italiani non ha nulla a che fare con l'Italia.

### **3.4 Le possibilità offerte e i vincoli derivanti dalla normativa comunitaria**

La normativa comunitaria impatta dunque fortemente sulla tutela dei diritti di proprietà intellettuale e della contraffazione.

Una normativa armonizzata a livello comunitario costituisce un elemento positivo per la costituzione di uno spazio europeo comune in materia.

Allo stesso tempo la Commissione ha dovuto prendere atto di una serie di problemi derivanti dalle regolazioni introdotte dall'Unione europea, o conseguenti alla difficoltà a modificare le norme esistenti o introducendo normative adeguate per far fronte a nuove problematiche insorte nell'applicazione delle normative unionali vigenti.

Esaminiamo una serie di casi emblematici.

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

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

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

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

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

Nell'audizione del 9 novembre 2017, il Sottosegretario per le politiche e gli affari europei, Gozi, riferendo che l'adozione delle nuove proposte è attesa per il 20 dicembre 2017, ha riferito che « *sul pacchetto regolamentare sulla sicurezza generale dei prodotti e la*

*sorveglianza del mercato, va dato atto di una situazione di stallo, determinata dall'impossibilità, ad oggi, di superare la ferma opposizione di un nutrito gruppo di Stati membri in particolare sull'articolo 7 della proposta di Regolamento sulla sicurezza dei prodotti (Made In)».*

Il caso è emblematico delle differenze politiche e degli interessi produttivi e commerciali tra gli Stati dell'Unione che comportano una sostanziale paralisi decisionale ed un'assenza di regolazione che danneggia gravemente il mondo produttivo.

b) Un altro caso emblematico è quella della normativa comunitaria in tema di **commercio elettronico**.

La direttiva sul commercio elettronico 2000/31/CE, recepita dal decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70, ha stabilito una sostanziale limitazione della responsabilità per i soggetti definiti come « prestatori di servizi della società dell'informazione » (c.d. *Internet Service Provider* – ISP), ossia i soggetti che conducono attività economiche svolgendole in linea (*on line*) e qualsiasi servizio della società dell'informazione prestato normalmente dietro retribuzione, a distanza, per via elettronica e a richiesta individuale di un destinatario di servizi. In pratica i *Provider* non sono allo stato responsabili delle violazioni commesse dai fruitori dei servizi che veicolino via *internet* merci contraffatte, fatte salve le ipotesi di dolo o di inottemperanza ad ordini dell'autorità.

Tale direttiva è molto datata nel tempo ed è divenuta obsoleta, in un settore ove l'evoluzione tecnologica e le dinamiche del mercato si sono sviluppate a ritmi vertiginosi. La realtà del mercato digitale cui si rivolgeva è mutata profondamente negli ultimi anni, perché oggi esiste una pluralità di ISP, molto più ampia di quella individuata dalla direttiva, che sono divenuti erogatori di servizi diversificati, ove il ruolo assunto non è meramente tecnico ma si sostanzia in comportamenti attivi diversificati. I *provider* specializzati nel commercio elettronico offrono oggi servizi differenziati per modalità di transazioni e tipologia di utenti destinatari dei servizi: le fattispecie più rilevanti sono quelle del *Business to Business* (B2B), ovvero vendita di merci tra due realtà di *business* (aziende, enti pubblici o professionisti); del *Business to Consumer* (B2C), vendita di merci tra operatori di *business* professionali e consumatori (c.d. *e-shoppers*); del *Peer to Peer* (P2P), ove una pluralità di clienti entra in contatto reciproco, vendendo, comprando o scambiando, segnatamente prodotti digitali dell'audiovisivo. I *provider* che hanno realizzato importanti piattaforme digitali per il commercio elettronico forniscono spazi in rete sia a siti gestiti da venditori, che operano come intermediari tra i prodotti realizzati dalle aziende e i consumatori, sia a siti propri delle aziende manifatturiere, che vendono direttamente i propri prodotti; alcune di queste grandi piattaforme hanno assunto esse stessi venditori dei prodotti destinati all'*e-commerce*, di cui acquisiscono la proprietà, gestendo in tal modo un'attività di intermediazione, con creazione di magazzini di deposito della merce, tra i produttori e i consumatori. Nel settore dei media audiovisivi operano i sistemi di *peer to peer*, di *file sharing* o di *downloading-uploading*, con i quali gli audiovisivi sono immessi sulla rete, nonché di *link sharing*, finanziati dalla pubblicità.

L'accesso ai siti di vendita *on line* è altresì disponibile attraverso i motori di ricerca, che attraverso la ricerca algoritmica delle merci e dei marchi mettono in connessione venditori e compratori nel settore dell'*e-commerce*, fornendo altresì servizi accessori, ad esempio pubblicitari. L'evoluzione dei sistemi automatici di filtraggio e di ricerca può comportare l'esclusione tra i risultati della ricerca, di siti illegali, a condizione che il ruolo dei motori di ricerca non sia considerato meramente passivo ed in quanto tale esente da responsabilità, per l'impossibilità di controllare il contenuto dei siti ospitati.

Accedono al commercio elettronico anche le cosiddette piattaforme del *web 2.0.*, i blog, i wiki e i *social network*, nei quali intervengono una pluralità di utenti in modo bi/multi direzionale: tali strumenti, nati ed operanti come forma di comunicazione sociale, hanno sviluppato importanti strumenti destinati al commercio, con l'assegnazione di *account* a soggetti dediti professionalmente al commercio. Infine molte delle piattaforme digitali più grandi offrono servizi integrati, con la differenziazione delle piattaforme, alcune destinate ai consumatori, altre alle aziende, la predisposizione di servizi accessori (pubblicitari, di spedizione, ecc.) da società appartenenti alla *holding* di controllo.

Questa realtà ha generato l'aumento esponenziale dei profitti per i *provider*, determinando il fenomeno del c.d. *value gap*, tra i proventi derivanti dall'attività di intermediazione digitale e i proventi percepiti delle aziende produttrici delle merci.

Di qui l'esigenza di determinare un conseguente ed equo aumento delle responsabilità per queste aziende digitali a fronte delle prestazioni svolte e dei profitti percepiti, nel senso di garantire una maggiore tutela, per quanto riguarda la lotta alla contraffazione e alla pirateria digitale, ai titolari di diritti di proprietà intellettuale.

Il tema di prevedere forme di maggiore responsabilizzazione degli ISP rispetto alle attività illecite veicolate su *internet* non deve essere in alcun modo lesivo della libertà di espressione o costituire un limite per lo sviluppo del commercio *on line*, che rappresenta un valore primario nell'economia digitale di questi anni. Si può però tradurre nell'adozione di forme equilibrate di temperamento di tutti gli interessi in gioco che prevedano obblighi proattivi e preventivi di vigilanza a carico degli ISP, con il superamento delle attuali procedure di *Notice and Take Down*, che obbligano le aziende i cui IPR sono stati lesi a segnalare volta per volta i comportamenti illeciti realizzati, procedura troppo frammentata rispetto all'enorme numero delle contraffazioni *on line* ed oneroso, sia in termini organizzativi che finanziari, per le aziende danneggiate, particolarmente per le PMI.

La strada da perseguire è invece quella dell'introduzione di un dovere di diligenza (*Duty of Care*) alla base dell'attività di ingaggio degli ISP per tutelare gli IPR sulla rete e dell'adozione di procedure di contrasto non solo di tipo reattivo, ma anche di tipo proattivo e preventivo, secondo la procedura del *Notice and Stay Down*. Di questo concetto fanno parte l'introduzione di regole di gestione chiare ed efficaci nonché uniformi per le segnalazioni effettuate dai titolari di diritti, nonché attuare ogni misura, anche tecnologica, al fine di impedire il ripetersi di attività illecite attraverso le loro piattaforme. È da considerarsi parte del concetto di « *Duty of Care* » anche

l'impegno degli ISP, e in generale degli intermediari, a introdurre misure volte a impedire l'*upload* di contenuti lesivi dei diritti, potendo quindi applicare misure tecnologiche certamente alla portata e fatta salva l'assenza di impatto sulle libertà fondamentali, andando a concentrarsi sui soli contenuti lesivi dei diritti IPR.

Occorre, in altri termini, l'assunzione di una responsabilità più forte da parte degli ISP, utilizzando i sistemi di filtraggio che le più avanzate tecnologie mettono a disposizione; è auspicabile la predisposizione di *black list*, definite congiuntamente, quale risultante dinamica di segnalazioni di tipo seriale inviate dai titolari dei diritti lesi, tra ISP, rappresentanti delle aziende private ed Istituzioni competenti, per identificare gli operatori, gli *account*, gli IP e i siti responsabili di transazioni illegali ripetute nel campo della contraffazione, portando all'impossibilità di continuare ad operare, anche se assumano altre forme o identità.

Queste nuove tendenze, emerse e tutelate particolarmente da parte della giurisprudenza statunitense, trovano invece difficoltà ad essere introdotte nella legislazione comunitaria. Allo stato la prospettiva di modificare la direttiva sul commercio elettronico non è nell'agenda comunitaria in via generale. Solo per quanto riguarda il diritto d'autore le recenti proposte di modifica alle direttive UE in materia di audiovisivi, si manifesta la possibilità introdurre, anche se parzialmente, forme di estensione della responsabilità in casi di gravi comportamenti illeciti.

La necessità delle fonti normative nazionali di adeguarsi ai principi della normativa comunitaria e le riserve di materia che il Trattato istitutivo della UE riserva alla stessa impediscono agli Stati di adottare soluzioni innovative derogatorie da quelle comunitarie. L'adeguamento delle soluzioni può essere disposto quindi solo in tale ambito e pertanto la sussistenza di eventuali contrasti in sede politica in Europa impedisce ai singoli Stati di intervenire in materia.

c) Un altro esempio relativo al rapporto tra normativa Ue e nazionale riguarda i farmaci. Il sistema di tracciabilità dei farmaci in Italia, fondato sul bollino ottico con codice a barre univoco, è risultato, in una valutazione comune a tutti gli auditi in Commissione, all'avanguardia in Europa e adeguato per garantire la regolarità della filiera dei farmaci. La normativa italiana prevede inoltre che un'ampia gamma di farmaci sia sottoposta a tale sistema. La Commissione ha evidenziato come per estendere i controlli della filiera dei farmaci a tutte le fasi, comprese quelle logistiche, sarebbero necessari sistemi di tracciabilità in radiofrequenza che, richiedendo interventi infrastrutturali costosi, l'Unione Europea ha ritenuto di non adottare. La soluzione adottata con il sistema *Data Matrix* costituisce un avanzamento per tutta l'Europa ma non necessariamente per l'Italia, che anzi potrebbe vedere la diminuzione del monitoraggio di una parte di farmaci che oggi vi sono sottoposti. La modifica di tale situazione richiederebbe necessariamente una modifica delle norme comunitarie allo stato non ipotizzabili.

d) Un altro settore dove la diversità degli interessi dei vari Paesi membri dell'Unione si manifesta con chiarezza è nel settore dei **controlli doganali**. Il sistema doganale comunitario soffre di una

manca di uniformità e di una diversa intensità dei controlli tra Dogane del Nord Europa, che privilegiano la celerità operativa e l'incremento dei volumi di traffico, e agenzie doganali come quella italiana, ove invece si svolgono controlli adeguati al rispetto delle varie normative doganali, fiscali e commerciali sulla movimentazione delle merci, compreso il contrasto alla contraffazione. L'assenza di controlli doganali adeguati nel Nord Europa fa sì che merci di provenienze extra-UE entrino facilmente nel territorio europeo o possano transitare per destinazione extra-UE, senza sottostare ai controlli previsti dalle normative di settore, con l'ulteriore effetto paradossale della diminuzione di traffico nei Paesi le cui Dogane sono più intransigenti. L'impostazione della Direzione TAXUD, competente in materia in ambito Ue, come evidenziato nel corso della missione a Bruxelles di una delegazione della Commissione, privilegia tra i propri obiettivi più l'incremento del traffico commerciale che lo sviluppo di un traffico doganale controllato. Il settore costituisce quindi un esempio evidente di come la mancanza di una politica unitaria europea in tema di controllo delle dogane risulti penalizzante per i Paesi, come l'Italia, in cui la vocazione industriale manifatturiera è più elevata.

#### **4. PROPOSTE PER UN EFFICACE CONTRASTO ALLA CONTRAFFAZIONE**

Dall'analisi del contesto economico, normativo ed istituzionale sopra descritto la Commissione ritiene opportuno enucleare una serie di considerazioni e di proposte concrete di intervento per migliorare il contrasto al fenomeno della contraffazione e realizzare per davvero politiche di *enforcement* della tutela dei diritti di proprietà intellettuale, della concorrenza e dagli interessi dei consumatori, in linea con quanto a più riprese indicato proprio dalla Commissione dell'Unione europea per uno sviluppo dell'economia europea.

Gli interventi riguardano essenzialmente tre settori:

a) interventi in sede nazionale; in tale ambito rientrano: le modifiche al sistema penale e agli istituti di procedura penale; il coordinamento delle forze di Polizia e il ruolo della Polizia municipale; il coordinamento delle banche dati; il coordinamento in sede amministrativa;

b) interventi in sede internazionale; in tale ambito rientrano: le iniziative di coordinamento in sede internazionale che riguardano i trattati e le istituzioni internazionali; il contrasto alla criminalità organizzata, operante ormai in chiave sovranazionale; gli interventi in sede finanziaria, tra cui l'approccio *Follow the Money* e il contrasto all'uso illecito dei *Money transfer*; il presidio degli spazi doganali e delle zone di libero scambio; la tutela della proprietà intellettuale su internet;

c) interventi per la produzione, la distribuzione il consumo delle merci: in tale ambito rientrano: i controlli sulle filiere produttive e le certificazioni etiche; il ricorso agli strumenti tecnologici per l'etichettatura e la tracciabilità dei prodotti; la tutela della provenienza



territoriale delle merci e il contrasto al fenomeno dell'*italian sounding*; la sensibilizzazione del consumatore.

#### 4.1 INTERVENTI IN SEDE NAZIONALE

##### 4.1.1 Il miglioramento dell'apparato sanzionatorio penale

Un primo tema emerso in modo orizzontale in tutte le inchieste condotte dalla Commissione, sia in quella specifica dedicata all'efficacia del sistema penale esistente, sia in quelle settoriali riguardanti il tessile, il calzaturiero, l'agroalimentare e i farmaci, riguarda l'adeguatezza dell'apparato sanzionatorio e dei poteri investigativi a disposizione della magistratura e delle forze dell'ordine.

I problemi sono diversi.

a) Il sistema sanzionatorio penale è caratterizzato da una eccessiva presenza di norme, tra codice penale e leggi speciali, 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.

Tale eccesso normativo comporta 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.

Relativamente al codice penale vi è poi 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 (artt. 473, 474, 474-bis, 474-ter, 474-quater, e 475), e altre sono collocate nel titolo VIII Delitti contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio, tra i reati contro industria e commercio (artt. 514, 517, 517-bis, 517-ter, 517-quater, 517-quinquies e 518).

In realtà la contraffazione è per definizione un reato plurioffensivo, in quanto i soggetti danneggiati sono molteplici: le aziende titolari dei diritti di proprietà intellettuale; 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.

La Commissione ha ritenuto, pertanto, di proporre una ricollocazione di tutte le fattispecie di reati in tema di contraffazione nel codice penale, 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) Un secondo aspetto di particolare rilevanza è quello della **pena edittale**, che fatta salva l'ipotesi della circostanza aggravante ex articolo 474-ter, è sempre inferiore nel massimo a cinque anni. Ciò determina che i reati di contraffazione possono rientrare nell'esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto, ai sensi del decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28, e che 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 postposti a reati con limiti di pena edittale maggiore.

Il basso livello delle pene edittali dipende da una configurazione delle fattispecie nel codice penale che si riferiscono ad un contesto storico, quello degli anni Trenta del secolo scorso, ove la contraffazione era un fenomeno nazionale o addirittura locale, tutto sommato marginale, e non vi era stato lo sviluppo odierno legato alle filiere sovranazionali della contraffazione, con il conseguente grave aumento della pericolosità sociale. Inoltre nel codice manca una 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.

La Commissione con la propria relazione in materia, approvata il 4 agosto 2015, e successivamente adottata dall'Assemblea della Camera dei deputati nella seduta del 3 marzo 2016, ha pertanto proposto di ridurre il numero delle fattispecie incriminatrici, semplificando il quadro normativo, ma inasprendo notevolmente le sanzioni per le fattispecie di contraffazione sistematica e organizzata. Per 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), potrebbero rimanere i limiti di pena esistenti. Viceversa, per la contraffazione più rilevante in termini economici e di pericolosità sociale, in quanto condotta su base sistematica, organizzata, anche se non su base 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.), si propone la trasformazione dell'attuale aggravante speciale di cui all'art. 474-ter, in reato autonomo, con pena edittale al di sopra del limite dei 5 anni.

c) un terzo problema è quello di prevedere una **fattispecie unitaria di contraffazione** ovvero, come avvenuto nelle novelle legislative degli ultimi anni, di differenziare le fattispecie per settori merceologici, pur essendo identiche le fattispecie incriminatrici.

Analizzando il problema la Commissione ha ritenuto di optare per la prima scelta, per evitare una proliferazione di norme speciali e di

introdurre in tal modo trattamenti sanzionatori differenziati, che non possono trovare giustificazione nella tipologia di comparto produttivo interessato.

La soluzione proposta è invece quella di far riferimento ai **diritti tutelati**, ossi ai diritti di proprietà industriale. Il Codice della proprietà industriale (CPI) include in tale categoria 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.

Ovviamente per il settore agroalimentare non rientrano in questo discorso le fattispecie di frode e sofisticazione alimentari, che non riguardano la contraffazione e le fattispecie relative alla legge sul diritto d'autore.

Un discorso particolare va fatto per la contraffazione su *internet*, per la quale potrebbero essere introdotte misure *ad hoc* che allo stato non esistono, ma che sarebbero giustificate dalla grande rilevanza che ha assunto la criminalità veicolata attraverso il *web*.

#### 4.1.2 Problemi relativi agli istituti di procedura penale

Dal punto di vista della procedura penale gli istituti su cui occorre riflettere per adeguarli alle esigenze del contrasto alla contraffazione sono i seguenti.

a) In primo luogo si pone la questione dei **poteri investigativi** a disposizione della magistratura e delle forze dell'ordine per i reati di contraffazione. 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. A questi poteri devono essere mantenuti i poteri di intercettazione di conversazioni e comunicazioni ai sensi dell'articolo 266 c.p.p., 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.

b) Le dimensioni sovranazionali delle filiere della contraffazione comportano la difficoltà di condurre indagini che esulano dal mero

ambito italiano. Particolarmente 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. Nelle inchieste giudiziarie si deve ricorrere spesso alle **rogatorie internazionali**, ai sensi degli artt. 723 e segg. c.p.p., che oltre ad essere costose comportano un notevole allungamento dei tempi delle indagini. Il Governo ha espresso in Commissione il convincimento che il nuovo strumento delle **Squadre Investigative Comuni** (Joint investigation teams-J.I.Ts) sembrano poter costituire una risposta più efficace per accrescere l'efficacia dell'azione investigativa all'estero. Si tratta della possibilità, prevista dalla Decisione Quadro 2002/465/GAI del Consiglio dell'Unione europea del 13 giugno 2002, recepita dal decreto legislativo n. 34 del 2016, di operare con *team* di polizie di diversi Paesi che operano in modo congiunto per lo svolgimento di indagini penali in ambiti specifici e per una durata di tempo limitata e di utilizzare le prove raccolte in tal modo direttamente nelle indagini e nei processi penali propri di ciascun Paese. Gli atti compiuti da tali squadre comuni sono acquisiti nei fascicoli processuali delle indagini in corso in ciascuno Stato partecipante, senza necessità di effettuare rogatorie.

c) Per i beni contraffatti, il **sequestro giudiziario**, di cui all'artt. 253 e segg. c.p.p., pone 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.

Per il sequestro dei prodotti contraffatti, che si esegue con l'inventariazione e l'apposizione del sigillo dell'ufficio giudiziario, la Guardia di Finanza 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. Una soluzione possibile, *de jure condendo*, potrebbe essere quella di effettuare una catalogazione per tipologia di articoli contraffatti e una quantificazione complessiva per masse o a volume, avendo a riferimento il peso, con notevole risparmio di tempo. La fase di conteggio e ricognizione dei prodotti potrebbe avvenire solo su istanza di parte, che si assumerebbero i relativi oneri finanziari, 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.

Circa la custodia e il deposito giudiziario dei prodotti sequestrati, ai sensi dell'articolo 259 c.p.p., stante l'entità dei sequestri, che riguardano a volte interi *container*, non si può effettuare in cancelleria ma si deve ricorrere al deposito presso terzi privati, molto onerosa dal punto di vista finanziario. La prassi di nominare custode giudiziario lo stesso soggetto passivo del sequestro ha dato luogo a molti inconvenienti, per le violazioni verificatesi agli obblighi di custodia. La proposta sostenuta dalla Commissione è quella di identificare dei luoghi pubblici (ad esempio caserme o depositi militari non utilizzati), senza oneri per lo Stato.

In alternativa al deposito i commi 3-*bis* e 3-*ter* dell'articolo 260 c.p.p. consentono già 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 si svolgono accertamenti tecnici su campioni della merce, avvalendosi di consulenti tecnici. Mentre nel caso di sequestro in procedimenti a carico di ignoti la distruzione è agevole, perché la polizia giudiziaria, dopo tre mesi dal sequestro può procedere in tal senso, previa comunicazione all'autorità giudiziaria, nel caso di procedimento a carico di soggetti identificati, l'articolo 360 c.p.p. consente agli indagati di impedire gli accertamenti tecnici, sollevando incidente probatorio. La Commissione, in base alle risultanze delle audizioni, auspica che la procedura di distruzione a carico di ignoti sia estesa anche ai procedimenti contro noti se l'esito degli accertamenti dimostrino casi manifesti di contraffazione.

c) Per la lunghezza dei processi, che spesso si estinguono per l'intervento della prescrizione, e anche per l'esigenza di impedire la reiterazione dei reati di contraffazione, va esaminata la possibilità di introdurre in via generale la **misura cautelare** dell'interdizione dall'esercizio di professione o commercio legali dietro la quale si celano comportamenti criminali, che attualmente è prevista solo come sanzione accessoria all'esito del processo.

d) Una delle maggiori difficoltà nel contrasto della contraffazione da parte delle Procure è l'oggettiva difficoltà di combattere fenomeni che hanno una connotazione internazionale e che sono diffusi sull'intero territorio nazionale rispetto all'attuale sistema di **competenza delle Procure della Repubblica**. Una medesima filiera di merci contraffatte, pur essendo articolazioni di medesime organizzazioni criminali, può pertanto essere indagata, nelle diverse fasi della produzione, della distribuzione e della vendita al dettaglio, da Procure diverse. 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) finalizzata alla commissione dei reati di contraffazione ex artt. 473 e 474 c.p., attribuendolo alla competenza delle Procure distrettuali antimafia. Le medesime fattispecie di reato, invece fuori dal caso associativo, ma molto pericolose in quanto svolte su base sistematica, organizzata o anche da parte di singoli aventi un forte ruolo di riferimento nelle filiere internazionali della contraffazione, rimangono nella competenza delle Procure circondariali.

#### 4.1.3 Il coordinamento delle forze di Polizia

Un tema emerso è quello del coordinamento delle forze di Polizia e dell'esigenza di assicurare maggiore specializzazione nel contrasto alla contraffazione.

La Commissione ha avuto modo di apprezzare particolarmente, nel corso delle numerose audizioni e di missioni svolte sul territorio, il grande sforzo compiuto quotidianamente dalle forze dell'ordine per il contrasto della contraffazione. Il contributo fornito dalla Guardia di Finanza che ha una competenza specialistica in materia è stato unanimemente apprezzato, così come le realtà specialistiche rappresentate dal Nucleo NAS dei Carabinieri nel settore agroalimentare e farmaceutico della Polizia postale nel controllo dei crimini sulle reti telematiche.

Uno dei punti possibili di miglioramento delle modalità di contrasto può essere costituito peraltro dall'ulteriore implementazione del processo di specializzazione delle competenze tra le varie Forze di Polizia, già avviato nel nostro ordinamento e disciplinato dalla direttiva del Ministro dell'interno 28 aprile 2006 e modificato di recente dal Decreto del Ministro dell'interno del 15 agosto 2017, che ha adottato, in forza delle previsioni contenute nel D.Lgs. n. 177/2016, la nuova direttiva in materia, nel senso di prevedere forme di ulteriore specializzazione. L'obiettivo di tale intervento è quello di ottimizzare le risorse, evitare le duplicazioni degli interventi, e stimolare una competenza specifica, in grado di rendere il contrasto alle diverse forme di contraffazione più mirato ed efficace, attesa la pluralità dei fenomeni contraffattivi e delle relative modalità di contrasto.

La direttiva del Ministro dell'interno 15 agosto 2017, disciplina ora le modalità attraverso le quali la Polizia di Stato, l'Arma dei Carabinieri e il Corpo della Guardia di Finanza esercitano i compiti nei rispettivi comparti di specialità, tenendo conto di due criteri essenziali: la preminenza ovvero l'esclusività di competenza. Sono individuati nove comparti di specialità: sicurezza stradale, sicurezza ferroviaria, sicurezza delle frontiere, sicurezza postale e delle comunicazioni, sicurezza nella sanità, igiene e sofisticazioni alimentari, sicurezza forestale, ambientale e agroalimentare, sicurezza nella circolazione dell'euro e dei mezzi di pagamento, sicurezza del patrimonio archeologico e culturale e sicurezza sul lavoro.

Per la tutela dei diritti di proprietà intellettuale in senso lato rimane una distinzione di competenze tra diritti di proprietà industriale e diritto d'autore.

Nell'ambito della sicurezza postale e delle comunicazioni, infatti, ferme restando la competenza generale attribuite alla Polizia postale, la Guardia di finanza, attraverso il Nucleo speciale Frodi tecnologiche, ha competenza preminente, per le materie che qui interessano, relativamente alle condotte di contraffazione di valuta e mezzi di pagamento, di marchi, brevetti, indicazioni di origine e qualità e diritto d'autore. Tuttavia, per le illecite duplicazioni di *software* ed audiovisivi tutelati dal diritto d'autore (c.d. pirateria digitale) la competenza rimane della Polizia postale, che deve operare in raccordo con la Guardia di finanza.

Più rispondente ai criteri di specializzazione esclusiva è il settore agroalimentare e farmaceutico, affidato in via esclusiva all'Arma dei Carabinieri attraverso il Comando per la tutela della salute. Tuttavia, la Guardia di Finanza mantiene i compiti per il controllo della spesa sanitaria nonché per la vigilanza sulla sicurezza dei prodotti e per la tutela della proprietà intellettuale nelle frodi alimentari.

Il modello organizzativo derivante risulta quindi molto aderente al mantenimento delle elevate specializzazioni maturate dalle varie forze dell'ordine, e non ha quindi sempre operato, anche a seguito della nuova direttiva del 2017, scelte drastiche di individuazione di competenza esclusiva rispetto alla precedente direttiva del 2006.

#### **4.1.4 Il ruolo della Polizia municipale**

Il potenziamento del ruolo della Polizia municipale si è rilevato un tema importante, particolarmente rispetto al contrasto sul territorio della vendita al dettaglio di merce contraffatta. Pur essendo per definizione strutture di ambito comunale si appalesa sempre più la necessità di adoperare metodologie condivise nelle tecniche di contrasto e di accrescere il processo di formazione specialistica circa le caratteristiche del fenomeno della contraffazione. Di qui il suggerimento a favorire la promozione di iniziative volte a stimolare tale processo e a realizzare forme di coordinamento funzionale tra le diverse forze di polizia, nazionali e locali operanti sul territorio.

Per questo secondo aspetto va ricordato come per il contrasto alla contraffazione in ambito territoriale il decreto-legge n. 14/2017, convertito con modificazioni dalla legge n. 48/2017 in tema di sicurezza delle città, ha previsto l'istituzione di un Comitato metropolitano per l'analisi, la valutazione e il confronto sulle tematiche di sicurezza urbana relative al territorio della città metropolitana, copresieduto dal Prefetto e dal Sindaco metropolitano, cui partecipano i sindaci dei comuni interessati e sono invitati a partecipare soggetti pubblici o privati dell'ambito territoriale interessato. Alla base di tale legge vi è il concetto di sicurezza integrata, molto valorizzato nell'ambito di questo provvedimento, con il rafforzamento della collaborazione tra Prefettura, Istituzioni comunali e metropolitane, Forze di polizia statali e Forze di polizia locali.

La stessa normativa prevede, al fine di prevenire e contrastare i fenomeni di degrado urbano in aree costituenti « punti nevralgici » della mobilità, l'irrogazione da parte del Comune di una sanzione amministrativa pecuniaria a chi pone in essere condotte lesive del decoro urbano o della libera accessibilità e fruizione delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale (urbano ed extraurbano) e delle relative pertinenze, con la comminazione di un ordine di allontanamento dal luogo in cui è stato commesso il fatto. I relativi proventi delle infrazioni sono devoluti all'ente territoriale, per iniziative di sostegno del decoro urbano.

#### **4.1.5 Il coordinamento delle banche dati**

Un altro problema esistente per una maggiore efficacia del contrasto alla contraffazione è quello di una pluralità di banche dati gestite separatamente dalle Istituzioni pubbliche, il che determina una settorializzazione dei controlli e un insufficiente scambio di informazioni.

Occorre una interazione tra le aziende titolari dei diritti di proprietà intellettuale e le istituzioni pubbliche deputate ai controlli. Una delle difficoltà maggiori che si evidenziano nella pratica è l'identificazione delle merci contraffatte, che richiedono spesso, per l'elevata qualità dei falsi realizzati, indagini complesse. I dati contenuti in banche dati o siti aziendali possono invece rilevare immediatamente, anche avvalendosi dei dati contenuti nelle etichette e nei supporti tecnologici oggi disponibili, la reale provenienza delle merci. Analoghi profili informativi riguardano i profili di onorabilità professionale di spedizionieri nei traffici internazionali.

Nel comparto agricolo, ad esempio, si è manifestata l'esigenza di integrare nel sistema SIAN le molte banche dati esistenti nel settore, gestite separatamente dalle diverse autorità deputate ai vari profili di controllo, come già previsto dall'articolo 10 della legge n. 9/2013 e la cui attuazione non risulta allo stato realizzata e per estendere anche all'ambito comunitario la condivisione dei dati, preso atto dell'integrazione europea dei processi produttivi.

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 obblighi all'utilizzo di una piattaforma comune.

#### **4.1.6 Il coordinamento in sede amministrativa**

Dal punto di vista dell'azione amministrativa nazionale va rafforzata l'opera di coordinamento tra le varie Istituzioni competenti, sia a livello nazionale che nel rapporto tra l'ambito nazionale e quello locale.

Il modello di coordinamento amministrativo nazionale attualmente è affidato al MISE attraverso la Direzione generale competente che cura la segreteria del Comitato nazionale anticontraffazione, nel quale si raffrontano le varie istituzioni competenti.

Nel settore dei farmaci esiste un modello di competenza amministrativa esclusiva affidata all'Agenzia italiana del farmaco (AIFA), istituita dall'articolo 48, comma 2, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, cui fa capo, ai sensi dell'articolo 129 del D.Lvo 219/2006, il Sistema nazionale di farmacovigilanza, conforme alle modalità definite a livello comunitario, per la sorveglianza dei medicinali e la realizzazione della rete telematica nazionale di farmacovigilanza, in collegamento con le strutture sanitarie, le regioni e le aziende farmaceutiche, avvalendosi altresì del Nucleo Carabinieri AIFA, competente ad investigare nel settore dei farmaci, istituito dal decreto ministeriale dell'11 gennaio 2017.

Per il secondo aspetto l'articolo 5 del decreto-legge n. 14/2017, convertito con modificazioni dalla legge n. 48/2017 in tema di sicurezza delle città, ha istituzionalizzato i Patti per l'attuazione della sicurezza urbana, di cui la Commissione ha conosciuto un'applicazione sperimentale, molto efficace, nel distretto tessile di Prato. Tali strumenti, sottoscritti, tra il Prefetto ed il Sindaco, con accordo



sancito in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali, prevedono interventi per la sicurezza urbana e il contrasto dei fenomeni illeciti, tra i quali è espressamente previsto anche lo smercio di beni contraffatti o falsificati, con misure quali:

a) misure per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni di criminalità diffusa e predatoria, attraverso servizi e interventi di prossimità, in particolare sulle zone maggiormente interessate da fenomeni di degrado, anche coinvolgendo le reti territoriali di volontari per la tutela e la salvaguardia dell'arredo urbano, delle aree verdi e dei parchi cittadini e favorendo l'impiego delle forze di polizia per far fronte ad esigenze straordinarie di controllo del territorio, nonché attraverso l'installazione di sistemi di videosorveglianza;

b) iniziative di dissuasione di ogni forma di condotta illecita, compresi l'occupazione arbitraria di immobili e lo smercio di beni contraffatti o falsificati, nonché la prevenzione di altri fenomeni che comunque comportino turbativa del libero utilizzo degli spazi pubblici;

c) la promozione del rispetto del decoro urbano, valorizzando forme di collaborazione interistituzionale tra le amministrazioni competenti.

Tale strumento, come dimostrato dall'esperienza di Prato, possono costituire un modello efficace per accrescere l'effettività dell'attività di controllo.

In linea generale si può affermare che occorre un maggiore coordinamento tra i controlli e l'attività investigativa sui diversi profili dell'attività produttiva dalla quale possono emergere fenomeni di contraffazione, che a seconda dei profili di riscontro della normativa vigente (marchi e segni distintivi; etichette per la composizione del prodotto; dichiarazioni di origine « Made in Italy » o similari; controlli fiscali anche per il fenomeno della sottofatturazione; controlli per il rispetto delle norme sulla sicurezza sul lavoro, il rispetto degli obblighi previdenziali e il contrasto al lavoro nero) o del momento di effettuazione di tali attività (sdoganamento, controlli successivi nei siti produttivi o di commercializzazione) vedono coinvolti a vario titolo diverse autorità.

## **4.2 INTERVENTI IN SEDE INTERNAZIONALE**

### **4.2.1 Il coordinamento in sede internazionale**

Il carattere transnazionale della contraffazione e i legami tra gruppi criminali nazionali ed internazionali richiedono con tutta evidenza la promozione di accordi tra Italia, Unione europea e gli Stati delle aree geografiche interessate per controllare i fenomeni ed elaborare strategie di contrasto. Il dato della provenienza delle merci contraffatte in Italia ed in Europa è accertato, come è risultato evidente dalle analisi fornite alla Commissione dall'OCSE ed elaborate dal CENSIS. Una politica di effettivo enforcement della lotta alla

contraffazione richiede un più coordinato controllo delle frontiere tra gli Stati di destinazione delle merci e lo sviluppo di forme di cooperazione maggiore con i Paesi dai quali provengono i prodotti contraffatti, in particolare con la Cina.

I tre strumenti a disposizione in sede internazionale sono l'attività degli organismi specialistici in materia di tutela della proprietà industriale e di lotta alla contraffazione; le politiche comunitarie in materia; gli accordi e i trattati internazionali.

Circa i primi il ruolo svolto da INTERPOL ed EUROPOL, dall'EUIPO, dall'OLAF, dalle altre istituzioni operanti in ambito UE e in sede mondiale dal WIPO e dal WTO, oltre all'IACC negli Stati Uniti è importante, pure nelle difficoltà che si manifestano per superare le distanze normative e di interessi tra i vari Paesi. Non sempre l'attività di tali organismi appare adeguata per realizzare forme di contrasto efficaci, mentre strumenti come quello dei Joint investigation teams (J.I.Ts) o l'istituzione di una Procura europea sembrano poter costituire una risposta più efficace per accrescere l'efficacia dell'azione investigativa.

In ambito comunitario va ricordato l'*European Union Policy Cycle* 2014-2017 che detta gli indirizzi politici per il contrasto della criminalità organizzata all'interno dell'Unione e che individua tra le priorità d'intervento anche la contraffazione di merci aventi impatto sulla salute e sicurezza pubblica.

Circa i trattati va rilevato che per la contraffazione non esiste un trattato internazionale specifico e che l'Accordo TRIPs costituisce sostanzialmente l'unico fondamento per una standardizzazione degli interventi. Andrà valutata nel tempo l'efficacia nel rispondere ai bisogni di tutela dell'origine territoriale dei prodotti dei recenti accordi bilaterali tra UE e Canada (il CETA).

La Commissione ritiene quindi che sia interesse dell'Italia favorire in ogni modo il processo di definizione in sede internazionale di un trattato che definisca la contraffazione, superando le difficoltà di molti Paesi ad accettare forme piene di tutela dei diritti di proprietà industriale. Va ricordato al proposito che in tema di farmaci la direttiva 2011/62/UE, che ha introdotto un codice comunitario relativo ai medicinali per uso umano, recepita in Italia dal decreto legislativo 19 febbraio 2014 n. 17, proprio per la difficoltà di trovare accordi sulle violazioni della proprietà intellettuale nel settore, ha introdotto la nozione di farmaco « falsificato », scegliendo di non utilizzare la definizione di farmaco « contraffatto », per restare nell'ambito proprio della tutela della salute e non entrare nel merito delle questioni attinenti ai diritti di proprietà industriale.

#### **4.2.2 Il rapporto tra contraffazione e criminalità organizzata**

Il fenomeno della penetrazione delle associazioni di stampo mafioso e camorristico e delle organizzazioni criminose internazionali nel settore della contraffazione è oggi una pericolosa realtà che richiede un forte impegno comune di tutte le istituzioni competenti per il contrasto.

Le organizzazioni criminali investono nella contraffazione a causa dei bassi rischi corsi, in termini di repressione penale, a fronte invece degli alti profitti finanziari ricavabili; ciò richiama pertanto la necessità, per il Governo e per il Parlamento, di procedere in modo sollecito all'esame e all'approvazione di norme, quali quelle relative al tema delle agromafie il cui disegno di legge è stato approvato dal Consiglio dei ministri, e più in generale, di operare per un aggravamento del trattamento sanzionatorio, contestualmente ad una razionalizzazione e semplificazione delle numerose norme oggi esistenti, sia nel codice penale che in leggi speciali. Il caso delle agromafie è emblematico per la sua gravità. Si tratta di fenomeno che oltre ad alterare il corretto andamento delle filiere alimentari, in quanto marginalizza le imprese legali che non possono sostenere i costi del lavoro, di gestione e delle materie prime anormalmente bassi che avvantaggiano le aziende collegate alla criminalità, determina una serie di fenomeni di particolare gravità sociale: lo sfruttamento del caporalato e del lavoro in nero e i danni per la salute del consumatore.

Il fenomeno è particolarmente pericoloso in una duplice direzione: da un lato in quanto è in grado di determinare un salto di qualità della pericolosità del fenomeno contraffattivo, dall'altro in quanto rafforza le associazioni criminali di stampo mafioso e camorristico ed internazionale.

Dal punto di vista del contrasto alla contraffazione, infatti, non vi è dubbio che l'ingresso organico delle associazioni criminali di stampo mafioso e camorristico ha determinato un accrescimento del carattere imprenditoriale del mercato della contraffazione. Ciò è dovuto alla vocazione alla transnazionalità e alla capacità organizzativa che tali associazioni criminali possono mettere in campo, mutuandole dai settori ove la gestione delle attività illecite ha ormai assunto tale caratteristiche: si pensi al traffico di stupefacenti, ad esempio. Estremamente pericolose, per le implicazioni, sia sul territorio nazionale che in sede internazionale, si sono poi rivelate le connessioni tra criminalità organizzata italiana e straniera, particolarmente quelle cinesi, che accentuano la capacità di favorire la penetrazione di merci contraffatte per la vendita. Il ruolo della criminalità organizzata incide pertanto in modo rilevante sul *trend* di crescita del mercato della contraffazione, in costante espansione.

Dal punto di vista dell'ordine pubblico l'inserimento della criminalità organizzata nel *business* della contraffazione è estremamente pericoloso, per una serie di effetti negativi che è in grado di generare: i danni causati alle aziende, alla concorrenza, all'economia reale e alla salute del consumatore; il rafforzamento del controllo sul territorio da parte del crimine organizzato, vista la capillarità della distribuzione sia attraverso gli esercizi commerciali che in sede di ambulato; lo sviluppo di fenomeni sociali deteriori quali lo sfruttamento del lavoro nero o del caporalato nel settore agricolo; l'incentivazione al reclutamento di criminalità locale, spesso su base etnica, cui viene affidato il ruolo di manovalanza per la vendita al dettaglio, particolarmente per la criminalità di origine magrebina e africana; la possibilità di riciclaggio di denaro proveniente da altri settori illeciti; la possibilità di accedere ad alti profitti con bassi rischi di contrasto in sede penale,

a causa dell'esiguità delle pene previste nei vari ordinamenti nazionali per i reati di contraffazione rispetto a quelli per i reati gravi tipici delle organizzazioni criminali (ed esempio cd. reati di sangue o il traffico di stupefacenti); le ricadute ambientali che l'intervento della criminalità organizzata nella contraffazione determina, come confermato dal caso della Terra dei fuochi, ove risultano accertati lo sversamento sistematico dei residui di lavorazione di produzioni di merce contraffatta.

La Commissione ritiene pertanto che il Governo e il Parlamento debbano accentuare il contrasto alla contraffazione in generale, ponendo particolare attenzione al contrasto della criminalità organizzata in tale settore che non costituisce un settore marginale della criminalità ma una delle nuove frontiere illecite ove sono rivolte le attenzioni delle associazioni criminose.

#### **4.2.3 Il contrasto della contraffazione in sede finanziaria: l'approccio *Follow the Money* e il contrasto all'uso illecito dei *Money transfer***

a) Un aspetto fondamentale delle strategie di contrasto riguarda l'approccio «*Follow the money*». Come l'esperienza del contrasto della criminalità nei settori tradizionali di attività criminale dimostra, colpire queste organizzazioni dal punto di vista finanziario e patrimoniale può risultare estremamente efficace. Mentre la tutela dei diritti di proprietà industriale ed intellettuale presenta, specie in sede internazionale, molte problematiche, anche per la diversità di disciplina giuridica esistente tra i vari ordinamenti, realizzare forme di contrasto che colpiscono i profitti derivanti dal commercio di merce contraffatta, anche attraverso il commercio elettronico, può portare risultati molto positivi.

Per la tutela degli IPR costituiscono un efficace strumento di lotta alla contraffazione nel commercio elettronico le intese tra titolari di marchi e segni distintivi, ISP e aziende di gestione dei mezzi di pagamento elettronici (carte di credito, *internet banking*), che consentono di bloccare, in presenza di transazioni relative a merce contraffatta sul *web*, l'effettuazione di pagamenti on line per l'acquisto di tale merce, rendendo non attivabili i circuiti finanziari digitali riguardo ai siti interessati.

In merito è emersa con chiarezza una diversità di approccio tra il modello europeo e quello americano per il coordinamento delle azioni di contrasto.

Mentre in Europa gli interventi presuppongono un intervento normativo da cui discendono obblighi specifici per gli operatori del settore, nel modello americano, sulla scorta delle *best practices* statunitensi illustrate in precedenza, promosse dall'*International Anticounterfeiting Coalition*, l'approccio è su base consensuale e volontaristico, favorendo il coinvolgimento delle aziende titolari dei diritti di proprietà industriale o intellettuale e del sistema finanziario, come nel programma Rogue Block illustrato nella relazione.

La stessa Unione europea, sulla base del piano d'azione elaborato nel luglio 2014 dalla Commissione europea, sta valutando l'adozione di tali forme di contrasto, anche se la specificità degli ordinamenti giuridici europei rispetto a quelli nordamericani rende problematico ipotizzare un approccio esclusivamente su base volontaristica.

Viceversa nel settore del diritto d'autore relativo al *file sharing* o all'upload-download illegale di audiovisivi, ove il profitto per gli operatori non deriva in massima parte dallo scarico di film o musica, che anzi talvolta è gratuito, ma dalla pubblicità ospitata dai siti, in rapporto al numero di contatti e il *page rank* degli stessi, l'approccio *Follow the Money* si traduce nella definizione di accordi tra ISP, titolari dei DPI e agenzie pubblicitarie, per impedire la presenza di *banner* pubblicitari sui siti illeciti.

b) Altro punto di azione da tenere in considerazione è intervenire per impedire che i **circuiti finanziari alternativi a quelli bancari tradizionali**, *in primis* l'attività dei Money transfer, possano continuare a costituire una facile via di trasferimento dei proventi illeciti della contraffazione verso i Paesi asiatici di provenienza delle merci e uno strumento palese di realizzazione di pratiche di evasione fiscale.

Attraverso l'uso illecito dei Money Transfer sono veicolati ingenti trasferimenti di denaro, indirizzati da uno stesso mittente, che fraziona i versamenti (c.d. *smurfing*) per aggirare la normativa che prevede un invio massimo di euro a persona in sette giorni, per il tramite di remittenti interposti in via simulata e che pervengono ad uno stesso beneficiario in Cina.

È prassi comune che nei *Money transfer* si facciano sistematicamente operazioni sotto la soglia della tracciabilità e con una molteplicità impressionante di operazioni per singolo cliente. Il canale principale attraverso il quale le rimesse finanziarie degli emigrati raggiungono la Cina e gli altri Paesi extraeuropei, è quello dei negozi di *Money Transfer*, che, in quanto sottratti alle regole antiriciclaggio del sistema bancario e finanziario, mostrano una rilevante criticità.

Le rimesse di denaro sono alimentate, oltre che dai profitti d'impresa, anche dai guadagni derivanti dalla contraffazione, dal contrabbando, dallo sfruttamento della prostituzione, dallo sfruttamento del lavoro nero, da somme derivanti da evasione fiscale. Per comprendere la rilevanza del fenomeno basti considerare che nel solo 2009 sono nati 6.500 sportelli di *Money Transfer*, numero che da solo superava il numero delle filiali del gruppo Banca Intesa San Paolo nel periodo (5.900). Nello stesso periodo il totale dei negozi di *Money Transfer* erano 16.000, a fronte di 14.000 unità operative di Poste italiane s.p.a. Tali sportelli finanziari, nati per agevolare le rimesse in patria dei migranti extracomunitari, nonostante si tratti di canali finanziari molto più costosi di quelli bancari, sono passati dai 687 nel 2002 agli oltre 34.000 del 2010. Al 2014 il numero di *Money Transfer* attivi in Italia era pari a circa 40.000 unità.

Le ragioni dello sviluppo sono molteplici:

- si tratta di rimesse di denaro effettuati con il contante, che consente una agevole evasione della normativa antiriciclaggio;

- i *Money Transfer* sono spesso negozi « etnici » in quanto gestiti da operatori appartenenti spesso alle stesse comunità maggiormente coinvolte nel traffico di merci contraffatte e che non possiedono un'estrazione di natura finanziaria in senso stretto, in quanto spesso sono allocati presso *phone-center*, *internet point*, centri commerciali, agenzie di viaggio, bar e cartolerie;

- i controlli sono resi difficili dall'elevata numerosità e mobilità degli operatori;

- il sistema *Money Transfer*, nel quale l'Italia è tra i mercati più rilevanti al mondo, opera anche presso Paesi dove non esiste una legislazione antiriciclaggio o è assente una regolare rete bancaria.

In base a dati della Banca d'Italia, nel 2013 le rimesse verso l'estero, in gran parte effettuate tramite *Money Transfer*, si sono attestate intorno ai 5,5 miliardi di euro.

Dall'analisi di molte delle Procure audite in Commissione viene la conferma di come la pista investigativa giusta sia sempre quella di seguire i flussi di danaro, in quanto nei reati contro l'economia e nella contraffazione i confini nazionali non esistono più e a fronte dei vari diritti nazionali vi siano realtà criminali sovranazionali, per cui per seguire i flussi di denaro è necessario operare in sede sovranazionale.

Il punto centrale del fenomeno dei *Money Transfer* è che l'uso di tale strumento fa sì che ai danni della contraffazione – per le aziende colpite, per la tutela della concorrenza e per i consumatori – si sommino i danni ingenti del deflusso di enorme somme di denaro, frutto di congiunte evasione fiscale e contraffazione, e che possono oltretutto alimentare le organizzazioni criminali sovranazionali.

In tal senso sarà importante verificare l'impatto del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 90 attuativo della direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo che introduce misure per il controllo dell'attività svolta dai *Money transfer*.

#### 4.2.4 Il presidio degli spazi doganali

Un tema di particolare importanza per la lotta alla contraffazione è quello di assicurare una maggiore omogeneità del sistema di controllo delle dogane comunitarie, da elevare su *standard* di effettivo controllo, per via telematica, delle irregolarità nell'etichettatura e del fenomeno della sottofatturazione, che costituiscono i principali fenomeni attraverso i quali si determina l'ingresso nell'area comunitaria di merci contraffatte.

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

Il « Piano pluriennale d'azione doganale » dell'Unione europea, per il periodo 2013-2017 si propone obiettivi specifici nel settore della

contraffazione: lo sviluppo di strategie su misura per monitorare pacchi e traffico postale; l'accentuazione del ruolo delle autorità doganali per l'attuazione della legislazione UE in materia di tutela della proprietà intellettuale; il rafforzamento della cooperazione con l'Osservatorio europeo e con le Autorità di contrasto sulle violazioni dei DPI.

La Convenzione di Bruxelles del 15 dicembre 1950, entrata in vigore nel 1952, ha istituito il Consiglio di cooperazione doganale, poi denominato Organizzazione mondiale delle dogane. Comprende 176 membri e si propone di sviluppare *standard* globali per le procedure doganali nonché di armonizzare e semplificare a livello mondiale le procedure doganali, in modo che gli scambi internazionali si svolgano senza particolari intralci.

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

a) applicare e controllare in modo efficace la nuova normativa dell'UE sulla tutela dei diritti di proprietà intellettuale da parte delle autorità doganali;

b) contrastare gli scambi di merce che violano i diritti di proprietà intellettuale lungo tutta la catena di approvvigionamento internazionale;

c) contrastare le principali tendenze negli scambi di merci che violano i diritti di proprietà intellettuale;

d) rafforzare la cooperazione con l'Osservatorio europeo sulle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale e le autorità di contrasto.

La situazione che la Commissione ha potuto verificare come problematica per un'efficace lotta alla contraffazione si sostanzia in un paradosso: la sussistenza in Italia di controlli efficaci, su base telematica ed in base ad un'analisi dei rischi per soggetti esportatori, tipologia delle merci a rischio, risulta di fatto compromessa dalla realtà di controlli « a maglie larghe » nei Paesi del Nord Europa o in Gran Bretagna, che in ultima analisi favoriscono uno spostamento del flusso di merci verso tali porti, aumentandone i ricavi, e consentendo l'ingresso intracomunitario di merce che poi può circolare liberamente in tutta la zona UE e non impedendo il transito di tali merci verso destinazione extra-UE.

Si può anzi affermare che le rotte del commercio illecito orientino consapevolmente i flussi di esportazione della merce illegale proprio sulle dogane nelle quali i controlli sono minori o inefficaci, costituendo in tal modo vere e proprie « porte aperte » per le merci contraffatte, con grave danno per l'intera area comunitaria.

L'ulteriore effetto negativo, sul piano commerciale e della movimentazione delle merci, è dato dal fatto che tali politiche commerciali determinano una diminuzione di traffico nei Paesi le cui Dogane sono più intransigenti a favore di quelli in cui controlli sono più blandi.

È necessaria un'azione istituzionale che veda impegnate non solo le istituzioni tecniche competenti in sede DG TAXUD, OLAF ed

Eurojust, ma anche il superiore livello di Governi dei Paesi europei, perché l'approccio comunitario, sia in sede doganale che in sede di contrasto della contraffazione, raggiunga livelli di integrazione e cooperazione in sede doganale maggiori di quelli attuali.

Andranno valutati in questo senso gli effetti applicativi reali del nuovo pacchetto marchi recato dal Regolamento 2424/2015 e dalla Direttiva 2436/2015 per migliorare tale situazione.

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

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

Le modifiche recate dal nuovo pacchetto marchi si propongono di uniformare i comportamenti di tutte Dogane del sistema UE, per far fronte ai problemi succitati.

Per la tutela in sede doganale delle IGP e delle DOP, il Regolamento (UE) n. 608/2013 consente ai titolari di diritti di proprietà industriale di intervenire tempestivamente per far bloccare in fase di ingresso nelle dogane del territorio dell'Unione Europea le merci contraffatte o usurpative che violino i propri diritti: marchi, brevetti, *design*, denominazioni commerciali (come DOP e IGP) protette come diritto esclusivo di proprietà intellettuale ai sensi della normativa nazionale o dell'Unione, nonché dispositivi, prodotti o componenti aventi la finalità di rendere possibile l'elusione delle tecnologie, che impediscono l'uso improprio di opere coperte dal diritto d'autore, ovvero stampi e matrici idonei alla fabbricazione di merci contraffatte o usurpative.

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

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

Altro esempio della necessità di stimolare un ruolo più attivo delle Dogane in sede UE nel contrasto alla contraffazione riguarda il controllo delle spedizioni di merce contraffatta. Su tale tema in



audizione in Commissione sono stati riferiti degli esiti dei lavori dell'Osservatorio EU sugli *IP infringements*, presentato da EEA nel marzo 2016. Le segnalazioni prevenute sono state utilizzate particolarmente dalle Dogane degli USA (US Customs and Border Protection) ma non da alcune dogane europee, a testimonianza della diversità di attenzione sul tema. Va peraltro rilevato, in linea generale, che l'impostazione adottata degli Stati Uniti d'America in tema di contrasto della contraffazione e tutela degli IPR è molto più restrittiva di quella europea, in quanto per le merci in transito la normativa doganale statunitense fa espressamente riferimento al divieto di *transshipments* nel territorio USA di merci e servizi recanti marchi contraffatti.

#### 4.2.5 Le zone di libero scambio

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

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

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

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

#### 4.2.6 La tutela della proprietà intellettuale su *internet*

Come detto in precedenza, l'esistenza di una vera e propria piazza commerciale telematica globale ha determinato inevitabilmente lo sviluppo di forme di commercio illegale *on line*, con merci contraffatte in violazione dei diritti di proprietà industriale o prodotti di pirateria digitale in violazione del diritto d'autore.

Il settore del commercio elettronico, per le potenzialità e le prospettive di sempre maggiore sviluppo economico che offrirà nei prossimi anni, richiede un adeguato sistema di lotta alle forme di contraffazione che lo inquinano, dal quale l'affidabilità complessiva dell'*e-commerce* non può che trarre beneficio.

Dinanzi a tale realtà, estremamente pericolosa per le molte implicazioni che la Commissione ha descritto in più occasioni, ma che non destano un adeguato allarme sociale, è opportuno assumere un atteggiamento attento rispetto ai bisogni di tutela che i titolari di diritti manifestano e garantire un'adeguata protezione dei consumatori, che sempre più debbono essere informati e tutelati.

L'approccio corretto è quello di perseguire un equo contemperamento di interessi, assicurando la tutela necessaria a tutti i diritti coinvolti, sia dei *providers* che delle aziende titolari di IPR, aprendo ad un'impostazione innovativa che superi atteggiamenti conservativi o difensivi dello *status quo* e che non favorisca la contrapposizione tra settori produttivi, che debbono invece essere pienamente coinvolti in termini cooperativi nel quadro delle dinamiche odierne delle attività economiche.

La strada da perseguire è duplice: la necessità di un'evoluzione e di un adeguamento del quadro normativo comunitario e nazionale, nel senso di estendere il principio del *Duty of care* a carico dei fornitori dei servizi digitali; la promozione e lo sviluppo delle migliori pratiche pattizie già sperimentate in sede nazionale ed internazionale.

Le risorse per gli interventi necessari possono derivare da una situazione economica che rivela un aumento esponenziale dei profitti derivanti ai *provider* dall'attività di intermediazione digitale, il c.d. *value gap*, rispetto ai proventi percepiti delle aziende produttrici delle merci per l'attività manifatturiera.

### **4.3 INTERVENTI NEL SETTORE DELLA PRODUZIONE, DELLA DISTRIBUZIONE E DEL CONSUMO**

#### **4.3.1 I controlli sulle filiere produttive**

Anche al di là dei controlli finalizzati a prevenire l'attività delle organizzazioni criminali dedite alla contraffazione è molto rilevante l'attività preventiva finalizzata ad orientare lo svolgimento delle filiere produttive nel rispetto di tutte le normative di settore che oltre alla tutela dei diritti di proprietà intellettuale coinvolgono aspetti rilevantissimi quali la sicurezza sul lavoro, il contrasto del lavoro nero, la salvaguardia dell'ambiente nelle lavorazioni industriali ed agricole, ecc.

Circa l'efficacia dei controlli, la Commissione ha accertato come nel settore agroalimentare siano necessari controlli adeguati dal punto di vista tecnico. Ad esempio nel comparto dell'olio di oliva extravergine, il rispetto dei disciplinari di produzione e delle caratteristiche organolettiche di tale olio d'eccellenza, a fronte dell'accresciuta sofisticazione delle tecniche di laboratorio adoperate per le frodi che trasformano oli comuni in oli extravergini contraffatti, richiede una capacità di controllo in sede chimica e di riscontro dei procedimenti di lavoro da parte delle autorità competenti al passo con i tempi.

In questo ambito è importante il contributo della ricerca scientifica, per svolgere analisi sempre più specifiche su eventuali trattamenti termici, di deodorazione e di raffinazione degli oli effettuati da

aziende che operano fraudolentemente, direttamente nella fase dei processi produttivi, e non a campione sull'olio già imbottigliato.

Una iniziativa al riguardo potrebbe portare alla promozione pubblica di metodi per certificare su basi scientifiche le caratteristiche organolettiche del prodotto e finanche l'origine geografica dello stesso, come misura idonea a garantire il prodotto italiano. In sede scientifica sono state sviluppate recenti metodologie per l'analisi delle caratteristiche degli oli extravergini d'oliva monovarietalì e multivarietalì, quali la spettroscopia della risonanza magnetica nucleare, tali da consentire una appropriata classificazione del prodotto atta a garantirne l'autenticità su scala molecolare, definendone le peculiarità legate al territorio d'origine. Tali risultanze, qualora si addivenga alla definizione ufficiale di un metodo di analisi, potrebbero essere acquisite da banche dati di confronto, quali il SIAN e il RUCI, rappresentative delle produzioni di oli extra vergini di oliva ottenute nelle varie aree geografiche del Paese.

Emerge dalle inchieste effettuate che tutte le fasi di lavorazione e di trasporto debbano essere attentamente monitorate, per contrastare i fenomeni di acquisizione di partite di olio a basso costo da Paesi comunitari (Spagna e Grecia) o extraeuropei (Tunisia), trasformate fraudolentemente, attraverso tecniche chimiche di laboratorio, quale la deodorazione, in partite di olio extravergine italiano. Per l'olio potrebbe essere introdotto i sistemi di certificazione e di tracciabilità del trasporto già adottati per il vino (sistema MVV). Sempre nel settore degli oli d'oliva appare necessario introdurre forme di controllo delle rese degli oliveti, il cui valore teorico massimo, in termini di capacità produttiva di olive, è predeterminabile, al fine di evidenziare immediatamente le sovrapproduzioni, che risulterebbero impossibili da giustificare, se non con il ricorso ad approvvigionamenti di materia prima di provenienza straniera o comunque non legata al territorio di produzione.

L'estensione dell'ambito della tracciabilità delle produzioni olearie potrebbe evitare il fenomeno delle false produzioni, cui si collega la prassi illecita delle false fatturazioni relative al c.d. «olio di carta», allorquando da zone agricole che hanno perso capacità produttiva ovvero manifestano un eccesso di produzione non compatibile con la capacità fisica di produzione di olive degli oliveti esistenti pervengono documentazioni contabili eccessive rispetto al volume di produzione realmente possibile.

Altra tipologia di controlli che appare necessario sviluppare nel settore agroalimentare riguarda un'altra eccellenza italiana: la mozzarella di bufala campana DOP. La commercializzazione di formaggi freschi a pasta filata senza l'indicazione in etichetta degli ingredienti specifici favorisce la produzione di mozzarelle che nulla hanno a che fare con le caratteristiche tipiche di tale prodotto, sia esso DOP o non DOP. La Commissione ha perciò affermato che andrebbe adottata un'etichetta trasparente per il consumatore, che non riporti genericamente gli ingredienti «latte, sale e caglio», ma che indichi la provenienza territoriale della cagliata utilizzata per la produzione di mozzarella.

Un altro problema, sempre riferito a questo comparto, è valutare l'efficacia dei controlli, basati sul sistema di autocontrollo previsto per

le aziende alimentari dal Reg. 852/04/CE, esteso anche alla produzione primaria (mungitura, coltivazione di vegetali, ecc.): si profila una situazione di conflitto di interesse dato che l'ente preposto al controllo, soggetto privato o pubblico autorizzato dal MIPAAF ad espletare il controllo sulla STG «Mozzarella», viene individuato e pagato dall'azienda controllata.

#### 4.3.2 Le certificazioni etiche delle filiere produttive

Una prospettiva evolutiva per il controllo della qualità dei prodotti è costituito dagli «autocontrolli» promossi dalle stesse aziende. Si tratta di iniziative volontarie, concordate tra le aziende, le parti sociali e le istituzioni pubbliche deputate ai controlli, finalizzate a rendere tracciabile, trasparente e sostenibile l'intera filiera della lavorazione delle varie produzioni, in un'ottica di responsabilità sociale d'impresa.

Il CEPAA (Council of Economical Priorities Accreditation Agency) per la responsabilità sociale d'impresa rilascia la certificazione internazionale SA 8000 (Social Accountability), *standard* internazionale di certificazione volta ad accertare gli aspetti della gestione aziendale attinenti alla responsabilità sociale d'impresa (CSR – corporate social responsibility, in inglese), tra i quali si considerano il rispetto dei diritti umani e dei diritti dei lavoratori, la tutela contro lo sfruttamento dei minori, le garanzie di sicurezza e salubrità sul posto di lavoro, il rispetto delle prescrizioni delle convenzioni internazionali quali le Convenzioni ILO (Organizzazione Internazionale del Lavoro), la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, la Convenzione Internazionale sui Diritti dell'Infanzia e la Convenzione delle Nazioni Unite per eliminare tutte le forme di discriminazione contro le donne. La certificazione SA 8000 ha durata triennale e i controlli sono attuati con visite di sorveglianza a cadenza semestrale, alcune non annunciate, per valutare la conformità allo *standard* e l'aumento delle attività di miglioramento; il produttore finale deve richiedere ai propri fornitori di conformarsi ai principi della responsabilità sociale, monitorando il rispetto di tale impegno, tenendo una mappatura aggiornata delle proprie filiere.

Negli Stati Uniti si sono sviluppate iniziative per la conclusione di accordi volontari (Voluntary agreement) tra le aziende impegnate nei diversi segmenti delle filiere produttive (Supply chain), al fine di controllare la rispondenza dell'intera filiera, dalla produzione alla vendita, agli obiettivi di tutela dei diritti di proprietà intellettuale e delle normative a tutela del consumatore e della collettività. I programmi «Know Your Supplier (KYS) e Know Your Customer (KYC) si fondano sul dovere di diligenza e di controllo delle parti coinvolte negli scambi di merci. Il KYS è stato applicato ad alcune aziende agricole, per stimolare le stesse a conoscere il proprio fornitore, valutato in base a una serie di *check point*. Il KYC ha coinvolto le imprese di spedizione e di trasporto, chiamate ad un più penetrante dovere di diligenza nel classificare i clienti e nell'escludere dalle proprie prestazioni professionali i clienti ritenuti non affidabili, soprattutto in ragione della provenienza delle merci.

In Italia devono essere ricordate le iniziative in materia sviluppatesi in Toscana, con il Patto per la moda etica, riferito al comparto della pelletteria sottoscritto il 23 dicembre 2014 tra Cna, Confindustria e OO.SS. per un accordo sulla legalità finalizzato a rendere sempre più tracciabile, trasparente e sostenibile la filiera della lavorazione. Il Patto si propone di: sviluppare controlli incrociati sia da parte dei privati, che al protocollo aderiscono su base volontaria, che delle istituzioni e la definizione di *standard* che impediscano la concorrenza sleale nelle subforniture; operare sinergie fra sistemi di mappatura, tracciabilità e sostenibilità economica della filiera e sistemi di controllo delle istituzioni pubbliche; definire *standard* di tracciabilità per disincentivare la concorrenza sleale lungo la catena della subfornitura; sperimentare sistemi di controllo innovativi, sviluppati con il contributo delle Camere di commercio ed enti tecnici.

Tali strumenti intendono diffondere i controlli, in sede preventiva, a tutte le fasi di lavorazione, comprese le sub-forniture, e temperare il rispetto dei diritti dei lavoratori (ad esempio per la sicurezza sul lavoro) e dei diritti di proprietà industriale, tutelando il *Made in Italy*.

A tal fine possono essere previste forme di erogazione di finanziamenti e contributi a tasso agevolato per investimenti, anche mediante operazioni di *leasing* finanziario, da parte di banche e società di *leasing* finanziario, a valere su un plafond di provvista costituito presso la gestione separata di Cassa depositi e prestiti per le imprese che migliorino la qualità delle proprie produzioni, sia attraverso il ricorso alle filiere etiche che a sistemi di tracciabilità.

#### **4.3.3 La tracciabilità dei prodotti: l'etichettatura e i nuovi strumenti tecnologici**

Il tema del controllo della qualità e provenienza delle merci, attraverso i sistemi di tracciabilità, è centrale tra gli strumenti di contrasto alla contraffazione e alle frodi in commercio. Avendo un carattere trasversale rispetto ai vari settori merceologici, è stato approfondito nelle diverse relazioni tematiche relative ai vari comparti produttivi, quali quelle sul tessile, sul calzaturiero, sui farmaci, sull'olio d'oliva e sulla mozzarella.

Il primo sistema di tracciatura del bene venduto è costituito dall'etichetta apposta sul prodotto, ma l'evoluzione tecnologica consente oggi di ragionare in termini di etichette intelligenti, in grado di consentire una serie di controlli molto più ampi che in passato, sino a rendere possibile seguire il percorso del bene in tutte le fasi della filiera, individuandolo automaticamente e identificando allo stesso tempo i beni contraffatti che non sono in possesso delle informazioni sull'origine che ne attestino la regolarità.

L'uso delle tecnologie per assicurare la tracciabilità delle merci, a fini di controllo delle falsificazioni e delle contraffazione delle stesse, all'interno delle diverse fasi della filiere produttive, è stato approfondito nel Seminario sulla tecnologia nella lotta alla contraffazione, svoltosi alla Camera dei deputati il 13 aprile 2017, nel quale i molti contributi forniti, sia dal mondo universitario, che delle Istituzioni e

delle aziende presenti hanno illustrato ampiamente le potenzialità delle soluzioni tecnologiche oggi disponibili sul mercato atte a garantire la tracciabilità delle merci.

Ogni settore merceologico ha la sua normativa specifica che indica il contenuto delle etichette.

Nel comparto tessile, ad esempio, il D. Lgs n. 206/2005 (Codice del Consumo) e il Regolamento (UE) n. 1007/2011 sulle denominazioni e l'etichettatura delle fibre tessili, prevedono che siano riportati in etichetta gli estremi del produttore (denominazione, ragione sociale, marchio registrato dell'azienda, indirizzo completo), il riferimento al tipo di prodotto (codice identificativo) o, eventualmente, alla partita di prodotti di cui fa parte, la composizione fibrosa, in ordine decrescente di peso, e l'eventuale presenza di parti non tessili di origine animale (per es. pelliccia o pelli). Il fabbricante all'atto dell'immissione in commercio o l'importatore devono apporre l'etichetta (o il contrassegno, garantendone l'esattezza delle informazioni ivi contenute).

Per il rispetto di tali norme nel settore tessile la vigilanza nella fase di produzione è svolta dal Ministero dello Sviluppo Economico, che si avvale delle Camere di Commercio, che effettuano ispezioni nei luoghi di produzione e di commercializzazione dei prodotti, con un controllo di tipo visivo, documentale e di laboratorio e fatti salvi i controlli nell'ambito delle rispettive competenze effettuati dalla Guardia di Finanza, dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e dalla Polizia Municipale.

Circa la provenienza territoriale le etichette possono altresì recare, su base volontaria, la dicitura «*Made in Italy*» ovvero «100 per cento Made in Italy», «100 per cento Italia», «Tutto italiano», e similari. Per la definizione di origine si applica l'articolo 60 del Codice doganale dell'Unione, che, come già detto, nel caso di lavorazioni svolte in più Paesi, identifica il luogo di origine laddove sia avvenuta l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale. I tentativi della legislazione nazionale (la legge n. 55 del 2010) di restringere tale concetto, richiedendo che almeno due delle fasi di lavorazione fossero state svolte in Italia, hanno determinato l'apertura di una procedura d'infrazione da parte dell'Unione europea ed hanno portato alla disapplicazione della normativa.

Il tema è oggetto di un delicato procedimento legislativo in sede comunitaria, il pacchetto sicurezza dei prodotti, già ricordato, per l'introduzione del criterio più definito del *Made In* ma che allo stato appare lontano da una positiva conclusione.

Al di là di questo tema negli ultimi anni per conseguire una piena tracciabilità del prodotto ed un efficace controllo dell'originalità delle produzioni e l'insussistenza di fattispecie di contraffazione o di falso sono stati introdotti strumenti tecnologici per la tracciabilità, che si possono definire in senso lato come «etichette intelligenti», e sono già utilizzati in tutti i settori merceologici, dall'abbigliamento al vino, dai prodotti agroalimentari ai farmaci.

I sistemi tecnologici utilizzabili per il controllo delle filiere produttive e la lotta alla contraffazione (c.d. *anti-counterfeiting systems*) sono diversi, hanno una diversa portata tecnologica e

rendono informazioni e funzioni differenziate a seconda del tipo di supporto utilizzato.

Proprio nel settore dei farmaci, l'evoluzione tecnologica e le disposizioni normative che prevedono sistemi di tracciabilità consentono di svolgere una riflessione compiuta sull'apporto che i sistemi tecnologici di tracciabilità possono offrire alla lotta alla contraffazione.

La gamma di strumenti utilizzabili è molto vasta. In sostanza si tratta sempre di un marcatore (Tag), poco costoso se confrontato con il valore del bene da proteggere, che è realizzato in formati diversi: *sticker* di carta adesiva; *sticker* adesivi in PVC; *sticker* rotondi (o bollini) adesivi in carta con uno strato di ferrite; tessere smart card dotate di chip (come nel caso delle carte di credito). Possono essere posizionati nell'etichetta o nei tappi delle bottiglie di vino o incollato nell'etichetta di un capo di abbigliamento o inserito nel bollino di un farmaco; e riportano le informazioni sulla provenienza del vino (anno e luogo di imbottigliamento, tipo e cura del vitigno, informazioni sulla vendemmia, stato di conservazione) o del prodotto tessile (filiera di produzione, composizione e provenienza dei filati, ecc.). Le informazioni registrate nel Tag NFC non possono essere in alcun modo modificate o contraffatte e corrispondono a quelle identificative all'origine, in possesso solo del produttore.

Tra gli *anti-counterfeiting systems* si possono citare:

- gli ologrammi (presenti, ad esempio nelle banconote), che consistono nella registrazione tridimensionale di una immagine o di un elaborato grafico che attesta l'autenticità di un prodotto attraverso chiavi di sicurezza oltre a numerose informazioni e che non è riproducibile attraverso sistemi digitali di copiatura.

- Il *barcode* (codice a barre univoco), molto diffuso nei prodotti agroalimentari e che nel caso del farmaco è contenuto in bollino ottico prodotto dall'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, stampato su una parte adesiva ed indelebile. Il supporto fa un riferimento ad un numero progressivo (OCR-B) di ciascuna confezione di farmaci, che nel caso di farmaco fornito dal SSN viene altresì letto sulla ricetta medica. Il sistema non consente allo stato di riportare anche la data di scadenza dei farmaci, che è indicata sugli astucci dei farmaci ma che non rientra nel trattamento informatico di tracciabilità. I numeri dei bollini sono forniti dall'IPZS a ciascuna azienda farmaceutica per essere apposti sulle confezioni. Tutti gli attori della filiera del farmaco (le case farmaceutiche, i depositari e i grossisti, le farmacie aperte al pubblico, i centri sanitari autorizzati all'impiego di medicinali, le aziende sanitarie locali, le residenze sanitarie assistite, i trattamenti di tipo ospedaliero o ambulatoriale, ecc.) sono tenuti a trasmettere alla Banca dati centrale del farmaco, gestita dall'AIFA, il codice prodotto ed il numero identificativo progressivo del bollino. La finalità originaria della Banca dati del farmaco era quella di monitorare i farmaci ai fini della verifica della spesa farmaceutica a carico del Servizio sanitario nazionale, ma è stata poi strutturata anche come sistema utilizzabile per il contrasto alle possibili frodi in danno della salute pubblica derivanti dal commercio illegale di farmaci. Partendo dai dati di produzione dei medicinali contenuti nei bollini numerati,

infatti, è possibile registrare i movimenti delle singole confezioni e delle ricette per l'acquisto di farmaci ricevute dalle farmacie.

- Il QR Code (Quick Response Code) consiste in un codice a barre a due dimensioni e a matrice, di forma rettangolare o quadrata, dentro il quale sono iscritti una serie di ulteriori rettangoli bianchi e neri, che possono codificare una quantità di dati notevole, compresi *link*, dati anagrafici, interi messaggi e immagini, pari a 2.335 caratteri alfanumerici e 3.116 numerici, fino a 1.556 *byte* totali. Il nuovo sistema di tracciabilità approvato dall'Unione europea per i farmaci ha adottato il sistema Data Matrix (ISO/IEC16022), sistema di tracciabilità specifico ma sostanzialmente assimilabile al QR Code, pure se contiene solo informazioni alfanumeriche. Rispetto al *barcode*, nei farmaci, saranno disponibili informaticamente anche il numero del lotto di produzione e la data di scadenza.

- La tecnologia a radiofrequenza RFID (Radio Frequency Identification), oltre ad un numero più ampio di informazioni sul prodotto, prevede non una lettura fisica di un codice a barre, bidimensionale o monodimensionale, come nel bollino, ma una lettura via radio dei *chip* (tag), consentendo l'autenticazione del prodotto via web, anche tramite *smart phones*. Tale tecnologia è utilizzata nei bancomat e nelle carte di credito, le cui operazioni sono oggi lette avvicinando il mezzo di pagamento ad un lettore di prossimità. Il vantaggio dell'RFID rispetto al *barcode* o il QR-Code, che anch'esse consentono di leggere in modo ottico i singoli pezzi in vendita, come avviene quotidianamente sulle merci vendute, ad esempio, in un supermercato, consiste nella possibilità della lettura massiva di migliaia e migliaia di pezzi, in tempi economicamente e praticamente compatibili con le esigenze della logistica. Il *microchip* di identificazione a radiofrequenza consente infatti l'identificazione a distanza: nel caso dei farmaci si potrebbe registrare non solo la movimentazione di un lotto di farmaci ma di ciascuna confezione contenuta nel lotto, facendo passare il mezzo di trasporto che carica centinaia di lotti di farmaci dentro un rilevatore massivo (definito portale elettronico con varco o « tunnel ») in grado di leggere sia il lotto sia il codice univoco contenuto nel *tag* RFID apposto in ciascuna confezione di farmaco, tramite scansione non ottica ma in radiofrequenza. Dalla scansione le informazioni contenute nel codice univoco confluirebbero in automatico nel Data base centrale, anche nella fase della catena di distribuzione (trasporto o deposito presso i grossisti). La tecnologia RFID consente inoltre altri utilizzi, sempre a causa della rilevazione in radiofrequenza: l'inventariazione di magazzino e il riscontro del costo inventariato, venduto o acquistato e dei relativi costi e ricavi per la contabilità; il monitoraggio automatico del posizionamento dei pezzi nell'ambito della filiera; la consultazione delle informazioni sul prodotto sino alla prova della autenticità del prodotto da parte del consumatore o in sede di controllo da parte delle autorità, avvicinando un semplice cellulare alla bottiglia o alla confezione nel punto vendita che contiene il tag-RFID.

Il Sistema RFID è oggi utilizzato per prodotti a elevato valore aggiunto, ad esempio nel settore della moda o nel settore alimentare



e del *beverage*, ove il costo del prodotto giustifica i maggiori costi del sistema di tracciatura, e anche per i farmaci in contesti extraeuropei, ad esempio negli Stati Uniti per i farmaci c.d. salvavita, il cui costo è di migliaia di dollari per singola unità.

Il problema dei sistemi a radio frequenza è costituito dal costo delle infrastrutture, ossia i macchinari necessari alla lettura massiva dei tag.

- Il *packaging* intelligente, dove il contenitore del prodotto svolge anche la funzione di « etichetta » attraverso strumenti come olografia, inchiostri e traccianti di sicurezza, demetalizzazioni e sistemi di codifica verificabili via *web*.

In conclusione, si può affermare che la Commissione ha valutato con grande attenzione le possibilità fornite dalle tecnologie per le finalità di contrasto della contraffazione. Potrebbe essere valutata l'adozione di forme d'incentivazione, quali la concessione di finanziamenti e contributi a tasso agevolato per gli investimenti in materia, per l'adozione di strumenti di tale genere per la lotta contro la contraffazione, in considerazione del preminente interesse pubblico alla lotta a tale fenomeno criminale e degli effetti positivi derivanti (contrasto all'evasione fiscale, lotta alle forme di criminalità organizzata, ecc.).

#### **4.3.4 La tutela della provenienza territoriale delle merci e il fenomeno dell'*Italian sounding***

Il tema delle denominazioni d'origine e della provenienza territoriale costituisce un punto importante per la tutela dei prodotti.

I marchi collettivi DOP (Denominazione d'Origine Protetta), IGP (Indicazione Geografica Protetta) e STG (Specialità Tradizionale Garantita), a differenza dei marchi di proprietà individuale non sono riconosciuti in importanti mercati mondiali, come gli Stati Uniti. Il tema è emerso dalle discussioni relative alla sottoscrizioni del Trattato CETA con il Canada, giungendo ad un riconoscimento bilaterale di alcune di queste denominazioni e costitutiva anche la base di trattative relative al trattato TTIP con gli Stati Uniti.

È proprio su tali tematiche che si avverte una lacuna di tutela sul piano giuridico, a differenza degli IPR, per i quali la compromissione degli stessi non deriva da una mancanza di riconoscimento giuridico in ambito mondiale ma da un *deficit* di attuazione pratica delle norme poste a tutela. Occorrerebbe, in altri termini, una disciplina comune, regolata da un trattato internazionale, per riconoscere l'esistenza dei marchi collettivi legati alla provenienza geografica e all'originalità dei prodotti derivanti dai contesti protetti.

Nella maggior parte dei paesi extra-UE i prodotti agroalimentari riconosciuti quali DOP o IGP non trovano tutela efficace. La tutela degli interessi nazionali è affidata ad accordi internazionali che l'Unione stessa concluda con i paesi terzi, oltre alle registrazioni internazionali dei marchi effettuate dai consorzi, nonché ad un'opera

di educazione dei consumatori ed alla capacità di affermazione dei nostri marchi.

Alla base della diversità di vedute tra il contesto Nordamericano e l'Europa (o meglio, parte dell'Europa) vi sono un'impostazione economica che giudica il riconoscimento delle specialità e delle originalità territoriali come misure protezionistiche, limitatrici della concorrenza commerciale. La globalizzazione degli scambi commerciali e l'aumento della possibilità di esportare all'estero ha acuito il problema della concorrenza sleale di prodotti italiani, che ad esempio nel campo agroalimentare hanno una tradizione secolare, con prodotti succedanei evocativi di provenienze che in realtà non sussistono (si pensi ai casi celebri dei formaggi Parmesan o analoghi, con marchio registrato negli Stati Uniti, rispetto al prodotto tipico italiano).

Ma al di là dei prodotti registrati con marchi collettivi l'altra insidia, parimenti se non di più dannosa in termini economici, è costituita dal fenomeno del «*sounding*», che non presuppone la violazione di segni distintivi delle aziende e dei prodotti, o di marchi collettivi ma che si realizzano con imitazione evocativa dell'origine di aree geografiche o delle caratteristiche di prodotti tipici che richiamano l'originale di qualità, inducendo il consumatore, attraverso nomi, immagini, simboli, colori, ecc., a ritenere un'origine, ad esempio italiana del prodotto, che non è invece veritiera. Mentre la contraffazione è considerata un illecito in moltissimi paesi per violazione di marchi individuali, e per i marchi collettivi si deve ricorrere ad accordi bilaterali tra i Paesi interessati, l'erronea evocazione dell'origine raramente è tutelata su piano giuridico.

Non vi è dubbio che il fenomeno del *sounding*, sin quando non sarà regolato innanzitutto in sede comunitaria e poi in ambito internazionale, sarà molto dannoso per le imprese italiane i cui prodotti territorialmente identificati ed apprezzati si trovino, ad esempio sul mercato degli Stati Uniti, in competizione con prodotti imitativi che ricorrano a nomi o *packaging* evocativi.

#### 4.3.5 La sensibilizzazione del consumatore

La Commissione sottolinea la necessità di operare sul versante dell'informazione dell'opinione pubblica e dell'educazione del consumatore al disvalore della contraffazione, con una formazione, anche a livello scolastico, finalizzata a promuovere la legalità degli acquisti del consumatore. In tale attività le Istituzioni devono coinvolgere i produttori, i titolari di marchi o dei diritti d'autore, promuovendo campagne di informazione ed iniziative di comunicazione rivolte ai consumatori e, particolarmente ai giovani.

Da molte analisi e studi risulta infatti che proprio i giovani, sia per la relativa disponibilità economica, sia per una facilità di accesso alle transazioni su *internet*, sono particolarmente esposti soggetti al richiamo dell'acquisto di merce contraffatta.

L'incremento dell'utilizzo di *internet* riguarda in larga misura i giovani, anche in età scolare, ad esempio per i preparati relativi ad attività sportive o ludiche.

Uno dei problemi che favorisce il ricorso, specie su *internet*, all'acquisto di farmaci falsi, oltre a motivazioni di ordine economico, è l'assenza di informazioni circa l'estrema pericolosità di tale pratica per la salute degli acquirenti.

Va segnalata, infatti, una scarsa percezione e considerazione circa la natura non solo illegale, ma socialmente ed economicamente pericolosa del commercio di merci contraffatte e della pirateria digitale. Occorre al proposito una strategia integrata tra istituzioni, forze dell'ordine, associazioni di categoria, ed altri soggetti competenti per una più efficace alfabetizzazione degli utenti del *web* sui pericoli della contraffazione. In particolare, oltre ai rischi connessi ad incauti acquisti — si pensi in particolare ai farmaci o a prodotti con materiali tossici — è necessario rendere maggiormente noto il potenziale distruttivo che la contraffazione ha sull'economia legale, la vita delle imprese sane, il lavoro regolare e i suoi diritti, ecc.

È necessaria una maggiore informazione sui rischi per la salute che molti prodotti contraffatti possono comportare, con la realizzazione di campagne informative al pubblico sui rischi connessi all'acquisto di beni contraffatti, non solo nel settore agroalimentare, ma, ad esempio, per la vendita su *internet* di farmaci o prodotti *lifestyle saving*.

È quindi necessario che le amministrazioni competenti lavorino per la realizzazione di adeguate campagne di informazione attraverso i media ed anche nelle scuole, per migliorare l'attenzione dei potenziali consumatori e che le Istituzioni stanino risorse adeguate per finanziare tali progetti.

Se non aumenterà la consapevolezza del disvalore sociale associato alla contraffazione difficilmente sarà possibile compiere soddisfacenti passi avanti in termini di prevenzione e contrasto.

## 5. CONCLUSIONI

La contraffazione è ormai una vera e propria industria, spesso gestita da organizzazioni criminali di ambito sovranazionale.

Il contrasto da parte delle Istituzioni competenti deve perciò tener conto di tale realtà estremamente pericolosa ed attrezzarsi per dare risposte adeguate.

La Commissione, durante l'intero arco della legislatura ed in tutte le relazioni approvate e presentate all'Assemblea della Camera si è impegnata per rappresentare in modo argomentato quale sia la considerazione della pericolosità e della nocività della contraffazione nelle forme organizzate e sovranazionali in cui oggi essa si presenta.

Sono state ampiamente illustrate le ricadute negative della contraffazione per la concorrenza e i danni al sistema produttivo, con la compressione dei profitti per le aziende, particolarmente le imprese ad alto valore aggiunto, in termini di specificità, creatività ed innovatività dei propri prodotti, tra cui le piccole e medie imprese; la conseguente riduzione delle risorse disponibili per gli investimenti aziendali da destinare all'innovazione, alla ricerca e all'adeguamento delle produzioni; l'ingente evasione fiscale; lo sfruttamento del lavoro nero; l'aumento dei profitti per le organizzazioni criminali, con

ricadute sull'ordine pubblico; i danni all'ambiente, a seguito dello smaltimento di lavorazioni illecite che utilizzano spesso materie prime a basso costo e pericolose; i danni alla salute del consumatore.

Occorre altresì sottolineare con forza che la pericolosità della contraffazione è complessivamente sottostimata in sede istituzionale nel contesto mondiale e presso la stessa opinione pubblica.

In sede internazionale, i contrasti circa una condivisione della tutela dei diritti di proprietà intellettuale hanno portato all'assenza, sinora, di un trattato multilaterale sulla contraffazione.

Lo sforzo di realizzare un approccio coordinato ed armonizzato in sede europea costituisce indubbiamente una risorsa per l'Europa e per gli Stati membri dell'Unione. Tuttavia non si possono sottacere le difficoltà che in sede comunitaria, per la sussistenza di interessi nazionali contrastanti e la difficoltà dell'Unione ad operare sintesi politiche efficaci, si sono appalesate nella disciplina di fenomeni rilevanti che incidono sulla regolarità dell'assetto dei mercati.

Gli esempi sono molteplici.

Ci si deve riferire, al proposito, alle difficoltà ad introdurre un sistema di etichettatura che garantisca l'origine territoriale dei prodotti, ovvero alle problematiche esistenti nella definizione di un nuovo assetto del commercio elettronico che riduca la posizione di sostanziale irresponsabilità dei *providers* e determini un equo temperamento con i legittimi interessi dei titolari di diritti di proprietà intellettuale e con gli interessi dei consumatori, attraverso le nuove procedure del *Notice and Stay Down*, oppure, ancora, ai contrasti nell'adozione di regole comuni nei sistemi doganali che non privilegino le esigenze commerciali di movimentazione delle merci sacrificando del tutto quelle del rispetto delle normative doganali, commerciali e fiscali, tra cui le norme anticontraffazione.

Il fenomeno della sottovalutazione della pericolosità della contraffazione riguarda anche gli Stati nazionali e tra questi anche l'Italia.

In tal senso, uno degli indici sintomatici in materia è rappresentato dalla limitazione delle sanzioni penali per i fenomeni contraffattivi e dall'assenza di una fattispecie che riguardi il caso principale di illeciti: la contraffazione sistematica organizzata e svolta su base transnazionale. Questo è un problema che in generale riguarda molti Stati e in Italia determina il fatto che nella scala di priorità che le Procure della Repubblica, per poter gestire l'enorme volume di processi pendenti, devono predisporre, i reati di contraffazione sono postposti ad altre tipologie di reati gravi.

Anche dal punto di vista delle funzioni di Governo si manifesta l'esigenza di rafforzare le forme di coordinamento tra le molte istituzioni pubbliche coinvolte, per evitare sovrapposizioni o carenze di intervento. Un efficace ed autorevole coordinamento politico-istituzionale è fondamentale per combattere la contraffazione ed assicurare la maggiore coesione alle azioni di contrasto svolte dalle Amministrazioni centrali e periferiche. La Commissione sottolinea la necessità di valutare ogni soluzione idonea a migliorare la situazione attuale, mediante un'unica cabina di regia nel Governo.

Infine, ma non da ultimo in termini di rilevanza, vi è una mancata presa di coscienza da parte dell'opinione pubblica della pericolosità

del fenomeno. La consapevolezza da parte del consumatore, specie dei giovani, che più facilmente accedono al commercio di beni illeciti su *internet*, può svolgere un ruolo importante nel limitare la domanda di beni falsi o contraffatti. Per accrescere tale consapevolezza occorre investire in iniziative di informazione e campagne di comunicazione, anche a livello scolastico, per favorire il maturare di una coscienza civile sulla negatività del fenomeno.

Dalle inchieste svolte dalla Commissione emerge con chiarezza che non esiste una soluzione unica per combattere la contraffazione.

Non esiste più, infatti, un solo tipo di contraffazione (o falso o frode in commercio), legata ad una gestione artigianale o locale, ma esistono invece una pluralità di «contraffazioni», gestite secondo criteri di imprenditorialità, spesso legate a fenomeni di criminalità organizzata, ma sempre contraddistinte dal carattere di internazionalità, ove le merci contraffatte prodotte in Paese, sono assemblate per la vendita al dettaglio in altro Paese e magari poi smerciate in Paesi ancora diversi.

Le caratteristiche del fenomeno riguardano tutti i settori produttivi e le modalità realizzative dei falsi presentano specificità proprie in ciascun comparto: se nel settore del calzaturiero giungono da Paesi asiatici scarpe « neutre », cui in Italia sono apposti i marchi e gli imballaggi contraffatti, nell'agroalimentare vi è il fenomeno delle sovrapproduzioni fittizie, con fatturazioni false che coprono l'ingresso di prodotti di base non genuini; per i farmaci la contraffazione è resa possibile dall'assenza di un tracciabilità integrale della filiera distributiva, mentre nella contraffazione su *internet* vi è l'assenza di legame con il territorio per l'offerta di merci contraffatte e la difficoltà tecnologica di oscurare i siti illegali; per la pirateria l'enorme sviluppo dei formati digitali degli audiovisivi ha completamente sostituito la vendita di supporti ottici per musica e film, sostituiti dal *download* e dal *filesharing* illegali; in alcuni settori, come nel tessile, la contraffazione si accompagna a fenomeni di laboratori produttivi organizzati su base etnica, gestiti ad esempio dalle comunità cinesi presenti sul territorio, che operano in questo come in altri comparti merceologici anche con una marcata presenza sul versante commerciale, con veri e propri negozi di merce contraffatta.

Per contrastare tutto questo occorre, pertanto, sviluppare un approccio pluridirezionale che tenga insieme molte e diversificate modalità di intervento, anche a carattere specialistico dal punto di vista tecnico.

Alcuni interventi sono trasversali rispetto a tutti i settori produttivi e sono sollecitati dagli stessi operatori del settore e dalle forze dell'ordine.

In primo luogo vi è la necessità di adeguare l'apparato sanzionatorio, semplificando la normativa ed incentrando l'attenzione sul contrasto della contraffazione sistemica e organizzata, anche al di là dei casi associativi, fissando i limiti di pena edittale sopra i 5 anni, potenziando altresì gli strumenti procedurali ed investigativi a disposizione della Magistratura.

Altro intervento a carattere trasversale riguarda l'utilizzo delle tecnologie per assicurare la tracciabilità dei prodotti e delle filiere

produttive, anche prevedendo forme di incentivazione ed agevolazione per le imprese per l'adozione dei relativi sistemi.

Per la contraffazione di beni materiali, veicolata attraverso normali canali di distribuzione, è essenziale il controllo delle filiere produttive con l'intensificazione delle ispezioni e dei controlli nei luoghi di produzione, anche ricorrendo a controlli sofisticati in laboratori specializzati a rilevare il rispetto delle norme sulle caratteristiche dei prodotti e di quelle organolettiche degli alimenti.

Per la fase di commercializzazione rilevante è il controllo del territorio da parte delle forze dell'ordine, favorendo la vocazione naturale a intervenire nei settori economici della Guardia di Finanza e implementando la specializzazione delle forze dell'ordine per settori merceologici, come nel caso dei NAS dei Carabinieri per il settore farmaceutico e delle sofisticazioni alimentari, e potenziando anche il ruolo delle Polizie locali, specie per la vendita ambulante delle merci false.

Per il controllo dell'*e-commerce* occorre sviluppare le tecniche investigative specialistiche che consentano un efficace controllo dei siti illegali e del *deep web*, anche investendo risorse nella formazione del personale della Polizia Postale e del Nucleo tecnologico della Guardia di Finanza; tutto questo rischia però di essere insufficiente se non si introducono forme di responsabilizzazione dei *provider* che li chiami a comportamenti proattivi per il controllo dei servizi offerti nelle piattaforme digitali e la loro utilizzazione da parte degli utenti professionali.

Il contrasto in sede internazionale richiede un sempre maggiore coordinamento tra le forze dell'ordine dei vari Paesi e dell'Unione europea e l'adozione di strumenti internazionali pattizi che standardizzino maggiormente, rispetto a quanto avviene oggi, le normative nazionali e gli strumenti investigativi.

Altro filone importante, infine, è quello della definizione di accordi tra i Paesi esportatori, *in primis* la Cina, e i Paesi importatori di merci contraffatte, per controllare alla fonte le filiere illecite.

Sono temi che richiedono una chiara visione politica della pericolosità della contraffazione e che richiedono la capacità di adottare misure concrete nelle molteplici direzioni indicate, tanto a livello internazionale che nazionale.

PAGINA BIANCA



\*170222023380\*