

contraffattori (tale danno investe, naturalmente, anche gli interessi delle case di distribuzione, le quali si trovano a concorrere con un mercato parallelo che agisce sopportando minori costi e lucrando sul mancato versamento delle imposte); distorsione del mercato del lavoro, che si traduce in una perdita di posti regolari, nell'incremento della manodopera clandestina in nero e nei mancati investimenti da parte di produttori stranieri, non interessati ad investire in Paesi in cui il fenomeno della contraffazione è dilagante per non mettere a rischio i propri diritti di proprietà intellettuale; perdite per l'Erario, con riferimento al mancato versamento delle imposte sui redditi e dell'Iva.

6) La contraffazione *on line*: il ruolo di Internet

Tutti gli indicatori disponibili segnalano il consistente incremento dei volumi di attività illecite condotte *on line* e comportanti la distribuzione di prodotti contraffatti. A titolo di esempio, nel mese di ottobre 2010, le dogane francesi hanno reso noto l'incremento nei sequestri di articoli contraffatti distribuiti a mezzo *Internet*, da 75.000 nel 2006, fino ad oltre 1 milione nel 2009. È interessante notare che, nel medesimo periodo, il numero totale di articoli sequestrati dalle dogane francesi è cresciuto da 3.6 milioni a circa 7 milioni. Analoghi incrementi sono stati osservati in Spagna e Germania. Per l'Italia, in assenza di dati aggregati, le segnalazioni da parte dei titolari di diritti che hanno posto in essere attività di monitoraggio della contraffazione via *web*, confermano aumenti dello stesso ordine di grandezza.

Dal complesso di questi dati si evince che se il fenomeno contraffattivo è, di per sé, complessivamente in crescita, tale crescita sta avvenendo in maniera particolarmente dirompente attraverso il canale *Internet*. Le ragioni di questo fenomeno sono collegate alle caratteristiche stesse della rete quale strumento di larga distribuzione di prodotti leciti: anonimato, facilità di raggiungere i consumatori ovunque nel mondo, velocità delle transazioni, costi ridotti, progressiva fiducia del consumatore nei confronti degli acquisti *on line*.

Il fenomeno della contraffazione via *Internet*, così come segnalato in sede di audizione, svolta il 4 luglio 2012, dal direttore generale per lotta alla contraffazione - Ufficio italiano brevetti e marchi, avvocato Loredana Gulino, si dimostra in crescita. Se si osserva il rapporto attualmente in essere fra il numero dei sequestri compiuti e la quantità dei prodotti contraffatti sequestrati, emerge che questi ultimi, a parità di efficacia dell'azione di contrasto, crescono meno proporzionalmente rispetto ai primi. Quindi, il numero di prodotti sequestrati per singolo intervento è più basso che in passato e ciò induce a ritenere che la contraffazione non avvenga più attraverso i canali tradizionali di smercio (per esempio, via *container*), bensì mediante una distribuzione capillare di oggetti di piccole dimensione, tipica del commercio *on line*.⁵

Secondo gli auditi, una chiave per il successo di eventuali iniziative di contrasto consisterebbe nel favorire il più ampio coinvolgimento e la massima sensibilizzazione di tutti gli interlocutori interessati (gestori delle piattaforme, venditori, acquirenti, autorità di vigilanza e titolari dei diritti) per creare un contesto operativo regolamentato, ordinato e controllato, che garantisca l'affidabilità e la trasparenza delle transazioni *on line*, a beneficio dell'intero settore.

7) La normativa nazionale anticontraffazione: quadro di sintesi

⁵ Fonte: "La contraffazione in cifre. La lotta alla contraffazione in Italia nel triennio 2008 -2010"(maggio 2011) e "Contraffazione agroalimentare ed italian sounding"(luglio 2011), a cura della Direzione generale per la lotta alla contraffazione - UIBM, Ministero dello sviluppo economico.

Secondo le risultanze dell'inchiesta svolta dalla Commissione, il quadro normativo italiano in materia di contrasto alla contraffazione e di tutela dei titoli di proprietà industriale si rivela particolarmente avanzato, sia con riferimento all'Europa, sia al resto del mondo.

Sotto il profilo civilistico, la fonte di norme più rilevante è data dal decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30, di recente modificato dal decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 131, cosiddetto Codice della proprietà industriale, quest'ultimo emanato sulla base della delega contenuta nella legge 23 luglio 2009, n. 99, "Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia", che, a sua volta, ha introdotto rilevanti modifiche alla tutela penale dei diritti di proprietà industriale.

Il Codice di proprietà industriale, dedica il Capo III alla tutela giurisdizionale, una parte della sezione I (artt.120-134) alle norme propriamente relative all'*enforcement*, e la sezione II (art.144-146) alla pirateria. Il Codice stabilisce una distinzione fra "contraffazione" e "pirateria" operata su impulso dei provvedimenti comunitari quali il Libro verde "Lotta alla contraffazione e alla pirateria nel mercato interno" COM(98)569 e la direttiva *enforcement* n. 2004/48/CE, che definiscono la pirateria come un'attività dolosa organizzata e sistematica, riconducibile quindi alla criminalità organizzata vista anche la natura transnazionale del fenomeno.

Qualche breve cenno sulla sezione I del Capo III.

Il Codice riprende, all'articolo 120, la competenza a conoscere in materia di diritti di proprietà industriale delle sezioni specializzate, di cui al decreto legislativo 27 giugno 2003, n. 168.

Si tratta di sezioni che oggi, in virtù dell'articolo 2 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n.1, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività (meglio conosciuto come decreto sulle liberalizzazioni, convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27), sono state trasformate in Tribunali delle imprese.

Si richiama, poi, l'attenzione sulla portata dell'articolo 121-*bis* che rappresenta una novità nel nostro ordinamento, introdotta nel Codice di proprietà industriale dal recepimento dell'articolo 15 del decreto legislativo 16 marzo 2006, n. 140, che recepisce l'articolo 8 della direttiva 2004/48/CE, finalizzata a permettere al titolare del diritto leso di acquisire informazioni atte ad individuare tutti i soggetti coinvolti nell'illecito, al fine di poter estendere nei confronti di ciascuno di essi le azioni volte a tutelare il diritto leso e che attribuisce al giudice la possibilità di emanare l'ordine di fornire informazioni relative alla provenienza e alla rete distributiva di merci e servizi in capo ai soggetti che su scala commerciale abbiano violato i diritti di proprietà industriale. Chi si rifiuta di rispondere alle domande del giudice, ai sensi di questo articolo, è punito sulla base dell'articolo 127, comma 1-*bis*, ai sensi dell'articolo 372 del codice penale.

L'articolo 124, così come riformulato sulla base della già citata direttiva *enforcement*, ha il pregio di riportare una disciplina unitaria delle sanzioni civili, che possono essere disposte da una sentenza che accerti la lesione di un diritto di proprietà industriale, salvo il risarcimento del danno disciplinato dall'articolo 125. L'applicazione delle sanzioni previste in questo articolo "presuppone solo l'accertamento della sussistenza oggettiva di comportamenti illeciti, senza che rilevino né lo stato soggettivo (colpa o dolo), né l'esistenza di un danno effettivo".

L'articolo in questione disciplina i seguenti istituti:

- "inibitoria": il giudice può vietare all'agente di fabbricare, porre in commercio e usare quanto costituisce violazione del diritto di proprietà industriale;
- "ordine di ritiro definitivo dal commercio": può essere emesso nei confronti di chi sia proprietario o abbia comunque delle cose costituenti violazione del diritto di proprietà industriale, o del suo intermediario (tali provvedimenti possono essere aggravati da una penale che l'agente è tenuto a pagare ogni volta che viola nuovamente i provvedimenti sopradescritti emessi dal giudice);
- "distruzione e ordine di ritiro temporaneo": consiste nell'ordine di distruggere a spese del contraffattore la merce contraffatta. Tuttavia, se tale distruzione arreca danno all'economia nazionale, se ne può disporre il ritiro temporaneo che consente la modifica del prodotto con riguardo, per esempio, alla rimozione dei segni;

- “assegnazione in proprietà”: il giudice può assegnare al titolare del diritto non solo i prodotti fabbricati in contraffazione ma anche i mezzi di produzione degli stessi;
- “sequestro fino all’estinzione del titolo”: questo provvedimento si pone in alternativa rispetto all’assegnazione in proprietà; infatti, crea un temporaneo vincolo di indisponibilità fino alla scadenza del brevetto allo scopo di non colpire beni, pur originariamente contraffatti, quando il titolo sia scaduto; alla scadenza del titolo, il proprietario dei beni sequestrati ne riacquista la piena disponibilità, ferma restando la responsabilità risarcitoria degli illeciti commessi; è previsto che i beni siano sequestrati a spese del contraffattore e il titolare del diritto possa chiederne l’aggiudicazione pagando un corrispettivo.

L’articolo 126 introduce come sanzione tipica la pubblicazione della sentenza, mentre l’articolo 127 stabilisce che è soggetto a sanzione amministrativa chi appone sul prodotto segni tendenti a far credere che il prodotto sia protetto da un titolo di proprietà industriale o chi faccia uso di un marchio dichiarato nullo per illiceità, o chi rimuove il marchio del produttore o del commerciante da cui abbia ricevuto la merce.

L’articolo 128 è stato completamente riformato dall’articolo 55 del decreto legislativo n. 131 del 2010, che ha eliminato l’istituto della descrizione (ivi originariamente disciplinato ed ora, invece, accorpato al sequestro nell’articolo 129) ed ha introdotto la previsione, circa la consulenza tecnica preventiva di cui all’art. 696-*bis* c.p.c., della competenza funzionale del presidente della sezione specializzata del tribunale competente per il giudizio di merito e che, dunque, sostituisce la competenza del presidente del tribunale.

La consulenza tecnica preventiva è stata introdotta fra le misure della tutela giurisdizionale della proprietà industriale per consentire non soltanto la normale valutazione tecnico-scientifica dell’oggetto della controversia, ma anche l’esperimento da parte del consulente tecnico del tentativo di conciliazione tra le parti.

L’articolo 129 disciplina i due istituti della descrizione e del sequestro: la prima si avvicina all’accertamento tecnico preventivo disciplinato dall’articolo 696 c.p.c. e il secondo si avvicina al sequestro giudiziario disciplinato dall’articolo 670 c.p.c.

L’articolo 131 disciplina gli istituti dell’inibitoria e del ritiro dal commercio, qui previsti in via cautelare, costituiscono il completamento delle analoghe misure previste in via definitiva dall’articolo 124 del Codice di proprietà industriale.

Le norme specifiche dettate contro la pirateria sono racchiuse nella sezione II dello stesso Capo III, in particolare, all’articolo 145, laddove si prevede l’istituzione del Consiglio nazionale anticontraffazione, e all’articolo 146, in attuazione di quanto già in parte prescritto dall’articolo 4, commi 79-81, della legge n. 350 del 2003. Tuttavia, anche questa disciplina ha subito varie modifiche.

Va considerato che la legge finanziaria del 2004 prima citata, rileva in questo quadro normativo anche per altri commi dell’articolo 4, in particolare quelli riferiti all’origine (comma 49, recentemente novellato dall’articolo 17, comma 4 della Legge sviluppo n. 99 del 23 luglio 2009, e 49-*bis*, introdotto dal decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, meglio noto come “decreto Ronchi”).

Infine, due importanti norme del Codice di proprietà industriale sono state recentemente rafforzate dalle modifiche introdotte dal decreto legislativo n. 131 del 2010: l’articolo 8, comma 3 sui marchi notori, che aggiunge al diritto di registrare il segno da parte dell’avente diritto anche il diritto all’utilizzo esclusivo; la norma dell’articolo 30, che definisce le finalità della tutela assoluta riconosciuta alle denominazioni geografiche e alle indicazioni geografiche, estendendo tale tutela allo sfruttamento indebito della reputazione.

Per quanto riguarda le norme di tutela penale vigenti, di recente sono state apportate importanti modifiche introdotte dalla cosiddetta Legge sviluppo 2009, che ne ha rivisto condotte e sanzioni, con un generale inasprimento di queste ultime a riprova della volontà del legislatore di migliorare efficacia e applicazione. In tal senso, con la stessa legge sono state apportate importanti modifiche

in chiave di coordinamento investigativo e applicazione dei regimi speciali previsti per la lotta alla mafia.

Si segnala che la riforma non ha modificato la rubricazione di queste fattispecie come reati contro la fede pubblica o contro l'industria e il commercio, lasciando aperta la questione sollevata da parte della dottrina circa l'opportunità di collocare tali reati tra quelli contro il patrimonio realizzando così una più efficace applicazione delle sanzioni e delle procedure.

Le norme di riferimento sono gli articoli da 473 a 475 del codice penale, cui fanno da complemento quelle di cui agli articoli dal 514 al 518, del medesimo codice, in tema di frodi commerciali e fallaci indicazioni.

In particolare, l'articolo 473 vincola la tutela penale al presupposto del rispetto delle normative di settore, incluse quelle comunitarie, e specifica la necessità che il titolo di proprietà industriale sia conoscibile ai terzi. L'articolo 474 disciplina l'introduzione nello stato di prodotti falsi e il commercio degli stessi. Le due fattispecie sono diversamente sanzionate con la reclusione e la multa, con un aggravio della pena, da uno a quattro anni di reclusione e la multa da 3.500 a 35.000 euro per i casi di introduzione nel territorio nazionale.

L'articolo 474-*bis* disciplina la confisca delle cose oggetto del reato ovvero che sono servite per la commissione dello stesso. Questa norma è stata introdotta *ex novo* e prevede la confisca obbligatoria dei beni per chi commette i reati di cui agli articoli sopra richiamati. La particolarità è data dal collegamento con l'articolo 240, sempre del codice penale: si è costituito un raro esempio di inversione dell'onere della prova a carico del terzo estraneo, incolpevolmente coinvolto in un procedimento penale di cui non è parte. Sarà, infatti, quest'ultimo a doversi attivare per sottrarre il proprio bene dalla confisca dimostrando di non sapere che si facesse uso illecito di un titolo di proprietà industriale, nonché di aver correttamente vigilato.

Con gli articoli 474-*ter* e 474-*quater*, si disciplinano le circostanze aggravanti e attenuanti, configurando nuove circostanze. La norma aggravante prevede la reclusione da due a sei anni e una multa da 5.000 a 50.000 euro; la circostanza attenuante è applicabile all'autore dei reati che pone in essere un ravvedimento operoso, che può comportare una riduzione dalla metà a due terzi della pena.

Per quanto riguarda l'articolo 517, questo è stato modificato dall'articolo 15, lettera *d*), della cosiddetta Legge sviluppo del 2009 in tema di misura del trattamento sanzionatorio, rendendo cumulative, anziché alternative, le sanzioni della multa e della reclusione, innalzando quest'ultima fino a due anni. Inoltre, con la lettera *e*) del medesimo articolo è stata introdotta una nuova fattispecie (articolo 517-*ter*), punita con la reclusione fino a due anni e la multa fino a 20.000,00 euro per la fabbricazione e commercio di beni realizzati usurpando un titolo di proprietà industriale o in violazione dello stesso, prevedendo una clausola di sussidiarietà espressa in favore degli articoli 473 e 474 del codice penale.

Tale norma ricalca quella del primo comma dell'articolo 127 del Codice di proprietà industriale, che viene espressamente abrogata, ma introduce modifiche non trascurabili: esclude dalla clausola di riserva l'articolo 517 del codice penale, rispetto al quale, quindi, occorrerà valutare il concorso di reati. Le condotte penalmente rilevanti sono quindi quelle riprese dall'abrogato primo comma dell'articolo 127 del Codice di proprietà industriale, cioè fabbricazione, utilizzo industriale e introduzione nello Stato, con l'aggiunta della detenzione per la vendita, la messa in vendita con offerta diretta ai consumatori e la messa in circolazione. Particolarmente rilevante ai fini della presente indagine è apparsa l'introduzione dell'articolo 517-*quater*, con cui si fornisce un autonomo riconoscimento alla contraffazione o alterazione dei prodotti agroalimentari, fino ad oggi tutelate dall'articolo 517 del codice penale: si tratta di un'ipotesi delittuosa procedibile d'ufficio e punita con la reclusione fino a due anni e con la multa fino a 20.000 euro. Infine, alle indagini per i delitti di contraffazione viene estesa la disciplina delle "operazione sotto copertura", che consistono in attività di tipo investigativo affidate in via esclusiva ad ufficiali di polizia giudiziaria, infiltrati sotto falsa identità negli ambienti malavitosi al fine di reperire prove e accertare responsabilità.

Per quanto concerne, invece, più specificamente i profili normativi attinenti all'eventuale reimpiego dei prodotti contraffatti una volta sequestrati, secondo quanto riferito alla Commissione da rappresentanti della Guardia di finanza in sede di audizione, si tratta di un tema particolarmente articolato. L'entità dei sequestri operati dalla Guardia di finanza (non meno di 100 milioni di pezzi ogni anno), infatti, rende difficile la gestione di una tale massa di beni e comporta oneri gravosi per gli organi giudiziari o di polizia incaricati della loro custodia. Le disposizioni attualmente vigenti nel nostro codice di procedura penale (articolo 260 c.p.p.) sono state recentemente integrate dal legislatore, in particolare con il primo pacchetto sicurezza, di cui al decreto legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito in legge 24 luglio 2008, n. 125.

Le nuove norme hanno introdotto la possibilità di procedere alla distruzione di tutti quei prodotti di cui è vietata la fabbricazione, la detenzione e la commercializzazione e la cui giudiziale custodia risulti particolarmente onerosa o comporti pericoli per la salute e la sicurezza pubblica.

Tale disposizione consente, ad esempio, di richiedere al pubblico ministero la distruzione di giocattoli insicuri, di supporti audiovisivi su cui sono stati incisi contenuti vietati o di capi d'abbigliamento confezionati con sostanze o componenti chimici proibiti. Lo stesso decreto legge 23 maggio 2008, n. 92 ha previsto la facoltà di procedere alla distruzione delle merci sequestrate a carico di ignoti decorsi infruttuosamente tre mesi dalla data delle operazioni di servizio. Quest'ultima ipotesi si verifica con una certa frequenza in materia di contraffazione, specie per le operazioni di sequestro relative a prodotti della minuta vendita condotte nelle località turistiche, nelle città d'arte o nei luoghi di villeggiatura.

Non è invece espressamente contemplata una norma che disciplini il riutilizzo delle merci ritirate dal mercato al fine di devolvere le stesse, per esempio, a scopi umanitari o di beneficenza. Di fatto, è emerso che diversi reparti della Guardia di finanza, avvalendosi di un'interpretazione estensiva che le competenti autorità giudiziarie hanno dato al comma 3 dello stesso articolo 260 del c.p.p. ("...se si tratta di cose che possono alterarsi, l'autorità giudiziaria ne ordina, secondo i casi, l'alienazione o la distruzione"), hanno in più occasioni provveduto a devolvere in beneficenza i prodotti sequestrati, procedendo ad una sorta di "alienazione a titolo gratuito".

Capitolo II – Contraffazione e criminalità organizzata

1) Considerazioni preliminari

Il presente capitolo è il frutto dell'elaborazione di dati ed informazioni forniti alla Commissione nel corso delle audizioni svolte, rispettivamente, il 19 gennaio 2011 con il generale di divisione dell'Arma dei carabinieri, Antonio Girone, direttore *pro tempore* della Direzione investigativa antimafia, e il 13 luglio 2011 con il dottor Pietro Grasso, *ex* procuratore nazionale antimafia.

Secondo quanto riferito alla Commissione dal generale Girone, il mercato internazionale dei prodotti contraffatti sta assumendo i profili di una vera e propria "nuova frontiera" delle attività illecite, con sodalizi di matrice mafiosa tra il livello nazionale e quello straniero.

Il fenomeno del coinvolgimento di organizzazioni criminali di stampo camorristico nel settore della contraffazione risulta in rapida crescita. Ciò è dimostrato dai molteplici sequestri di merce contraffatta che, soprattutto negli ultimi anni, sono stati eseguiti a carico di soggetti di origine campana gravati da reati di competenza specifica delle direzioni distrettuali antimafia, *ex* articolo 51, comma 3-*bis* c.p.p. e coinvolti anche in reati di contraffazione.

Le organizzazioni camorristiche, in particolare quelle che operano nel territorio dell'area metropolitana di Napoli, sfruttano l'esistenza, ormai secolare, di attività produttive e commerciali di piccole dimensioni, la diffusione estrema della vendita in forma ambulante e l'obiettivo difficoltà di trovare occupazioni lavorative stabili. Questi fattori contribuiscono a determinare e sviluppare una generale condizione di scarsa attenzione per le regole.

Secondo quanto riferito alla Commissione dal procuratore nazionale antimafia, dottor Pietro Grasso, nel corso della citata audizione del 13 luglio 2011, i canali prevalenti attraverso i quali si articolano le attività di commercializzazione e di distribuzione dei prodotti contraffatti sono molteplici: si va dalla vendita nell'ambito dei mercati rionali e lungo le più frequentate strade delle città, soprattutto ad opera di immigrati clandestini (ultimo anello di una catena criminale che il più delle volte risulta difficile identificare), alla vendita attraverso il *web* (peraltro, tali attività illecite divengono ancora più insidiose nel caso di utilizzo della rete di distribuzione ufficiale).

Secondo le più recenti acquisizioni investigative, un ulteriore metodo assai utilizzato dai gruppi criminali, in particolare da alcune consorterie camorristiche, consisterebbe nel costringere il venditore al dettaglio ad offrire prodotti contraffatti o adulterati, soprattutto in relazione ad alcune tipologie di generi alimentari come latticini e caffè. In tal modo, il sodalizio criminale realizza una vera e propria strategia estorsiva, riuscendo a conquistare una posizione di sostanziale monopolio del mercato relativamente a determinati settori merceologici. Naturalmente, si riscontra la presenza di soggetti collegati alla criminalità organizzata anche al di fuori del contesto campano. In tal senso, appaiono significativi gli interventi repressivi operati da reparti dei carabinieri in Trentino Alto Adige, Veneto, Lombardia, Emilia Romagna, Umbria, Marche, Sardegna, Toscana, Abruzzo e in Calabria (porto di Gioia Tauro).

Sul versante internazionale, come è emerso da indagini svolte dalla Guardia di finanza e dalle altre forze di polizia, le organizzazioni camorristiche appaiono particolarmente attive in Paesi quali la Cina, la Romania e la Turchia, essendo coinvolte, più o meno direttamente, nella gestione di siti produttivi locali. Infine, con riferimento ai paesi oggetto di distribuzione di prodotti contraffatti, si segnalano, tra gli altri, l'Australia, l'Austria, il Canada, la Francia, la Germania, la Gran Bretagna, la Spagna, la Svizzera e gli Stati Uniti.

Analisi recenti hanno confermato l'effetto di sensibile arricchimento dei circuiti criminali nazionali e transnazionali grazie alle loro attività nel campo della contraffazione. Le statistiche criminali offrono un riscontro significativo a riflessioni già precedentemente svolte: nel 2008, 36.770 operazioni di polizia hanno portato all'arresto di 1.303 persone, alla denuncia in stato di

libertà di altri 11.590 soggetti e all'irrogazione di 27.728 sanzioni amministrative. La dimensione dei sequestri effettuati dimostra l'imponenza dei traffici sottesi: sono stati rimossi dal mercato 30 milioni 179.505 oggetti contraffatti, tra cui 2 milioni 479.166 pezzi di varia natura, 18 milioni 742.894 capi nel settore tessile, dell'abbigliamento e della pelletteria, 4 milioni 367.766 oggetti tra giocattoli, libri e cartoleria, 2 milioni 158.255 prodotti audio-video, 869.831 confezioni nel settore dei prodotti farmaceutici, cosmetici e chimici e 65.709 prodotti alimentari.

Le attività di contraffazione sono effettuate da *clan* camorristi tramite il controllo di imprese commerciali, operato per mezzo della mimetizzazione in attività imprenditoriali e la creazione in Italia e in molteplici Paesi stranieri (Europa occidentale, Usa, Brasile, Canada e Australia) di un'articolata rete economico finanziaria. Il dato è confermato dal numero e dal contenuto delle indagini relative ai procedimenti penali iscritti nel Re.Ge. delle 26 Direzioni distrettuali antimafia italiane nel periodo che va dal 1° gennaio 2003 al 30 giugno 2011.

Il maggior numero dei procedimenti in carico alle singole direzioni distrettuali antimafia, riguardanti reati di contraffazione, sono stati iscritti presso la Direzione distrettuale antimafia di Napoli. Peraltro, anche per procedimenti iscritti presso altre direzioni distrettuali antimafia, sovente compaiono tra gli indagati soggetti di origine campana, in particolare nati e residenti in provincia di Napoli.

2) L'attività della Direzione investigativa antimafia

La Direzione investigativa antimafia (DIA), istituita nell'ambito del dipartimento della pubblica sicurezza con legge 30 dicembre 1991, n. 410, è un organismo investigativo con competenza monofunzionale, composta da personale specializzato a provenienza interforze (Polizia, Carabinieri, Guardia di finanza). Compito della Dia è assicurare lo svolgimento, in forma coordinata, delle attività di investigazione preventiva attinenti alla criminalità organizzata, nonché di effettuare indagini di polizia giudiziaria relative esclusivamente a delitti di associazione mafiosa o comunque ricollegabili all'associazione medesima.

In particolare, sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione con riferimento ai fenomeni oggetto dell'inchiesta, il generale Girone, nel corso della citata audizione, ha evidenziato alla Commissione il seguente quadro.

È stato evidenziato un tendenziale, progressivo incremento delle attività illecite legate alla contraffazione a livello transnazionale. Tale incremento sembra causato dalla globalizzazione e dalla situazione di criticità economica, che spingerebbe le fasce più deboli della popolazione a sostituire i prodotti originali con omologhi contraffatti a prezzi nettamente inferiori. A tale proposito, un primo aspetto sottoposto all'attenzione della Commissione riguarda il fenomeno della complicità da parte dei consumatori. Nella fascia di popolazione a reddito medio basso, infatti, la contraffazione non viene generalmente percepita come un problema criminale di grande rilevanza. Il fenomeno in questione appare in tutta la sua criticità proprio nella misura in cui gran parte degli acquirenti posizionati in tale fascia di reddito non avvertono la gravità del problema, né in termini di pericolosità sociale, né in termini di danno arrecato al sistema produttivo legale. In realtà, la diffusione della contraffazione produce naturalmente l'arricchimento illecito della criminalità organizzata, la quale investe sempre di più in queste attività illegali. La questione viene considerata di grande allarme sociale anche a causa dei pericoli immediati che l'acquisto di prodotti contraffatti può generare sotto il profilo sanitario, andando quindi ad incidere direttamente sulla salute dei cittadini.

2.1) Le rotte del contrabbando: il primato cinese

Secondo quanto riferito alla Commissione, i principali canali attraverso cui i prodotti contraffatti penetrano nel nostro territorio sono costituiti dai *terminals* portuali, risultando molto vantaggioso per i soggetti dediti al traffico illegale di tali merci, spedirle mediante carichi *container* via mare. I porti maggiormente utilizzati per tali movimenti sono: nel sud d'Italia, Napoli, Gioia Tauro, Salerno; al centro, Civitavecchia, Ancona, Livorno; al nord, i porti liguri e Trieste.

Per quanto attiene alla provenienza di merci e beni contraffatti, i Paesi più attivi nel campo della contraffazione sono quelli del Sud-Est asiatico, dove il costo della manodopera risulta estremamente basso e pressoché inesistenti i diritti sindacali. Ogni prodotto può essere creato all'estero, per arrivare poi a destinazione attraverso navi *containers*, oppure può essere spedito in parti da assemblare sul posto prima della distribuzione finale. Quest'ultima fase, può avvenire mediante sistemi porta a porta, via *Internet* ma, soprattutto, attraverso la vendita da parte degli ambulanti, normalmente cittadini stranieri. Di questi, il 40 per cento circa è formato da extracomunitari (ma si segnala anche una quota minoritaria, tra il 7-8 per cento, di cittadini comunitari dediti alla contraffazione).

Tuttavia, sono i cinesi a destare il maggiore allarme sociale posto che il grosso della produzione è in mano ad essi. Ciò si deve ad alcuni fattori, tra i quali spiccano il basso costo del lavoro in Cina, nonché il livello di utilizzazione degli impianti. Secondo una recente statistica, un lavoratore tessile italiano lavora, mediamente, per 1.600 ore all'anno, mentre un omologo cinese per circa 2.200 ore. Anche la diversa dimensione delle aziende influisce: in Italia vi sono soprattutto piccole e medie imprese, mentre in Cina sono presenti, quasi esclusivamente, aziende di grandi dimensioni. A ciò si aggiunge il costo dell'energia elettrica, che in Cina risulta essere del 30 per cento inferiore a quello italiano. La Cina, peraltro, adotta prezzi calmierati per renderli compatibili all'esportazione, avvalendosi, inoltre, di un cambio favorevole. Infine, alla mancanza di tutele ambientali e sociali sui luoghi di lavoro in Cina (fattori che in Europa rappresentano un costo per le imprese), si aggiunge il fatto che i cinesi costruiscono e producono utilizzando un *know how* a costo zero, in quanto acquisito per imitazione. Esistono, quindi, tutte le condizioni per un forte sviluppo.

In Italia, le comunità cinesi più numerose si trovano in Toscana, Lazio, Puglia, Sicilia, Veneto e Lombardia. Per primi, i cinesi hanno delocalizzato l'attività illecita, trovando forme di connivenza con la criminalità organizzata locale, *in primis*, la camorra (quest'ultima, in particolare, è stata antesignana in due forme di investimento, l'impiego delle discariche e la contraffazione).

3) L'attività della Direzione nazionale antimafia

La Direzione nazionale antimafia è un organo della procura generale presso la Corte di cassazione. È stata istituita con la legge 20 gennaio 1992, n. 8, con il compito di coordinare, in ambito nazionale, le indagini relative alla criminalità organizzata. È diretta dal procuratore nazionale antimafia, nominato direttamente dal Consiglio superiore della magistratura in seguito ad un accordo con il ministro della giustizia e ne fanno parte, quali sostituti procuratori, venti magistrati esperti nella trattazione di procedimenti relativi alla criminalità organizzata.

Il procuratore *pro tempore*, dottor Pietro Grasso, in occasione dell'audizione svolta il 13 luglio 2011, ha così sintetizzato i termini della questione. La contraffazione dei marchi si rivela un'attività che comporta un basso livello di rischio, consentendo alti profitti. Sotto questo profilo è evidente che la criminalità organizzata non possa non prediligere una soluzione di questo tipo. Le risultanze di numerose indagini svolte dal comando generale della Guardia di finanza hanno evidenziato concrete ipotesi di contiguità della criminalità organizzata con il fenomeno della contraffazione dei marchi, soprattutto in Campania. Le tipologie merceologiche oggetto di

contraffazione appaiono diversificate. Si segnala la prevalenza di prodotti contraffatti nel settore dell'abbigliamento, oltre a un crescente interesse delle consorterie criminali nella pirateria audiovisiva (duplicazione di *dvd* e *cd*).

Dai dati forniti alla Commissione emerge che i soggetti di origine campana distribuiscono e smistano su tutto il territorio nazionale il prodotto contraffatto, che giunge in Italia principalmente attraverso i porti, direttamente dai luoghi di produzione, soprattutto dalla Cina oppure, in alcuni casi, essendo fabbricato *in loco*.

I danni causati dalla contraffazione all'insieme delle capacità lavorative espressione di un determinato prodotto *made in Italy* sono incalcolabili e mettono in serio pericolo la competitività delle imprese italiane sui mercati internazionali. Il problema principale riguarderebbe soprattutto la minaccia proveniente dalla globalizzazione dei mercati. Al riguardo, il procuratore Pietro Grasso ha osservato che l'attività di contrasto posta in essere dai singoli Stati non sembra avere sortito, finora, i risultati auspicati. La causa principale di ciò risiederebbe nella mancata omogeneità tra le norme in materia vigenti all'interno di ciascun Paese, ognuno rimanendo fedele alle proprie leggi e alle proprie tradizioni, a scapito della possibilità di trovare un metodo comune e coordinato per affrontare in sinergia una seria battaglia contro il dilagare del fenomeno.

4) La gestione del fenomeno da parte della criminalità organizzata

Nell'ambito dell'audizione svolta innanzi alla Commissione, il procuratore Grasso ha sottolineato l'esistenza nel nostro sistema produttivo di una contraffazione sia di matrice locale, sia estera. Attraverso il sistema *Falstaff* le dogane hanno dotato gli operatori economici di un utile strumento nella lotta alla contraffazione, prevedendo una banca dati alimentata dagli stessi titolari del diritto. Il sistema permette, infatti, di confrontare le caratteristiche dei prodotti sospettati di contraffazione con quelle dei prodotti originali. Sotto questo profilo, tuttavia, un primo aspetto problematico deriva dal fatto che se il sistema *Falstaff* contribuisce a creare una efficace barriera alla contraffazione *in loco*, anche grazie all'intensificarsi dei controlli doganali sul territorio nazionale, ciò non avviene nella stessa misura presso altri porti europei, dove si registra un significativo ingresso di sostanze e merci sospette (ad esempio Rotterdam, Barcellona ed altri).

Inoltre, l'organizzazione di stampo mafioso tradizionale ha abbracciato le nuove opportunità offerte dall'internazionalizzazione dei mercati e dalla diffusione delle tecnologie, stringendo alleanze anche con gruppi criminali di altri Paesi. Ciò significa che la merce contraffatta, oltre a provenire dall'estero, è direttamente prodotta a livello locale anche in Italia. Nel contesto campano e napoletano, ad esempio, come è già stato evidenziato, esistono numerose fabbriche clandestine manifatturiere gestite da cinesi che hanno collegamenti con la camorra napoletana, la quale riesce a fornire le materie prime, a curare la distribuzione nel resto dell'Italia e a dividere i proventi derivanti dal commercio illecito. In tal senso, le organizzazioni campane risultano le più attive in Italia sia nel campo della contraffazione, sia in quello della pirateria, secondo modalità e strutture simili a quelle di un'impresa commerciale transnazionale. Il fenomeno della contraffazione, quindi, costituirebbe per la criminalità organizzata un'area remunerativa di investimento al pari della produzione e dello spaccio di droga, della gestione della prostituzione, del gioco d'azzardo, del controllo dell'immigrazione clandestina e del lavoro nero. Parimenti, solo una parte degli introiti derivanti dalla contraffazione viene percepito dagli ultimi anelli della filiera illegale, essendo la parte più rilevante dei guadagni percepita dalle organizzazioni delinquenziali che gestiscono tali attività illecite.

Tuttavia, la contraffazione continua ad essere considerata con particolare indulgenza dall'opinione pubblica e ciò, a parere del procuratore Grasso, porta all'inevitabile conclusione che esiste, innanzitutto, un problema culturale riguardante i consumatori di beni contraffatti che va affrontato e combattuto con forza e determinazione.

4.1) Il peso della comunità cinese sul territorio

Si conferma, anche nell'illustrazione fatta alla Commissione dal procuratore nazionale antimafia Grasso, la capillarità della rete di commercializzazione di beni contraffatti, costituita principalmente da cittadini extracomunitari, spesso irregolari, su tutto il territorio italiano. Numerose investigazioni hanno accertato che in Italia sono sempre più attive nello svolgimento di tali attività le comunità cinesi, organizzate in gruppi con connotazioni criminali e capaci di concentrare i loro interessi anche nell'immigrazione clandestina dei connazionali, da inserire e poi sfruttare nell'industria della pelletteria, dell'abbigliamento e della contraffazione dei marchi.

Per comprendere le ragioni del massiccio coinvolgimento dei cinesi in tali attività illecite, è utile ricordare che, dal primo gennaio 2005, con l'eliminazione dei tetti sulle quote d'importazione previsti dall'Accordo multifibre (in vigore dal gennaio 1974) e con l'ingresso della Cina nel *WTO*, si è assistito ad una vera e propria invasione commerciale dei mercati europei di merci prodotte in Cina e distribuite a prezzi assolutamente competitivi. La prassi prevalente in Cina, infatti, consiste nell'acquisto di *stock* di materiali all'asta, spesso via *Internet*, con il sistema del ribasso. Tale merce viene poi spedita in *containers* e, all'arrivo, immediatamente distribuita a vari rivenditori, con ricarichi sul prezzo che possono sfiorare l'80 per cento. Questi ricarichi possono superare il 400 per cento se il prodotto è marchiato con una firma di prestigio.

L'attività di contrasto all'introduzione illegale di merce, anche contraffatta, proveniente dalla Cina, ha portato al sequestro, soprattutto nelle aree portuali di Napoli e Gioia Tauro, di ingenti carichi *containers* giunti via mare direttamente dall'Asia. Nel tentativo di sottrarsi ai controlli, la criminalità cinese è ricorsa sistemi di triangolazione, smistando, in momenti successivi, la merce in Paesi diversi, in modo da trarre in inganno le forze dell'ordine circa l'effettiva provenienza dei carichi. Più spesso, poi, utilizzando documentazioni false, la merce contraffatta risulta provenire da Paesi considerati non a rischio, ciò favorendo la penetrazione a destinazione.

La comunità cinese sul territorio nazionale ha occupato intere zone commerciali e avviato numerose attività strumentali alla commercializzazione delle merci contraffatte. In Italia, ogni anno, giungono dalla Cina circa 500.000 *containers*, principalmente nei porti di Napoli (circa il 70 per cento), Gioia Tauro (il 15 per cento) e Taranto (il 10 per cento). Ad aggravare il quadro, infine, si aggiunge l'assoluta difficoltà rilevata dagli imprenditori italiani di ottenere un'adeguata tutela in Cina sia sotto il profilo penale, sia civilistico.

5) Considerazioni conclusive

Secondo la Direzione investigativa antimafia, la normativa nazionale di contrasto, che vede il suo caposaldo nella legge n. 99 del 2009, costituisce un esempio di intervento legislativo di notevole incisività. Oltre al significativo innalzamento delle pene in materia di contraffazione è stata prevista, per esempio, nell'articolo n. 474-*bis* del codice penale, la confisca diretta obbligatoria dei pezzi contraffatti anche per equivalente. In particolare, è stata segnalata alla Commissione l'importanza della previsione in base alla quale possono essere sequestrati beni per un valore corrispondente al profitto ottenuto in un dato ambito, anche se derivanti da altra attività non pertinente alla contraffazione. Inoltre, con l'articolo 474-*ter* del codice penale sono state introdotte le aggravanti qualora le condotte punite ai sensi degli articoli 473 e 474, siano svolte non dal singolo imprenditore o venditore, bensì da chi produce, distribuisce e diffonde in modo sistematico, ovvero attraverso l'allestimento di mezzi e attività organizzati. Si configura, in tal modo, un'associazione a delinquere simile a quella prevista dall'articolo 416-*bis* del codice penale, cioè l'associazione a delinquere di stampo mafioso. Peraltro, anche in questa fattispecie viene inserita

un'attenuante che premia la collaborazione con le autorità di polizia e giudiziarie e che costituisce un utile strumento di disarticolazione delle consorterie criminali, in analogia a quanto previsto per il traffico di sostanze stupefacenti. Infine, per quanto concerne le operazioni anche sotto copertura, le competenze sono passate alle procure distrettuali.

Per quanto riguarda in particolare i sequestri preventivi, poiché la contraffazione è equiparata a forme di attività illecite più evolute, si applica l'articolo 321 del codice di procedura penale, con conseguente confisca penale obbligatoria, anche per equivalente e per sproporzione. Sotto questo aspetto, la Dia ha sottolineato alla Commissione l'incisività della legge, essendo addirittura prevista la destinazione dei beni, così come accade per la droga, nonché l'utilizzo, su richiesta delle forze dell'ordine, dei beni sequestrati (autovetture, mezzi nautici e altre apparecchiature), ciò creando significativi risparmi sulle risorse che lo Stato deve normalmente mettere a disposizione per il funzionamento dei vari corpi di polizia. In tal senso, tre provvedimenti sono risultati particolarmente efficaci, secondo la Dia, nell'attività di contrasto al fenomeno: il primo pacchetto sicurezza del 2008, il cosiddetto collegato alla sicurezza del 2009, nonché la cosiddetta piattaforma antimafia.

Alla luce di quanto esposto, la Dia ritiene l'attuale struttura normativa italiana volta al contrasto del fenomeno molto efficiente, non ravvisando la necessità di ulteriori interventi legislativi in tema. Semmai, si riscontra un insufficiente coordinamento nell'attività di contrasto posta in essere dai vari Paesi a livello internazionale in ragione dei divergenti interessi economici, nonché del differente grado di sensibilità verso i danni arrecati dal fenomeno.

In particolare, viene fatto osservare che permangono una serie di problemi derivanti dalla mancata armonizzazione della normativa vigente in tema di sequestri preventivi con quella di altri Paesi: se, da un lato, Germania, Spagna e Francia hanno manifestato disponibilità e sensibilità in questa direzione, in Paesi come l'Inghilterra il problema non si pone in modo altrettanto forte. A tale proposito, la Dia ha segnalato alla Commissione di avere avviato contatti a livello di *intelligence* con alcuni Stati, tra i quali la Cina al fine di consentire lo svolgimento di azioni preventive o repressive *in loco*. Nel settore dell'antidroga, per esempio, sono stati impiegati ufficiali di collegamento per sviluppare quelle attività di *intelligence* utili a seguire le rotte di immissione attraverso navi *containers* di stupefacenti in Italia. A parere della Dia, infine, bisognerebbe riuscire ad assicurare, anche nel campo della contraffazione, una collaborazione adeguata che garantisca un controllo migliore su alcune rotte sensibili che, attraversando paesi dove il livello dei controlli risulta meno stringente, permettono l'ingresso in Europa - e quindi in Italia - di prodotti contraffatti.

In realtà, anche alla luce del quadro delineato, la contraffazione si rivela sempre di più come un fenomeno particolarmente complesso, posto che agli aspetti criminali si aggiungono quelli economici, sociologici e culturali. In considerazione di ciò, appare condivisibile l'opinione espressa dal dottor Grasso nell'ambito della citata audizione, secondo cui la repressione quotidiana sulle strade è da considerarsi soltanto una delle possibili vie per affrontare il problema, essendo opportuno intervenire anche a monte, nel campo della prevenzione, per esempio, creando confezioni di prodotti più difficili da contraffare. Sotto questo profilo, però, è stata sottolineata la persistenza di problemi di coordinamento tra i soggetti istituzionali competenti nell'attività di controllo e contrasto.

Più in particolare, sotto il profilo economico si evidenzia la necessità di un tracciamento effettivo della produzione, posto che ogni azienda che intenda operare correttamente sul mercato, dovrebbe indicare con precisione la quantità di merce prodotta e i relativi canali di distribuzione della stessa. Alla luce di ciò, si avverte altresì l'esigenza di incentivare un consumo critico da parte dei cittadini, per esempio attraverso l'individuazione di un centro dove tutti possano segnalare anomalie o fenomeni sospetti, finanche l'omissione di interventi da parte di chi ha il compito funzionale di controllare il territorio.⁶

⁶ Fonte: Audizione del procuratore nazionale antimafia *pro tempore*, dottor Pietro Grasso, resoconto della seduta del 13 luglio 2011.

Il procuratore Grasso ha inoltre ricordato la valenza di un'altra serie di norme le quali, se pure non direttamente connesse al reato di contraffazione, risultano comunque tese alla neutralizzazione delle imprese criminali coinvolte in tale fattispecie. Il riferimento è alla possibilità, in capo agli organi di polizia, di chiedere l'affidamento in custodia giudiziale dei beni mobili (natanti e imbarcazioni) iscritti nei pubblici registri ma sequestrati nel corso di operazioni di polizia giudiziaria volte alla repressione di questa tipologia di reato.

Infine, è stata evidenziata la previsione di specifiche sanzioni, anche in via amministrativa, nei confronti delle società e degli enti con personalità giuridica che traggano vantaggio o interesse dalla commissione di reati di contraffazione o di usurpazione del *made in Italy*.

In particolare, l'attività investigativa svolta dalla Dna ha evidenziato quale ruolo determinante abbiano le cosche sull'andamento delle attività imprenditoriali legate al commercio di prodotti contraffatti. In tal senso, a seguito delle verifiche condotte risulta ormai acclarato il fatto che le consorterie criminali pongono in essere una sistematica evasione dei dazi e degli importi di valore aggiunto dovuti all'Erario in fase di sdoganamento della merce, con margini di guadagno molto significativi connessi alle attività di sdoganamento di prodotti contraffatti provenienti dalla Cina e allo sfruttamento del meccanismo della sottofatturazione all'*import*.

In questo contesto, il procuratore Grasso ha sottolineato il ruolo decisivo svolto dagli spedizionieri incaricati di fornire alle ditte, principalmente di origine cinese, i servizi tipici di importazione e sdoganamento delle merci. La rappresentanza diretta in dogana ed il connesso adempimento delle formalità burocratiche sono stati spesso finalizzati dagli spedizionieri a consentire l'introduzione in Italia di quantitativi di prodotti industriali recanti marchi falsificati e contraffatti, destinati poi alla commercializzazione su tutto il territorio nazionale.

Infine, sul piano della cooperazione internazionale, secondo le valutazioni fornite dal dottor Grasso alla Commissione, occorrerebbe intervenire sui cosiddetti paradisi fiscali, destinazione privilegiata del denaro frutto della corruzione, dell'evasione fiscale, della concussione e, in generale, della criminalità. Con la globalizzazione, i fenomeni criminali sono oggi influenzati anche da fenomeni geopolitici, con l'effetto che il mercato criminale tende a prediligere Paesi dove mancano i controlli, dove c'è più corruzione, più concussione e dove esiste la possibilità di concludere affari illegali senza un quadro normativo chiaro. Alla internazionalizzazione dei mercati è seguita l'internalizzazione delle attività criminali ma, secondo il procuratore nazionale antimafia, molti Paesi non si sono ancora attrezzati adeguatamente per fronteggiare tale nuovo scenario.

PARTE SECONDA - LA CONTRAFFAZIONE NEL SETTORE AGROALIMENTARE

Premessa

Come già anticipato nella parte prima della relazione, il ciclo delle audizioni svolte dalla Commissione durante l'attività di indagine ha riguardato specifici settori merceologici. In particolare, per quanto attiene al comparto agroalimentare, sono stati ascoltati, innanzitutto, tutti i soggetti interessati dal fenomeno sotto l'aspetto del contrasto e della repressione, con particolare riferimento alle attività di prevenzione, investigazione ed intervento sui canali collegati alla produzione e alla diffusione di merci contraffatte.

A tale riguardo, preziosi elementi conoscitivi ai fini dell'inchiesta sono stati acquisiti nel corso di alcune specifiche audizioni: con il comandante generale *pro tempore* della Guardia di finanza, generale di corpo d'armata Nino Di Paolo; con il sottocapo di stato maggiore *pro tempore* del comando generale dell'Arma dei carabinieri, generale di divisione Antonio Ricciardi; con il direttore dell'Agenzia delle dogane, dottor Giuseppe Peleggi; con il capo del Corpo forestale dello Stato, ingegner Cesare Patrone; con l'ispettore generale capo dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agro-alimentari, dottor Giuseppe Serino; con il direttore *pro tempore* generale della Direzione investigativa antimafia, generale Antonio Girone; con il presidente *pro tempore* dell'ex Istituto nazionale per il commercio estero, ambasciatore Umberto Vattani; con il presidente *pro tempore* dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, dottor Antonio Catricalà; con il procuratore nazionale antimafia, dottor Pietro Grasso.

Nell'ambito di tali audizioni, tra l'altro, è emerso con particolare evidenza il pesante coinvolgimento delle organizzazioni criminali nell'attività di contraffazione in generale, con la crescente infiltrazione da parte di queste ultime all'interno della filiera produttiva e distributiva legale nel settore agroalimentare.

Nel corso del medesimo filone di indagine sono poi stati auditi alcuni soggetti e rappresentanti di categoria particolarmente toccati dal fenomeno sia sotto l'aspetto commerciale, a causa dei danni economici recati al sistema produttivo del Paese, sia sotto quello della tutela della salute, a causa dei pericoli derivanti dal consumo dei prodotti contraffatti, tra i quali: rappresentanti di Federalimentare; rappresentanti di Confagricoltura; rappresentanti di Coldiretti; rappresentanti della Confederazione italiana agricoltori; rappresentanti dell'Associazione italiana industrie prodotti alimentari; rappresentanti dell'Associazione italiana consorzi indicazioni geografiche; infine, rappresentanti di alcune associazioni di consumatori e di alcuni consorzi di tutela dei più noti prodotti.

Nell'ambito dell'approfondimento condotto, inoltre, uno specifico capitolo, tra gli altri, è stato dedicato alla descrizione della contraffazione come strumento al servizio del crimine organizzato. Secondo le risultanze dell'inchiesta, le principali organizzazioni a delinquere, prima fra tutte la camorra, in associazione con imprenditori "esterni", più o meno consenzienti e/o con gruppi criminali etnici operanti sia sul territorio nazionale, sia all'estero, sarebbero riuscite ad infiltrarsi nel processo produttivo di filiera, penetrando all'interno dei principali comparti del settore agroalimentare, con gravi ripercussioni economiche sia per l'intero sistema di produzione legale, sia in termini di salute dei cittadini-consumatori, con il risultato di trarre dalla contraffazione ingenti guadagni.

Pertanto, l'affinamento degli strumenti già esistenti nell'ambito della tutela legale anticontraffazione, così come la previsione di alcune ipotesi di riforma della normativa attualmente applicabile, costituiscono due punti chiave nella strategia di contrasto e repressione del fenomeno. Conseguentemente, nella relazione la Commissione ha cercato di focalizzare la sua attenzione sul

grado di efficacia che gli strumenti legislativi vigenti offrono per contrastare le pratiche illecite riscontrate o denunciate. Tali strumenti sono stati individuati all'interno del nostro codice penale, nella legislazione speciale di settore, nonché, a livello europeo, nella normativa comunitaria di riferimento.

Attraverso una fotografia della normativa di riferimento, la Commissione ha inteso altresì misurare il grado di efficacia e di applicazione della medesima sul campo (*enforcement*). In Italia, infatti, esistono diversi soggetti istituzionali, ognuno con proprie competenze e specificità che risultano impegnati, più o meno direttamente, nella lotta alla contraffazione. Pertanto, si è ritenuto di dedicare uno specifico capitolo del documento alla disamina di tali soggetti e dei loro poteri, valutando le diverse modalità di esercizio degli stessi. Sono così emersi esempi, rispettivamente, di collaborazione ma anche di sovrapposizione di competenze e di poteri, così come sono stati riscontrati episodi relativi a controlli e servizi effettuati secondo un livello inferiore al minimo richiesto.

I risultati dell'analisi così condotta hanno permesso, quindi, di mettere in luce logiche e meccanismi in base ai quali la contraffazione colpisce il settore agroalimentare italiano, cogliendo sia le debolezze riscontrate all'interno del sistema dei controlli sulla filiera, sia segnalando alcune anomalie nelle fasi del processo produttivo e distributivo legale, anche al di fuori dei confini del nostro Paese, essendo chiaramente emerso come, a livello europeo, le associazioni criminali tendano a sfruttare le lacune esistenti nella normativa e nel sistema dei controlli dei vari Stati europei.

Di particolare interesse, inoltre, si sono rivelate le testimonianze ascoltate e la documentazione acquisita agli atti con riguardo al fenomeno della tutela dell'italianità sui mercati esteri dal fenomeno meglio conosciuto come *italian sounding*, al quale è stato dedicato uno specifico capitolo.

L'indicazione fuorviante dell'italianità di alcuni prodotti, infatti, sistematicamente attuata, spesso in maniera estremamente ambigua, sulla maggior parte dei mercati esteri in modo da ingannare i consumatori sulla esatta provenienza di un bene, non costituendo un illecito, di fatto, si è rivelata come la battaglia più ardua da intraprendere al fine di tutelare il valore e la qualità delle nostre produzioni nazionali. Tale fenomeno non solo crea un notevole danno al potenziale di esportazione del *made in Italy*, ma rappresenta una forma di concorrenza assolutamente sleale e parassitaria, non solo per i prodotti agroalimentari italiani.

Infine, un approfondimento particolare ha riguardato i principali consorzi di tutela, in considerazione del ruolo e degli interessi peculiari di cui essi sono portatori nell'ambito del settore agroalimentare. Tali consorzi, infatti, dispongono di informazioni e di propri organismi di vigilanza la cui funzione e la cui eventuale collaborazione con altri soggetti istituzionali è stata oggetto di studio e valutazione.

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

Capitolo I – Il settore agroalimentare in Italia

1) Dimensioni economiche del comparto

Secondo le informazioni contenute nel 1° Rapporto Eurispes sui crimini agroalimentari in Italia, pubblicato nel 2011, l'industria alimentare europea risulta la prima al mondo, rappresentando nel nostro continente, il primo comparto manifatturiero, seguito dal settore automobilistico e dalla chimica, con un fatturato di oltre 1.000 miliardi di euro e circa 4,4 milioni di addetti, i quali partecipano all'attività di 310.000 aziende. L'industria alimentare europea esporta prodotti alimentari per un valore di 58,2 miliardi di euro e ne importa per un valore di 57,1 miliardi di euro, trasformando il 70 per cento delle materie prime agricole prodotte in Europa.⁷

Con specifico riferimento all'industria alimentare italiana, questa si rivela la terza in Europa dopo quella di Germania e Francia, rappresentando un vero pilastro dell'economia nazionale. È la seconda manifattura dopo il metalmeccanico, vantando un fatturato di 124 miliardi di euro (+3,3 per cento rispetto al 2009), acquistando e trasformando oltre il 72 per cento del prodotto agricolo nazionale, a fronte di un valore dell'*export* pari a 21 miliardi di euro (+10,7 per cento rispetto al 2009).

L'industria alimentare italiana riveste anche un ruolo determinante in ambito comunitario, contribuendo per il 13 per cento alla produzione agricola totale dell'Europa. In termini di *export* agroalimentare, la quota italiana sul commercio mondiale si attesta, da diversi anni, su una quota che supera il 3,5 per cento. In particolare, l'esportazione dei prodotti tipici vale complessivamente circa 24 miliardi di euro sulla bilancia dei pagamenti del nostro Paese.

Sulla base dei dati prodotti dall'Ice nel corso dell'audizione svolta presso la Commissione il 12 gennaio 2011, con riferimento all'andamento, nel periodo 2006-2010, dell'indice di produzione industriale nazionale (anno base 2000), si rileva una crescita costante fino al 2007, cui segue una leggera contrazione nei due anni successivi. Il valore dell'indice di produzione industriale nel 2010, invece, evidenzia una certa ripresa del settore, attestandosi ad un livello leggermente superiore a quello del 2008. L'andamento del *trend* del settore alimentare riflette quello dell'indice generale di produzione nazionale relativo allo stesso periodo. I dati sull'andamento generale (periodo 2006-2010) del fatturato annuo delle industrie alimentari italiane rilevano un volume d'affari crescente nel tempo, salvo una fase stazionaria tra il 2008 e il 2009, a fronte di una variazione percentuale pressoché nulla.

Secondo gli ultimi dati disponibili, i settori che hanno realizzato la maggiore crescita relativa rispetto al 2009, sono stati quelli oleario (+5 per cento), dolciario (+4,5 per cento) e dei salumi (+4,3 per cento). Si evidenzia, però, la contrazione subita dal settore della pasta (-3,2 per cento) e delle acque minerali (-4,5 per cento).

2) Bilancia commerciale e *made in Italy*

Nel 2009 sono state importate in Italia materie prime per un controvalore di circa 27 miliardi di euro. Tali materie prime sono state vendute direttamente nel nostro Paese con marchio *made in*, qual Paese di provenienza o trasformate dall'industria alimentare nazionale tramite almeno un processo, ciò permettendo, secondo la normativa attuale, di recare, comunque, il marchio *made in Italy*. Infatti, il Regolamento n. 450/2008/CE (Codice doganale comunitario aggiornato), all'articolo 36, comma 2, statuisce che: "Le merci alla cui produzione hanno contribuito due o più Paesi o

⁷ Fonte: EURISPES, *Agromafie - 1° Rapporto sui crimini agroalimentari in Italia*, documento acquisito agli atti della Commissione - doc. 27/8.

territori sono considerate originarie del Paese o territorio in cui hanno subito l'ultima trasformazione sostanziale".

Sulla base delle informazioni contenute nel Rapporto Coldiretti-Eurispes ed elaborate su dati dell'ISTAT e dell'Agenzia delle dogane, emerge che le importazioni di materie prime nel nostro Paese sono aumentate considerevolmente durante il periodo dal 1995 al 2009. In particolare, gli acquisti di materie prime da parte del continente europeo sono passati da 14.247 milioni di euro nel 1995, a 20.926 milioni di euro del 2009; le importazioni dal continente africano sono anch'esse aumentate da 1.024 milioni di euro del 1995, a 1.170 milioni di euro del 2009; dal continente americano sono state importate, nel 2009, materie prime per un valore di 3.115 milioni di euro (nel 1995 il dato era di 1.891 milioni di euro); analogo aumento si è registrato, infine, per le importazioni provenienti sia dai paesi asiatici, sia dagli Stati oceanici (rispettivamente, nel 2009, pari a 1.838.228 milioni di euro, mentre nel 1995 i valori si attestavano, rispettivamente, su 696 e 59 milioni di euro).

È bene ricordare che, di tutte le materie prime importate, una parte sono classificate come importazioni temporanee, per cui si consente l'ingresso sul territorio nazionale di prodotti esteri da sottoporre a lavorazione e/o trasformazione, per poi successivamente rivenderli sui mercati internazionali. Queste merci, pur contenendo prodotti agricoli non italiani, data l'attuale normativa, possono essere ricollocate sui mercati esteri con il marchio *made in Italy*. Ciò significa che su 27 miliardi di euro di importazioni, una parte di queste materie prime importate sono state, senza dubbio, esportate successivamente con il marchio *made in Italy*. In particolare, sono le imprese a decidere se dichiarare alle dogane che le loro importazioni sono temporanee o definitive. Peraltro, le importazioni possono essere dichiarate temporanee solo se i prodotti poi realizzati vengono successivamente riesportati.

Si stima che almeno un prodotto su tre del settore agroalimentare, una volta importato in Italia, sia trasformato nel nostro Paese per poi essere immesso in vendita sia sul nostro mercato interno, sia all'estero con il marchio *made in Italy*. Stando alle stime prodotte, nel solo 2009 sono stati spesi almeno 9 miliardi di euro per importare, ivi inclusi anche gli acquisti intracomunitari, che sono soggetti a regimi di prelievo fiscale diverso rispetto alle importazioni dall'estero, prodotti alimentari "esteri", poi rivenduti come "fatti in Italia".

Tuttavia, il dato rilevante da questo punto di vista emerge applicando questa proporzione al fatturato complessivo di 154 miliardi di euro registrato nel comparto: circa il 33 per cento della produzione complessiva dei prodotti agroalimentari venduti in Italia ed esportati, per un valore pari a 51 miliardi di euro di fatturato, deriva da materie prime che, secondo la normativa vigente, vengono importate, trasformate e vendute con il marchio *made in Italy* pur potendo provenire da ogni parte del pianeta.

Passando, invece, ad esaminare i flussi relativi alle esportazioni, secondo i dati acquisiti dalla Commissione, il contributo dell'*export* agroalimentare all'industria nazionale risulterebbe di quasi 28 miliardi di euro nel 2010, rappresentando una delle prime, se non la prima voce, delle esportazioni *made in Italy*. Secondo le stime fornite, le voci agricoltura ed alimentari costituiscono l'8 per cento delle esportazioni italiane complessive, laddove la quota sul totale dell'*export* negli ultimi anni è andata crescendo. Pertanto, mentre le capacità d'esportazione complessive del Paese, complice anche la crisi economica in atto, si riducevano, l'*export* agroalimentare ha manifestato una capacità di resistenza particolare, a fronte di un aumento delle esportazioni tra il 2009 e il 2010.

Questi dati riguardano tutta la produzione agroalimentare italiana, senza distinzione tra produzione agricola in generale e prodotti Dop, Igp e Stg, per i quali si registra altresì un'aumentata propensione all'*export*.⁸ In particolare, il fatturato delle vendite all'estero di prodotti a denominazione di origine *made in Italy* ha raggiunto, nel solo 2009, i 2 miliardi di euro, per un

⁸ Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti di Federalimentare nel corso dell'audizione svolta il 9 marzo 2011 ed acquisita agli atti – doc. 22/1 e doc. 22/1.