COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUI FENOMENI DELLA CONTRAFFAZIONE E DELLA PIRATERIA IN CAMPO COMMERCIALE

RESOCONTO STENOGRAFICO

69.

SEDUTA DI MARTEDÌ 22 GENNAIO 2013

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GIOVANNI FAVA**

INDICE

PAG.

Esame della proposta di relazione sulla pirateria digitale in rete (relatori: on. Deborah Bergamini e on. Giovanni Fava) *(Seguito dell'esame e conclusione)*:

Fava Giovanni, *presidente* 3

Esame della proposta di relazione conclusiva della Commissione (relatore: on. Giovanni Fava) *(Esame e conclusione)*:

Fava Giovanni, *presidente* 3

PAG.

Deliberazione sulla pubblicità degli atti e documenti formati o acquisiti dalla Commissione:

Fava Giovanni, *presidente* 4, 5

ALLEGATO 1): Relazione sulla pirateria digitale in rete 7

ALLEGATO 2): Relazione conclusiva della Commissione 37

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIOVANNI FAVA

La seduta comincia alle 14,45.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Esame della proposta di relazione sulla pirateria digitale in rete.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame della proposta di relazione sulla pirateria digitale in rete, della quale sono relatore insieme all'onorevole Bergamini.

Vorrei ricordare che al 7 gennaio 2013, termine stabilito per la presentazione di eventuali proposte di modifica al testo in esame, non sono giunti emendamenti. Il testo, dunque, è rimasto identico a quello già visionato dai commissari. Pertanto, acclarata l'esistenza del numero legale, se non ci sono osservazioni, pongo in votazione la proposta di relazione nel testo presentato.

(È approvata all'unanimità).

PRESIDENTE. Ringrazio tutti i commissari. Passiamo al punto successivo all'ordine del giorno.

Esame della proposta di relazione conclusiva della Commissione.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'esame della proposta di relazione conclusiva della Commissione, della quale sono relatore. Informo i colleghi – alcuni dei quali mi hanno anticipato quanto sto per dire – che in data 22 gennaio 2013 è pervenuta alla presidenza una nota da parte di Simest Spa, con la quale tale società raccomanda alla Commissione di recepire una serie di osservazioni rispetto alla nota vicenda Lactalis, Pecorino Romano e via dicendo.

Faccio notare ai colleghi che tali osservazioni riguardano ancora paragrafi e capitoli della relazione sull'agroalimentare che abbiamo prodotto a suo tempo, stante il fatto che il testo della relazione conclusiva, in questa fase, è disponibile solo per i colleghi parlamentari. Nella relazione conclusiva, infatti, c'è già un paragrafo specifico che recepisce anche le osservazioni che i rappresentanti di Simest avevano reso alla Commissione successivamente in sede di audizione, previa loro richiesta in tal senso.

Sostanzialmente, quindi, la richiesta fatta oggi, seppure in modo irrituale e al di fuori di qualsiasi termine previsto, di fatto, è già stata accolta ed inserita nel testo della relazione conclusiva, laddove sono state riportate le dichiarazioni rese alla Commissione in sede di audizione. La relazione, dunque, non necessita di ulteriori modifiche.

Pertanto, se nessuno chiede di intervenire, acclarata l'esistenza del numero legale, pongo in votazione la proposta di relazione conclusiva nel testo presentato.

(È approvata all'unanimità).

PRESIDENTE. Ringrazio tutti i commissari. Passiamo al punto successivo all'ordine del giorno.

Deliberazione sulla pubblicità degli atti e documenti formati o acquisiti dalla Commissione.

PRESIDENTE. Comunico che l'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, nella riunione odierna, ha convenuto sul testo della delibera relativa ai criteri di pubblicità degli atti, che definisce quali atti e documenti formati o acquisiti dalla Commissione nel corso dell'attività di inchiesta siano ostensibili e quali altri atti debbano invece conservare il regime di segretezza o riservatezza loro riconosciuto o apposto al momento dell'acquisizione o della formazione.

Do, quindi, lettura del testo della predetta deliberazione:

« La Commissione stabilisce di rendere pubblici:

a) i resoconti stenografici delle sedute della Commissione, con l'eccezione di quelle (o delle parti di quelle) sottoposte a regime di segretezza o riservatezza o di quelle recanti audizioni o interventi di soggetti che abbiano fatto espressa richiesta, accolta dalla Commissione, di uso riservato;

b) i resoconti stenografici delle audizioni svolte da delegazioni della Commissione nel corso di missioni esterne, ad eccezione di quelle (o delle parti di quelle) sottoposte a vincolo di segreto o di quelle recanti audizioni di soggetti che abbiano fatto espressa richiesta, accolta dalla Commissione, di uso riservato;

c) i documenti formati o acquisiti dalla Commissione – il cui elenco è stato approvato dall'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi – e comunque ad essa inviati fino alla data di cessazione dell'attività della Commissione, ad eccezione di:

1) atti e documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini, qualora permangano le ragioni della segretezza, in relazione allo stato del procedimento;

2) atti formalmente classificati (da riservati in su) dall'autorità amministrativa o di Governo che li ha trasmessi;

3) documenti anonimi o apocrifi;

4) documenti provenienti da soggetti privati (persone fisiche, persone giuridiche ed enti di fatto) che abbiano fatto richiesta di uso riservato;

5) documenti inviati da soggetti privati (persone fisiche, persone giuridiche ed enti di fatto) il cui contenuto non è direttamente connesso all'attività di inchiesta condotta dalla Commissione.

La Commissione stabilisce che gli atti suddetti resteranno assoggettati al proprio regime di classificazione per anni venti, decorrenti dalla data della presente delibera, fatte salve le determinazioni adottate, in ordine al regime di pubblicità degli atti, da parte delle Commissioni parlamentari che saranno eventualmente istituite nelle prossime legislature qualora decidano di acquisire gli atti della presente Commissione.

Fermo restando il regime di pubblicità proprio di ciascun atto, la Commissione dispone la informatizzazione anche degli atti e dei documenti segreti.

Si dà mandato agli uffici di segreteria della Commissione di custodire gli atti e i documenti formati o acquisiti compresi quelli che pervenissero a decorrere dalla data della presente delibera e fino al 30 giugno 2013. Gli uffici sono altresì incaricati di provvedere al loro versamento all'Archivio storico della Camera dei deputati, previa informatizzazione di quelli depositati nell'archivio della Commissione. Tale attività dovrà essere svolta nel rispetto del regime di tali atti. La Commissione stabilisce inoltre che la documentazione pervenuta oltre il 30 giugno 2013 sia restituita al mittente.

Per l'attuazione di quanto stabilito nella presente delibera, l'attività della segreteria della Commissione sarà svolta – entro il 30 giugno 2013 – con il supporto del consulente dottor Cristiano Ripoli, che prosegue, pertanto, il proprio incarico di

collaborazione con la Commissione. Tutti gli altri incarichi di consulenza cessano a decorrere dalla data della presente delibera.

Fino al 30 giugno 2013 collaboreranno infine con la segreteria della Commissione, a supporto di tale attività, il maresciallo aiutante Catello Milo, il maresciallo capo Bonifacio Stoduto e il maresciallo Raffaele Dello Stritto, militari della Guardia di Finanza addetti all'Archivio della Commissione ».

(La Commissione approva).

PRESIDENTE. Infine, prima di salutarci, permettetemi di ribadire che, personalmente, ho vissuto un'esperienza umana di grandissima qualità. Quando mi hanno proposto questo incarico, non avevo idea della vastità del problema e di quanto quest'ultimo potesse appassionarmi, così come – penso – ha appassionato molti colleghi. Abbiamo avuto modo di condividere un'esperienza che ritengo qualificante e gratificante. Ringrazio, inoltre, tutta la struttura, che ha operato in modo assolutamente proficuo per la nostra attività.

Chiudiamo i nostri lavori con un bilancio molto positivo, non per merito del presidente, bensì della Commissione intera. Grazie alla serietà e alla maturità dei colleghi si è potuto affrontare un tema spinoso in modo abbastanza condiviso e, soprattutto, in modo operativo. Siamo riusciti a licenziare quattro relazioni, oltre alla relazione conclusiva, in poco meno di due anni: questo dà il senso del lavoro svolto. Infatti, a tal fine non basta solo la volontà, ma è necessaria anche la disponibilità dei colleghi a collaborare.

La seduta termina alle 14,55.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VALENTINO FRANCONI

Licenziato per la stampa il 28 gennaio 2013.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

ALLEGATO 1

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUI FENOMENI DELLA CONTRAFFAZIONE E DELLA PIRATERIA IN CAMPO COMMERCIALE

RELAZIONE SULLA PIRATERIA DIGITALE IN RETE

(Relatori: **On. Deborah BERGAMINI e On. Giovanni FAVA**)

Approvata dalla Commissione nella seduta del 22 gennaio 2013

Indice

1) Evoluzione della pirateria ..... *Pag.* 9

2) Smaterializzazione e diffusione in rete: i produttori di contenuti ..... » 14

3) La pirateria in rete e il ruolo dei "professionisti" del *web* ..... » 17

4) Le piattaforme per lo scambio dei contenuti ..... » 21

5) Il ruolo dei motori di ricerca e degli Internet service providers ..... » 23

Conclusioni ..... » 25

LA PIRATERIA DIGITALE IN RETE

1) Evoluzione della pirateria

Da un punto di vista prettamente tecnico, l'elemento che fino al recente passato accomunava le diverse modalità per la produzione, riproduzione e distribuzione dei vari contenuti audio o video, era dato dal fatto che, pur variando il formato, con l'evolversi della tecnologia, si rendeva necessaria la disponibilità di uno o più *master* originali, mentre per la successiva "proliferazione" di tali contenuti venivano poi utilizzati diversi supporti idonei alla distribuzione. Ognuno di questi supporti, infine, per risultare intelligibile, doveva essere "letto" mediante uno specifico apparato. Per esempio, con riguardo al contenuto video di un film, questo veniva "impresso", grazie ad una cinepresa, su una pellicola sensibile alla luce e ai colori, la quale, poi sviluppata in più copie, veniva distribuita alle sale; qui, grazie ad un proiettore, le immagini potevano essere nuovamente comprensibili su uno schermo per lo spettatore.

Successivamente, la tecnologia permise la ripresa e la trasmissione delle immagini attraverso l'etere per televisione. L'avvento dell'*home video*, inoltre, rese possibile riversare i films su videocassetta: le immagini, anziché su pellicola, venivano registrate da una testina che modificava la posizione del materiale magnetico che ricopriva il nastro; inserendo la cassetta in un apparato (videoregistratore) capace di trasformare gli impulsi magnetici in immagini e suoni, il film poteva essere visto a casa sul proprio televisore. Cambiarono, così, i formati e dal video 2000 si arrivò al VHS.

Uno sviluppo analogo si ebbe per i contenuti audio. La musica, infatti, veniva sostanzialmente registrata attraverso dei microfoni che trasformavano i suoni in vibrazioni. Il registratore trasportava le vibrazioni su un supporto (un disco), modificandone la struttura fisica. Per poter ascoltare il risultato occorreva un giradischi con una puntina in grado di captare le vibrazioni, trasformandole in segnali elettrici e poi, nuovamente, in suoni attraverso degli altoparlanti. Nel corso degli anni, anche per l'audio venne introdotto il sistema della registrazione e riproduzione su nastro sia per la creazione del *master*, sia per la distribuzione.

Libri e giornali seguirono anch'essi tale sviluppo della tecnologia. Fino a tempi recenti, l'originale era costituito da una serie di "lastre fotografiche" riproducibili su carta e direttamente leggibili. Ovviamente, maggiormente complesso era il contenuto, maggiori erano i problemi per chi avesse voluto riprodurlo, sia lecitamente che non. Una semplice pagina stampata, ad esempio (si pensi ad una poesia), poteva essere "copiata" nel proprio contenuto anche a mano o riscrivendola; per averne, invece, una copia esatta, identica nelle caratteristiche del testo, magari nelle figure, si sarebbe dovuto "copiare" il tutto alla stregua di un'immagine (cosa, peraltro, necessaria quando si fosse trattato di contenuti audio complessi o contenuti video).

In sostanza, la produzione e, conseguentemente, la riproduzione dei contenuti scontava, nel passato, una serie di fattori che rendevano la pirateria un fenomeno recessivo, ovvero non in grado di competere, soprattutto per la qualità finale del prodotto contraffatto, con l'originale. Tali fattori peculiari, in particolare il procedimento analogico di produzione e duplicazione, nonché la necessità di fissaggio e distribuzione attraverso supporti fisici, incidevano anche sull'economia del mercato legale, aumentando i costi e limitando la resa. Nel primo caso, pur utilizzando macchinari estremamente sensibili, nel passaggio dal *master* originale alle copie (pur sempre derivate dall'originale) per la distribuzione, si aveva una sensibile perdita di qualità che diveniva sempre più evidente se, da una copia, si fosse tentato di ottenerne altre successive (ciò

avveniva, ad esempio, quando da una audiocassetta "originale" si trasferiva il contenuto su un'altra audiocassetta).

Assieme alle informazioni utili (audio e video, ma anche immagini e pagine di libro), la copia amplificava i rumori di fondo e le imperfezioni in modo tale da rendere, alla lunga, il prodotto di scarsissima qualità. Ancora, la stampa di una pagina dalla lastra portava già ad un primo decadimento "controllato" della qualità, mentre la fotocopia della stessa pagina originale poteva essere accettabile, anche se mai paragonabile all'originale. La fotocopia di una fotocopia, però, diveniva un prodotto dove le foto erano impossibili da decifrare. Le tecnologie di registrazione e riproduzione, poi, utilizzavano strumenti che "danneggiavano" ad ogni "passaggio" sia il supporto, sia il registratore/riproduttore. Il solo contatto fra puntina del giradischi e vinile, infatti, consumava entrambi, così come il trascinamento del nastro sulla testina del registratore aveva lo stesso effetto, posto che il materiale in ferrite presente sul nastro veniva "asportato" ad ogni passaggio. Un tale deterioramento costituiva un problema non solo per l'utente finale, ma anche per i produttori al momento di "stampare" dischi e cassette: il *master* doveva essere sostituito spesso ed i prodotti finali non erano comunque mai esattamente identici fra loro. Tale progressivo degrado nella qualità colpiva, quindi, anche l'impresa pirata, anzi, in maniera assai maggiore. Quest'ultima, per esempio, non poteva, salvo casi sporadici, disporre del *master* per incidere cassette e films.[1]Di conseguenza, doveva creare questi ultimi partendo da delle "copie". Un simile procedimento "al contrario" faceva sì che i risultati finali (cassette e films pirata) fossero di qualità nettamente inferiore agli originali, sia per qualità del contenuto, sia per qualità del contenitore (per esempio, la stampa delle copertine era spesso approssimativa).

Inoltre, la necessità di fissaggio e distribuzione dei contenuti attraverso supporti fisici rendeva complessa e costosa dal punto di vista logistico l'opera di "creazione" delle copie e di distribuzione delle stesse sia per gli imprenditori regolari, sia per le organizzazioni dedite alla pirateria. Per distribuire cento copie di un disco, infatti, occorreva stampare cento dischi in vinile (o audiocassette), con le relative copertine; occorreva poi trasportare tale materiale ai differenti negozi per metterlo in vendita. Lo stesso facevano, con tutti i rischi che ciò comportava, i criminali: dovevano disporre di laboratori di stampa, oltre che di un'organizzazione logistica per la distribuzione e la vendita al dettaglio di tali prodotti.

La prima rivoluzione nel settore si ebbe con la digitalizzazione del procedimento di creazione e di duplicazione dei contenuti. La digitalizzazione è un'applicazione ai contenuti del "linguaggio" dei *computers*. Questi ultimi, infatti, lavorano "calcolando" ogni operazione richiesta in termini numerici. Semplificando, con la digitalizzazione si assegna ad ogni suono di una canzone, ad ogni *pixel* sullo schermo di un immagine (o di una pagina di un libro), un preciso valore numerico. Così, una volta registrati per la prima volta dal vivo, sia l'audio, sia il video, sia le singole immagini derivate dalle pagine di un libro, comunque, il risultato viene poi convertito in una serie numerica. Rispetto al passatto, quindi, soltanto durante questo primo passaggio di codifica potrebbe darsi l'unica, leggerissima perdita di qualità.[2]

A questo punto, il contenuto in oggetto diviene un *file*, cioè un insieme di dati costituito da sequele complesse di numeri e, come tale, può essere riprodotto all'infinito in maniera identica, senza alcuna perdita significativa di qualità. In realtà, la digitalizzazione è la tecnologia naturale anche per i *softwares* (e quella particolare categoria degli stessi costituita dai *videogames*), i quali vengono "scritti"e "programmati" in diversi linguaggi per poi essere immediatamente digitalizzati.

---

[1] Differente è il caso dei cosiddetti terzisti "infedeli", cioè coloro che stampano per conto dell'impresa. In questo caso, avendo a disposizione il *master* originale, è possibile produrre, ad esempio, 1500 copie anziché 1000, con la sola degradazione tecnica subita dal materiale, quindi, con qualità pari a quella degli esemplari "originali".

[2] In particolare, mentre per canzoni e films antecedenti all'era digitale, il processo di conversione si è basato sulla digitalizzazione di un *master* analogico, oggi la registrazione avviene direttamente in digitale (nel caso dei film italiani, su pellicola e immediatamente su digital intermediate – Audizione del dottor Riccardo Tozzi, presidente di ANICA (Associazione nazionale industrie cinematografiche audiovisive e multimediali), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 31 ottobre 2012.

I riproduttori digitali altro non sono che *computers* (non è un caso che i *computers* possono fungere anche da riproduttori digitali) altamente specializzati: possiedono, infatti, al proprio interno, un processore, con una memoria e programmi che permettono loro di poter riconvertire tutti i valori numerici nei suoni e nelle immagini relativi: così, essi interpretano i valori assegnati "emettendo" i relativi segnali.

Inizialmente, se il contenuto digitale poteva essere registrato su supporti ancora simili a quelli antichi (alcuni dei primi registratori/riproduttori digitali funzionavano a *nastro*), con il rischio di perdita di qualità dovuta a fenomeni di usura del materiale, successivamente sono intervenute tecnologie di fissazione del contenuto – quali il *laser* e il *compact disc* – che hanno eliminato anche il problema dell'usura del supporto dato dallo strusciamento.

Compact discs e *digital versatile discs* (oltre ad un numero di altri supporti contenenti *files* digitali ma che hanno avuto minore successo) si sono sostituiti, sui banchi dei negozi, ai vecchi dischi in vinile, alle cassette e alle videocassette contenenti materiale in formato analogico.

Per i libri lo sviluppo è stato diverso. Secondo le risultanze dell'inchiesta, infatti, anche quando è stato possibile creare un *master file* (visualizzabile direttamente sullo schermo di un calcolatore), molti clienti hanno continuato a prediligere l'acquisto "stampato su carta" rispetto ad un *cd*, tant'è che oggi il fenomeno dell'*e-book* "pesa" per una quota intorno allo 0.8-0.9 per cento del mercato italiano, una quota assai lontana rispetto a quella rilevata in altri Paesi (15-18 per cento).[3]

L'industria della pirateria, però, a questo punto, poteva già competere ad "armi pari" con quella regolare. Dal punto di vista "tecnico", infatti, non esistevano più differenze fra *master* o copie (lo stesso concetto di *master* perde il suo significato), né tra *files* originali e *files* pirata. Un *file*, infatti, è sempre tale, mentre la liceità dell'uno rispetto all'altro attiene esclusivamente all'acquisizione o al pagamento dei relativi diritti d'autore. La criminalità, quindi, poteva ora "fornire" contenuti audio digitali su *cd* (e non più su cassetta) e video su *dvd* (non più su videocassetta), esattamente al modo in cui ciò veniva fatto dai produttori originali, a fronte di costi nettamente inferiori.

Fino a poco tempo fa (circa la seconda metà degli anni duemila), questo genere di pirateria – che dunque ancora si accompagnava alla contraffazione dei supporti e delle copertine – imperava utilizzando le nuove tecnologie di stampa e i vecchi sistemi di distribuzione: in fondo, pur essendo il "contenuto" costituito non più da un segnale elettrico o da vibrazioni meccaniche, bensì da un *file*, l'involucro di tale contenuto era sempre un supporto fisico, anche se più piccolo e leggero.

Secondo le informazioni pervenute alla Commissione, quindi, le violazioni erano relative sia all'opera "contenuta", al *file* (riguardando la normativa sul diritto d'autore ed i diritti esclusivi di sfruttamento commerciale), sia al "contenitore"(riguardando la contraffazione della copertina, dei marchi e del timbro della Siae).[4]

Peraltro, a tali violazioni si aggiungevano quelle relative ai brevetti (si pensi a certi meccanismi di funzionamento delle audiocassette) e alle rimozioni delle "protezioni" (fra le più comuni quelle chiamate DRM, sistemi *software* digitali che impedivano la "copia" del *file*), mentre per i libri, invece, la pirateria, secondo i gusti della clientela, continuava ad utilizzare la nuova metodologia "ibrida" dell'industria regolare:

---

[3] Fonte: Audizione di rappresentanti di AIE (Associazione italiana editori), resoconto stenografico della seduta di giovedì 29 novembre 2012.

[4] Fonte: Audizione di rappresentanti della SIAE (Società italiana degli autori ed editori), resoconto stenografico della seduta di martedì 2 ottobre 2012.

dal vecchio sistema del *master* (libro originale) da fotocopiare, alcune copisterie mantenevano il *master* sotto forma di *file* e lo "stampavano" *on demand*.[5]

In realtà, durante le numerose audizioni svolte, è stato a più riprese segnalato alla Commissione come il pesante coinvolgimento della criminalità organizzata (soprattutto dei clan camorristici nel napoletano) nello smercio di *cd* contraffatti, probabilmente favorito anche dall'elevata aliquota Iva applicata su tali prodotti, non sia un fenomeno di recente costituzione, posto che la malavita risultava coinvolta nella pirateria già dai tempi delle audiocassette.[6]

In tal senso, agli occhi di alcuni *stakeholders*, le risposte venute da parte delle forze dell'ordine e della magistratura per contrastare il fenomeno non sono state giudicate efficaci, anche sulla base di una sottovalutazione della gravità del fenomeno, più spesso considerato come un "male minore", addirittura alla stregua di un "ammortizzatore sociale" in grado, al limite, di evitare uno sconfinamento dei soggetti responsabili verso forme di criminalità tradizionalmente ritenute più dannose, quali, per esempio, lo spaccio di sostanze stupefacenti. In particolare, secondo quanto riferito alla Commissione in sede di audizione, per ammissione stessa del pentito Luigi Giuliano, rappresentante di uno dei clan operanti nella zona di Forcella nel 2004, i *cd* falsi fruttavano al clan 50 milioni di euro al mese, mentre 100 milioni al mese provenivano dal traffico di giubbotti.[7]

Nel 2010, però, un'operazione della Guardia di finanza nei confronti del clan camorristico Mazzarella (operazione *Sopra le mura*), svelava alcune difficoltà per l'organizzazione criminale nella vendita di *cd* e *dvd* falsi: pur continuando nella distribuzione fisica dei prodotti, di fatto, i criminali erano ora "costretti" a "competere", se pure ancora in modo parziale, con *files* pirata che potevano essere reperiti in rete gratuitamente. Per ottenere un vantaggio competitivo, quindi, si rendeva necessario giocare sul fattore tempo.[8]

In passato, se anche i films stranieri si trovavano in rete, la distribuzione dei prodotti doppiati in italiano, complice la natura ancora "analogica" e "fisica" del sistema in vigore in Italia, non rendeva disponibili tali supporti nella lingua nazionale. Pertanto, su un *file* digitale di un film, magari recuperato da siti stranieri, doveva venire montato l'audio italiano registrato in sala. Il tutto veniva poi masterizzato su *cd*. Oggi, in realtà, il *file* si trova in rete già in italiano ed anche questo vantaggio relativo appare superato.

Ci troviamo, però, secondo quanto riferito alla Commissione nel corso delle varie audizioni svolte, in un momento storico di passaggio. La seconda innovazione, infatti (per un'illustrazione più esaustiva di questo punto si rimanda al capitolo successivo), riguarderebbe la possibilità di fare circolare e potere distribuire i *files* in quanto puro contenuto. In realtà, le imprese dell'*entertainment* possono già distribuire e vendere i *files* in quanto tali, cioè senza il classico supporto, ma sempre di più questo appare come l'unico sistema che verrà utilizzato in futuro.[9]

Sembra quindi plausibile pensare che, negli anni a venire, con riguardo all'industria audio-video, nessun *cd*, *dvd* o libro sarà più stampato in quantità tali da costituire una fetta rilevante del mercato, né sarà distribuito nei negozi come un qualunque altro prodotto. L'intera filiera produttiva, insomma, dovrebbe

---

[5] Fonte: Audizione di rappresentanti di AIE (Associazione italiana editori), resoconto stenografico della seduta di giovedì 29 novembre 2012.

[6] Fonte: Audizione del dottor Enzo Mazza, presidente di FIMI (Federazione industria musicale italiana), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 9 novembre 2011.

[7] Fonte: Fonte: Audizione del dottor Enzo Mazza, presidente di FIMI (Federazione industria musicale italiana), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 9 novembre 2011.

[8] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti della Guardia di finanza nel corso dell'audizione svolta mercoledì 21 novembre 2012 ed acquisita agli atti – *doc.* 173/1 e *doc.* 173/2.

[9] Fonte: Fonte: Audizione del dottor Enzo Mazza, presidente di FIMI (Federazione industria musicale italiana), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 9 novembre 2011.

svilupparsi grazie ed attraverso la rete Internet, mediante *files* "caricati" sulla rete e poi distribuiti ai consumatori telematicamente. In realtà, i *files* in rete verranno comunque ospitati su supporti fisici (i *servers* di rete da una parte ed i dispositivi degli utenti dall'altra), ma per le imprese e per gli utenti sarà come se fossero completamente immateriali.

Proprio in virtù di questo nuovo sistema - che verrà meglio illustrato nel prossimo capitolo – l'industria della pirateria sta adeguando i suoi strumenti, trasformandosi nel concorrente più pericoloso per l'industria audio-video legale: i *files* pirata, infatti, vengono offerti ai consumatori gratuitamente. La nuova realtà, quindi, vede, da un lato, la circolazione dei contenuti più vari in rete gratuitamente, dall'altro, una schiera di soggetti che rendono ciò possibile tecnicamente.

A questo punto, però, emerge in tutta la sua gravità un'ulteriore problematica: eliminati dal mercato illegale i vecchi "falsari", quelli che sulle bancarelle vendevano i *cd* o i *dvd* a pochissimo prezzo, la gratuità della rete pone l'industria dell'*entertainment* - e non solo - di fronte a reati che valicano i confini nazionali, divenendo per loro natura transnazionali, a fronte di flussi economici in denaro e guadagni smisurati, che si concentrano nelle mani di pochi soggetti i quali, a ben vedere, si chiamano fuori da ogni diretta responsabilità sia con riferimento al tema della pirateria, sia del funzionamento della rete.[10]

[10] Dal 2010 a 2012 vi è stata una diminuzione del 50 per cento dei sequestri di supporti "materiali" contraffatti contenenti materiale digitale pirata, fino ad arrivare ad un minimo storico di 1.9 milioni di supporti - Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti della Guardia di finanza nel corso dell'audizione svolta mercoledì 21 novembre 2012 ed acquisita agli atti – *doc.* 173/1 e *doc.* 173/2.

2) Smaterializzazione e diffusione in rete: i produttori di contenuti

Il sistema di caricamento di un *file* in rete e la sua successiva diffusione attraverso di essa si rivela come un'operazione particolarmente complessa. Infatti, un *file* è costituito da una serie di dati che, da qualche parte, devono pur essere memorizzati. Ciò si può fare mediante i classici supporti (*cd, dvd*) ma anche su un qualunque banco di memoria. Un sistema utilizzatissimo, ad esempio, consiste nel mantenere i *files* sul disco rigido del proprio calcolatore, salvo trasferirne copia, secondo le necessità, su dispositivi mobili (ad esempio, gli smartphones di oggi hanno raggiunto capacità tali da poter ospitare e riprodurre migliaia di *files* musicali,e video, oltre a *files* dati come *e-book* e immagini di libri).[11]

Secondo le informazioni pervenute alla Commissione, il sistema di interconnessione attraverso Internet permette oggi ai *computers* di tutto il mondo di "comunicare" e scambiare informazioni di ogni tipo, accedendo alle varie banche dati dei diversi Paesi. La maggior parte delle informazioni in rete, cioè quelle che possiamo visualizzare sotto forma di siti Internet o i dati che dagli stessi siti possiamo "scaricare", non sono, però, custodite nei *personal computers* "privati" connessi alla rete stessa. Il contenuto di tali siti Internet, infatti, è ospitato in grandi macchine, estremamente potenti e capienti, chiamate *servers*.[12]

Fino a tempi recentissimi, le capacità dei diversi *servers* (perlomeno, quelli intesi ad uso commerciale, per i cittadini consumatori), così come la potenza degli stessi calcolatori, erano però limitate. La velocità di trasferimento dei dati (l'ampiezza della banda) sulla rete, a sua volta, si rivelava relativamente bassa. Peraltro, anche i punti di "snodo" delle reti, mediante i quali i dati venivano indirizzati nell'ordine corretto al destinatario individuato, apparivano poco efficienti: insomma, l'intero sistema di comunicazione informativa risultava lento e poco affidabile.

Oggi, questi limiti sono stati progressivamente superati e i *servers* attualmente in uso vantano prestazioni e capienze altissime. L'interconnessione dei punti della rete con i calcolatori connessi permette lo scambio di enormi quantità di dati in tempi brevissimi. Ciò rende possibile, oltretutto, posizionare tali *servers* in ogni Paese del mondo (più spesso con un'attenzione, in tale scelta, a quei Paesi dove vigono regimi fiscali particolarmente favorevoli), senza alcun aggravio dei costi.

Alla luce di tale evoluzione tecnologica, l'idea di "mettere in rete" e "scambiarsi" attraverso Internet, oltre ad informazioni, anche *files* estremamente grandi (quali, ad esempio, i *films* in alta definizione), è divenuta realtà. In particolare, i *files* "smaterializzati", anziché nei singoli *hard disks* (o meglio, oltre che nei singoli *hard disks*), possono essere "caricati" direttamente sui *servers* secondo diverse modalità. Resta inteso, ovviamente, che trattandosi di *files* digitali, questi ultimi, così come possono essere copiati infinite volte, possono altresì essere "caricati" in milioni di "copie" identiche (più precisamente, si tratta di veri e propri *files* cloni che, essendo costituiti da serie numeriche, risultano esattamente identici l'uno all'altro) su milioni di *servers*.

Il *server*, però, è una memoria fisica: affinché esso possa "comunicare" i propri contenuti all'esterno occorre un programma di interazione, altrimenti, nessuno può sapere dove si trova il *file* desiderato. Così, i *files* vengono "organizzati" ed elencati in spazi virtuali, secondo vere e proprie banche dati, cui

---

[11] I dispositivi mobili, anche grazie alla velocità di scambio dei dati, che ormai ha eguagliato quella fornita dalla tradizionale rete fissa, cui erano "connessi" i calcolatori domestici, sono oggi i veri protagonisti del cambiamento in atto - Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti della Guardia di finanza nel corso dell'audizione svolta mercoledì 21 novembre 2012 ed acquisita agli atti – *doc.* 173/1 e *doc.* 173/2.

[12] Fonte: Audizione del dottor Antonio Apruzzese, direttore del Servizio Polizia postale e delle comunicazioni, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 26 settembre 2012.

corrispondono gli spazi fisici all'interno di uno o più *servers*: si tratta dei siti Internet progettati – o meglio, programmati – specificamente a tale scopo.[13]

Nella versione più recente, si tratta dei *cyberlockers* (cassaforti virtuali), creati esclusivamente allo scopo di ospitare *files*, come nel caso, per esempio, del sito *Megaupload.com*.[14]

Difficilmente è possibile che un utente trovi direttamente il *file* all'interno dei *cyberlockers*. Questi ultimi, infatti, sono intesi quali semplici contenitori tecnici: gli stessi *files* non vengono "caricati" con il nome del proprio contenuto, bensì mediante codici. Ai *files* contenuti nei *cyberlockers* si arriva, solitamente, attraverso altri siti Internet, progettati in modo da apparire come una lista intellegibile dei *files* a disposizione. Questi siti sono programmati in modo da presentarsi secondo modalità facili da comprendere (*user friendly*). I *files* sono indicizzati e suddivisi in librerie tematiche (libri, *films*, musica, *softwares*, videogiochi) e spesso vi è un sistema di ricerca interno che l'utente può utilizzare per arrivare al *file* desiderato.

Peraltro, questi siti, che costituiscono l'interfaccia con l'utente, quasi mai contengono il *file* nel proprio *server*. Se l'utente "clicca" sul prodotto desiderato, infatti, il suo *computer* viene "rimandato" all'indirizzo dove il *file* desiderato è veramente ospitato, all'interno del *server* del *cyberlocker*. Risulta evidente come sullo stesso *file* ospitato in una sottopagina di un determinato *cyberlocker* si possa "convergere" attraverso un'infinità di siti diversi. Del resto, lo stesso *file* può essere "clonato" ed ospitato in milioni di differenti *cyberlockers*: una vera e propria proliferazione, che avviene su *servers* sparsi in tutto il pianeta, nello spazio di pochi istanti.

Al modo in cui il *file* lecito ed i suoi "gemelli" pirata sono tecnicamente identici e riproducibili all'infinito, così anche il sistema di caricamento, gestione e diffusione dei *files* in rete è pressoché identico sia per i contenuti "originali", sia per quelli "pirata". Il sistema, tecnicamente, non è né lecito, né illecito: semplicemente, è un sistema.

Ipotizzando, dapprima, uno scenario "regolare", in questo caso, sarà la *major* dell'*entertainment* a caricare (o far caricare da soggetti delegati) i propri *files* sul proprio sito (o su un *cyberlocker* autorizzato, cui il sito rimanda), anche se resta inteso che, a prescindere dalla sede legale della *major* in questione, il proprio sito e a maggior ragione il sito del *cyberlocker* possono essere ospitati su *servers* geograficamente ubicati in Paesi diversi: chiunque, "visitando" quel sito, potrà scaricare il *file*, cioè, trasferirne un clone da quel *server* sul proprio disco rigido.[15]

Per quanto riguarda più specificamente l'aspetto riguardante il profitto che da ciò si ottiene, sia con riguardo al produttore, sia al distributore, questo si può realizzare in molti modi. Come illustrato alla Commissione in sede di audizione, la modalità più semplice prevede il pagamento attraverso carta di credito o altri sistemi (ad esempio, per mezzo del servizio iTunes di Apple); esistono, a tal fine, imprese specializzate in pagamenti su Internet che, dietro percentuale, si occupano della riscossione dei crediti. In alternativa, il prodotto può essere gratuito, per esempio, in promozione (oppure, la casa discografica può decidere di proporre il *file* sul proprio sito, in visione o in ascolto, senza scaricamento diretto sul proprio *hard disk*, secondo una modalità detta *streaming*).

---

[13] Infatti, il contenuto di uno stesso sito web può essere "suddiviso" su diversi servers, anche fisicamente distanti fra loro. Non solo, le diverse modalità con cui i vari computers possono "comunicare" con i servers e attraverso cui i dati vengono confezionati e trasmessi in rete, costituiscono elementi di ulteriore complicazione del quadro, spesso utilizzati anche per eludere controlli e verifiche da parte delle forze dell'ordine.

[14] Fonte: Audizione della dottoressa Thalita Malagò, segretario generale di AESVI (Associazione editori sviluppatori videogiochi italiani), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 24 ottobre 2012.

[15] Fonte: Audizione del dottor Enzo Mazza, presidente di FIMI (Federazione industria musicale italiana), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 9 novembre 2011.

Il guadagno, quindi, deriva da accordi stipulati con agenzie pubblicitarie che gestiscono gli spazi "a lato" dell'immagine principale (o dei brevi video promozionali trasmessi prima che parta la riproduzione in *streaming* del *file* richiesto). Per ogni visita, da chiunque sia effettuata, a quella specifica pagina del sito, le imprese che ivi pubblicizzano i propri prodotti e servizi pagano una determinata somma sia alla casa discografica, sia al gestore del sito di *streaming*, se diverso.[16]

Con specifico riguardo al tema del contrasto alla pirateria, è apparso particolarmente interessante per la Commissione lo studio del "caso Youtube", sito che oggi appartiene a Google.

Youtube nacque inizialmente per permettere agli utenti di caricare e condividere con altri soggetti i "propri" video *clips* amatoriali. Con il passare del tempo, però, sempre più utenti hanno iniziato a caricare contenuti non propri, permettendo, così, ai *files* pirata di entrare in rete per la prima volta. Sulla base della situazione creatasi, Youtube ha quindi individuato un sistema attraverso il quale, in collaborazione con l'avente diritto, è possibile dare al *file* protetto in questione un "*footprint*", cioè una sorta di marchio abbinato al *file*. Fermo restando il diritto dell'avente diritto di caricare il proprio contenuto su Youtube (in questo caso, i proventi pubblicitari che Youtube ottiene per ogni visione di quel contenuto, video o audio, vengono ripartiti fra avente diritto e Youtube stessa), se a tentare tale caricamento è un soggetto terzo non avente titolo, al momento della riproduzione, il sistema "riconosce" il *file* come protetto, riservando all'avente diritto una scelta: bloccare tale contenuto oppure monetizzarlo, come se l'avesse caricato lui stesso.[17] Tuttavia, è stato anche rilevato come tale sistema di riconoscimento funzioni per contenuti "riprodotti" in rete laddove il *file* in questione viene "aperto". Nel caso, invece, in cui lo scambio di *files* avvenga senza l'apertura degli stessi – ma non è il caso di Youtube – i sistemi di "*footprinting*" incontrano maggiori difficoltà a funzionare.

[16] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti della Guardia di finanza nel corso dell'audizione svolta mercoledì 21 novembre 2012 ed acquisita agli atti – *doc.* 173/1 e *doc.* 173/2.

[17] Fonte: Audizione di rappresentanti di Google, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 17 ottobre 2012.

3) La pirateria in rete e il ruolo dei "professionisti" del *web*

La pirateria in rete (ovvero la diffusione di *files* cosiddetti illegali, cioè in violazione dei relativi diritti di proprietà intellettuale) segue, tecnicamente, le stesse procedure già descritte per i *files* "legali". Del resto, trattandosi di *files* identici fra loro, non si vede perché il sistema di gestione degli stessi dovrebbe variare solo in funzione del fatto che gli uni sono *in compliance* con la normativa sul *copyright* mentre gli altri no. Pertanto, sono presenti sulla scena gli stessi "attori" che, permettendo il funzionamento stesso della rete, contribuiscono a favorire la diffusione di *files* sia in modo legale, sia illegale: *servers*, *cyberlockers* e siti Internet di condivisione (questi ultimi, però, differenti nella struttura e nella funzione dai siti Internet ufficiali delle imprese dell'*entertainment*).

A seguito dell'approfondimento condotto, sulla base delle informazioni e dei dati raccolti, la Commissione ha inteso approfondire il tema riguardante coloro che in rete diffondono *files* illegali. A tal fine, è apparso necessario risalire dapprima a quei soggetti che, inizialmente, per primi, hanno caricato illegalmente un certo contenuto in rete (o che, comunque, lo hanno messo a disposizione attraverso Internet). Tuttavia, stando alle fonti acquisite, questi primi operatori non appaiono, al contrario di quanto si potrebbe pensare, come dei veri e propri "criminali" nel senso comunemente inteso. In realtà, più spesso, si tratta di utenti assolutamente incensurati i quali, essendo dislocati in giro per il mondo, caricano, indisturbati e liberamente, sulla rete contenuti che però sono protetti da *copyright*.

Evidentemente, le caratteristiche stesse della rete, per cui un soggetto posizionato fisicamente in Italia, può benissimo "uploadare" contenuti su un *server* localizzato, ad esempio, in Albania, nel caso della pirateria vengono sfruttate al massimo. Infatti, mentre l'industria regolare sceglie i propri *servers* in base a criteri di convenienza economica e fiscale, chi carica contenuti illegali può sfruttare questa possibilità per cancellare la proprie tracce, facendo "rimbalzare" il *file* in questione attraverso diversi passaggi, fino a raggiungere il *server* desiderato, meglio se posizionato in un Paese dove le autorità sono notoriamente meno propense alla cooperazione di polizia e giudiziaria o dove la normativa sulla conservazione dei dati personali risulta inesistente.[18]

Secondo uno studio di Musicmetric (società inglese che fornisce dati dell'industria musicale internazionale), gli italiani si rivelano assidui consumatori, tramite *download*, di *files* illegali: nella classifica mondiale, relativamente al periodo riguardante il primo semestre del 2012, l'Italia è al terzo posto.

Tale situazione, cui si aggiunge la carenza di una legislazione armonizzata nel settore, ha condotto gli gli Stati Uniti a considerare il nostro Paese particolarmente a rischio da questo punto di vista e ad inserirlo, insieme ad altri, nella *watch list* dello Special Report 301 per quanto riguarda la pirateria digitale *on line*.[19]

È probabile, quindi, che gli utenti italiani (o meglio, coloro che sono connessi alla rete dall'Italia), contribuiscano, assieme ad utenti localizzati magari negli Stati Uniti, in Gran Bretagna o altrove, anche a "caricare" dei contenuti pirata sulla rete, a prescindere dalla posizione del *server* e dal sito scelto per ospitare tali dati. Il fatto è che, in Italia, a fronte di un crollo del 50 per cento dei sequestri di supporti fisici contraffatti contenenti materiale digitale pirata, vi è stata una crescita del 122 per cento degli interventi delle forze dell'ordine nei confronti di *files* audio/video pirata presenti in rete. Tale dato deve peraltro essere letto

[18] Fonte: Audizione del Colonnello Alberto Reda, comandante del nucleo speciale frodi telematiche della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 21 novembre 2012.

[19] Fonte: Audizione del dottor Federico Bagnoli Rossi, segretario generale di FAPAV (Federazione anti-pirateria audiovisiva, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 7 novembre 2012.

in maniera critica, poiché se i sequestri "fisici" riguardano solo materiale localizzato sul territorio italiano, nel caso dei *files* "disponibili" tramite Internet per gli "utenti" italiani, la ricerca va a coprire l'intero pianeta.[20]

Proprio questo aspetto, però, rende l'idea delle dimensioni del fenomeno: la pirateria in rete, oltre a poter "duplicare" all'infinito gli stessi *files*, assume un profilo assolutamente globale: è possibile "accedere" dall'Italia a *files* che, in realtà, si trovano su *servers* localizzati ovunque nel mondo, in pratica, senza che tale operazione incontri alcun limite dato dalla geografia.

In tale contesto, però, è stato altresì segnalato alla Commissione come il ruolo del soggetto che inizialmente carica un *file* – in realtà, una massa indefinibile di milioni di utenti privati localizzati in tutto il pianeta – in rete, nell'ambito della pirateria, stia diventando progressivamente sempre minore. Infatti, salvo alcune eccezioni, il singolo utente non consegue alcun immediato vantaggio economico concreto dalla propria attività di *uploading*, se non per il fatto che essendo presente in rete, oltre a caricare *files*, potrà, a sua volta, scaricarne illegalmente altri caricati da altrettanti utenti. Si tratta di un sistema di interscambio che, nella sua forma iniziale, non coinvolgeva i *cyberlockers*, bensì esclusivamente siti Internet e *servers*. Si tratta della vecchia modalità di condivisione dei *files* mediante il sistema *peer-to-peer*, basato su *files* chiamati *Torrent*.[21]

Questi sistemi, che necessitavano di un *software* di condivisione (che ognuno doveva fare "girare" sul proprio calcolatore), prevedevano una forte partecipazione da parte degli utenti posto che i *files* in questione erano ospitati direttamente sui loro calcolatori.[22]Ad esempio, erano esclusi i *cyberlockers* e vi era un minore uso di siti Internet "database" (anche se alcuni di essi fornivano agli utenti sia il *software* necessario per scambiarsi i *files*, sia gli indirizzi per localizzare i *torrent* preferiti per avviare il loro scaricamento e condivisione) e dei *servers*.[23]

La pirateria in rete di tipo più avanzato, in effetti, dopo il primo *upload* del contenuto (operato, ancora una volta, principalmente dagli utenti), si è sviluppata – per quanto riguarda la manutenzione del *file* in rete e la sua successiva messa a disposizione del pubblico – seguendo i meccanismi già visti in precedenza per i *files* leciti, che peraltro vengono seguiti, in linea di massima, per tutti i contenuti a prescindere dalla loro legittimità. Ancora una volta, quindi, i *files* caricati, non importa da dove, vengono salvati in molteplici copie (pur essendo tale termine, lo si ripete, fuorviante, posto che il *file* è una sequenza di codici numerici e non un oggetto, portando quindi la riproduzione di serie di numeri ad identiche serie di numeri) su uno o più (spesso centinaia di migliaia) *servers* sparsi per il mondo. Ancora una volta, per la localizzazione e la "comunicazione" degli stessi vengono utilizzati dei siti *cyberlocker*.[24]

Se alcuni *cyberlockers e servers* vengono utilizzati solamente a fini illegali, essendo quindi, per ciò stesso, stigmatizzabili, la caratteristica comune alla maggior parte dei *servers* e ad alcuni *cyberlockers* sta nel fatto che essi, in realtà, svolgono la propria funzione sia in relazione a *files* leciti, sia in relazione a *files* illegali. Dal punto di vista tecnico, non vi è nulla da eccepire poichè, entrambi, si limitano a "fornire" un

---

[20] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti della Guardia di finanza nel corso dell'audizione svolta mercoledì 21 novembre 2012 ed acquisita agli atti – *doc.* 173/1 e *doc.* 173/2.

[21] Fonte: Audizione del dottor Federico Bagnoli Rossi, segretario generale di FAPAV (Federazione anti-pirateria audiovisiva, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 7 novembre 2012.

[22] Fonte: Audizione della dottoressa Thalita Malagò, segretario generale di AESVI (Associazione editori sviluppatori videogiochi italiani), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 24 ottobre 2012.

[23] È stato segnalato alla Commissione il caso dell'operazione "Poisonous Dahlia", sviluppata dal nucleo di polizia tributaria della Guardia di finanza di Cagliari - Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti della Guardia di finanza nel corso dell'audizione svolta mercoledì 21 novembre 2012 ed acquisita agli atti – *doc.* 173/1 e *doc.* 173/2.

[24] Fonte: Audizione della dottoressa Thalita Malagò, segretario generale di AESVI (Associazione editori sviluppatori videogiochi italiani), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 24 ottobre 2012.

servizio, uno spazio organizzato su memorie reali e poi su siti primitivi (cioè, solo di gestione di memoria e *files*) a chiunque paghi per lo stesso.

Insomma, il materiale pirata viene caricato da soggetti terzi - dei quali, poi, si perdono le tracce - sui *servers* e "organizzato" dai siti Internet *cyberlockers*: chi gestisce i *servers*, si limita a fornire un servizio dietro pagamento, cioè a mantenere sui propri banchi di memoria - grandi *hard disks* in serie tra loro ed estremamente potenti - una serie di *files* e dati. Tali *files* e tali dati sono poi gestiti e resi disponibili verso l'esterno, soprattutto grazie all'attività compiuta dai *cyberlockers*.[25]

Questi ultimi, come del resto tutti i siti Internet, pagano i *servers* per il servizio reso ma, a loro volta, sono spesso ufficialmente all'oscuro dei *files* che loro stessi gestiscono. Al contempo, grazie alla presenza dei *banners* pubblicitari, mediante un sistema di monetizzazione delle visite sul sito, ogni scaricamento dei *files* ospitati (*files* illegali per i quali, ovviamente, i *cyberlockers* non pagano alcun diritto), porta nelle casse degli stessi notevoli somme di denaro.[26]

Appare chiaro, a questo punto, quale sia il principio di funzionamento dello sfruttamento operato dalla pirateria in rete per iniziativa di alcuni soggetti. Si utilizzano in maniera parassitaria *files* multimediali caricati da altri sui propri servers, oppure organizzati nei propri spazi *web cyberlocker*. Del contenuto di questi *files* e della loro legalità non ci si cura: l'importante è che, trattandosi di *files* appetibili al pubblico, siano in molti a cercarli, portando, quindi, ulteriore traffico ai propri siti *web* e ai *servers*: maggiore è il traffico causato dallo scaricamento di un *file*, dallo scambio dei dati, maggiore sarà il guadagno ottenuto grazie all'affitto dei macchinari o alla pubblicità. Finché si tratta di materiale lecito, i *cyberlockers* e i *servers*, nell'espletamento delle proprie funzioni, non causano alcun danno. In questo caso, però, nello svolgere le stesse identiche funzioni, il danno causato agli aventi diritto è presente, e notevole.

Secondo quanto riferito alla Commissione nel corso delle audizioni svolte, pochissimi sono stati i casi nei quali è stato possibile dimostrare la "mala fede" di tali soggetti nello svolgimento delle proprie funzioni.[27]In tal senso, esemplare è stato il caso del *cyberlocker Megaupload.com*, per il quale le autorità statunitensi hanno potuto dimostrare come il proprietario del sito fosse a conoscenza della natura dei *files* che ospitava, posto che vi era un "invito" diretto, dietro la promessa di pagamento in denaro o di *bonus*, agli utenti del *cyberlocker* affinché essi caricassero il materiale, che poi veniva messo a disposizione per lo scaricamento o la visione in *streaming* attraverso il portale *Megavideo*. D'altra parte, si imponeva, a chi voleva "scaricare" liberamente un *file*, il pagamento di una tariffa per divenire cliente "premium", ovvero per poter "downloadare" materiale senza limiti di tempo o banda.

Tuttavia, il caso *Megaupload* ha mostrato un altro lato preoccupante dell'attività cui sono dediti questi soggetti, cioè l'acquisizione ed il commercio dei dati personali degli utenti.[28] Infatti, così come emerso in

---

[25] Fonte: Audizione del dottor Enzo Mazza, presidente di FIMI (Federazione industria musicale italiana), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 9 novembre 2011.

[26] Fonte: Audizione del dottor Federico Bagnoli Rossi, segretario generale di FAPAV (Federazione anti-pirateria audiovisiva, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 7 novembre 2012; audizione del dottor Enzo Mazza, presidente di FIMI (Federazione industria musicale italiana), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 9 novembre 2011.

[27] Fonte: Audizione della dottoressa Thalita Malagò, segretario generale di AESVI (Associazione editori sviluppatori videogiochi italiani), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 24 ottobre 2012.

[28] Fonte: Audizione del dottor Federico Bagnoli Rossi, segretario generale di FAPAV (Federazione anti-pirateria audiovisiva, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 7 novembre 2012. Fapav; documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti della Guardia di finanza nel corso dell'audizione svolta mercoledì 21 novembre 2012 ed acquisita agli atti – *doc.* 173/1 e *doc.* 173/2.

sede di audizione, la gestione dei dati, anche con società terze, ovviamente a fini di lucro, costituisce una pratica largamente utilizzata - lecitamente, in questo caso - da alcuni motori di ricerca.[29]

[29] Fonte: Audizione di rappresentanti di Google, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 17 ottobre 2012.

4) Le piattaforme per lo scambio dei contenuti

Spesso il *cyberlocker* non è così facilmente raggiungibile, soprattutto per l'utente non dotato di particolari conoscenze tecniche. Quindi, per poter "trovare" un determinato *file,* corrispondente a un certo film, canzone o altro, può servire un sito Internet "intermedio", il quale, pur non ospitando sul proprio *server* il *file* ricercato, è costruito come una sorta di database, di biblioteca virtuale con uno schedario dentro al quale chiunque può andare a cercare. Una volta trovato il *file* di interesse, tale sito Internet intermedio – che "sa" a quale *cyberlocker* rivolgersi – reindirizzerà l'utente verso lo spazio del corrispondente *cyberlocker*, facendolo, di fatto, "arrivare" nello spazio del *server* dove quel *file* è ospitato e dal quale sarà scaricabile. Per i *files* legali, i siti in questione sono quelli della *major* dell'*entertainment* corrispondente; per i *files* illegali, al contrario, i sistemi e le tipologie di siti *web* utilizzati per rendere nota l'esistenza di tali *files* e i modi per ottenerli sono numerosi. Ancora una volta, nella stragrande maggioranza delle situazioni, la funzionalità di tali sistemi è ufficialmente quella di "offrire un servizio" agli utenti della rete; ancora una volta, sono questi ultimi, più o meno all'insaputa del gestore del sito *web*, a compiere attraverso il sito attività illegali.

Vista la proliferazione in Internet di varie tipologie di siti *web*, chiamati *forum* e *social network*, appare evidente come lo scambio di *links* contenenti materiale pirata possa avvenire anche tramite le cosiddette "chat", cioè aree di discussione tecnicamente architettate come i sistemi *peer-to-peer* di scambio dati. Tuttavia, si tratta di una fattispecie di secondaria importanza, almeno per quanto riguarda l'area della pirateria.[30]

Più in particolare, secondo quanto illustrato alla Commissione da rappresentanti di Facebook in occasione dell'audizione svolta il 6 dicembre 2012, tali spazi verrebbero "prestati" dal proprietario del sito agli utenti della rete principalmente in due modi. Il primo riguarda i *forum*, cioè spazi virtuali di discussione dove chiunque, normalmente a seguito di una registrazione, può aprire un dibattito o, successivamente, parteciparvi. Tuttavia, la reale identità dell'utente – ciò vale sia per *forum* che per *social networks* - non viene pressoché mai verificata in maniera documentale. Scopo iniziale di tali spazi era quello di permettere agli appassionati di un determinato settore, ad esempio, di musica, di discutere sui propri generi preferiti, scambiandosi informazioni e notizie.

La seconda modalità riguarda i "*social networks*": in questo caso, ogni utente, registrandosi,, dispone di una propria piccola "vetrina" virtuale, connessa con le vetrine di altri utenti, dove può scrivere le proprie idee, inserire le proprie foto o altri *files* o contenuti. In entrambi i casi, il gestore del sito, di fatto, non è coinvolto, né partecipa o ha ufficialmente cognizione delle attività svolte all'interno dello stesso. La partecipazione amatoriale è notevolissima, le informazioni ed i *files* essendo caricati e messi a disposizione degli altri secondo la propria discrezionalità in numero enorme (peraltro, non trattandosi di testate giornalistiche, gli obblighi di controllo sono ridotti). Del resto, non disponendo di uno *staff* adeguato, in molti casi appare, anche solo tecnicamente, impossibile al gestore del sito intervenire in alcun modo. La proibizione di "postare" contenuti privati è lasciata, quindi, interamente alla sensibilità dell'utente del sito.[31]

Le problematiche legate al fenomeno della pirateria, quindi, sarebbero iniziate a manifestarsi laddove alcuni utenti (o altri soggetti più o meno compiacenti e vicini ai gestori dei *files*) avrebbero iniziato a

[30] Fonte: Audizione del dottor Antonio Apruzzese, direttore del Servizio Polizia postale e delle comunicazioni, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 26 settembre 2012.

[31] Fonte: Audizione di rappresentanti di Facebook, resoconto stenografico della seduta di giovedì 6 dicembre 2012.

"postare" all'interno delle discussioni – o nei propri spazi virtuali – non tanto veri e propri *files* pirata, quanto collegamenti in grado di indirizzare gli altri partecipanti a determinati *cyberlockers* che gestivano tali *files*. Sulla base di tale situazione, alcuni di tali *forum* – in maniera minore i *social networks* – si sono così trasformati in vere e proprie biblioteche virtuali di materiale pirata.

Inoltre, tali tipologie di siti Internet dispongono spesso di una vera e propria funzione di indicizzazione delle informazioni ospitate sul sito. Evidentemente, tale funzione, che si attiva mediante la richiesta di parole chiave, semplifica enormemente la ricerca all'interno del sito (in alcuni casi, vi è addirittura la suddivisione del sito per aree tematiche). La percentuale di collegamenti che rimandano a *files* pirata, però, resta comunque altissima, a fronte del fatto che, anche in questo caso, il gestore del sito, ufficialmente, si limita a "fornire un servizio" agli utenti.[32]

In virtù della situazione creatasi, in alcuni casi, agli utenti è stato chiesto di assumersi la responsabilità di non caricare materiale protetto da *copyright*, sottoscrivendo una sorta di liberatoria per il titolare del sito.[33]Peraltro, sembra opportuno sottolineare come ogni titolare di un sito non operi a fini gratuiti, posto che in ogni pagina del *forum* o del sito in questione (soprattutto quelle che contengono i collegamenti per arrivare ai *files* pirata più richiesti) appaiono numerosi *banners* pubblicitari che forniscono guadagni incredibilmente elevati.

[32] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti della Guardia di finanza nel corso dell'audizione svolta mercoledì 21 novembre 2012 ed acquisita agli atti – *doc.* 173/1 e *doc.* 173/2.

[33] Fonte: Audizione di rappresentanti di Google, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 17 ottobre 2012.

5) Il ruolo dei motori di ricerca e degli Internet service providers

Pur avendo chiari quali informazioni, dati o *files* desideriamo raggiungere, pervenire esattamente all'indirizzo di un sito Internet contenente ciò che stiamo cercando può risultare estremamente complicato. Se alcuni *websites* sono estremamente noti, nella maggioranza dei casi ciò non è sempre vero: pur sapendo cosa cercare, più spesso si ignora il percorso per arrivarci. A semplificare tale attività di esplorazione contribuisce una tipologia estremamente efficace di siti *web*: i motori di ricerca.[34]

Secondo quanto riferito alla Commissione dai rappresentanti di alcuni dei principali motori di ricerca, nel momento in cui l'utente digita i termini relativi ad un oggetto di suo interesse (nel nostro caso, ad esempio, un *file e-book*), il motore in questione effettua una scansione della rete e, attraverso un algoritmo automatico impostato secondo alcuni parametri determinati, fornisce all'utente una serie di risultati ordinati secondo un criterio che risulta improntato alla maggiore rilevanza possibile rispetto alla richiesta effettuata: in pratica, quante più volte un *link* relativo ad un sito è contenuto in altri, tanto più il motore di ricerca tenderà a "proporlo" all'utente che ne ha fatto richiesta.[35]

Ciò premesso, si è visto come i *files* pirata tendano a "*proliferare*" in più *servers* ma, soprattutto, come per ogni "copia" conservata in un determinato sito *cyberlocker*, vi possano essere molteplici "richiami" (*links*) in migliaia di altri siti Internet (*forum, social networks* e via dicendo), certamente molto più numerosi rispetto a quelli collegati al sito ufficiale della *major* che, per esempio, ha edito un determinato *e-book*. Considerando, quindi, il funzionamento automatizzato del motore di ricerca, che non distingue fra *files* legali e *files* pirata, può accadere - accade spesso - che proprio il motore di ricerca in qualche modo "aiuti" l'utente a raggiungere il *forum* o il relativo *cyberlocker* indicante il *file* pirata ottenibile gratuitamente, prima ancora che venga visualizzato il *file* lecito con le relative informazioni per l'acquisto. Evidentemente, dal fornire i risultati secondo il criterio della maggiore o minore rilevanza rispetto alla *query* inoltrata dall'utente, siano essi leciti o meno, il motore di ricerca non trae alcuno specifico guadagno. Tuttavia, appare innegabile come tale "neutralità" nel produrre i risultati corrispondenti alla richiesta di un particolare soggetto, di fatto, favorisca anche la pirateria.

In particolare, molti utenti utilizzano i motori di ricerca anche solo per il fatto di potere ricavare facilmente la "strada" o le indicazioni necessarie per arrivare a *files* pirata. D'altro canto, il massimo utilizzo da parte degli utenti costituisce lo scopo imprenditoriale del motore di ricerca, come più volte sottolineato dagli stessi interessati. Pertanto, accade spesso che la risposta del motore alla *query* dell'utente sia costituita da una lista di siti Internet, con relativo indirizzo e *link*, su cui l'utente è chiamato a "ciccare" per accedervi direttamente: una volta cliccato il collegamento, il "compito" del motore di ricerca termina e l'utente accede al sito desiderato, sia che esso contenga materiale pirata oppure no.

---

[34] Fonte: Audizione della dottoressa Thalita Malagò, segretario generale di AESVI (Associazione editori sviluppatori videogiochi italiani), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 24 ottobre 2012.

[35] Fonte: Audizione di rappresentanti di Yahoo!, resoconto stenografico della seduta mercoledì 21 novembre 2012; audizione di rappresentanti di Google, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 17 ottobre 2012.

Passando ad esaminare il ruolo degli Internet *service providers*, è stato innanzitutto evidenziato alla Commissione che la maggior parte dei siti e dei relativi *servers*, siano essi utilizzati a fini leciti o meno, pur presentandosi all'utente italiano nella lingua nazionale, nel 90 per cento dei casi sono fisicamente localizzati all'estero.[36]

Ciò può avvenire per varie ragioni che vanno dalla possibilità di eludere la fiscalità nazionale, alla scelta di operare esclusivamente in ambito illegale, per esempio al servizio della pirateria, al tentativo di rendere difficoltosa la propria identificazione. In ogni caso, comunque, ovunque sia ospitato il contenuto in oggetto, questo risulterà egualmente disponibile per tutti gli utenti localizzati sul territorio nazionale che ne faranno richiesta. I soggetti che permettono ai *servers* localizzati all'estero di "collegarsi" alla rete, rendendo quindi possibile l'accesso a chiunque ne faccia domanda, sono gli *Internet service providers*, meglio conosciuti sotto l'acronimo ISP.[37]

Malgrado la denominazione piuttosto generica (inizialmente si occupavano anche di gestire dei *servers*, mentre oggi sono maggiormente specializzati), questi soggetti, "prestatori di servizi", spesso hanno come unico compito quello di "smistare" il traffico della rete, fornendo cavi e centraline gestite tramite *software*.[38]

Pur essendo gli ISP sono localizzati in tutto il mondo, il traffico in entrata e in uscita relativo da uno specifico Paese, per esempio l'Italia, passa "fisicamente" attraverso le centrali dei *providers* posizionati sul territorio di quel Paese, in questo caso, quindi, in Italia. In virtù della loro struttura, gli ISP hanno la possibilità di evitare che il traffico proveniente da determinati siti (cioè, dai *servers* o, addirittura, da specifiche pagine di certi siti) "entri" in Italia, bloccandolo. Tuttavia, se tale eventualità potrebbe rivelarsi utile per combattere la pirateria, la portata di tale soluzione viene ampiamente mitigata dalla estrema facilità con cui è possibile "ingannare" gli *Internet service providers*, aggirando l'eventuale blocco posto in essere. A tale scopo, infatti, è sufficiente utilizzare alcuni programmi in grado di deviare il percorso dei dati provenienti da un *server* incriminato, in modo da eludere il controllo da parte dell'ISP, paventando una provenienza diversa, cioè da *servers* o siti in regola.

[36] Fonte: Audizione del dottor Antonio Apruzzese, direttore del Servizio Polizia postale e delle comunicazioni, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 26 settembre 2012.

[37] Fonte: Audizione dell'ingegner Paolo Nuti, presidente dell'AIIP (Associazione italiana Internet provider), resoconto stenografico della seduta di giovedì 29 novembre 2012.

[38] Fonte: Audizione del dottor Enzo Mazza, presidente di FIMI (Federazione industria musicale italiana), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 9 novembre 2011.

Conclusioni

Il fenomeno della pirateria digitale, sia quella su supporto fisico (in fase recessiva), sia quella via Internet (in fase di rapida crescita), risulta particolarmente grave per tutti i settori del comparto multimediale, sia per entità, sia in termini di danni economici prodotti.[39]

Tuttavia, nel considerare le stime e i dati disponibili sul fenomeno, è bene operare con una certa dose di cautela, posto che l'assunto secondo cui in mancanza di *files* pirata disponibili per via illegale, l'utente avrebbe acquistato il corrispondente omologo originale regolarmente non sembra corrispondere alla realtà. Il mercato regolare, infatti, risulta in calo, ciò essendo dovuto non solo al dilagare della pirateria. I *cd* originali prodotti sono sempre di meno perché per le aziende risulta più vantaggioso vendere *files* multimediali *on line* piuttosto che stampare il prodotto e distribuirlo mediante supporto. Certamente, la pirateria dei *cd* ha contribuito alla recessione del mercato fisico ed il caso della chiusura dell'IMS di Caronno Pertusella (che stampava i supporti) è un esempio di ciò.[40]

Allo stesso tempo, però, con i *files* illeciti disponibili gratuitamente sulla rete, non vi è più spazio per la classica pirateria, secondo modalità di vendita a prezzo ridotto presso i mercatini. I guadagni della pirateria *on line*, si è visto, hanno infatti flussi diversi e sono indiretti. Tuttavia, numeri e statistiche in tal senso devono essere analizzati in maniera critica, anche perché al modo in cui i fatturati delle imprese del settore vengono spesso espressi aggregando sia *files* venduti su supporto, sia *files* distribuiti su Internet, anche i numeri sulla pirateria, ugualmente, aggregano la pirateria dei *files* sia su supporto fisico, sia nel caso che siano privi dello stesso, cioè *on line*. Sembra, quindi, più opportuno parlare di impatto sul mercato italiano del fenomeno, stante anche la peculiarità data dal fatto che molti attori presenti sul mercato nazionale non operano dall'Italia.

Certo è che, nel campo dei *files* audiovideo, se da una parte il cinema italiano è stato investito da una forte crescita, anche il sostegno al settore rischia di finire annoverato fra i guadagni della pirateria: secondo l'ultimo aggiornamento dell'indagine IPSOS, si calcola un impatto di 500 milioni di euro di danno.[41] In particolare, i dati riferiti alla Commissione in sede di audizione indicano un impatto sul mondo "cinema" pari a 106 milioni di euro, con 132 e 154 milioni di euro in termini di impatto sul mondo dell'*home entertainment*, ovvero il noleggio e la vendita di supporti fisici.[42]

Ancora, secondo le stime fornite da rappresentanti della Siae, il danno in termini di mancati incassi annuali per la musica e per il cinema sarebbe pari, rispettivamente, a 600 e a 700 milioni di euro.[43]

---

[39] Fonte: Audizione del dottor Matteo Mille, presidente di BSA Italia, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 9 novembre 2011.

[40] Fonte: Audizione del dottor Enzo Mazza, presidente di FIMI (Federazione industria musicale italiana), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 9 novembre 2011.

[41] Fonte: Audizione del dottor Riccardo Tozzi, presidente di ANICA (Associazione nazionale industrie cinematografiche audiovisive e multimediali), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 31 ottobre 2012.

[42] Fonte: Audizione del dottor Federico Bagnoli Rossi, segretario generale di FAPAV (Federazione anti-pirateria audiovisiva, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 7 novembre 2012.

[43] Fonte: Audizione di rappresentanti della SIAE (Società italiana degli autori ed editori), resoconto stenografico della seduta di martedì 2 ottobre 2012.

Su un campione di 2000 *files* "ospitati" sui principali siti *cyberlockers*, nel 2.6 per cento dei casi si trattava di *e-books*. Questi ultimi risultano essere *files* molto "leggeri" per cui, a parità di spazio ospitato su un *server*, è possibile mettere - e di conseguenza scambiare - molti più *e-books* rispetto a canzoni e films.[44] Infine, nel campo del *software* in generale, il tasso di pirateria relativa raggiungerebbe il 49 per cento.[45]

In tale contesto, gli svantaggi che l'industria regolare sconta sia direttamente, sia in termini di posti di lavoro persi risultano preoccupanti. Una ricerca a cura della società Tera Consultants ha proiettato a livello europeo la perdita di 611.000 posti di lavoro entro il 2015, 22.000 dei quali in Italia. Il dato, senza meno allarmante, deve essere tuttavia ponderato con la situazione di fatto creatasi a seguito della digitalizzazione "lecita" messa in campo, cioè con la vendita *on line*. Infatti, ciò ha permesso alle imprese regolari di risparmiare sui costi di stampaggio e sulla logistica di distribuzione dei *files*, cosicché è probabile che una diminuzione dei posti di lavoro si sarebbe comunque verificata. Quel che è certo, però, è che il *management* e le dimensioni di molte società nazionali che si occupano di prodotti coperti da diritto d'autore (si pensi a quelle che producono videogiochi) non risultano di grande entità: la maggioranza delle società di *software* per videogiochi non risulta avere più di cinque dipendenti.[46]

Per la fiscalità statale, comunque, il danno è senza dubbio rilevante, anche se, soprattutto per le multinazionali localizzate in Paesi terzi, che non hanno più bisogno di distribuzione fisica in Italia, il gettito fiscale relativo ai prodotti resi disponibili in rete anche agli utenti italiani, probabilmente, sarebbe stato ugualmente in calo. Del resto, il posizionamento di *servers* e sedi legali fuori dall'Italia per *files*, informazioni e siti *web* accessibili anche in Italia, costituisce un problema dibattuto non tanto per i casi di pirateria (con le relative difficoltà legali e tecniche che le autorità italiane incontrano nell'intervenire), quanto piuttosto per la perdita di gettito fiscale che tali operazioni causano al Paese.

A tutto ciò si aggiunge il danno che l'Italia subisce in termini di mancati investimenti da parte di imprenditori stranieri che temono la reputazione di un Paese considerato a "rischio pirateria". Il senso dello Special Report 301 statunitense, infatti, è anche quello di indirizzare i propri investitori verso quegli Stati dove, oltre ad un minore tasso di contraffazione, vi è anche una minore pirateria.[47]

Secondo quanto riferito alla Commissione, nell'ambito della pirateria multimediale in particolare, il pubblico appare quasi sempre un soggetto inconsapevole dell'illiceità dell'azione compiuta, come se vi fosse una carenza di informazione o di educazione alla legalità.[48]

Del resto, la consapevolezza della pressoché totale assenza di *enforcement* in tal senso non costituisce certamente un deterrente per chi carica e scarica illegalmente *files* pirata attraverso la rete.[49]

---

[44] Fonte: Audizione di rappresentanti di AIE (Associazione italiana editori), resoconto stenografico della seduta di giovedì 29 novembre 2012.

[45] Fonte: Audizione del dottor Matteo Mille, presidente di BSA Italia, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 9 novembre 2011.

[46] Fonte: Audizione della dottoressa Thalita Malagò, segretario generale di AESVI (Associazione editori sviluppatori videogiochi italiani), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 24 ottobre 2012.

[47] Fonte: Audizione del dottor Matteo Mille, presidente di BSA Italia, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 9 novembre 2011.

[48] Fonte: Audizione del dottor Antonio Apruzzese, direttore del Servizio Polizia postale e delle comunicazioni, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 26 settembre 2012; audizione del dottor Federico Bagnoli Rossi, segretario generale di FAPAV (Federazione anti-pirateria audiovisiva), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 7 novembre 2012; audizione della dottoressa Thalita Malagò, segretario generale di AESVI (Associazione editori sviluppatori videogiochi italiani), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 24 ottobre 2012; audizione del dottor Matteo Mille, presidente di BSA Italia, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 9 novembre 2011.

[49] Fonte: Audizione dell'ingegner Paolo Nuti, presidente dell'AIIP (Associazione italiana Internet provider), resoconto stenografico della seduta di giovedì 29 novembre 2012; audizione della dottoressa Thalita Malagò, segretario generale

In particolare, è stato segnalato alla Commissione il fatto che, in Italia, quelle aziende che possiedono *software* pirata non hanno, in generale, neppure la percezione dei pericoli che si corrono possedendo tali contenuti: molti dei *software* che apparentemente funzionano bene, con tanto di aggiornamenti automatici, in realtà, spesso contengono istruzioni volte a "monitorare" ciò che l'utente fa, intercettando passivamente dati e informazioni che transitano attraverso la rete telematica (*sniffing*). Sono evidenti, a quel punto, le responsabilità del soggetto che, avendo utilizzato *software* o altri programmi pirata, ha permesso la fuoriuscita di dati riservati relativi, magari, ai propri clienti. È il caso delle imprese che posseggono *softwares* irregolari, le quali, oltretutto, sono sottoposte ad alcune previsioni normative (per esempio, il decreto legislativo 231 del 2001 e la legge n. 166 del 2001) che non le rendono, al contrario di quanto avviene per i privati cittadini, completamente immuni da sanzioni nel caso utilizzino un *software* irregolare.[50]

Una valutazione critica del quadro normativo vigente, tuttavia, non può esimersi dal considerare, da un lato, la tutela dei diritti di proprietà intellettuale, dall'altra quelli inerenti alla tutela della libertà di espressione in rete e attraverso essa, due aspetti spesso considerati come antitetici.[51]

Ad oggi, però, gli sforzi interpretativi della disciplina, così come le soluzioni normative paventate non tendono a limitare la libertà di espressione in quanto tale, bensì a contrastare o contenere il lucro che l'assenza di una disciplina precisa permette a molti soggetti di trarre dalla pirateria *on line*.

In realtà, sembra possibile affermare che nella stessa misura in cui la pirateria "classica" è stata considerata per molti versi alla stregua di un reato minore, la pirateria *on line* è apparsa, fino ad oggi, un fenomeno largamente sottostimato dal punto di vista delle iniziative normative messe in campo, non solo a livello nazionale. Infatti, gli sforzi per monitorare e contrastare i crimini *on line*, anche a livello globale, sembrano maggiormente concentrati nel caso di reati particolarmente gravi quali il finanziamento del terrorismo e la pedopornografia.[52]

Allo stato, pertanto, l'utente che scarica per uso personale un *file* non risulta punibile, salvo che con eventuali sanzioni amministrative. Appaiono, insomma, ancora lontane soluzioni sulla falsariga di quelle adottate da altri Paesi (Hadopi francese) con l'imposizione all'*Internet service provider*, una volta localizzati gli utenti colpevoli, di comunicare i loro nomi.[53]

Ad ogni modo, secondo quanto sostenuto da alcuni dei soggetti auditi, un'analisi della normativa attualmente proponibile sul tema dovrebbe muovere, innanzitutto, dalla necessaria distinzione tra pirateria su supporto (in fase recessiva) e pirateria in rete (in fase crescente).[54]

Nel caso del supporto fisico, infatti, il crimine si svolge sul territorio nazionale e si continua ad applicare la legge sul diritto d'autore, la quale essendo nata quando i supporti erano l'unico mezzo di distribuzione, ad oggi si rivela obsoleta, valendo principalmente in presenza di un supporto fisico. Con tale legge, comunque,

---

di AESVI (Associazione editori sviluppatori videogiochi italiani), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 24 ottobre 2012.

[50] Fonte: Audizione del dottor Matteo Mille, presidente di BSA Italia, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 9 novembre 2011.

[51] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione dal presidente dell'Agcom, Angelo Marcello Cardani, nel corso dell'audizione svolta mercoledì 12 dicembre ed acquisita agli atti – *doc.* 178/1.

[52] Fonte: Audizione del Colonnello Alberto Reda, comandante del nucleo speciale frodi telematiche della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 21 novembre 2012; audizione dell'ingegner Paolo Nuti, presidente dell'AIIP (Associazione italiana Internet provider), resoconto stenografico della seduta di giovedì 29 novembre 2012.

[53] Fonte: Audizione del dottor Antonio Apruzzese, direttore del Servizio Polizia postale e delle comunicazioni, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 26 settembre 2012.

[54] Fonte: Audizione del dottor Federico Bagnoli Rossi, segretario generale di FAPAV (Federazione anti-pirateria audiovisiva), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 7 novembre 2012.

si tutela il *copyright,* la divulgazione, la riproduzione e la vendita di materiale coperto da diritto d'autore (anche in formato multimediale e digitale) secondo modalità "classiche", sanzionando penalmente le violazioni.[55]

In questo caso, si applicano anche i mezzi di contrasto applicabili per i prodotti fisici contraffatti (il supporto, infatti, è sempre contraffatto). Per la pirateria digitale fisica, quindi, la quale richiede la presenza di criminali, si punisce chi produce e distribuisce a fine di lucro.[56] Peraltro, l'area sanzionatoria si allarga a coloro che si adoperano per rimuovere gli ostacoli tecnici che il produttore pone per proteggere un *file* digitale inserito in un supporto fisico ed evitarne la duplicazione. Infine, per quanto riguarda specificamente la pirateria relativa a supporti o alla riproduzione pubblica delle opere in ambito *off-line*, la SIAE in particolare compie un'ampia opera di controllo.

Per la pirateria digitale su Internet, invece, si è visto come il contenuto venga caricato e condiviso in rete dagli stessi utenti. Anche in questo caso, ancora una volta, può trovare applicazione la legge sul diritto d'autore, per cui si esclude dalla punibilità chi mette a disposizione del pubblico, immettendola in un sistema di reti telematiche, mediante connessioni di qualsiasi genere, un'opera dell'ingegno protetta, o parte di essa.[57]

Le azioni volte a caricare e scaricare vengono considerate parte di un flusso di scambio, quindi, sanzionabili solo in via amministrativa, sempre ammesso che il soggetto non tragga lucro da tale attività.[58]

In effetti, il discorso cambierebbe se tale profitto fosse dimostrabile, ad esempio, nel caso in cui l'addetto al missaggio audio, una volta ricevuto per via telematica il *file* del film in anteprima, lo avesse poi "caricato" in rete. Tuttavia, nella pratica, risalire tecnicamente alla persona responsabile di tale operazione di caricamento, così come dimostrare l'eventuale profitto che da ciò viene tratto, risulta estremamente difficile.

Sulla base di quanto illustrato finora, dunque, sembra possibile concludere che la parte preponderante della pirateria in rete è caratterizzata dall'azione di soggetti terzi i quali, in quanto tali, potrebbero rimanere, secondo la normativa, sempre e comunque impuniti. Con l'evolversi del fenomeno, il legislatore, a sua volta, ha cercato un "punto di rottura" con la normativa precedente, arrivando a punire, attraverso l'attuale normativa sul diritto d'autore, almeno quei casi in cui fosse risutata dimostrabile la consapevolezza da parte dei soggetti coinvolti circa l'illiceità del materiale da essi "custodito" e laddove, evidentemente, da ciò fosse stato tratto il proprio guadagno principale.

Tale cambiamento, assolutamente opportuno, era anche il segnale del fatto che il "vecchio" sistema della pirateria mediante la condivisione di *files torrent* aveva ceduto il passo al sistema dei *cyberlockers*, grazie al quale più intermediari della rete ottengono guadagni ancora maggiori rispetto a prima.[59]

In particolare, alcuni *cyberlockers*, che ospitano direttamente i *files*, conosciuti anche come "siti canaglia", pur limitandosi ad ospitare contenuti o rimandando a contenuti postati da terzi, sono al corrente del contenuto dei *files* ospitati ma, purtuttavia, ne favoriscono il caricamento. Analogo discorso vale per i relativi *servers*. In questi casi, però, la normativa a tutela del diritto d'autore punisce tali comportamenti: al blocco o chiusura di tali *servers*, infatti, è sempre seguito un altrettanto importante effetto di "deterrenza" verso altri soggetti interessati dal medesimo fenomeno i quali, a volte, sono addirittura addivenuti alla

---

[55] Cfr. Articolo 171-ter della legge 633/1941 - Audizione del dottor Antonio Apruzzese, direttore del Servizio Polizia postale e delle comunicazioni, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 26 settembre 2012.

[56] Cfr. Articolo 171-bis della legge 633/1941 - Audizione del dottor Antonio Apruzzese, direttore del Servizio Polizia postale e delle comunicazioni, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 26 settembre 2012.

[57] Cfr. Articolo 171 comma *a* bis della legge 633/1941.

[58] Nei termini previsti dall'articolo 171-ter comma 2 *a* bis della legge 633/1941.

[59] Fonte: Audizione del dottor Federico Bagnoli Rossi, segretario generale di FAPAV (Federazione anti-pirateria audiovisiva, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 7 novembre 2012.

suddetta chiusura in maniera spontanea. Per esempio, nel caso dei *cyberlockers*, la chiusura di *Megaupload.com* ha portato allo *shut down* di altri siti Internet *cyberlockers*.[60]

La normativa sul diritto d'autore impone, in questi casi, che il materiale vada rimosso, arrivando anche alla neutralizzazione del sito. Tuttavia, è stato anche segnalato come la normativa sul diritto d'autore andrebbe rivista, magari sulla falsariga di quella anglosassone, maggiormente legata al *copyright*, ovvero al diritto di sfruttamento commerciale dell'opera piuttosto che ai diritti morali del primo autore.

In realtà, il problema che si pone sembra di difficile risoluzione perché continua ad essere estremamente complesso, salvo pochi casi eclatanti, dimostrare il dolo di questi soggetti: pochi di essi sono effettivamente "legati" alla pirateria in quanto tale, mentre per la gran parte, il "sistema pirateria" viene reso funzionante da siti Internet intermediari, che cioè ospitano contenuti di utenti che rimandano anche a *files* pirata. Ciò accade per alcuni *servers* e per alcuni motori di ricerca.

Tali soggetti, che appaiono i meno contigui al fenomeno criminale, sono però quelli che traggono, non solo dalla pirateria, i maggiori vantaggi. Per i siti che si occupano di *social networking*, per i motori di ricerca che possono facilitare l'individuazione di materiale pirata, per tutti costoro la direttiva sul diritto d'autore non trova applicazione. Tale normativa non si applica neppure agli Internet *service providers* che, tecnicamente, fisicamente "collegano" i *servers* che contengono materiale pirata con il resto della rete (si intendono come ISP i soli vettori e non i proprietari dei siti o i fornitori di altre tipologie di servizio in rete, quali l'*hosting*,o l'affitto di spazio *web* sui *servers*).[61]

Sulla base di tale situazione di fatto, per queste categorie di soggetti, che legittimamente ribadiscono la loro caratteristica peculiare di fornitori di servizi, sembra opportuno un intervento in termini di regolamentazione piuttosto che punitivi. Tuttavia, malgrado esistano tecnologie che permettono ad alcun di questi soggetti - non a tutti - di monitorare le informazioni che transitano attraverso i loro sistemi, anche mediante l'utilizzo di parole chiave - *keywords* -, un effettivo monitoraggio della rete continua ad apparire una soluzione non praticabile. La normativa, quindi, si è orientata verso un principio di base, secondo cui la responsabilità dei soggetti intermedi coinvolti in tema di pirateria aumenta quanto più diretta risulta la loro contiguità al fenomeno.

A livello europeo, tale orientamento fu all'origine della Direttiva europea 2000/31/CE sul commercio elettronico, mentre a livello nazionale analoga trasposizione si ebbe con il decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70. In realtà, alla luce dei più recenti sviluppi, anche la disciplina prevista con il decreto del 2003, per quanto abbia rappresentato finora il riferimento normativo per *stakeholders* ed altri soggetti impegnati a seguire in termini di obblighi e responsabilità, appare ormai superata. Quando fu concepita, infatti, Internet non era ancora così potente da permettere il trasferimento dei *files*, gli scambi riguardando esclusivamente informazioni e dati.

Inoltre, con riguardo agli Internet *service providers* (prestatori di servizi), tale termine identifica oggi solo quei soggetti dediti allo smistamento"fisico" dei dati attraverso i propri cavi e le proprie centraline, mentre all'epoca la normativa considerava anche i proprietari dei *servers*, cioè coloro che fornivano *hosting*

[60] Fonte: Audizione della dottoressa Thalita Malagò, segretario generale di AESVI (Associazione editori sviluppatori videogiochi italiani), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 24 ottobre 2012; audizione del dottor Riccardo Tozzi, presidente di ANICA (Associazione nazionale industrie cinematografiche audiovisive e multimediali), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 31 ottobre 2012.

[61] Fonte: Audizione del dottor Stefano Parisi, presidente di Confindustria Digitale, resoconto stenografico della seduta di giovedì 29 novembre 2012.

(spazio), un lavoro di cui si occupano attualmente solo società specializzate.[62] I siti, infine, non ospitavano, all'epoca, alcun file, né rimandavano ad essi, posto che ci si trovava ancora agli albori dell'attività messa in campo dai motori di ricerca. Anche per queste ragioni, la normativa sul commercio elettronico ed il decreto nazionale che da essa derivò si rivelano, oggi, piuttosto confusionarie. In sostanza, appare oggi possibile, alla luce dell'eccezionale evoluzione tecnologica nel settore, individuare gruppi di intermediari i quali, comunque, sono in condizione di favorire e trarre un vantaggio oggettivo indiretto dalla pirateria.

In particolare, vi sono attori che, attraverso la loro attività (*hosting*), ospitano i dati; altri che operano una memorizzazione automatica, intermedia e temporanea (*caching*) del materiale, nonché la successiva indicizzazione del medesimo: si tratta dei *servers* e dei relativi *cyberlockers* nel primo caso e dei motori di ricerca nel secondo.

La posizione dei siti Internet, invece, in quanto *social networks* o similari, pare porsi nel mezzo. Come già ricordato, comunque, la normativa esclude la responsabilità di tali soggetti salvo che essi non siano "effettivamente a conoscenza del fatto che l'attività o l'informazione è illecita" (caso dell'*hosting*) e che "non modifichino le informazioni"(caso del *caching*).

Vi sono, peraltro, attori che si limitano ad un'operazione di memorizzazione automatica, intermedia e transitoria delle informazioni trasmesse, a condizione che questa serva solo alla trasmissione sulla rete di comunicazione e che la sua durata non ecceda il tempo ragionevolmente necessario a tale scopo. Nuovamente, anche se possono essere ricompresi in tale attività i motori di ricerca, ad essere chiamati in causa sono soprattutto i responsabili della "gestione del traffico": gli Internet *service providers*.

Dal canto loro, i motori di ricerca, così come molte piattaforme sulle quali è l'utente a postare il materiale, sono assolutamente consci del fatto che la Direttiva sul commercio elettronico evita loro qualunque obbligo di vigilanza e filtraggio preventivo e qualunque responsabilità relativa al contenuto che rispettivamente viene indicizzato in seguito a una richiesta, oppure ospitato su appositi spazi messi a disposizione dell'utente. Essi sono altrettanto consci del fatto che il loro dovere, oggi, consiste esclusivamente nel reagire, una volta informati dall'autorità giudiziaria, all'illecito in corso sui propri spazi o attraverso i propri motori.[63]

In particolare, l'autorità giudiziaria o quella amministrativa avente funzioni di vigilanza (ovvero, in Italia, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni) può esigere, anche in via d'urgenza, che il prestatore, nell'esercizio delle sue attività impedisca o ponga fine alle violazioni commesse. Per altro verso, la possibilità che sia uno di questi soggetti ad informare senza indugio l'autorità giudiziaria (o quella amministrativa avente funzioni di vigilanza), qualora sia a conoscenza di presunte attività o informazioni illecite riguardanti un suo destinatario del servizio della società dell'informazione, si è rivelata statisticamente inesistente.

Non solo, più di recente è stata riscontrata una nuova tendenza nel comportamento specifico dei *cyberlockers*, i quali permettendo all'utente di applicare un codice di criptazione al contenuto da caricare, si rendono, al pari di altri soggetti intermediari in Internet, ufficialmente all'oscuro del contenuto caricato e quindi liberi da ogni forma di responsabilità e controllo.

---

[62] Fonte: Audizione dell'ingegner Paolo Nuti, presidente dell'AIIP (Associazione italiana Internet provider), resoconto stenografico della seduta di giovedì 29 novembre 2012; audizione del dottor Stefano Parisi, presidente di Confindustria Digitale, resoconto stenografico della seduta di giovedì 29 novembre 2012.

[63] Fonte: Audizione di rappresentanti di Yahoo!, resoconto stenografico della seduta mercoledì 21 novembre 2012; audizione di rappresentanti di Google, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 17 ottobre 2012.

D'altro canto, in occasione di alcuni recenti tentativi legislativi di modifica della normativa nazionale sul tema, si è assistito ad una vera e propria "levata di scudi" da parte di soggetti e gruppi di interesse legati al mantenimento dello *status quo*.[64]

Gli intermediari della rete hanno quindi dimostrato di possedere un enorme potere di *lobbying*, che sembra avere - finora - prevalso persino sulle ragioni politiche che spingevano, invece, per un cambiamento di rotta in tal senso, avendo, di fatto, impedito qualsiasi decisione al riguardo.[65]

Tuttavia, pur nel rispetto della terzietà di questi soggetti, salvo il caso di dolo già nell'indicizzazione delle informazioni (Cassazione, III Sezione penale, nr. 49437/2009), si avverte sempre più la necessità di affinare strumenti che siano idonei, in caso di palese violazione dei diritti di proprietà intellettuale per il tramite di sistemi, telematici, a rendere obbligatoria la collaborazione da parte dei soggetti interessati (una collaborazione che la normativa già imponeva ma che nei fatti è sempre risultata carente).[66]

Si tratta, infatti, di una problematica che, essenzialmente, attiene alla tempistica dell'intervento: un videogioco, infatti, realizza la maggior parte del suo fatturato nella settimana del lancio, mentre per un disco (o meglio, un gruppo di *files* musicali) il 25 per cento del fatturato avviene nelle prime due settimane dall'uscita.[67]

Sono stati, inoltre, segnalati alla Commissione alcuni episodi accaduti nel passato per i quali soggetti operanti tramite un sito *web* accessibile all'Italia, mantenevano poi il proprio *server* (*hardware*) all'estero, avanzando, su questa base, la pretesa di sottrarsi alla giurisdizione nazionale. A questo proposito, però, con la sentenza n. 49437/2009, la Cassazione penale ha respinto l'eccezione di difetto di giurisdizione fondata sulla mera localizzazione all'estero dell'*hardware* del sito, confermando come il posizionamento di quest'ultimo altrove non esclude la giurisdizione nazionale, posto che il reato di diffusione in rete dell'opera coperta da diritto d'autore si perfeziona con il principio della "messa a disposizione".[68]Tale principio è ormai accettato anche da diversi *stakeholders* per cui, in caso di contenuti pirata disponibili agli utenti italiani, l'illecito viene considerato come compiuto in Italia.[69]

Infine, fermi restando i diversi gradi di responsabilità da parte dei soggetti di volta in volta coinvolti nella procedura di rimozione di un contenuto, è bene precisare che tale operazione dovrebbe pur sempre avere un carattere selettivo, riguardando soltanto i contenuti o il materiale incriminato e non tutta la pagina o il sito in questione, anche al fine di evitare richieste di danni pretenziose o causate da semplici foto postate da terzi su blog.[70]

Rimane, comunque, l'estrema lentezza del sistema di intervento, che tuttavia, anche a parere dei soggetti interessati, potrebbe essere velocizzato. A tal fine, sono stati pensati diversi sistemi, tra cui continua a rivestire grande interesse la proposta di regolamento formulata da parte dell'Agcom, riguardante sia i siti e i

---

[64] Fonte: Audizione del dottor Riccardo Tozzi, presidente di ANICA (Associazione nazionale industrie cinematografiche audiovisive e multimediali), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 31 ottobre 2012.

[65] Fonte: Audizione del dottor Antonio Apruzzese, direttore del Servizio Polizia postale e delle comunicazioni, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 26 settembre 2012.

[66] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti della Guardia di finanza nel corso dell'audizione svolta mercoledì 21 novembre 2012 ed acquisita agli atti – *doc.* 173/1 e *doc.* 173/2.

[67] Fonte: Audizione della dottoressa Thalita Malagò, segretario generale di AESVI (Associazione editori sviluppatori videogiochi italiani), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 24 ottobre 2012; audizione del dottor Enzo Mazza, presidente di FIMI (Federazione industria musicale italiana), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 9 novembre 2011.

[68] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti della Guardia di finanza nel corso dell'audizione svolta mercoledì 21 novembre 2012 ed acquisita agli atti – *doc.* 173/1 e *doc.* 173/2.

[69] Fonte: Audizione di rappresentanti di Facebook, resoconto stenografico della seduta di giovedì 6 dicembre 2012.

[70] Fonte: Audizione di rappresentanti di Google, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 17 ottobre 2012.

relativi *servers* posizionati in Italia, sia quelli localizzati all'estero. Tale proposta, tuttavia, non ha mai visto la luce: dalla prerogativa che sarebbe spettata all'Agcom di proporre una regolamentazione del settore, si è giunti, all'esito delle consultazioni pubbliche svolte tra il 2010 e il 2012, al blocco di qualsiasi decisione in tal senso, retrocedendo fino alla richiesta di una normativa autorizzatoria da parte del parlamento.[71]

Si segnala, peraltro, che nella situazione di stallo normativo venutasi a creare, Confindustria Cultura Italia richiedeva al professor Onida di esprimere un parere sulla materia. Tuttavia, se pure le conclusioni del documento richiesto all'illustre studioso indicavano che l'Autorità non necessitava di alcuna norma primaria per potere regolamentare nella materia, la vicenda non è stata interessata da ulteriori sviluppi positivi.[72]

Allo stato, il sistema d'elezione sembra essere dato da una soluzione in grado di mediare tra le diverse istanze, con lo sviluppo di un sistema di notifica e rimozione (*notice and take down*) che potrebbe, se possibile, sostituire o quantomeno anteporsi alle decisioni dell'autorità giudiziaria (che oltre a richiedere tempi più lunghi, sono anche difficilmente attuabili in caso di macchine localizzate all'estero).[73]

In particolare, se i siti e i *servers* sono in Italia devono considerarsi applicabili le procedure di *notice and take down* nei confronti del sito. D'altro canto, per eliminare dalla rete il materiale "ospitato" su quel determinato *server* (salvo il fatto che, nel frattempo, tale materiale non sia stato diffuso in rete su altri *servers*, come quasi sempre accade), potrebbe addirittura non essere più necessario l'eventuale sequestro "fisico" del *server* su disposizione dell'autorità giudiziaria. È già accaduto che le forze dell'ordine potessero "scaricare" materialmente il contenuto di un sito, addirittura con la collaborazione del soggetto coinvolto, laddove la macchina era localizzata sul territorio nazionale.[74]

Se, invece, i siti e/o i *servers* si trovano all'estero, come quasi sempre accade, l'autorità amministrativa potrà senza meno emettere una richiesta di *notice and take down*, mentre quella giudiziaria un'ordinanza cautelare che oltre al sequestro di un sito *web* illegale disponga, da parte degli ISP interessati (anche se estranei al reato), l'inibizione agli utenti dell'accesso al sito.[75]

Tuttavia, salvo i casi di siti *forum* e *social network* di tipo transnanzionale, che vantano già al loro interno un sistema di *notice and take down* (per esempio, Facebook), l'azione di *enforcement* nei confronti di macchinari localizzati in Paesi lontani si rivela sempre estremamente difficoltosa.

Inoltre, più spesso, i proprietari dei siti e *servers* in questione sono piccole società locali, difficilmente identificabili, fisicamente posizionate, a volte, addirittura all'interno di scantinati o seminterrati. In realtà, anche alla luce delle indicazioni pervenute alla Commissione nel corso delle numerose audizioni svolte, sarebbe auspicabile un vero e proprio blocco del sito *internet* da parte degli utenti interessati, soprattutto nel caso in cui il reato richieda un intervento urgente onde evitare che si abbiano ulteriori conseguenze. Tale blocco dovrebbe riguardare sia il *cyberlocker* che contiene il *file*, sia la specifica pagina del sito Internet "biblioteca" (*forum* o altro) con cui si rimanda al sito *cyberlocker*. Evidentemente, per raggiungere un tale

---

[71] Fonte: Audizione del dottor Federico Bagnoli Rossi, segretario generale di FAPAV (Federazione anti-pirateria audiovisiva, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 7 novembre 2012; documentazione consegnata alla Commissione dal presidente dell'Agcom, Angelo Marcello Cardani, nel corso dell'audizione svolta mercoledì 12 dicembre ed acquisita agli atti – *doc.* 178/1.

[72] Fonte: Audizione della dottoressa Thalita Malagò, segretario generale di AESVI (Associazione editori sviluppatori videogiochi italiani), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 24 ottobre 2012; audizione di rappresentanti della SIAE (Società italiana degli autori ed editori), resoconto stenografico della seduta di martedì 2 ottobre 2012.

[73] Cfr. Articolo 21, comma 2 della Direttiva sul commercio elettronico.

[74] Fonte: Audizione del Colonnello Alberto Reda, comandante del nucleo speciale frodi telematiche della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 21 novembre 2012.

[75] Fonte: Audizione del dottor Enzo Mazza, presidente di FIMI (Federazione industria musicale italiana), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 9 novembre 2011.

scopo diventa fondamentale il rapporto di collaborazione con quelle realtà in grado, tecnicamente e giuridicamente, di instaurare un dialogo positivo sul tema.[76]

L'intervento amministrativo di *notice and take down* potrebbe, quindi, efficacemente rivolgersi all'Internet *service provider*, l'unico soggetto che, di fatto, può impedire agli utenti di arrivare ad un determinato *server*, o meglio ad uno specifico contenuto ospitato su quel *server* (anche fosse una sola immagine in un sito o un solo *file*). Si tratta, così come riferito in sede di audizione dal direttore del Servizio Polizia postale e delle comunicazioni, di un sistema già ampiamente collaudato in caso di *files* pedopornografici posizionati in memorie localizzate in Paesi terzi.

D'altro canto, gli ISP appaiono d'accordo nell'ottemperare ad un tal genere di ordine, visto che l'intasamento della banda dovuta ai flussi di traffico causati dalla presenza di *files* pirata si rivela come un aspetto meno redditizio rispetto ad altri generi di scambio dati.[77]

Tuttavia, secondo quanto emerso anche in sede di audizione, proprio gli ISP hanno manifestato l'esigenza di essere in qualche modo "sollevati" da eventuali responsabilità che potrebbero derivare a seguito di un ordine di chiusura o blocco proveniente dall'autorità amministrativa, soprattutto al fine di evitare responsabilità patrimoniali nei confronti del titolare o proprietario del sito che dovesse fare ricorso contro la decisione dell'autorità stessa.[78]

In realtà, anche a seguito di interventi repentini, non sembra possibile impedire il proliferare di un determinato *file* all'estero, cioè su altri *cyberlockers*. Oltretutto, è stato rilevato come il materiale stesso oggetto del provvedimento continui ad esistere, essendo il blocco operato dagli ISP aggirabile mediante *softwares* anche molto elementari.[79]

Vi sono migliaia di servizi di *proxy* nel mondo che consentono di aggirare un eventuale blocco del sito operato da un ISP.[80]Oltretutto, il *file*, soprattutto se il blocco dell'ISP è relativo al solo sito che rimanda al *cyberlocker* sorgente, rimane disponibile sullo stesso *cyberlocker* e ben indicato in migliaia di altri siti analoghi a quello chiuso, dove può essere postato il *link*.[81]

A tale proposito, è stato inoltre segnalato alla Commissione come l'unico soggetto veramente in grado di "non indicare" le strade per arrivare al *file* illegale sia il motore di ricerca, il quale può impedire agli utenti la conoscenza del "luogo" dove si trova il *cyberlocker* ultimo. Si ipotizzi il caso in cui il *file* incriminato si trovi già depositato su milioni di *servers* e *cyberlockers* diversi. Ebbene, essendo a quel punto l'inibizione via ISP di tutti gli indirizzi una procedura lunga e laboriosa, potrà essere il motore di ricerca a non restituire, fra i risultati della ricerca per quel *file*, gli indirizzi (solo le pagine, non gli interi siti) attraverso i quali sia

---

[76] Fonte: Audizione della dottoressa Thalita Malagò, segretario generale di AESVI (Associazione editori sviluppatori videogiochi italiani), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 24 ottobre 2012; audizione del dottor Antonio Apruzzese, direttore del Servizio Polizia postale e delle comunicazioni, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 26 settembre 2012.

[77] Fonte: Audizione del dottor Riccardo Tozzi, presidente di ANICA (Associazione nazionale industrie cinematografiche audiovisive e multimediali), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 31 ottobre 2012.

[78] Fonte: Audizione del Dottor Stefano Parisi, Presidente di Confindustria Digitale, resoconto stenografico della seduta di giovedì 29 novembre 2012.

[79] Fonte: Audizione del dottor Federico Bagnoli Rossi, segretario generale di FAPAV (Federazione anti-pirateria audiovisiva, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 7 novembre 2012.

[80] Fonte: Audizione dell'ingegner Paolo Nuti, presidente dell'AIIP (Associazione italiana Internet provider), resoconto stenografico della seduta di giovedì 29 novembre 2012.

[81] Fonte: Audizione del dottor Enzo Mazza, presidente di FIMI (Federazione industria musicale italiana), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 9 novembre 2011.

possibile arrivarvi. Del resto, il riconoscimento del *link sorgente* di un sito in altri *links* è alla base del funzionamento della procedura di ricerca ed indicizzazione dei motori.[82]

La procedura di *notice and take down*, quindi, può essere rivolta anche al motore di ricerca che, in quanto prestatore di servizi della società dell'informazione, continua a rimanere certamente esente dalla responsabilità di monitoraggio e controllo, dovendosi solo adeguare ad una richiesta esterna. Tutto questo, chiaramente, può realizzarsi fatta salva la possibilità che qualcuno rinomini il *file* e/o lo modifichi leggermente, ponendolo nuovamente in rete; a quel punto, tutta la procedura dovrebbe essere iniziata nuovamente.

Per concludere, se il controllo della rete, quindi, viene effettuato dagli aventi diritto (ad esempio, le case discografiche) nei propri interessi, l'intervento degli altri soggetti intermediari appare attivabile solamente per il tramite di un ordine da parte di un'autorità esterna competente. Tuttavia, posto che nella pratica nessun soggetto denuncia, se non nei casi imposti dalla normativa, alle autorità eventuali illeciti compiuti attraverso i propri sistemi, alcuni motori di ricerca escludendo qualsiasi previsione di rimborso di fronte a casi di truffe *online*, sia l'autorità, sia la tempistica di attuazione del contraddittorio e della decisione dovrebbero essere notevolmente accelerati.[83]

Le procedure amministrative descritte non sostituirebbero l'ordine del magistrato di "blocco" del sito attraverso l'Internet *service provider*, né il radicale dispositivo di sequestro del *server*, ovunque esso si trovi. Il sistema di cooperazione delineato, però, salvo il fatto di volere immaginare metodologie di "hacking a distanza", richiede un sistema di cooperazione internazionale con le autorità competenti nello Stato in cui si verifica l'illecito.[84]

[82] Fonte: Audizione di rappresentanti di Yahoo!, resoconto stenografico della seduta mercoledì 21 novembre 2012.
[83] Fonte: Audizione di rappresentanti di Yahoo!, resoconto stenografico della seduta mercoledì 21 novembre 2012.
[84] Fonte:Audizione del dottor Antonio Apruzzese, direttore del Servizio Polizia postale e delle comunicazioni, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 26 settembre 2012.

Il controllo sulle filiere economiche

Il problema principale della pirateria in rete consiste nella diversione dei profitti, che dagli aventi diritto "evaporano" in migliaia di derivate costituite dai guadagni indirettamente ottenuti da moltissimi soggetti intermediari. A trarre un cospicuo vantaggio economico dal contrasto che antepone produttori a consumatori sono proprio i soggetti terzi, gli intermediari. Esistono *websites* chiaramente dedicati alla pirateria ed altri che la tollerano, ricevendo, per questo, forti compensi. Il movimento d'opinione che a livello globale rigetta l'idea che per la fruizione della cultura e dell'informazione in rete si debba pagare un prezzo, ha dimostrato tutto il suo peso politico in occasione della proposta di accordo ACTA, che è stata respinta dal Parlamento dell'Unione europea.[85]

Il fatto è che la rete di coloro che sfruttano i *files* , audio o video, contenenti materiale protetto da diritto d'autore si rivela estremamente capillare e potente, posto che essa contribuisce, ormai in via quasi esclusiva, al funzionamento stesso della rete. L'utilizzazione dei *files* pirata avviene, quindi, per attrarre una platea sempre più vasta, che aumenta il traffico dati per i *servers* e il numero dei visitatori per i siti Internet.

Così stando le cose, posto che la voce più consistente di guadagno per tutti gli intermediari di Internet è rappresentata dagli introiti pubblicitari, un sistema di deterrenza estremamente efficace verso chi lucra indirettamente sul materiale pirata, anche se postato da altri, potrebbe partire proprio dal *server* o dal sito originario, prevedendo una misura economica, fino ad estendersi a tutti quei soggetti che acquisiscono, illecitamente, un vantaggio. Essendo la rete basata su precisi sistemi di calcolo matematico, non sarebbe troppo difficile calcolare, rispetto alla quantità di visitatori totali o al numero di *bytes* scambiati, quanti di essi derivano da prodotti pirata. In base a questo calcolo, si potrebbe, quindi, sottrarre una cifra adeguata dai guadagni dei soggetti che risultano coinvolti.

A ciò potrebbe inoltre aggiungersi un'attenta verifica fiscale dei grandi intermediari, i quali, più spesso, pur operando sul territorio nazionale, dal punto di vista fiscale risultano posizionati in Paesi dove la relativa pressione è bassissima. In tal senso, potrebbe risultare utile un'azione volta ad intercettare i flussi finanziari sospetti, verificando la posizione fiscale dei soggetti investigati al fine di pervenire all'eventuale tassazione dei proventi illecitamente percepiti.[86]

A tale scopo, sarebbe innanzitutto necessario coinvolgere, chiedendone la collaborazione, tutti quei soggetti che si occupano di pagamenti tramite carte di credito, nonché del sistema bancario internazionale. Tale approccio, meglio conosciuto come *follow the money*, tende a concentrare l'attenzione sul flusso di denaro, dal momento che quando si apre un sito, occorre pagare per lo spazio disponibile sul relativo *server*.[87]

La possibilità di addivenire ad un sistema di accordi tra società che gestiscono le carte di credito e operatori che fanno pubblicità *online*, appare allo stato, anche secondo alcuni dei diretti interessati, come la

[85] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione dal presidente dell'Agcom, Angelo Marcello Cardani, nel corso dell'audizione svolta mercoledì 12 dicembre ed acquisita agli atti – *doc.* 178/1.

[86] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti della Guardia di finanza nel corso dell'audizione svolta mercoledì 21 novembre 2012 ed acquisita agli atti – *doc.* 173/1 e *doc.* 173/2.

[87] Fonte: Audizione dell'ingegner Paolo Nuti, presidente dell'AIIP (Associazione italiana Internet provider), resoconto stenografico della seduta di giovedì 29 novembre 2012.

misura più concretamente realizzabile al fine di controllare e contrastare la pirateria in rete, verificando dove i proventi da essa derivanti vengono reinvestiti.[88]

In tal senso, l'apertura di un dialogo con agli stessi investitori pubblicitari al fine di rafforzare la collaborazione reciproca potrebbe costituire un sistema altrettanto valido per contrastare il dilagare del fenomeno. Infatti, qualsiasi *brand*, nel campo della moda come in altri, che trovasse il proprio *banner* pubblicitario all'interno di un sito contenente indici che rimandano a *files* pirata, non otterrebbe, da ciò, alcun riscontro positivo.[89]

[88] Fonte: Audizione di rappresentanti di Google, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 17 ottobre 2012.
[89] Fonte: Audizione del dottor Enzo Mazza, presidente di FIMI (Federazione industria musicale italiana), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 9 novembre 2011.

ALLEGATO 2

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUI FENOMENI DELLA CONTRAFFAZIONE E DELLA PIRATERIA IN CAMPO COMMERCIALE

RELAZIONE CONCLUSIVA

(Relatore: **On. Giovanni FAVA**)

Approvata dalla Commissione nella seduta del 22 gennaio 2013

Introduzione .....

PARTE PRIMA – IL FENOMENO CONTRAFFAZIONE: QUADRO GENERALE

Capitolo I – Il mercato della contraffazione .....
1) Il commercio illegale dei prodotti contraffatti: la dimensione economica .....
2) Pervasività e diffusione del fenomeno contraffattivo .....
3) La filiera del falso: produzione e logistica della contraffazione .....
3.1) L'ingresso delle merci contraffatte in Europa .....
4) Rimesse degli stranieri e riciclaggio: il sistema *money transfer* .....
5) Fenomenologia sociale della contraffazione .....
6) La contraffazione *on line*: il ruolo di Internet .....
7) La normativa nazionale anticontraffazione: quadro di sintesi .....

Capitolo II – Contraffazione e criminalità organizzata .....
1) Considerazioni preliminari .....
2) L'attività della Direzione investigativa antimafia .....
2.1) Le rotte del contrabbando: il primato cinese .....
3) L'attività della Direzione nazionale antimafia .....
4) La gestione del fenomeno da parte della criminalità organizzata .....
4.1) Il peso della comunità cinese sul territorio .....
5) Considerazioni conclusive .....

PARTE SECONDA - LA CONTRAFFAZIONE NEL SETTORE AGROALIMENTARE

Premessa .....

Capitolo I – Il settore agroalimentare in Italia .....
1) Dimensioni economiche del comparto .....
2) Bilancia commerciale e *made in Italy* .....
3) Il rapporto *import/export*: un esame comparativo dei dati per settore .....
4) Il ruolo delle *partnerships* commerciali: mercati europei ed extra comunitari .....

Capitolo II – La contraffazione nel settore agroalimentare .....
1) Considerazioni preliminari .....
2) Il problema del controllo sulle materie prime .....
3) I prodotti di qualità europea certificata .....
3.1) L'ingresso dei prodotti cinesi nel registro europeo Dop e Igp .....
4) Le verifiche sul campo: i sequestri .....
4.1) Contraffazione e Dop: l'olio extravergine di oliva e la Mozzarella di bufala campana ...
5) Alcune ipotesi di riforma secondo la Direzione nazionale antimafia .....

Capitolo III – La tutela dell'italianità sui mercati internazionali: il fenomeno dell'*italian sounding* .....
1) Origini e dimensioni del fenomeno .....
2) L'impatto economico sulla filiera .....
3) La normativa a tutela dei prodotti italiani all'estero .....
4) Il problema della salubrità degli alimenti: la legge n. 283 del 1962 .....
5) Evoluzione normativa a tutela del *brand* .....

Capitolo IV – I Consorzi di tutela.....
1) Considerazioni preliminari.....
2) Il Consorzio del Prosciutto di Parma.....
3) Il Consorzio del Prosciutto di San Daniele.....
4) Il Consorzio Mozzarella di bufala campana.....
5) Il Consorzio Vino Chianti.....
6) Il Consorzio del Parmigiano Reggiano.....

Capitolo V - Missione di studio a Bruxelles.....
Premessa.....
1) La Direzione generale TAXUD.....
2) L'OLAF.....
3) La Direzione generale affari interni della Commissione europea.....
4) L'Osservatorio europeo per la contraffazione e la pirateria.....
5) Considerazioni conclusive.....

Capitolo VI – Principali soggetti istituzionali impegnati nel contrasto alla contraffazione.....
1) L'Autorità garante della concorrenza e del mercato.....
2) L'Agenzia delle dogane.....
3) La Guardia di finanza.....
4) Il Corpo forestale dello Stato.....
5) L'Arma dei carabinieri: il comando carabinieri politiche agricole e alimentari.....
6) Il Ministero delle politiche agricole e forestali: l'ICQRF.....
6.1) I controlli sull'origine.....
7) La cooperazione a livello internazionale.....
8) Ulteriori contributi e testimonianze.....
9) Conclusioni.....

PARTE TERZA - LA CONTRAFFAZIONE NEL SETTORE DEL TABACCO

Premessa.....

Capitolo I – Analisi del fenomeno.....
1) Il commercio illecito di sigarette: considerazioni preliminari.....
2) Sigarette di contrabbando: le diverse tipologie di illecito.....
1.1) Sigarette di contrabbando genuine.....
1.2) Illeciti bianchi (cheap white brands).....
1.3) Sigarette contraffatte.....

Capitolo II – Il mercato illegale delle sigarette: struttura, dimensioni e dinamiche sociali.....
1) Il fattore tassazione: la risposta del mercato all'aumento dei prezzi.....
2) Quantificazione del fenomeno: le risultanze derivanti dalle operazioni di sequestro.....
3) Contraffazione e contrabbando di sigarette: l'impatto sul sistema economico.....
4) L'analisi dei dati: contraffazione, contrabbando e produzioni *cheap white*.....
4.1) Contrabbando e produzioni contraffate.....
4.2) Contrabbando e produzione cheap white.....

Capitolo III - Le infiltrazioni criminali all'interno della filiera produttiva legale.....
1) Considerazioni preliminari.....

2) Le criticità riscontrate nell'ambito della filiera.....
3) Logistica e distribuzione nel mercato illegale delle sigarette.....
4) Criminalità organizzata ed industria del tabacco .....

Capitolo IV – Geografia della contraffazione: rotte commerciali e mercati di destinazione...
1) Considerazioni preliminari.....
2) Produzioni contraffatte: l'origine della filiera illegale.....
3) Aree di stoccaggio dei carichi e zone franche.....
3.1) Gli Emirati Arabi Uniti. .....
3.2) Grecia e Turchia .....
3.3) Paesi dell'Est Europa.....
3.4) Gli scali aerei .....
4) Transito e distribuzione delle sigarette di contrabbando in Italia .....

Capitolo V – L'attività di contrasto.....
1) La cooperazione preventiva: OLAF, multinazionali del tabacco e AAMS .....
2) L'azione repressiva: l'attività della Guardia di finanza e dell'Agenzia delle dogane.....
2.1) L'attività di intelligence .....
3) Il commercio illegale di sigarette attraverso Internet.....
4) Conclusioni.....

PARTE QUARTA - LA CONTRAFFAZIONE NEI SETTORI DEL TESSILE E DELLA MODA

Premessa .....

CAPITOLO I - I settori del tessile e della moda in Italia.....
1) Introduzione.....
2) Dimensioni economiche ed occupazionali .....
3) *Performance* commerciale dell'Italia: analisi settoriale.....

CAPITOLO II – La contraffazione nei settori del tessile e della moda .....
1) Considerazioni preliminari.....
2) Impatto della contraffazione sul sistema produttivo ed economico nazionale.....
3) L'attività di contrasto: il ruolo delle dogane all'interno dell'Unione europea.....
4) I numeri del falso in Italia: la banca dati IPERICO .....
5) Le infiltrazioni criminali all'interno della filiera produttiva legale .....

CAPITOLO III – Incidenza del falso nei principali comparti merceologici dell'economia nazionale.....
1) Considerazioni preliminari.....
2) Abbigliamento e accessori.....
3) Pelletteria.....
4) Calze e intimo.....
5) Calzaturiero .....
6) Orologeria.....
7) Occhialeria.....
8) Gioielli e oreficeria.....
9) La contraffazione *on line*: il ruolo del *web*.....

CAPITOLO IV – Il contrasto della contraffazione nei settori del tessile e della moda .....
1) Il quadro normativo .....
2) Il ruolo del Consiglio nazionale anticontraffazione. .....
3) L'attività della Direzione generale per la lotta alla contraffazione-UIBM .....
4) Le iniziative promosse da Unioncamere .....
5) Il ruolo svolto dall'Associazione Nazionale Comuni Italiani-ANCI .....
6) Il livello europeo .....
7) Soluzioni tecnologiche a servizio dell'anticontraffazione .....

CAPITOLO V – Missioni .....
Premessa .....

TOSCANA (7-8 febbraio 2012) .....
1) La crisi del sistema produttivo toscano .....
2) Geografia delle aree di produzione: lo sviluppo dei distretti "a rete" .....
3) Il primato della comunità cinese .....
4) Logistica e distribuzione dei prodotti contraffatti .....
5) Flussi finanziari e riciclaggio: alcune criticità del sistema *money transfer* .....
6) Peculiarità e problematiche dell'area produttiva pratese .....
7) Il sistema dei controlli .....
8) Principali operazioni di polizia giudiziaria svolte in territorio toscano .....
9) L'esperienza dei "Patti per la sicurezza" .....

CAMPANIA (27-28 marzo 2012) .....
1) Il sistema economico del territorio napoletano .....
2) Mercato del falso e criminalità organizzata .....
3) Il controllo cinese sui porti .....
4) La filiera del falso .....
5) Principali operazioni di polizia giudiziaria svolte in territorio campano .....
6) Vigilanza, prevenzione e contrasto: i sistemi integrati di controllo .....
7) Conclusioni .....

PARTE QUINTA - LA PIRATERIA DIGITALE IN RETE

1) Evoluzione della pirateria .....
2) Smaterializzazione e diffusione in rete: i produttori di contenuti .....
3) La pirateria in rete e il ruolo dei "professionisti" del *web* .....
4) Le piattaforme per lo scambio dei contenuti .....
5) Il ruolo dei motori di ricerca e degli Internet service providers .....
Conclusioni .....

Introduzione

Nella seduta del 13 luglio 2010 la Camera dei deputati ha approvato il testo unificato (Doc. XXII, n. 12-16-A) delle proposte di inchiesta parlamentare sui fenomeni della contraffazione e della pirateria in campo commerciale d'iniziativa dei deputati Reguzzoni ed altri, e Lulli ed altri, adottato dalla X Commissione (Attività produttive), istitutivo della Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione e della pirateria in campo commerciale. Come è stato evidenziato nel dibattito che ha preceduto l'approvazione del testo istitutivo della Commissione, le proposte di inchiesta hanno risposto all'esigenza di costruire un quadro conoscitivo approfondito e univoco sul fenomeno della contraffazione, poiché per contrastare tale fenomeno risulta fondamentale, anzitutto, conoscerne struttura e dinamiche.

In tal senso, appare innanzitutto utile richiamare quanto specificato dall'articolo 1, comma 2, lettere *a)* e *b)*, della deliberazione istitutiva della Commissione, secondo cui, per «merci contraffatte», si intendono le merci che recano illecitamente un marchio identico ad un marchio registrato, mentre per «merci usurpative» si indicano quelle merci che costituiscono riproduzioni illecite di prodotti tutelati da diritti di proprietà intellettuale.

La Commissione, quindi, ha svolto la sua attività di indagine approfondendo diversi aspetti che caratterizzano il fenomeno contraffattivo. Per questa ragione, l'analisi effettuata ha riguardato un disamina delle politiche nazionali, europee ed internazionali anticontraffazione, la verifica delle azioni di contrasto intraprese, in particolare nel nostro Paese, lo studio degli effetti causati dal fenomeno.

In particolare, l'articolo 1, comma 3, della deliberazione istitutiva specifica che 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 prevenzione e di individuare poteri di controllo e di repressione più efficaci.

Ancora, secondo la lettera del suddetto articolo, la Commissione persegue l'obiettivo di raccogliere dati aggiornati e dettagliati sul fenomeno della contraffazione, anche mediante lo studio di prassi già sperimentate a livello internazionale e della legislazione applicata nei singoli Paesi membri dell'Unione, allo scopo di creare una base di conoscenze utile per l'ammodernamento della legislazione in materia, nonché il rafforzamento delle istituzioni impegnate nell'azione di contrasto al fenomeno, nel tentativo di arginarne il dilagare e contrastarne gli effetti, corrispondendo, in tal modo, anche alle richieste che su questo versante arrivano all'Italia da parte dell'Unione europea.

Infine, secondo l'articolo 1, comma 4, della deliberazione istitutiva in oggetto, la Commissione, in particolare, raccoglie dati sulle diverse realtà territoriali e dei distretti industriali italiani allo scopo di accertare la dimensione del fenomeno, specialmente per quanto riguarda le merci contraffatte e usurpative vendute sul territorio nazionale, suddivise per settori produttivi; le merci contraffatte e usurpative che transitano sul territorio nazionale per essere commercializzate in altri Paesi; la produzione illegittima di merci contraffatte e usurpative, secondo le varie fattispecie possibili; la diffusione delle merci contraffatte e usurpative attraverso il commercio elettronico; le eventuali inefficienze e sottovalutazioni da parte delle istituzioni, della società civile, nonché le eventuali responsabilità degli enti preposti a contrastare il fenomeno; l'impegno nel sensibilizzare i consumatori sulla gravità del fenomeno in questione; le eventuali connessioni dello stesso con la criminalità organizzata; le eventuali omissioni nell'esercizio dei poteri di prevenzione, di controllo

e sanzionatori previsti dall'ordinamento; 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.

La Commissione, quindi, ha proceduto allo studio e alla verifica dei costi e delle conseguenze che i fenomeni della contraffazione e della pirateria in campo commerciale hanno avuto e continuano a comportare per il nostro Paese, non solo in termini economici, occupazionali e sociali (avendo a tal fine ascoltato il punto di vista delle imprese, dei rappresentanti di commercio e di categoria), ma anche in termini di pericoli e danni per la salute dei cittadini (avendo ascoltando, tra gli altri, anche associazioni di consumatori e privati).

Più specificamente, con riferimento ai lavori svolti, nell'ambito dei compiti previsti dalla deliberazione istitutiva, la Commissione ha tenuto 69 sedute in sede plenaria, effettuando 59 audizioni, per un totale di circa 70 ore di lavoro (comprese le riunioni dell'Ufficio di presidenza, che sono state 28). La Commissione ha altresì svolto due missioni in Italia (Toscana e Campania), 4 missioni di studio all'estero (Bruxelles, Washington, Londra e Parigi) e due visite istituzionali a Roma (comando generale della Guardia di finanza e sede centrale dell'Agenzia delle dogane).

Alla conclusione dei suoi lavori, la Commissione ha approvato quattro documenti: la relazione sulla contraffazione nel settore agroalimentare (Doc. XXII-*bis* N. 2), approvata nella seduta del 6 dicembre 2011, le cui conclusioni sono confluite in una risoluzione (6-00098), adottata dall'Assemblea della Camera dei deputati nella seduta di mercoledì 11 gennaio 2012, n. 568; la relazione sulla contraffazione nel settore del tabacco (Doc. XXII-*bis* N. 6), approvata nella seduta del 12 settembre 2012; la relazione sulla contraffazione nei settori del tessile e della moda (Doc. XXII-*bis* N. 7), approvata nella seduta del 12 dicembre 2012; la relazione sulla pirateria digitale in rete, approvata nella seduta del 22 gennaio 2013 (Doc. XXII-*bis* N. 8).

Inoltre, in occasione della presentazione della sua prima relazione sulla contraffazione nel settore agroalimentare, il 19 gennaio 2012, a Roma, presso la sede della Coldiretti, è stato organizzato uno specifico convegno sul tema, i cui contenuti sono divenuti oggetto di pubblicazione, a cura della Camera dei deputati, nell'ambito della collana "Convegni e conferenze".

Con riferimento all'attività di indagine svolta, la Commissione ha condotto quattro approfondimenti specifici in settori che sono apparsi, da un lato, particolarmente importanti sotto il profilo della loro rilevanza economica all'interno del nostro Sistema Paese e, dall'altro, estremamente sensibili dal punto di vista dell'esposizione al fenomeno e della sua relativa penetrazione. La Commissione ha quindi preso in esame, dapprima, natura, effetti e dinamiche del fenomeno contraffattivo all'interno del comparto agroalimentare; successivamente, l'attività di indagine è proseguita investendo il settore del tessile, riservando una particolare attenzione all'esame ad alcune delle nuove tecnologie anticontraffazione esistenti oggi sul mercato; a seguire, la Commissione ha studiato la contraffazione nel settore del tabacco, con particolare riguardo al contrabbando e alla contraffazione delle sigarette; infine, è stata realizzata un'ulteriore specifica indagine in materia di pirateria digitale in rete.

La presente relazione, quindi, costituisce il frutto di un ampio lavoro di indagine, di lettura dei documenti, di analisi e selezione di fonti variegate che la Commissione ha di volta in volta acquisito. Si tratta di un lavoro di schematizzazione e di sintesi che la Commissione ha eseguito in base alla logica della deliberazione istitutiva e che va oltre la mera presentazione di un resoconto compilativo dell'attività svolta, mirando, piuttosto, ad individuare i punti critici degli argomenti trattati al fine di proporre soluzioni operative, normative e/o amministrative rispetto alle specifiche criticità riscontrate, sia in generale, sia negli specifici settori oggetto dell'approfondimento di volta in volta condotto.

PARTE PRIMA – IL FENOMENO CONTRAFFAZIONE: QUADRO GENERALE

Capitolo I – Il mercato della contraffazione

1) Il commercio illegale dei prodotti contraffatti: la dimensione economica

Secondo le stime di Sos Impresa - Confesercenti, contenute all'interno del XII Rapporto 2010, dal titolo "Le mani della criminalità sulle imprese", il valore della contraffazione per il mercato italiano si attesterebbe intorno a una cifra pari a 6,5 miliardi di euro. Secondo Confindustria, il valore complessivo dei prodotti contraffatti in Italia ammonterebbe a 7 miliardi di euro, mentre, a livello mondiale, l'OCSE stima che il commercio costituito da tali merci riguardi l'8 per cento del totale.[1]

Secondo una ricerca pubblicata dal Censis ad aprile 2009, il commercio del falso nel nostro Paese, con il solo riferimento al mercato interno (dunque, senza considerare la quota di merci contraffatte che dall'Italia finiscono sui mercati esteri), ha prodotto, nel 2008, un fatturato di 7 miliardi 109 milioni di euro, con una perdita per il bilancio dello Stato in termini di mancate entrate fiscali di circa 5 miliardi 281 milioni di euro, una quota pari al 2,5 per cento del totale del gettito dello Stato.[2]

Ancora, secondo la citata ricerca del Censis, la totale sconfitta del fenomeno garantirebbe in Italia quasi 130 mila nuovi posti di lavoro. A livello sociale, infatti, i danni che le imprese subiscono a causa della contraffazione e della pirateria si riflettono anche sul numero dei posti di lavoro da esse offerti: 250.000 è la stima dei posti di lavoro persi negli ultimi 10 anni a livello mondiale, di cui 100.000 circa nella sola Unione europea. Una ricerca dell'OCSE condotta qualche anno fa ha stimato in 250 miliardi di dollari il controvalore del commercio internazionale dei soli prodotti contraffatti o piratati, mentre, secondo i dati in possesso della Banca mondiale, il volume d'affari della contraffazione si aggirerebbe intorno ai 350 miliardi di euro, pari al prodotto interno lordo di 150 dei paesi meno ricchi.[3]

La *World Customs Organization*, nel suo rapporto *"Customs and Ipr 2009"* ha evidenziato come, su un totale di oltre 290 milioni di prodotti contraffatti sequestrati dalle dogane mondiali nel 2009, il 34 per cento dei sequestri sia avvenuto nell'area asiatica e pacifica, il 30 per cento in Europa, il 18 per cento in Medio Oriente, il 14 per cento in America e solo per lo 0,7 per cento in Africa. Con riferimento specifico al nostro continente, le confische di beni contraffatti avvenute all'interno dell'Unione europea nell'anno 2000 ammontavano a quasi 68 milioni di beni, ma già nel 2001 erano passate a circa 95 milioni. A fronte di un dato quasi costante per il 2002 e il 2003, rispettivamente di circa 85 milioni di beni e di circa 92 milioni, il 2004 e il 2006 hanno registrato un deciso incremento nel numero di tali sequestri: più di 103 milioni di oggetti sequestrati nel 2004 e più di 128 milioni nel 2006, dopo che il 2005 aveva fatto registrare una certa flessione, con un dato vicino ai 76 milioni di oggetti.

2) Pervasività e diffusione del fenomeno contraffattivo

[1] Fonte: Audizione del presidente della Commissione per la tutela dei marchi e la lotta alla contraffazione di Confindustria, dottor Carlo Guglielmi, resoconto della seduta di mercoledì 16 marzo 2011.

[2] Fonte: Audizione del procuratore nazionale antimafia *pro tempore*, dottor Pietro Grasso, resoconto della seduta di mercoledì 13 luglio 2011.

[3] Cfr. *The economic impact of counterfeiting and piracy* - Ocse, 2008; *World Development Report - 2008,* World Bank.

Sulla base dell'analisi di contesto sviluppata da Confcommercio - Imprese per l'Italia, viene messo in luce come il fenomeno della contraffazione in passato riguardasse soprattutto generi di lusso, tali da garantire ai produttori e ai venditori di falsi la realizzazione di ingenti profitti commercializzando quantitativi esigui di merci a prezzi elevati.[4] La riproduzione di tali prodotti richiedeva notevoli abilità tecniche ed artigianali che consentivano di trasformare materiali scadenti in costosi manufatti capaci di ingannare anche i consumatori meno sprovveduti.

A partire dagli anni ottanta, in conseguenza del mutamento delle logiche e degli assetti finanziari e produttivi di tutti i paesi, anche l'area della produzione e del commercio dei "falsi manifatturieri" ad alto valore aggiunto ha subito profonde modificazioni, orientandosi sulla realizzazione e sulla vendita in massa di beni di largo consumo, i quali più facilmente riescono ad eludere gli ordinari controlli, normalmente effettuati a campione, sfruttando i flussi commerciali legali, risultando, quindi, estremamente difficile la loro intercettazione. A ciò si aggiunge il danno rilevante che subiscono i marchi di fascia intermedia della stessa tipologia merceologica, cioè quelli per i quali i rispettivi prodotti autentici e legalmente fabbricati si situano nella fascia di prezzo che è definita secondo la disponibilità del consumatore, ma la cui quota di domanda viene "intercettata" dai beni contraffatti.

Attualmente, viene rilevata la presenza di prodotti contraffatti in quasi tutti i settori di mercato, con la percentuale più elevata nel settore calzaturiero e della pelletteria. La notorietà raggiunta da alcune case di moda (italiane ed estere) nel panorama mondiale, al pari dell'enorme mercato che si è sviluppato attorno ai rispettivi prodotti, attraggono l'interesse dei contraffattori, i quali intravedono la possibilità di realizzare elevati profitti a fronte di rischi molto bassi.

La ragione di tali attenzioni deve essere ricercata nella continua crescita della domanda di tali prodotti, che spesso rappresentano un vero e proprio *status symbol*, ma anche nella possibilità di riprodurre fedelmente i marchi che li contraddistinguono con l'ausilio di *software* e macchinari sempre meno costosi, nonché nella possibilità di reperire manodopera e materie prime a bassi costi.

Merita particolare attenzione, poi, il ruolo giocato dal *web* nell'ambito della cosiddetta internazionalizzazione della contraffazione, con riferimento a tutti i segmenti della filiera produttiva e distributiva. Le opportunità offerte dalla rete, infatti, permettono una progressione particolarmente rilevante del fenomeno contraffattivo, anche grazie al ruolo degli operatori di rete (*providers* di diversi livelli, gestori di piattaforme e via dicendo) i quali, spesso, omettono di effettuare i dovuti controlli, in alcuni casi, rendendosi addirittura complici dei traffici illegali perpetrati.

Tuttavia, tra i fattori che hanno contribuito all'espansione vertiginosa della contraffazione in generale si rileva il rapporto tra elevati profitti e bassi rischi legati allo smercio di questi prodotti. In particolare, a titolo puramente esemplificativo, è stato sottolineato come, per esempio nel caso di *dvd* falsi, i profitti realizzati dal loro smercio siano più elevati rispetto a quelli derivanti dallo spaccio di quantità equivalenti, in peso, di droghe leggere, tutto ciò a fronte di sanzioni molto meno severe rispetto a quelle previste nel caso di traffico di stupefacenti.

L'esistenza di capacità di produzioni industriali sempre più sofisticate in taluni Paesi, ad esempio in Cina, ha fornito all'industria della contraffazione opportunità enormi. Il sequestro di componenti di *computers*, bobine di inchiostro per stampanti, telefoni mobili e parti di automobili dimostra che la capacità di copiare qualunque prodotto è in aumento. Anche quando si sono adoperati, ad esempio introducendo nuove leggi, per arrestare la produzione di queste merci, i Paesi produttori si sono trovati in difficoltà nel controllare le industrie, proprio in virtù della loro capacità di passare da una produzione all'altra.

Pertanto, anche alla luce di quanto illustrato, i principali fattori che, combinandosi tra loro, hanno determinato il dilagare di un vero e proprio mercato del falso possono essere così sintetizzati: la condizione di difficoltà di molte piccole imprese; la crescita di manodopera disponibile a fornire

[4] Fonte: CONFCOMMERCIO, *Position Paper* sulla contraffazione - aprile 2009, documento acquisito agli atti - *doc.* 54/4.

prestazioni lavorative in modo clandestino, occasionale e a basso prezzo; le semplificazioni di molti processi produttivi posti in atto dalla quasi totalità delle imprese di medie e grandi dimensioni, al fine di ridurre costi, personale e tempi di produzione; la delocalizzazione di alcune fasi intermedie di produzione; la crescente domanda di prodotti di marca che rappresentano un vero e proprio *status symbol*; la crescente disponibilità sul mercato di strumenti e di attrezzature tecniche capaci di rendere agevole la duplicazione di prodotti già esistenti ed affermati; un conveniente rapporto costi benefici; infine, l'interesse crescente da parte della criminalità organizzata.

3) La filiera del falso: produzione e logistica della contraffazione

La delocalizzazione di alcune o intere fasi del processo produttivo ha portato ad un conseguente allungamento della filiera produttiva oltre i confini nazionali, posto che segmenti sempre più consistenti di lavorazione vengono realizzati in luoghi esterni all'azienda madre, in alcuni casi a migliaia di chilometri di distanza da essa. Pertanto, lo stesso *know how* originario relativo alla produzione di un determinato bene, oggi è condiviso da un numero sempre maggiore di individui i quali sono in grado di realizzare merci del tutto identiche a quelle originali.

La produzione di un bene contraffatto può avvenire secondo diverse modalità: può realizzarsi all'interno degli stessi laboratori che producono per le imprese legali, sottoforma di sovrapproduzione degli ordinativi, oppure anche altrove, da parte degli stessi operai i quali hanno lavorato in passato o ancora lavorano come *façonniers* presso i laboratori che producono per l'impresa madre; infine, può avvenire ad opera di individui che, semplicemente, entrano in possesso di un bene e cercano di riprodurlo.

Più spesso, le materie prime, secondo la diversa provenienza, vengono assemblate in laboratori lontani dal paese da cui provengono per poi essere commercializzate altrove. Dalle indagini e dai sequestri effettuati emerge che il Paese da cui, in assoluto, proviene la gran parte delle merce falsa è la Cina, poiché in tale regione del mondo si combinano una serie di elementi favorevoli.

Una volta pronta, la merce inizia un percorso tortuoso, secondo modalità di trasporto diverse, più spesso via mare, attraverso Stati dove i controlli risultano minori, spesso cambiando i documenti di trasporto e l'imballo, fino ad arrivare nel Paese di destinazione per la distribuzione finale e la vendita. Le merci contraffatte vengono quindi inserite nel circuito distributivo legale, in alcuni casi con il consenso del commerciante, in altri senza che questi sia a conoscenza del dolo. In questo caso si parla di mercato "primario" della contraffazione.

In alternativa, i prodotti contraffatti possono essere offerti al consumatore consapevole attraverso canali paralleli a quelli ufficiali. In questo caso si parla di mercato "secondario", un mercato nel quale l'acquirente, decide consapevolmente di acquistare merce contraffatta ad un prezzo inferiore. Le dimensioni del mercato secondario dipendono in larga parte dalla differenza di prezzo del bene contraffatto rispetto a quello genuino, nonché dal tipo di prodotto.

Per esempio, la domanda di beni contraffatti che devono rispettare determinati *standards* di qualità per non costituire un pericolo per la salute o la sicurezza del consumatore (come nel caso di prodotti farmaceutici, cibo o giocattoli) è decisamente bassa, a differenza di quanto accade per la domanda di *cd*, *dvd*, capi di abbigliamento o accessori, che invece appaiono al consumatore del tutto simili a quelli originali, anche in termini di sicurezza.

Le merci contraffatte vengono distribuite principalmente attraverso tre canali di vendita: i negozi al dettaglio, i mercati o le fiere campionarie, *Internet*. I negozi al dettaglio costituiscono il canale di vendita più difficile da penetrare, in quanto l'offerta di articoli contraffatti presuppone una truffa da parte del commerciante o la complicità di quest'ultimo nel vendere falsi a prezzo maggiorato o a costi ridotti, con un alto rischio di incorrere in azioni legali e di vedere ridotta la propria clientela. In questi casi, i commercianti mescolano le merci contraffatte con quelle originali e puntano sul basso costo dei prodotti falsificati per attrarre la clientela. In questo modo, aumentano

le vendite anche di altri generi, come vestiti, giocattoli, prodotti farmaceutici, bevande, tabacco, gioielli e profumi.

Più comunemente, la circolazione di beni falsificati avviene in strada, nei mercati e nelle fiere campionarie (più in particolare, *cd*, *dvd*, accessori personali sono venduti in strada, mentre i prodotti più sofisticati, come ad esempio le componenti elettronici e simili, vengono proposti nelle fiere).

Infine, la rete *Internet* è diventata, negli ultimi anni, un fondamentale veicolo di commercio, lecito e non. Si registra, infatti, un vertiginoso aumento del volume di vendita e della varietà di merci scambiate attraverso il *web*. Secondo le stime dell'Osservatorio del Politecnico di Milano sul commercio elettronico, contenute nell'indagine condotta dal Censis nel 2009, il fatturato dell'*e-commerce* in Italia crescerebbe, ogni anno, del 50 per cento (*E-bay*, ad esempio, cresce annualmente di oltre il cento per cento, contando, solo in Italia, su circa 3.000.000 di utenti mensili, per oltre 100 milioni di pagine viste al mese e 20.000 negozi *on line*). Produttori e distributori di merce contraffatta utilizzano questo canale di vendita sia per ingannare i consumatori inconsapevoli, sia per raggiungere gli acquirenti consapevoli, grazie ad alcune peculiarità proprie del commercio telematico, prima fra tutte, la garanzia dell'anonimato dei contraenti e la riduzione del rischio di essere riconosciuti. La rete telematica, infatti, mette in contatto acquirenti situati in qualunque parte del mondo, consentendo loro di esplorare mercati dove la normativa sulla proprietà intellettuale è meno rigida.

Le dimensioni enormi raggiunte da questo mercato rendono difficile sia per i titolari dei diritti, sia per le forze dell'ordine identificare e perseguire tutti coloro che agiscono superando i limiti legali, a fronte del fatto che trattandosi di una forma di commercio che si svolge secondo modalità virtuali, che rende estremamente difficile l'intervento mediante controlli mirati, risulta maggiormente esposta ad ipotesi di truffa.

3.1) L'ingresso delle merci contraffatte in Europa

Sulla scorta degli elementi esposti dal direttore dell'Agenzia delle dogane nel corso dell'audizione svolta il 30 novembre 2010, analizzando il rapporto tra le importazioni di prodotti quali, per esempio, l'abbigliamento, laddove provenienti da Paesi cosiddetti a rischio contraffazione (per esempio, la Cina) e i sequestri effettuati a livello europeo, sono emersi alcuni dati interessanti: dal 2008 al 2009, sul totale dei sequestri compiuti in Europa, l'Italia passa dal 5 per cento all'11 per cento, con un incremento dei propri risultati del 42 per cento tra il 2009 e il 2008 (escludendo i tabacchi, l'Italia passa dal 4,5 per cento nel 2008 al 17,1 per cento nel 2009), posizionandosi al terzo posto rispetto agli altri 27 paesi membri; inoltre, l'Italia registra risultati anche superiori a paesi che, proprio nei settori cosiddetti a rischio, vantano flussi di importazioni dalla Cina (paese da cui origina il 65 per cento delle merci sequestrate) molto maggiori rispetto all'Italia (con riferimento all'*import* di abbigliamento dalla Cina, per esempio, nel 2009 l'Italia registra un valore di 185.000 tonnellate, mentre per la Germania tale valore è di 440.000, per il Regno Unito di 370.000, per la Spagna di 260.000 e per la Francia di 190.000).

Secondo i dati forniti alla Commissione, nel 2009, Germania, Regno Unito, Francia e Spagna hanno importato in totale dalla Cina il 60 per cento dell'abbigliamento, realizzando, tuttavia, solo una quota di sequestri merci contraffatte pari al 19 per cento. Le dogane italiane, pur in presenza di un volume di importazioni inferiori, hanno invece realizzato un numero di sequestri triplo rispetto a Germania, Regno Unito e Spagna e maggiore del 50 per cento rispetto alla Francia.

Per quanto riguarda, quindi, il complesso delle attività di contrasto a fenomeni irregolari quali contrabbando mediante sottofatturazione, importazione di prodotti che violano le norme sulla sicurezza e simili, l'Agenzia delle dogane italiana, in questi ultimi anni, ha profuso un forte impegno che ha portato ad un significativo calo dell'*import* di merci a rischio nel nostro Paese.

Tuttavia, ciò non è avvenuto in altri Paesi europei, posto che i maggiori importatori di merci a rischio restano oggi proprio i Paesi del Nord Europa e la Spagna.

Più specificatamente, negli anni 2002-2003, l'Italia risultava, in Europa, il primo Paese importatore di abbigliamento (22,6 per cento del totale europeo) e di scarpe (12,8 per cento) dalla Cina, mentre nel 2009 le importazioni in entrambi i settori segnavano una quota compresa tra l'8 e il 9 per cento. Nel frattempo, però, tra il 2003 e il 2009, l'*import* europeo in questi settori dalla Cina è raddoppiato, l'abbigliamento passando da 1,1 a 2 milioni di tonnellate e le scarpe da 0,4 a 0,8 milioni di tonnellate.

In conclusione, quindi, se l'Italia ha saputo mettere in campo una forte azione di contrasto e di controllo all'*import* di merci a rischio provenienti dalla Cina, non sembra che gli altri Paesi europei abbiano agito con altrettanta volontà e determinazione.

4) Rimesse degli stranieri e riciclaggio: il sistema *money transfer*

Sulla base delle informazioni fornite alla Commissione dalla Guardia di finanza nel corso dell'audizione del comandante generale *pro tempore* Nino Di Paolo, svoltasi in data 16 febbraio 2011, i canali finanziari preferenziali utilizzati per far defluire i proventi illeciti derivanti dall'industria del falso sono costituiti da *money transfers*, cioè da trasferimenti in denaro attraverso un articolato sistema di agenzie dislocate sul territorio.

Si tratta di sportelli finanziari sorti per agevolare le rimesse in patria degli emigranti extracomunitari e diffusisi nel nostro Paese in maniera esponenziale negli ultimi anni, passando da 687 nel 2002 ad oltre 34.000 del 2010. Nel solo anno 2009 si è registrato un incremento di circa 6.500 sportelli sul territorio. Nell'ultimo triennio tale incremento ha superato le 16.000 unità (dato superiore all'intera rete delle Poste italiane, che comprende circa 14.000 unità operative) parallelamente all'intensificarsi del flusso migratorio verso il nostro Paese.

Peraltro, il *money transfer* costituisce per alcune fasce di cittadini extracomunitari (colf, badanti, stagionali) non muniti di conto corrente bancario, l'unico mezzo per eseguire le proprie transazioni finanziarie. Ciò si deve alla particolare facilità di accesso agli sportelli, alla loro capillare diffusione sul territorio, nonché agli orari di apertura (in molti casi tali agenzie sono aperte anche in orari notturni e nei fine settimana, essendo abbinate a *phone centers* o *Internet points*).

Secondo le stime fornite alla Commissione, le rimesse convogliate dall'Italia verso l'estero attraverso il sistema del *money transfer* hanno raggiunto, nel 2009, l'ammontare di 5,3 miliardi di euro. Una fetta notevole di tale ammontare ha visto come Paese di destinazione la Cina ed ha avuto origine prevalentemente dalle comunità asiatiche di Roma, Prato, Firenze e Milano.

L'esperienza operativa ha dimostrato che i *money transfers* sono stati utilizzati in molteplici occasioni per veicolare verso i Paesi d'origine somme di denaro frutto del reimpiego di proventi derivanti dalla contraffazione e da altri reati commessi in Italia (ad esempio, l'evasione fiscale e il traffico di sostanze stupefacenti).

Sebbene con il crescere delle somme movimentate, tali canali finanziari siano divenuti più costosi di quelli bancari, essi vengono utilizzati da chi vuole regolare le transazioni collegate ai traffici illeciti e al riciclaggio dei relativi proventi in considerazione di una serie di fattori: si tratta di trasferimenti di denaro contraddistinti dal contante, in relazione ai quali è assai più facile eludere, rispetto al canale bancario, i presidi antiriciclaggio e, conseguentemente, ostacolare l'individuazione dell'origine dei fondi; gli addetti al servizio di trasferimento dei fondi, appartenenti spesso alle stesse comunità etniche maggiormente coinvolte nel traffico di merci contraffatte, hanno una provenienza eterogenea e non possiedono un'estrazione di natura finanziaria in senso stretto, in quanto spesso allocati presso *phone centers*, *Internet points*, centri commerciali e cartolerie; l'attività si caratterizza per l'elevata numerosità e mobilità degli operatori, verso i quali ogni azione di controllo risulta assai più problematica rispetto alla tradizionale e strutturata attività bancaria o

finanziaria in senso stretto; il sistema del *money transfer*, che vede oggi l'Italia tra i mercati maggiormente rilevanti al mondo, opera anche presso Paesi dove non esiste affatto una legislazione antiriciclaggio, ovvero è assente una regolare rete bancaria.

5) Fenomenologia sociale della contraffazione

Sul piano sociale la contraffazione implica una serie di rischi per l'acquirente che possono tradursi in un danno sia in termini di salute, sia in termini di sicurezza. A tali danni si sommano le conseguenze economiche che il consumatore ignaro subisce a causa di tale fenomeno. Ciò si verifica quando quest'ultimo acquista un prodotto nella convinzione che si tratti di un bene di marca e di qualità, mentre invece, inconsapevolmente, sta acquistando un prodotto contraffatto. In realtà, tale danno economico ricorre raramente poiché, secondo numerosi studi e rilevazioni, nella maggior parte dei casi l'acquisto del prodotto contraffatto è eseguito dal consumatore in piena coscienza.

Al riguardo, il presidente di Assoutenti, dottor Mario Finzi, nel corso dell'audizione svolta il 28 giugno 2011, ha riferito alla Commissione i risultati di un'indagine quali-quantitativa condotta su un campione di 4000 consumatori, coerentemente rappresentativo del territorio nazionale. Il sondaggio costituisce un passaggio chiave per verificare e analizzare la percezione del fenomeno contraffattivo da parte dei consumatori, indagando principalmente la loro consapevolezza circa i rischi che la contraffazione può determinare per la salute e la sicurezza.

Con riferimento alla conoscenza del fenomeno e alle sue ripercussioni, il 90 per cento degli intervistati (con punte del 93 per cento nel Nord-Est e nel Nord-Ovest) ha dichiarato di essere a conoscenza del rischio di sanzioni amministrative derivanti dall'acquisto di prodotti contraffatti, tuttavia, il fattore "prezzo" ha giocato un ruolo fondamentale nella motivazione che ha spinto all'acquisto: il campione preso in esame ha affermato di essere disposto a correre dei rischi sia pecuniari, sia di salute pur di ottenere un effettivo risparmio economico.

Un prezzo accessibile ed allettante, dunque, rappresenterebbe il principale stimolo all'acquisto di prodotti falsi (82,3 per cento) ma proseguendo nell'indagine, alla domanda inerente alla qualità del prodotto contraffatto, è emerso un ulteriore, allarmante risultato: il campione intervistato, infatti, ha dichiarato di non avere riscontrato particolari difetti di qualità, né maggiori caratteristiche di usura nei prodotti falsi se paragonati a quelli originali.

Un altro elemento rilevante riguarda, infine, il rispetto della legalità: il 72,9 per cento degli intervistati non si è sentito in colpa nei confronti del fisco, né per il fatto di avere contribuito ad alimentare gli interessi della criminalità organizzata, né per il danno economico arrecato al Paese. Ciò testimonia, una volta di più, che l'acquirente di prodotti contraffatti attribuisce fondamentale rilievo alla propria convenienza personale. Sorprendentemente, chi ha dichiarato di avere acquistato merce contraffatta, ha espresso soddisfazione rispetto al prodotto in oggetto, dichiarandosi pronto a ripetere l'acquisto. Ciò indicherebbe una sorta di "normalizzazione" di tali comportamenti rispetto agli acquisti in questione. Una tale situazione dovrebbe, secondo l'associazione Assoutenti, mettere in allerta le istituzioni preposte al monitoraggio, alla prevenzione e alla repressione del fenomeno.

In conclusione, sulla base dei risultati illustrati, sembra mancare una generale percezione da parte del pubblico riguardo all'intrinseca pericolosità che, con riferimento alla contraffazione, ogni singola condotta può avere in termini di: arricchimento illecito della criminalità organizzata, con i conseguenti effetti distorsivi dell'economia e della libera concorrenza; pericoli diretti ed immediati, assolutamente sottostimati, derivanti dall'uso di farmaci, alimenti, giocattoli, indumenti contraffatti e prodotti senza il rispetto delle rigorose procedure di controllo poste a tutela della salute dei consumatori; pregiudizio causato alle aziende interessate, specie per quelle titolari di marchi di elevata qualità all'interno del cosiddetto *italian style*, che a causa della contraffazione subiscono danni all'immagine, diminuzione del fatturato, incremento delle spese per la protezione del marchio e per il contenzioso che le stesse sono costrette ad intraprendere sia come attori per tutelare i loro prodotti, sia in qualità di convenuti per provare la loro estraneità ai reati imputati ai reali

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'obiettiva 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 sfiorano 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'oipinione 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 conrtraffazione, 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, un 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.

valore pari al 20 per cento del fatturato complessivo. Con riferimento specifico ai diversi settori produttivi, al primo posto figura il comparto lattiero-caseario (con una produzione fonte di un fatturato di 14,2 miliardi di euro), segue il settore del vino e dei liquori (con un fatturato di 10,7 miliardi di euro), il settore dolciario (con 10,1 miliardi di euro) e il settore delle carni fresche e trasformate (con 7,4 miliardi di euro).

Sul versante dell'*export*, al primo posto troviamo il vino, i mosti e gli aceti, che ricoprono il 20,1 per cento del totale dei prodotti in uscita; seguono i prodotti dolciari con il 12,5 per cento, i prodotti lattiero caseari con il 9,2 per cento e la pasta con l'8,7 per cento. Una posizione di primato tra i prodotti esportati è ricoperta anche dagli ortaggi trasformati e dalle conserve con l'8,3 per cento, dagli oli e grassi (7,4 per cento) e dalle carni preparate (5,2 per cento).

Le variazioni nell'*export* (+10,7 nel 2010) sono state, se si eccettua una flessione nel settore del riso e della pasta, complessivamente positive, con aumenti del 45 per cento nel settore della birra e del 26 per cento nel settore lattiero-caseario. In un'ottica retrospettiva, si nota come l'*export* nel settore alimentare sia praticamente raddoppiato in 10 anni, passando da un valore assoluto di 12 miliardi di euro nel 2000 ai 21 miliardi di euro del 2010.

Il monitoraggio dell'*export*, inoltre, fornisce dati riguardanti le principali destinazioni verso le quali la produzione dell'industria agroalimentare italiana si rivolge: in ordine di valore, i prodotti vengono esportati in Germania, Francia, Stati Uniti, Regno Unito, Svizzera e Paesi Bassi. La domanda di prodotti agroalimentari, tuttavia, è aumentata nell'ultimo anno in misura significativa anche in Paesi come la Cina (+ 62,7 per cento), l'India (+57,1 per cento), la Turchia (+54,1 per cento), il Brasile (+38,5 per cento) e la Russia (+36,8 per cento).

3) Il rapporto *import/export*: un esame comparativo dei dati per settore

L'Italia importa moltissime materie prime e semilavorati, in misura molto superiore rispetto a ciò che poi viene esportato. Considerando l'esistenza di una produzione di materie prime anche di matrice nazionale, il dato appare per molti versi anomalo. Ciò potrebbe significare che una parte consistente di ciò che viene importato, è poi rivenduto in patria come un prodotto recante la certificazione di qualità (anche Dop, come episodi recenti hanno confermato), laddove ciò non corrisponde al vero. Il dato sopraindicato, però, potrebbe anche suggerire che, accanto a ipotesi di illeciti veri e propri, siano più diffuse del previsto tecniche di mercato ambigue. Complice una legislazione europea che ancora non impone un'etichettatura con indicazione di origine geografica completa per tutti gli ingredienti di un prodotto, è infatti possibile che alcuni dei composti in vendita, che vantano un'italianità completa, siano in realtà costituiti anche con ingredienti provenienti da altre parti del mondo, essendo passati per laboratori localizzati in altri continenti. Questo discorso, evidentemente, non vale solamente per le aziende italiane.

Il confronto tra le importazioni e le esportazioni italiane di prodotti agroalimentari dimostra, *in primis*, il costante *deficit* registrato dalla bilancia commerciale negli ultimi quindici anni sia in termini di valore economico, sia in termini di quantità. In particolare, tra il 1995 e il 2009, l'Italia ha importato dal resto del mondo 384,9 milioni di tonnellate di prodotti agroalimentari, per un controvalore economico di 333,7 miliardi di euro, mentre ha esportato 235,7 milioni di tonnellate di prodotti di specie per un controvalore di 265,6 milioni di euro. Il *deficit* della bilancia commerciale, quindi, è stato, sul piano quantitativo, superiore a 149 milioni di tonnellate di merci e, sul piano economico, a 69 miliardi di euro.

La dinamica evolutiva del *deficit* del settore agroalimentare italiano nel periodo monitorato mostra, tuttavia, una netta differenziazione tra il dato economico e quello quantitativo: in termini economici, il *deficit* commerciale ha registrato una tendenziale diminuzione, passando da 5,2 miliardi di euro nel 1995 a 3,9 miliardi di euro nel 2009 (-33,2). Le esportazioni di prodotti agroalimentari sono infatti aumentate costantemente, tra il 1995 ed il 2008, ad un tasso medio

annuo del 5,3 per cento (complessivamente + 97 per cento), per poi ridursi al 6,6 per cento tra il 2008 ed il 2009.

Il valore delle importazioni, invece, sebbene anch'esso in crescita, è aumentato in misura inferiore rispetto al valore delle esportazioni (complessivamente + 64,6 per cento tra il 1995 ed il 2008 e +3,9 per cento su base annua), mentre nel 2009 ha registrato una maggiore flessione rispetto alle esportazioni (- 7,5 per cento). Viceversa, il *deficit* commerciale è tendenzialmente peggiorato in termini quantitativi, passando da 7,2 a 12,8 milioni di tonnellate di merci tra il 1995 ed il 2009 (+77,6 per cento), con un incremento del 43,8 per cento delle importazioni (da 20,6 a 29,7 milioni di tonnellate di merci) e del 25,6 per cento delle esportazioni (da 13,4 a 16,8 milioni di tonnellate di merci).

Tale differenza è imputabile alla diversa composizione merceologica delle importazioni e delle esportazioni del settore agroalimentare. L'Italia, infatti, esporta prevalentemente prodotti delle industrie alimentari (preparazioni di carni e di pesci; zuccheri e prodotti a base di zuccheri; preparazioni a base di cereali, farine, amidi, latte; prodotti di pasticceria; preparazioni di ortaggi legumi e frutta; altre preparazioni alimentari) e bevande (prevalentemente vini e acque minerali).

In termini economici, il valore delle esportazioni di tali tipologie di prodotti (13.4 miliardi di euro nel 2009, con un incremento del 34,2 per cento rispetto al 2002 e del 102 per cento rispetto al 1995) incide per oltre il 50 per cento sul valore complessivo delle esportazioni dell'Italia nel mondo (57,5 per cento nel 2009).

Di contro, l'incidenza dei prodotti agroalimentari non lavorati è notevolmente inferiore. Il valore delle esportazioni di prodotti del regno vegetale (tra cui i prodotti della macinazione, frutta, ortaggi, legumi, cereali e caffè) è stato pari a 5,1 miliardi di euro nel 2009 (+43 per cento rispetto al 1995), con un'incidenza del 22 per cento sul valore complessivo delle esportazioni (28,2 per cento nel 1995); nello stesso anno, il valore delle esportazioni di animali vivi e dei prodotti del regno animale (tra cui carni e frattaglie, pesci e crostacei, latte e derivati del latte, uova) è stato pari a 3,4 miliardi di euro, con un'incidenza del 14,7 per cento sul valore complessivo delle esportazioni (12,8 per cento nel 1995).

Il primato dei prodotti delle industrie alimentari e delle bevande rispetto agli altri prodotti agroalimentari non lavorati è rilevabile non solo in termini economici ma anche in termini di quantità esportate, con un'incidenza del 57,6 per cento sul totale delle esportazioni nel 2009 (9,7 milioni di tonnellate), contro il 31,9 per cento dei prodotti del regno vegetale e il 6,6 per cento degli animali vivi e dei prodotti del regno animale (rispettivamente 5,3 e 1,1 milioni di tonnellate di merci). Al contrario, i flussi commerciali relativi alle importazioni di prodotti agroalimentari rivelano un più elevato contributo in termini economici ma, soprattutto, quantitativi di materie prime non lavorate rispetto ai prodotti dell'industria alimentare.

Il valore delle importazioni di animali vivi e prodotti del regno animale è stato, infatti, pari a 1,1 miliardi di euro nel 2009 (40,9 per cento del totale), con un corrispettivo di 5,8 milioni di tonnellate di merci (19,6 per cento del totale), mentre il valore delle importazioni di prodotti del regno vegetale è stato pari a 7,1 miliardi di euro (26,2 per cento del totale), con un corrispettivo di 16,4 milioni di tonnellate di merci (55,2 per cento del totale).

Sebbene in crescita, il contributo delle importazioni di prodotti delle industrie alimentari rimane inferiore rispetto a quello degli altri prodotti merceologici sopra descritti, sia in valore (6,5 miliardi di euro del 2009 ovvero il 24,2 per cento del totale), sia in quantità (4,8 milioni di tonnellate, pari al 16,2 per cento del totale).

La combinazione tra esportazioni, incentrate prevalentemente sul commercio di prodotti delle industrie alimentari, ed importazioni, imperniate in via primaria sul commercio di materie prime non lavorate (tra cui i prodotti del regno vegetale), unitamente al più alto valore economico delle preparazioni di prodotto rispetto alle materie prime (mediamente 1,37 euro contro 0,70 euro al kg), contribuisce in maniera significativa al sopra descritto divario tra *deficit* commerciale in valore e *deficit* commerciale in quantità del settore agroalimentare italiano.

La tendenziale diminuzione del valore del *deficit* commerciale di prodotti agroalimentari registrata nell'arco temporale dal 1995 al 2009 ed il contestuale aumento del *deficit* commerciale in termini quantitativi sono, invece, il risultato della compensazione tra le dinamiche evolutive dei diversi comparti merceologici. In dettaglio: in termini di valore, il *surplus* del commercio estero di prodotti delle industrie alimentari e bevande è cresciuto – nell'arco temporale suddetto – da 3,4 a 6,8 miliardi di euro (+ 98 per cento), compensando l'aumento del *deficit* commerciale registrato dagli altri comparti merceologici e, in particolare, dai prodotti del regno vegetale (da 1,1 a 2 miliardi di euro, + 70 per cento), dagli animali vivi e dai prodotti del regno animale (da 7 a 7,7 miliardi di euro, + 9,1 per cento); in termini di quantità, il più alto tasso di crescita è stato invece registrato dal *deficit* della bilancia commerciale dei prodotti del regno vegetale che, nel 2009, è stato di 11 milioni di tonnellate (+ 62,7 per cento rispetto ai 6,7 milioni di tonnellate del 1995), dai grassi e oli animali e vegetali, dagli animali vivi e dai prodotti del regno animale (da 4,2 a 4,7 milioni di tonnellate di merci, + 11,4 per cento).

L'aumento per questi tre comparti merceologici è stato solo in parte compensato dal miglioramento del *surplus* dei prodotti delle industrie alimentari e bevande (da 4,3 a 4,9 milioni di tonnellate di merci), determinando il peggioramento significativo del *deficit* commerciale dell'intero settore agroalimentare.

Nel 2010, l'analisi dei dati relativi alla bilancia commerciale agro-alimentare italiana conferma indirettamente la ripresa del commercio mondiale. Le esportazioni italiane, dopo un 2009 contrassegnato da una brusca caduta dei valori, sono aumentate nel 2010 dell'11,6 per cento, riportandosi su livelli superiori a quelli del 2008. Le stesse importazioni mostrano un particolare dinamismo confermato da un tasso di crescita del 10,2 per cento. Ne consegue una riduzione del disavanzo di 53 milioni di euro, che prolunga un *trend* positivo in atto dal 2008.

Se il quadro complessivo delle esportazioni agroalimentari è generalmente positivo, l'analisi dei singoli comparti merceologici mostra delle differenze anche marcate. In genere, i settori che hanno il maggiore peso specifico sul totale delle esportazioni nell'agroalimentare sono anche quelli che meglio hanno colto la ripresa in atto. In particolare, i prodotti lattiero-caseari (+21,9 per cento), i prodotti ortofrutticoli (+20,8 per cento) e le carni preparate (+14,6 per cento) evidenziano tassi di crescita particolarmente vigorosi.

Significativi anche i tassi di crescita dei vini (+11,6 per cento), degli oli e grassi (+15,0 per cento) e dei prodotti dolciari (+11,1 per cento). Ancora fermo, invece, il settore delle aziende pastaie (le cui esportazioni registrano un ulteriore -1,8 per cento dopo il - 9,5 per cento del 2009).

Il *trend* espansivo delle esportazioni italiane nel 2010 ha interessato tutte le aree geoeconomiche, ad eccezione dell'area "Altri paesi africani", le cui importazioni dall'Italia sono diminuite del 9,6 per cento. Tale area, tuttavia, ha un peso limitato all'1,3 per cento del totale.

Anche le stime contenute nel rapporto *Fare Ambiente*, presentato a luglio 2011, confermano che l'industria alimentare italiana si attesta saldamente come secondo comparto produttivo del manifatturiero nazionale, raggiungendo circa i 120 miliardi di fatturato annuo, impegnando oltre 480.000 persone e 6.500 imprese.

Analizzando i dati relativi al 2010, si evidenza come la produzione alimentare sia stata oggetto di aumenti attorno al 2 per cento, contro il -1,5 per cento del 2009, con un aumento percentuale dello 0,05 per cento. Tuttavia, tra i problemi che il settore ha dovuto affrontare vi sono stati l'aumento dei prezzi e l'incidenza dell'inflazione; infatti, dal 1995 al 2010, i prezzi alla produzione del settore alimentare e agroalimentare sono aumentati del 27,3 per cento, mentre l'inflazione è salita del 37,2 per cento (quasi 10 punti percentuali). In tale periodo è anche cambiato il "modo" di acquistare da parte delle famiglie, tese maggiormente a ricercare la qualità dei prodotti e la tipicità degli stessi.

Alla luce dei dati esaminati, si conferma la fondamentale importanza per l'economia italiana della voce relativa all'*export*. L'Italia, infatti, esporta circa il 16-17 per cento del proprio fatturato alimentare (anche se nel 2009 si era evidenziata una deflazione). In particolare, il 2010 evidenzia una crescita anche in questo settore, laddove le esportazioni di prodotti agroalimentari sono

cresciute dell'8,5 per cento circa, portandosi, nel primo semestre dell'anno, a 13,1 miliardi di euro; l'*import*, invece, si attesta intorno a 16,8 miliardi di euro, in crescita del 4,9 per cento, portando il *deficit* commerciale del settore a circa 3,7 miliardi di euro, generato dalla consistente importazione di carni, pesce, latticini e olio d'oliva.

Analizzando l'incidenza delle esportazioni nel sistema agroalimentare negli ultimi 30 anni, emerge come vi sia stata una crescita esponenziale durante gli anni 80-90, quando le esportazioni dell'industria alimentare italiana raggiungevano i 2 miliardi di euro l'anno; a seguire, nel 2000, l'*export* del settore raggiungeva i 10 miliardi; infine, nel 2010, ha raggiunto e superato i 20 miliardi di euro.

Dal 2000 al 2010, quindi, il *trend* dell'esportazione alimentare è cresciuto di oltre 60 punti, mentre quello del totale Italia di 25 punti, con una forbice, quindi, di +35 punti. Nello stesso arco di tempo la produzione alimentare è salita di 12 punti, mentre quella del totale industria è diminuita di 15 punti, con una forbice di 25 punti a vantaggio di questo settore.

4) Il ruolo delle *partnerships* commerciali: mercati europei ed extra comunitari

L'Europa è il principale *partner* commerciale dell'Italia per quanto concerne i flussi di prodotti agroalimentari. Più specificamente, nel 2009, l'Italia ha acquistato dall'Europa 21,7 milioni di tonnellate di merci, per un controvalore economico di 20,9 miliardi di euro, mentre ha eseguito cessioni in ambito europeo per 13,9 milioni di tonnellate di merci, prer un controvalore economico di 18,4 miliardi di euro. Rispetto al 1995, l'incremento delle cessioni intracomunitarie è stato più che proporzionale a fronte dell'incremento nel valore degli acquisti (rispettivamente +78 per cento e +46 per cento), determinando un miglioramento del *deficit* commerciale (da 3,9 a 2,4 miliardi di euro). La quantità di prodotti agroalimentari acquistati è cresciuta di oltre 6,4 milioni di tonnellate di merci (+42 per cento), più del doppio rispetto all'incremento della quantità di prodotti ceduti (3,1 milioni di tonnellate), determinando un peggioramento del *deficit* commerciale (da 4,5 a 7,8 milioni di tonnellate di merci).

Malgrado il contributo dell'Europa sui flussi commerciali italiani di prodotti agroalimentari sia superiore al 70 per cento in valore (76,7 per cento degli acquisti e 78,9 per cento delle cessioni) e in quantità (73,2 per cento degli acquisti e 82,5 per cento delle cessioni), la dinamica evolutiva degli ultimi 15 anni rivela un significativo aumento dei volumi di *import/export* verso altre aree geografiche quali l'America e l'Asia.

Le importazioni dai Paesi asiatici, infatti, sono aumentate del 164 per cento in valore (da 690 milioni a 1,8 miliardi di euro) e del 96 per cento in quantità (da 1,1 a 2 milioni di tonnellate di merci), pari, in entrambi i casi, al 6,7 per cento del totale (nel 1995 era, rispettivamente, del 3,9 per cento e del 4,9 per cento).

L'incremento è stato tale da controbilanciare l'aumento del valore delle esportazioni di prodotti agroalimentari verso l'Asia (da 500 a 1,3 miliardi di euro) determinando un peggioramento del *deficit* commerciale (da 170 a 500 milioni di euro), ancor più evidente in termini di quantità (da 200.000 tonnellate a 1,2 milioni di tonnellate di merci).

In ambito comunitario, per quanto concerne gli acquisti effettuati da imprese italiane nel 2009 di prodotti agroalimentari, i principali *partners* commerciali sono stati la Francia (4,6 miliardi di euro, pari al 16,9 per cento del totale), la Germania (4,2 miliardi di euro, pari al 15,6 per cento del totale), la Spagna (2,8 miliardi di euro, pari al 10,4 per cento del totale) ed i Paesi Bassi (2,1 miliardi di euro, pari al 7,8 per cento del totale).

Il ruolo di Germania e Francia quali principali *partners* dell'Italia trova conferma nel dato relativo al valore delle cessioni 2009 di prodotti agroalimentari verso i due paesi menzionati, che è pari, rispettivamente, a 4,7 e 2,8 miliardi di euro (cumulativamente il 32,5 per cento del totale), a fronte di 2,2 miliardi di euro di cessioni effettuate verso il Regno Unito e di 1,9 miliardi di euro verso gli Stati Uniti (rispettivamente 9,6 per cento e 8,5 per cento del totale).

Anche nel 2010, l'Unione europea si è rivelata il maggiore mercato di riferimento, producendo il 69,5 per cento del fatturato relativo all'*export* totale. Va rilevato come il suo peso specifico sia in calo rispetto ai due anni precedenti, a testimonianza degli sforzi delle aziende di ricercare nuovi mercati anche al di fuori di quelli consolidati. Sono, inoltre, in forte ripresa tutti i principali mercati, Germania, Francia e Regno Unito, sia pur con tassi di crescita inferiori a quello medio globale. I mercati più dinamici, in termini di *performance* annua, sono i Paesi Bassi (+29,2 per cento), la Polonia (+28,1 per cento), nonché quelli di recente ingresso nella Ue: Slovacchia (+24,3 per cento), Lituania (+43,9 per cento) e Lettonia (+44,6 per cento).

Ancora, sulla scorta dei dati contenuti nel rapporto *Fare Ambiente*, analizzando i singoli comparti e le eccellenze della produzione italiana, si evidenzia come il comparto dei salumi rappresenti sicuramente una nota positiva: le esportazioni di salumi hanno registrato un importante risultato positivo (oltre 110.000 tonnellate, pari a +3,6 per cento, per un fatturato di circa 859,4 milioni di euro, pari a +3,3 per cento). A trainare la crescita sono stati soprattutto i prosciutti crudi stagionati, fra i quali spiccano le notevoli eccellenze del nostro territorio rappresentate dalle grandi Dop e Igp, cui hanno fatto eco gli incrementi registrati da tutte le altre tipologie di prodotti (in particolare mortadella e bresaola). Nel primo semestre 2010 il *trend* non si è fermato: +14,8 per cento in quantità e +13,0 per cento in valore.

Un mercato interessante per l'*export* italiano, nel 2010, è stato quello cinese, che ha raggiunto circa 111,1 milioni di euro (+32,6 per cento rispetto all'anno precedente). I settori che hanno avuto un incremento maggiore sono stati quelli dei prodotti dolciari (31,9 milioni di euro di euro, pari a +49,8 per cento), i "vini, mosti e aceto" (20,2 milioni di euro, ossia +30,2 per cento) e gli "oli e grassi" (14,3 milioni, +17,0 per cento).

Il vero mercato strategico, comunque, resta quello degli Stati Uniti, dove l'*export* ha però segnato, nel 2009, un calo pari al 9,2 per cento rispetto all'anno precedente (1.975,6 milioni). In questa situazione si sono comunque distinte categorie come quella delle acque minerali, che hanno segnato, a consuntivo, un +1,1 per cento, così come delle acquaviti e dei liquori, che hanno ottenuti buoni risultati, chiudendo con un +4,6 per cento. Anche in questo settore, i primi sei mesi del 2010 hanno segnato una svolta molto positiva: l'*export* ha raggiunto infatti un significativo +10,5 per cento (ossia 1.013,9 milioni). Il comparto trainante è stato quello enologico, che ha toccato la quota di 408,7 milioni (+12,8 per cento), seguito da quelli del caffè (+27,3per cento), della trasformazione degli ortaggi (+22,8 per cento), delle carni preparate (+20,4 per cento), delle acquaviti e liquori (+13,1 per cento) e delle acque minerali (+12,0 per cento).

In crescita, proprio negli Stati Uniti, le vendite di salumi, con 3.690 tonnellate esportate (di cui ben 3.155 di prosciutti crudi stagionati) e circa 39 milioni di euro. Le esportazioni di salumi verso il mercato americano, nei primi sei mesi del 2010, hanno mostrato un incremento *record* (+27,2 per cento in quantità; +20,4 per cento in valore), arrivando a raggiungere livelli notevolmente superiori rispetto a quelli pre-crisi.

Capitolo II – La contraffazione nel settore agroalimentare

1) Considerazioni preliminari

L'industria agroalimentare e agroindustriale nazionale, secondo i dati forniti dal presidente di Coldiretti Sergio Marini, nel corso dell'audizione svolta il 13 aprile 2011, produce circa 150 miliardi di euro come valore assoluto. Le stime di Coldiretti fornite alla Commissione evidenziano come almeno un terzo del fatturato suddetto sia raggiunto con materie prime di importazione e testimoniano che quasi tutti i prodotti sono rivenduti con l'immagine del nostro Paese.

Dalle risultanze dell'indagine condotta emerge che la contraffazione è un fenomeno fortemente diffuso nell'ambito dell'intero comparto, danneggia tutti, produttori e consumatori: i primi si trovano, chiaramente, ad operare in condizioni di concorrenza sleale, aggravata da una situazione di *dumping* enorme nel sistema agroalimentare; i secondi, nella stragrande maggioranza dei casi, effettuano i propri acquisti nella convinzione di ottenere un prodotto caratterizzato da una determinata origine e da un'elevata qualità, corrispondente a quanto riportato in etichetta. In realtà, non di rado il consumatore incappa in alimenti di qualità inferiore rispetto alle attese, se non, addirittura, in prodotti potenzialmente nocivi per la salute.

Rispetto ad altri segmenti merceologici, una peculiarità della contraffazione nel settore agroalimentare si ritrova nel fatto che se, in generale, il fenomeno contraffattivo consiste nella copia illegale di un marchio industriale, nel caso dell'agroalimentare l'inganno al consumatore riguarda più spesso l'origine geografica del prodotto.

Al riguardo, infatti, è stato segnalato alla Commissione che solo per alcuni prodotti vige l'obbligo di indicare nell'etichetta l'origine, per cui se tale origine, anche straniera, non fosse indicata, si verserebbe chiaramente in un'ipotesi di illegalità. Per altro verso, può però accadere che un bene sulla cui etichetta non è obbligatorio indicare l'origine, non solo provenga da altri paesi ma venga altresì venduto utilizzando immagini che richiamano l'Italia.

Per quanto concerne, quindi, la produzione di beni fatti in Italia senza però utilizzare materia prima italiana, che sono comunque soggetti ad indicazione obbligatoria dell'origine, è stata sottolineata, da più parti, la preoccupazione in merito all'effettiva corrispondenza tra origine posta in etichetta e provenienza del prodotto.[9]

2) Il problema del controllo sulle materie prime

Escludendo le ipotesi di prodotti che sono "colti e venduti" sul posto (è il caso, per esempio, della frutta fresca), nel sistema industriale agroalimentare si ha la necessità di reperire una serie di ingredienti primari che poi verranno trasformati o conservati al fine di realizzare il prodotto ultimo. Tale processo viene normalmente completato dalla fase di trasporto dei prodotti così realizzati sul luogo della relativa vendita (è il caso, per esempio, della frutta colta in Africa e congelata per poi essere rivenduta sui mercati europei). Più spesso, però, la stessa fase di trasformazione degli ingredienti selezionati può avvenire lontano dall'azienda produttrice (è il caso, per esempio, del grano da tramutare in farina o del latte da pastorizzare), così come anche la miscelazione o elaborazione dei diversi ingredienti per la preparazione di semilavorati da unire, a loro volta, ad altri in modo da realizzare il bene industriale finito, che una volta confezionato, potrà essere ceduto ai grossisti per la distribuzione al pubblico.

Le regole (normative di tipo amministrativo, fiscale e sanitario) che presiedono alla lavorazione, importazione e trasformazione dei vari ingredienti necessari per la realizzazione del

[9] Fonte: audizione del presidente della Confederazione nazionale Coldiretti, dottor Sergio Marini, resoconto stenografico della seduta del 13 aprile 2011.

prodotto agroalimentare finito appaiono estremamente diversificate, variando secondo il genere alimentare di cui si tratta e in base alla fase di produzione individuata. Inoltre, ad eccezione delle ipotesi di "filiere corte", caratteristiche dei prodotti Dop, Icg e simili, può dirsi che ogni impresa sia pressoché libera di scegliere e cambiare i propri fornitori di materie prime, così come i laboratori nei quali operare la loro trasformazione, finanche alla fase del confezionamento.

Allo stato attuale, per ogni prodotto finito reperibile sullo scaffale di un supermercato, possono essere utilizzati ingredienti provenienti da coltivazioni o allevamenti situati nelle più disparate parti del pianeta, che prima di giungere al luogo del loro confezionamento, possono avere subito ulteriori trasformazioni, essendo magari riuniti in semipreparati all'interno di laboratori situati n altrettante località, prima di essere finalmente rimescolati per realizzare il bene finale. La logica che presiede a tutto ciò consiste nel tentativo di proporre prodotti che pur essendo simili fra migliaia di altri, rappresentano al momento del nostro acquisto il miglior rapporto tra prezzo e qualità.

Il problema che si pone, allora, è dato dal fatto che al termine di tale *iter*, durante il quale il proprietario del marchio finale avrebbe l'onere di effettuare le necessarie verifiche, gli ingredienti selezionati avranno attraversato Paesi con legislazioni estremamente diverse tra loro, a fronte di controlli meno rigorosi rispetto a quelli effettuati in Italia e di una diversa sensibilità in materia di qualità del prodotto, soprattutto laddove in transito attraverso luoghi lontani dall'Europa.

L'unica garanzia, quindi, circa la genuinità del bene finale è affidata alla responsabilità del produttore e titolare del marchio in questione, il quale dovrebbe essere in grado di escludere che, durante questo *iter* complesso, il prodotto abbia subito eventuali contaminazioni o trattamenti ritenuti illegali in Italia. Tuttavia, in questo punto si rinviene un primo elemento di debolezza nell'ambito del processo di filiera, posto che l'imprenditore non è obbligato, salvo che per un numero limitato di beni alimentari, a dichiarare la provenienza di ogni singolo ingrediente, né tanto meno i vari luoghi di lavorazione e trasformazione del medesimo. Le informazioni e i dati riportati in etichetta, infatti, sono ridotti al minimo indispensabile per legge, con il solo limite del divieto di fornire informazioni false o mendaci.

Dalle risultanze dell'approfondimento condotto, è emerso che se, in linea di massima, le imprese italiane del settore agroalimentare applicano uno stretto controllo nell'ambito della filiera sul processo produttivo, tuttavia, per quanto riguarda l'approvvigionamento delle materie prime, sempre più aziende scelgono di rivolgersi direttamente ai produttori o a fornitori terzi, piuttosto che impegnarsi in proprio nella coltivazione delle stesse: un esempio per tutti è dato dal grano.

In particolare, alcune di queste materie prime possono anche essere confezionate e distribuite allo stato "grezzo", cioè senza il bisogno di intervenire con ulteriori particolari processi: si pensi ai pomodori, al sale, al latte. Tali alimenti, infatti, pur provenendo dalle più diverse parti del mondo, possono essere surgelati e messi in cassetta, oppure pastorizzati e confezionati da altri impresari per poi venire distribuiti con il marchio delle grandi multinazionali o di imprese italiane, le quali, però, di fatto, hanno interagito con il processo di filiera solo indirettamente, cioè mediante la selezione di produttori e trasformatori ai quali sono stati imparte direttive e protocolli. Infine, un analogo discorso va fatto per quelle materie prime che vengono utilizzate quali ingredienti da combinare, mescolare e trasformare, attraverso processi lunghi e diversificati, per addivenire ad un prodotto finale (si pensi alle salse a base di pomodoro o ai biscotti).

3) I prodotti di qualità europea certificata

Se per la grande industria agroalimentare la delocalizzazione delle varie fasi del processo produttivo, motivata principalmente dalla crescente necessità di abbattere i costi del processo di produzione al fine di risultare più competitivi sul mercato, appare diventata ormai la norma, tuttavia esistono anche importanti industrie del settore che, scontando dimensioni minori, puntano sempre più spesso sulle certificazioni europee di qualità.

Sia l'agroalimentare proveniente dalla grande distribuzione, sia quello certificato sono dotati di un marchio commerciale dell'azienda sui singoli prodotti. L'agroalimentare certificato, però, si spinge oltre, garantendo una serie di *standards* aggiuntivi. In questo caso, gruppi più o meno ampi di impresari, specializzati nella produzione di determinati prodotti, già riuniti in consorzi a livello nazionale, dichiarano di seguire un determinato disciplinare standardizzato, in virtù del quale vengono tassativamente indicati tipologia e origine delle materie prime utilizzate, metodo di produzione, area geografica di produzione degli ingredienti, luogo e modalità di trasformazione nel bene alimentare finito.

Più in particolare, sulla base di un comprovato legame fra qualità, reputazione ed altre caratteristiche del bene finito (sia esso un bene primario non trasformato, come il pomodoro, o un bene trasformato, come il prosciutto) e la sua origine geografica, dimostrando che tutti i processi della filiera (produzione, trasformazione ed elaborazione) avvengono in una determinata e delimitata zona geografica, i produttori del bene in questione, secondo quanto previsto dal Regolamento n. 510/2006/CE, possono ottenere il marchio di qualità Dop (denominazione di origine protetta). Se, invece, delle tre fasi industriali anzidette (produzione, trasformazione, elaborazione), solo una avviene nella zona geografica legata alla reputazione del prodotto, i produttori del bene possono comunque ottenere, sempre in virtù della medesima normativa, il marchio di Indicazione geografica protetta (Igp). Infine, i prodotti che, pur non legati ad uno specifico territorio, dimostrano un passato di produzione consolidato, tale da renderli ormai parte del patrimonio gastronomico del luogo, possono ottenere, ancora in base al Regolamento n. 509/2006/CE, il marchio di Specialità tradizionale garantita (Stg).

In realtà, i consorzi di tutela a livello nazionale già esistevano relativamente agli alimenti: i regolamenti europei, sviluppando la precedente normativa comunitaria di riferimento, hanno di fatto ampliato la portata della protezione per i prodotti Dop, Igp e Stg all'intero territorio europeo.

Un'evoluzione analoga si è avuta per il comparto dei vini. Le bevande alcoliche di qualità erano garantite, fin dagli anni '50, a livello nazionale, dai marchi Doc e Docg. La denominazione di origine controllata era un marchio di qualità riservato ai vini le cui uve provenivano da zone ben delimitate, conformemente a quanto previsto dai disciplinari di produzione. La denominazione di origine controllata e garantita costituiva, invece, il massimo riconoscimento di qualità per quei vini che, già Doc, si conformavano, inoltre, ad una serie di *standards* qualitativi.

Nel corso degli anni, il legislatore europeo ha cercato di pervenire ad un punto di equilibrio che fosse standardizzato anche per i vini, prima attraverso il Regolamento n. 823/87/CE e, successivamente, attraverso la cosiddetta Organizzazione comune di mercato nel settore vitivinicolo (Regolamento n. 1493/1999/CE).

Dopo la riforma attuata con il Regolamento 479/2008/CE, con il Regolamento n. 491/2009/CE si opera un riavvicinamento della normativa europea degli alcolici a quella degli alimenti, reinserendo il "Sistema vino" nel suo complesso all'interno della normativa generale già prevista dal Regolamento n. 1234/2007/CE per l'ortofrutta. Si ha, quindi, un Regolamento unico per l'Organizzazione comune di mercato sia per il settore ortofrutta, sia per il vitivinicolo. Tale ultima evoluzione ha dunque permesso ai vini di qualità di fregiarsi, se in possesso dei relativi requisiti, dei marchi di qualità Dop e Igp.

Il valore della certificazione di qualità europea non si sostituisce a quello già rappresentato dal possesso del marchio aziendale, ma si aggiunge ad esso. Infatti, così come un determinato marchio può essere celebre in un paese europeo, può anche darsi il caso che sia totalmente sconosciuto in altri: più marchi di impresa, infatti, pur essendo diversi possono appartenere allo stesso consorzio di tutela e produrre la stessa specialità. La denominazione europea, quindi, condivisa da tutte le imprese del consorzio ma unica per quel prodotto, può rivelarsi un elemento trainante sui mercati per quei produttori del consorzio che non sono ancora rinomati. Infine, si segnala che il diritto d'esclusiva sul nome registrato come Dop, Igp o Stg viene pianificato dai paesi membri, i quali possono decidere se operare le procedure di salvaguardia *ex officio* o previa denuncia di chi detiene tali diritti su Dop, Igp o Stg.

3.1) L'ingresso dei prodotti cinesi nel registro europeo Dop e Igp

L'Unione europea ha registrato oltre 900 prodotti con marchi Dop, Igp, Stg., di cui 214 sono di origine italiana. L'Italia, quindi, con 214 denominazioni riconosciute, è al primo posto della graduatoria comunitaria per i prodotti tipici e possiede quasi il 24 per cento dell'intera fetta di mercato europeo.

In particolare, secondo i dati del citato rapporto presentato da *Fare Ambiente*, l'agricoltura italiana vanta 211 prodotti a denominazione o indicazione di origine protetta riconosciuti dall'Unione europea, cui si aggiungono circa 5000 specialità regionali censite dalle regioni. L'Italia risulta, quindi, il primo Paese per numero di prodotti riconosciuti Dop e Igp a livello europeo (23,3 per cento del totale), seguito da Francia, Spagna e Portogallo (rispettivamente con il 19 per cento, il 14,7 per cento ed il 12,5 per cento).

In particolare, secondo i dati forniti alla Commissione da rappresentanti della Confederazione italiana agricoltori, nel corso dell'audizione svolta il 19 aprile 2011, il 66 per cento dei suini macellati in Italia viene destinato alla produzione di Dop e Igp, mentre, con riferimento al latte vaccino, circa il 46 per cento di quello prodotto in Italia viene destinato alla produzione di formaggi caratterizzati da un'elevatissima capacità commerciale, in grado di esercitare un forte impatto sui consumatori italiani ed esteri.

Ancora, secondo i dati forniti alla Commissione da rappresentanti dell'Associazione italiana consorzi indicazioni geografiche, nel corso dell'audizione svolta il 2 marzo 2011, le aziende italiane, nel 2010, hanno coltivato una superficie di 138.900 ettari, con un aumento del 5 per cento rispetto al 2008, a fronte di produzioni vegetali che hanno formato, tal quali o trasformate, 107 specialità Dop e Igp attive. Tali aziende hanno gestito, inoltre, 47.291 allevamenti, le cui produzioni animali, sempre tal quali o trasformate, hanno costituito (esclusa la mozzarella Stg che viene elaborata e certificata solo presso i trasformatori) altri 72 prodotti di qualità attivi. In particolare, i produttori sono risultati più numerosi nei settori dei formaggi (32.749 aziende, che gestiscono 36.250 allevamenti), degli oli extravergine di oliva (18.708 unità, che coltivano 92.981 ettari) e degli ortofrutticoli e cereali (15.776 aziende, con 45.315 ettari). I trasformatori, invece, hanno gestito 9.396 impianti, in prevalenza per la lavorazione dei formaggi, degli oli extravergine di oliva e delle carni, settori che hanno registrato, rispettivamente, 1.695, 1.537 e 866 imprese di trasformazione.

Tuttavia, secondo quanto riferito alla Commissione dal direttore dell'Agenzia delle dogane, dottor Giuseppe Peleggi, in varie occasioni (audizioni del 30 novembre, del 1° e del 15 dicembre 2010), i Regolamenti Ue 509/06 e 510/06, aderendo alle sollecitazioni del *Wto*, hanno permesso l'accesso al sistema di qualità europeo delle Dop, Igp e Stg ai prodotti dei Paesi *extra* Ue in regime di reciprocità. Il problema è che ciò sarebbe avvenuto senza che i Regolamenti medesimi prevedessero un'equiparazione dei sistemi di controllo tra Paesi terzi ed europei, in tal modo dando origine ad una sorta di "discriminazione legalizzata" per cui prodotti appartenenti allo stesso marchio vengono, in realtà, sottoposti a controlli diversi. In tal senso, nel marzo del 2011, il Commissario Ciolos, responsabile europeo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, ha firmato un accordo bilaterale con la Cina sul reciproco riconoscimento di dieci prodotti iscritti nelle Dop e Igp (tra i quali il Grana Padano) e nove prodotti cinesi. Se l'accordo firmato sancisce in modo inequivocabile l'apertura verso il mercato cinese dei nostri prodotti di qualità con la relativa tutela, al pari dell'ingresso di quelli cinesi all'interno del nostro sistema, con la possibilità di utilizzare il medesimo logo, tuttavia, nell'accordo non sono definiti i termini di equivalenza dei sistemi di controllo, malgrado anche i dati del sistema di allerta Rapido per i prodotti alimentari e i mangimi (RAFSS) dimostrino la necessità di ciò. Infatti, secondo l'ultimo rapporto della Commissione europea (2010), a cura DG Sanco, relativo ai dati del sistema di allerta Rapido dei prodotti

alimentari e dei mangimi, la Cina risulta il Paese che ha avuto il più alto numero di segnalazioni di pericolo (418).

4) Le verifiche sul campo: i sequestri

Per dare un'idea concreta di questo mercato, basti pensare che, a livello di Unione europea, i sequestri di prodotti agroalimentari contraffatti in dogana sono passati da 1,2 milioni di pezzi sequestrati nel 2006 a 2,7 del 2009, con un aumento del 128 per cento. Sul versante nazionale, ad esempio, nell'ultimo triennio i reparti della Guardia di finanza hanno sottoposto a sequestro oltre 3.700 tonnellate di merci e quasi 6 milioni e mezzo di litri di prodotti alimentari contraffatti o comunque recanti un'etichettatura ingannevole sull'origine o sulla qualità del prodotto.[10]

Si tratta di prodotti non appartenenti alla sfera dell'alta qualità, avviati al consumo nei supermercati del nostro Paese, senza alcuna indicazione riferita all'origine o che ne caratterizzi la qualità. Significative, sotto questo specifico profilo, sono state alcune recenti attività di servizio svolte dai militari nelle aree portuali, laddove sono stati sequestrati prodotti recanti una falsa etichettatura d'origine e di qualità (per esempio, con riferimento all'olio d'oliva, alcuni prodotti oggetto di verifica non sono risultati conformi all'etichetta, come nel caso dell'olio extravergine di oliva, risultato non extravergine e non italiano, bensì spagnolo; oppure, in un altro caso, del formaggio proveniente da Amburgo, con destinazione finale in Libia, riportava sull'etichetta la denominazione "mozzarella", con il tricolore italiano unitamente ad altri segni distintivi nazionali - scavi a Pompei - tali da trarre in inganno il consumatore finale sull'effettiva origine del prodotto).

Sul versante dei prodotti di qualità, la situazione non appare migliore. I principali illeciti riscontrati nel settore dall'Arma dei carabinieri hanno riguardato essenzialmente la falsa evocazione di marchi Dop in etichetta e sui documenti di vendita. Gli illeciti hanno interessato prevalentemente le carni, nonché i pomodori pelati destinati all'estero (come nel caso di pomodori Dop San Marzano, che però risultavano prodotti in altre zone, oppure dell'introduzione nel circuito commerciale nazionale di pomodoro concentrato cinese non dichiarato in etichettatura, oppure, ancora, di falso pomodoro biologico, privo di documentazione relativa alla tracciabilità).

Nel 2010, l'Arma ha sequestrato complessivamente circa 4.000 tonnellate di pomodoro con le caratteristiche di illegalità appena enunciate. Si tratta di un settore che merita particolare attenzione, perché alcune statistiche indicano come l'importazione di pomodoro di origine *extra* Unione europea sia incrementata nell'ultimo anno del 187 per cento, con la conseguente possibilità di un crescente utilizzo fraudolento dell'alimento in produzioni dichiarate nazionali.

Parimenti, sul versante dei vini la situazione appare altrettanto allarmante. In particolare, sono stati segnalati alla Commissione alcuni casi di vera e propria contraffazione riferiti a vini di pregio (ad esempio, nel caso del vino Sassicaia). Nel 2009, nel corso dell'operazione denominata *Amarone ter,* nel Comune di Fara Novarese, in provincia di Novara, l'Icqrf di Torino, in collaborazione con il Corpo forestale dello Stato, ha provveduto ad effettuare dei sequestri di materiale attestante una vasta falsificazione a danno di uno dei più pregiati vini italiani: l'Amarone della Val Policella Docg. Il vino veniva abilmente contraffatto mediante l'utilizzo di un ingente numero di etichette mendaci e poi inviato ad una nota ditta danese di intermediazione per essere venduto ad una grande catena di distribuzione della Danimarca. Secondo le stime più accreditate, il volume di bottiglie contraffatte di Amarone e altri vini pregiati, negli ultimi 3 anni, dal 2007 al 2009, ammonterebbe a circa 1.200.000 bottiglie, per un guadagno illecito di circa 2.500.000 euro.

Con riferimento specifico alle ingerenze dei sodalizi criminali nel settore agroalimentare, contrariamente a quanto ci si potrebbe aspettare, queste non interessano solo i territori meridionali del nostro Paese, dove le consorterie mafiose si sono da tempo insinuate nel tessuto economico,

[10] Fonte: audizione, presso la XIII Commissione agricoltura della Camera dei deputati, del comandante generale della Guardia di finanza, generale di corpo d'armata, Nino Di Paolo, resoconto stenografico della seduta del 26 gennaio 2011.

bensì anche le aree del Centro e del Nord Italia, seguendo le direttrici del trasporto e del commercio di prodotti agricoli ed alimentari. Come ampiamente evidenziato nella *Relazione Annuale* 2010 della Direzione nazionale antimafia, recenti atti giudiziari hanno portato alla luce un fitto intreccio di interessi tra famiglie mafiose siciliane, clan camorristici e '*ndrangheta* calabrese nella gestione dell'intera filiera, che va dall'accaparramento dei terreni agricoli alla produzione, dal trasporto su gomma allo stoccaggio della merce, dall'intermediazione commerciale alla fissazione dei prezzi, fino ad arrivare agli ingenti investimenti destinati all'acquisto di catene di supermercati o interi centri commerciali.

Secondo le risultanze investigative raccolte da alcuni reparti della Guardia di finanza si conferma, inoltre, che il settore agroalimentare rappresenta per le organizzazioni criminali un ambito privilegiato di impiego dei proventi illeciti, anche in termini di riciclaggio. Nel corso di una recente operazione, il Nucleo di polizia tributaria di Napoli ha tratto in arresto due imprenditori del settore alimentare ritenuti affiliati ad un *clan* camorristico i quali, operando sia sul territorio nazionale, sia all'estero si occupavano della "ripulitura" dei proventi illeciti derivanti da traffici di sostanze stupefacenti realizzati dal gruppo criminale di appartenenza. Nei loro confronti i finanzieri hanno proceduto a sottoporre a sequestro disponibilità finanziarie, società ed immobili (gestiti anche attraverso prestanomi e società *off shore* collocate in paradisi fiscali) per un valore di circa 7 milioni di euro. Seguendo le tracce documentali presenti nella contabilità di alcune aziende e ricostruendo i flussi finanziari di altrettante aziende agricole, veicolati tramite il circuito del *money transfer*, la Guardia di finanza di Ragusa ha svelato una frode commerciale di ampie dimensioni (due società siciliane, tra loro collegate, falsificando la documentazione contabile, commerciale e fiscale delle aziende, avevano importato dall'Africa oltre 18 tonnellate di pomodori, destinandoli poi sui mercati nazionali ed europei come pomodorini siciliani).

4.1) Contraffazione e Dop: l'olio extravergine di oliva e la Mozzarella di bufala campana

Secondo quanto segnalato dal capo del Corpo forestale dello Stato, ingegnere Cesare Patrone, nel corso dell'audizione svolta l'8 giugno 2011, la deodorazione è un'operazione di rettifica dell'olio d'oliva che consente di trasformare oli di oliva non commestibili, di scarsa qualità, in oli di oliva senza difetti. Tuttavia tali oli, una volta subito questo trattamento, non possono più essere commercializzati come oli di oliva extravergine in quanto questi ultimi devono essere ottenuti attraverso la sola spremitura a freddo con metodi meccanici.

In realtà, la pratica della deodorazione, ottenuta attraverso il riscaldamento dell'olio ad alta pressione, diviene sostanzialmente necessaria se trascorre molto tempo tra la raccolta dell'oliva e la sua trasformazione. In questo ultimo caso, infatti, potrebbero verificarsi fermentazioni dannose alla qualità del prodotto, ovvero ipotesi di supermaturazione delle olive. La pratica in esame potrebbe altresì rendersi necessaria in situazioni di cattiva conservazione delle olive.

Con riferimento al problema della qualità dell'olio, come illustrato nel corso della citata audizione, esisterebbe un nuovo metodo diagnostico, recentemente acquisito dal Consiglio oleicolo internazionale (Coi), che consentirebbe di accertare la presenza del livello di alchil esteri nell'olio. Secondo tale metodo, la verifica del livello di concentrazione degli alchil esteri nell'olio, potrebbe rivelarsi un valido indicatore della scarsa qualità del medesimo e quindi della sua eventuale deodorazione.

Il 24 gennaio 2011, con Regolamento n. 61/2011/CE della Commissione, l'Unione europea ha stabilito l'introduzione del metodo di analisi del Coi, sopra citato, quale procedimento analitico idoneo a stabilire il limite per la concentrazione nell'olio degli alchil esteri. E' stata così introdotta una soglia massima, superata la quale, un olio non può essere etichettato come extravergine, a garanzia della qualità del prodotto e dei consumatori europei. I limiti introdotti, infatti, prevedono

che un olio extravergine sia tale solo se la somma degli esteri etilici e metilici da acidi grassi risulta inferiore a 75 milligrammi per chilo (se si considera la somma con un altro componente).

Le indagini condotte dal Corpo forestale dello Stato hanno evidenziato l'esistenza di oli commerciali etichettati come extravergine di oliva con un contenuto elevato di alchil esteri e di qualità più scadente, segnalando la necessità di una maggiore trasparenza nel settore a tutela della qualità di questo prodotto tipico del *made in Italy* agroalimentare.

L'obbligatorietà di esplicitare in etichetta l'origine degli oli extravergine di oliva, già prevista dalla normativa vigente e rafforzata dalla legge n. 4 del 3 febbraio 2011 sull'etichettatura e sulla qualità dei prodotti agroalimentari, costituisce un ulteriore strumento normativo a disposizione degli investigatori quale presupposto essenziale per potere operare le verifiche.

È evidente che anche la produzione di olio deodorato costituisce una fattispecie di contraffazione che, seppure particolare, non per questo risulta meno preoccupante, andando a colpire prodotti non Dop di largo consumo e di significativa qualità.

Secondo i risultati emersi nel corso dell'indagine, il fenomeno della produzione di olio deodorato sarebbe frequente in Spagna e in Nord Africa (ad esempio in Tunisia). Tale olio troverebbe, quindi, una successiva collocazione presso tutti i mercati mondiali, compreso quello statunitense, dove sembra venga esportato con marchi nominalmente nazionali, presentando, però, un livello di qualità inferiore rispetto all'olio extravergine di oliva ottenuto con metodi tradizionali e prodotto effettivamente in Italia.

Proprio la frequenza nel ripetersi di casi aventi ad oggetto la contraffazione dell'olio di oliva ha portato il legislatore nazionale ad approvare, nel dicembre scorso, la legge Mongiello recante "Norme sulla qualità e la trasparenza della filiera degli oli di oliva vergini", finalizzata ad introdurre disposizioni per mettere in trasparenza il mercato, nonché per qualificare e valorizzare in modo adeguato la produzione nazionale. La nuova legge, notificata alla Commissione europea il 21 novembre scorso al fine di ottenere il relativo nulla osta, regola una materia di primaria importanza nell'ambito dell'industria olearia, precisando non solo come indicare in etichetta l'origine geografica degli oli extra vergini italiani, ma anche quali criteri utilizzare per comunicare con i consumatori, al fine di combattere le pratiche commerciali ingannevoli e l'utilizzo illecito dei marchi.

In particolare, tra le principali novità si evidenzia, tra l'altro: l'estensione del reato di contraffazione di indicazioni geografiche a chi fornisce in etichetta informazioni non veritiere sull'origine;[11] l'introduzione di sanzioni aggiuntive come l'interdizione da attività pubblicitarie per *spot* ingannevoli; l'obbligo di adottare per le indicazioni in etichetta caratteri i più leggibili per agevolare così gli acquisti dei consumatori; lo *stop* alle informazioni che evocano zone di origine non corrispondenti a quelle effettive; non possono essere registrati come marchi d'impresa segni che possono ingannare il consumatore sulla provenienza geografica degli oli vergini; tutti coloro i quali sono stati condannati per reati di avvelenamento, contraffazione e adulterazione nel settore degli oli non potranno più accedere a contributi, finanziamenti e mutui agevolati erogati dallo Stato e dalla Ue; infine, sono stati rafforzati i metodi investigativi e di controllo per scongiurare le frodi.

Con riferimento, invece, ad un altro prodotto tipicamente rappresentativo dell'agroalimentare italiano, cioè la Mozzarella di bufala campana, il Corpo forestale dello Stato, nell'ambito di una più generale campagna di contrasto alle frodi in campo agroalimentare, ha effettuato una serie di controlli specifici anche su questo prodotto. Le azioni poste in atto, in collaborazione con gli agenti accertatori del Consorzio di tutela della Mozzarella di bufala campana Dop, che di recente ha avviato un'intensificazione dell'attività di controllo sulla regolarità del

[11] Con la nuova legge, infatti, l'apposizione in etichetta di indicazioni fallaci e non veritiere "che evocano una specifica zona geografica di origine degli oli vergini di oliva non corrispondente alla effettiva origine territoriale delle olive" diventa reato di contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine (a norma dell'articolo 517-quater del codice penale).

prodotto, hanno permesso di sottoporre a controllo diversi caseifici di produzione del formaggio fresco a pasta filata denominato Mozzarella di bufala campana Dop, nonché numerosi punti vendita in cui il prodotto predetto era avviato alla commercializzazione al dettaglio.

Nell'ambito di tale attività sono state accertate condotte illecite di rilievo penale (frode nell'esercizio del commercio con l'aggravante prevista per gli alimenti aventi denominazione di origine protetta) che hanno determinato il sequestro di 300 kg. di prodotto di mozzarella in vendita e di 2.000 involucri per gli alimenti utilizzati per il confezionamento della merce.

La condotta illecita è stata contestata a carico dei titolari dei punti vendita nei quali veniva commercializzata la merce (mozzarella generica), risultata di qualità diversa da quella presentata attraverso i cartelli identificativi (Mozzarella di bufala campana Dop). La merce veniva falsamente confezionata nei relativi involucri con marchio Dop, ottenendo così la contraffazione del prodotto.

Nel corso dei controlli è stato anche accertato l'utilizzo di indicazioni in etichetta non regolari, ovvero tali da poter indurre in errore e/o confusione il consumatore, oltre ad altre irregolarità amministrative connesse alla vendita sfusa di mozzarella, la quale è vietata per legge, ad eccezione dei punti vendita annessi al luogo di produzione. I formaggi freschi a pasta filata, quali fiordilatte, mozzarelle ed analoghi, possono infatti essere posti in vendita in luoghi diversi dal luogo ove vengono prodotti solo se appositamente preconfezionati all'origine.

Infine, nell'ambito delle attività poste in essere, sono stati sequestrati, presso un caseificio in provincia di Caserta, 15.000 involucri di mozzarella che riportavano un marchio contraffatto di Mozzarella di bufala campana.

5) Alcune ipotesi di riforma secondo la Direzione nazionale antimafia

In tema di normativa contraffazione nel settore agroalimentare, anche la Direzione nazionale antimafia, nell'ambito della citata audizione, ha segnalato alla Commissione l'importanza della legge 23 luglio 2009, n. 99, la quale ha introdotto l'articolo 517-*quater* del codice penale (Contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari). Si tratta di un articolo specifico sull'agroalimentare e sulla tutela dei marchi che riguardano gli alimenti. Questo articolo punisce, con la pena della reclusione fino a due anni e con la multa fino a 20.000 euro, le condotte di contraffazione e di alterazione delle indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari (primo comma), ovvero le condotte di chi introduce nello Stato, detiene per la vendita o mette in circolazione questi prodotti con indicazioni e denominazioni contraffatte (secondo comma).

Se, tuttavia, si considera che con la medesima legge n. 99 del 23 luglio 2009 è stata prevista la competenza della procura distrettuale antimafia ed il conseguente coordinamento della procura nazionale antimafia per il reato di associazione a delinquere finalizzata ai delitti cosiddetti di contraffazione, di cui agli articoli 473 e 474 del codice penale, si rileva un difetto di coordinamento tra norme, considerata l'assenza della previsione dell'articolo 517-*quater* c.p. nell'elenco dei delitti di contraffazione, che invece, ai sensi dell'articolo 51, comma 3-*bis* c.p.p., costituiscono la spia dell'interesse della criminalità organizzata verso tale settore economico.

In altri termini, non è prevista la competenza della procura distrettuale antimafia – né, di conseguenza, l'attività di coordinamento della procura nazionale antimafia - per la suddetta fattispecie, una competenza che permetterebbe di acquisire dati, monitorarli e centralizzarli anche nel caso di contraffazione nel settore agroalimentare. Secondo la Dna risulta difficile comprendere perché per la contraffazione generica sia stata prevista tale competenza, mentre per quella agroalimentare il legislatore non abbia previsto altrettanto.

Il procuratore nazionale antimafia ha segnalato alla Commissione che un tale difetto di coordinamento è tanto più evidente in quanto l'articolo 12-*sexies* del decreto-legge n. 306 del 1992, convertito con legge n. 356 del 1992, prevede tra le fattispecie per cui in caso di condanna è possibile applicare il sequestro preventivo e la confisca per sproporzione anche l'articolo 416 del

codice penale, realizzato allo scopo di commettere i delitti previsti dagli articoli 473, 474, 517-*ter* e 517-*quater* del codice penale. In tal modo, il legislatore ha mostrato di ritenere esistente una ragione per una significativa azione di contrasto verso queste forme di criminalità. Ancora una volta la Dna ha evidenziato l'illogicità della previsione della possibilità del sequestro preventivo e della confisca per sproporzione nel caso di reato di contraffazione in ambito agroalimentare ma non dell'inserimento del reato di cui al citato articolo 514-*quater* del codice penale. tra quelli di competenza della procura distrettuale antimafia *ex* articolo 51, comma 3-*bis* c.p.p..

Tale differenziazione non trova, dunque, a parere della Dna, una razionale giustificazione in quanto è stato accertato, in numerose indagini sulla criminalità organizzata, che la *'ndrangheta*, Cosa nostra e la camorra sono sempre più interessate al settore agroalimentare, a cominciare dal trasporto delle merci verso i principali mercati dell'Italia centro-meridionale (si pensi al mercato di Fondi, nel Lazio, e a quello di Vittoria, in Sicilia).

Un altro punto sul quale la Direzione nazionale antimafia raccomanda alla Commissione di sollecitare una riflessione dell'organo legislativo riguarda la possibile modifica dell'articolo 518 del codice penale, ai sensi del quale è prevista la pena accessoria della pubblicazione della sentenza in caso di condanna per alcuni delitti in materia di frodi, senza che l'elenco di tali fattispecie sia stato aggiornato, per esempio, con il più volte citato art. 514-*quater* del codice penale in tema di contraffazione agroalimentare. Pertanto, secondo la Dna, sarebbe opportuno inserire anche questo articolo fra quelli per cui è prevista la pena accessoria della pubblicazione della sentenza. Ciò permetterebbe ai consumatori, ossia coloro i quali sono realmente offesi da tali delitti, di essere messi a conoscenza delle condotte illecite di determinati soggetti, che godono in alcuni casi di particolare notorietà commerciale.

Il procuratore nazionale antimafia ha fatto altresì notare che questa forma di tutela è attualmente prevista per i delitti di contraffazione in base a quanto previsto dall'articolo 475 del codice penale nei casi in cui la persona offesa sia il titolare titolare del marchio contraffatto. Tuttavia, il procuratore nazionale antimafia riterrebbe necessario estendere tale pena accessoria anche al settore delle frodi nel settore agroalimentare, dove è più elevata la possibilità di rischio per la salute collettiva, perfezionando così il meccanismo sanzionatorio (per esempio, stabilendo che i nominativi delle persone condannate siano pubblicati per un lasso di tempo considerevole in un sito istituzionale presso un Ministero da definire).

Da ultimo, è stato evidenziato un difetto di coordinamento tra la previsione di cui all'articolo 25-*bis*, comma 1, del decreto legislativo n. 231 del 2001 in tema di responsabilità delle persone giuridiche, e l'art. 448 del codice penale. La prima disposizione contempla sanzioni pecuniarie all'ente anche nel caso in cui sia stata ravvisata la responsabilità dell'ente stesso per reati commessi nel suo interesse o a suo vantaggio.

La norma prevede che tale sanzione si applichi anche quando il reato per cui si procede sia quello previsto dall'articolo 517-*quater* del codice penale. L'articolo 448 prevede la pena accessoria dell'interdizione temporanea dall'esercizio dell'attività professionale o imprenditoriale solo nel caso di delitti di adulterazione e commercio di sostanze destinate all'alimentazione (articolo 439 e seguenti del codice penale). In altri termini, il nostro ordinamento già conoscerebbe strumenti volti a impedire che strutture organizzate continuino la propria attività in violazione delle norme a tutela delle indicazioni geografiche e della denominazione di origine controllata, per cui parrebbe razionale prevedere che la pena accessoria dell'articolo 448 del codice penale possa estendersi alla fattispecie di cui all'articolo 517-*quater* del codice penale in tema di contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari.

Capitolo III – La tutela dell'italianità sui mercati internazionali: il fenomeno dell'*italian sounding*

1) Origini e dimensioni del fenomeno

L'*italian sounding* rappresenta la forma più diffusa e subdola di imitazione del *made in Italy* sia con riferimento al settore industriale agroalimentare, sia per quanto riguarda l'industria in generale. Le radici di tale fenomeno affondano nella storia passata di quelle generazioni di italiani che, emigrando verso altri paesi, anche al di fuori dell'Europa, hanno successivamente avviato attività industriali, soprattutto nel settore alimentare, producendo ingredienti primari, oppure cibi e bevande di trasformazione appartenenti alla propria tradizione. Per ovvi motivi logistici e di conservazione (nel secolo scorso il trasporto avveniva prevalentemente via mare e la conservazione degli ingredienti durante il tragitto rappresentava un ostacolo), gli ingredienti utilizzati per la produzione provenivano solo in minima parte dall'Italia. Tuttavia, al momento della vendita al dettaglio i prodotti erano comunque marchiati con il nome del titolare italiano o con altri nomi commerciali italiani ed accompagnati da immagini o *slogans* che rievocavano l'Italia. Si trattava di una scelta di mercato logica, in un'epoca in cui non vi erano regole sul confezionamento, l'etichettatura e l'origine degli ingredienti: non si poteva, quindi, parlare né di ambiguità, né di trasparenza. Addirittura, in molti paesi le imprese venivano regolarmente registrate ed i prodotti brevettati nella loro composizione con altrettanti nomi e loghi. Con il passare degli anni, questa situazione si è andata progressivamente consolidando, fino al punto che, oggi, spinti dalla ricerca di nuovi mercati di sbocco, gli imprenditori italiani devono fare i conti con la presenza di una variegata offerta di prodotti non italiani che tuttavia si richiamano e rimandano all'Italia, senza che ciò costituisca una pratica commerciale illegale. Non solo, alcune imprese straniere, divenute con il tempo vere e proprie multinazionali, hanno a loro volta ampliato il proprio mercato fino a raggiungere la stessa Italia.

Il fenomeno di cui si parla, meglio conosciuto come *italian sounding*, consiste nel presentare un prodotto sul mercato mediante un *mix* di nomi italiani, loghi, immagini e *slogan* chiaramente riconducibili al nostro Paese, senza che ciò corrisponda ad un effettiva realtà. L'italianità è infatti un richiamo molto forte, significando non solo qualità, bontà, semplicità ma anche stile, gusto e cultura. Il solo marchio *made in Italy* garantisce, ovunque, grande *appeal* e successo commerciale.

Venendo alle cifre che riguardano il fenomeno dell'*italian sounding*, queste appaiono allarmanti: il 97 per cento dei sughi per pasta *italian sounding* venduti sul mercato nord americano si rivelano pure e semplici imitazioni; il 94 per cento delle conserve sott'olio e sotto aceto *italian sounding* è falso, così come il 76 per cento dei pomodori in scatola *italian sounding*. Gli esempi, al riguardo, sono innumerevoli.

In alcuni casi, il fenomeno sfiora una vera e propria clonazione del nome, sfruttando le carenze legislative dei paesi di distribuzione finale: è il caso del *parmesan*, diffuso pressoché ovunque all'estero, al posto del Parmigiano Reggiano, del Pecorino Romano prodotto con latte di mucca anziché di pecora, del Prosciutto di Parma venduto senza alcun rispetto delle regole del disciplinare o, da ultimo, della *Fontina danese*. In altri casi, invece, più semplicemente, sulle confezioni viene usata l'immagine della bandiera italiana o di altri simboli che richiamano l'Italia. È questo il caso, per esempio, del *Pompeian olive oil,* prodotto nel Maryland o del *Romulo*, prodotto in Spagna con la raffigurazione in etichetta di una lupa che allatta Romolo e Remo; oppure, ancora, degli *italian spaghetti* o capellini *milaneza*, prodotti in Portogallo, dei fusilli tricolore *Di Peppino*, prodotti in Austria. Insomma, gli esempi sono centinaia. Tra le bevande, sono stati segnalati alla Commissione i casi dell'*Amaretto Venezia*, prodotto in Germania in una bottiglia la cui forma imita

quella dell'Amaretto di Saronno, del caffè *Trieste italian toast espresso,* prodotto in California con confezione tricolore. [12]

Come già ricordato, nel corso degli anni molte aziende si sono affermate sul mercato dell'italianità mediante continui richiami al nostro Paese, più o meno in buona fede, utilizzando segni distintivi del *made in Italy* agroalimentare e adottando strategie di *marketing* che hanno indotto il consumatore straniero ad attribuire ai prodotti commercializzati caratteristiche d'eccellenza.

A livello mondiale, si stima che il giro d'affari dell'*italian sounding* superi i 60 miliardi di euro l'anno (164 milioni di euro al giorno), una cifra 2,6 volte superiore rispetto all'attuale valore delle esportazioni italiane di prodotti agroalimentari (23,3 miliardi di euro nel 2009).

Gli effetti economici dell'*italian sounding* sulle esportazioni di prodotti agroalimentari realmente *made in Italy* incidono, inevitabilmente, in modo negativo anche sulla bilancia commerciale, in costante *deficit* nell'ultimo decennio per un valore di 3,9 miliardi di euro nel 2009.

Per giungere ad un pareggio della bilancia commerciale del settore agroalimentare italiano, ad importazioni invariate, sarebbe sufficiente recuperare quote di mercato estero per un controvalore economico pari al 6,5 per cento dell'attuale volume d'affari dell'*italian sounding*. Il recupero di quote di mercato per un controvalore economico superiore al 6,5 per cento avrebbe, viceversa, assicurato un *surplus* della bilancia commerciale, con effetti positivi sul Pil del comparto agroalimentare e dell'intero sistema paese.

Il mercato nord americano sviluppa complessivamente 24 miliardi di euro di fatturato *italian sounding* in confronto ad un *export* di prodotti alimentari autentici pari a circa 3 miliardi di euro. Anche il mercato europeo contribuisce in maniera significativa alla diffusione dell'*italian sounding*, con un fatturato, nel 2009, superiore al nord America (26 miliardi di euro pari al 43,3 per cento del totale), contro un *export* alimentare che vale circa 13 miliardi di euro (ma inferiore al dato americano se rapportato al valore delle esportazioni). Negli altri paesi (*extra* Ue ed *extra* nord America) l'*italian sounding* vale 10 miliardi di euro contro un *export* dei prodotti *made in Italy* che vale 4 miliardi di euro.

2) L'impatto economico sulla filiera

Come già sottolineato, i prodotti tipici rappresentano un'importante opportunità per l'agroalimentare nazionale nell'ambito dei mercati mondiali, in quanto offrono ai consumatori di tutto il mondo la garanzia di elevati *standards* qualitativi, nel pieno rispetto della tradizione culinaria italiana.

I danni prodotti dalla contraffazione o dall'imitazione dei prodotti Dop e Igp, quindi, non si limitano solo alla singola impresa coinvolta o ad una particolare fase lavorativa nell'ambito del ciclo di produzione di un determinato bene. In realtà, il valore sottratto alla nostra produzione agricola, stimabile intorno ai 3 miliardi di euro, pesa sull'intera filiera impegnata nelle produzioni di qualità, giacché, solo a titolo di esempio, quasi il 67 per cento dei suini macellati e il 47 per cento del latte vaccino prodotti in Italia sono utilizzati per la produzione di Dop. Secondo alcune stime, rese alla Commissione da rappresentanti di Federalimentari (nel corso dell'audizione svolta il 9 marzo 2011) e dal presidente *pro tempore* del soppresso Istituto nazionale per il commercio con l'estero (in occasione dell'audizione svolta il 12 gennaio 2011), i fenomeni in questione recherebbero alle imprese italiane un danno che, in termini di esportazione, ammonterebbe a circa

[12] In realtà, in tema di *italian sounding*, non sembra possibile porre un limite al perpetuarsi di nuovi casi, i quali, non di rado, nella scelta dei nomi, sfiorano il caricaturale e il grottesco: il Parmesao brasiliano, il Regianito argentino, il Parmesan statunitense, le penne Napolita, il Brunetto, il Napoli Tomato, il Daniele Prosciutto, il Parma Ham, la Tinboonzola australiana, la Cambozola in Germania, Austria e Belgio, la mozzarella del Texas, la Robiola del Canada, l'Asiago del Wisconsin, il Provolone americano, il Prosec, il Parmeson cinese e via dicendo.

60 miliardi di euro (5-6 miliardi causati dalla contraffazione vera e propria e 54-55 miliardi dall'*italian sounding*).

In Europa, l'imitazione dei prodotti italiani raggiunge un valore di circa 26-27 miliardi di euro, a fronte di esportazioni per un controvalore di 13 miliardi di euro: in pratica, per ogni prodotto originale esportato nell'Unione, ne esistono almeno due imitati in Europa.

Negli Stati Uniti, in particolare nel nord America, la situazione è ancora più negativa, posto che l'Italia esporta verso questo Paese prodotti per un valore di 3 miliardi di euro, a fronte dell'esistenza su quello stesso mercato di prodotti riferibili all'*italian sounding* per un valore di circa 24 miliardi euro (ovvero, il rapporto è di otto volte superiore a ciò che l'Italia esporta).

Secondo le stime fornite dalla Confederazione italiana agricoltori nel corso dell'audizione svolta il 19 aprile 2011, il *business* legato all'agropirateria internazionale nei confronti dei prodotti agroalimentari *made in Italy* ammonterebbe a 60 miliardi di euro. Nel caso dei formaggi, ad esempio, è stato stimato che, in assenza di prodotti imitativi, il potenziale fatturato aggiuntivo per le imprese nazionali sarebbe superiore ai 4 miliardi di dollari. Nel caso del Parmigiano e del Provolone, il prodotto autenticamente italiano, invece, è stimabile in una quota di appena il 3-4 per cento sul totale dei prodotti *italian sounding*.

Secondo, un'ulteriore indagine effettuata dall'Istituto per il commercio estero e dalla Camera di commercio di Parma nel 2006, l'imitazione dei prodotti agroalimentari italiani nel mercato nord americano sarebbe riconducibile ad aziende individuate secondo quattro profili principali: piccole e piccolissime aziende, tipiche della tradizione italo americana, a diffusione locale; aziende di medie dimensioni indipendenti a diffusione nazionale; linee di *private label* delle principali catene di supermercati; aziende controllate dalle grandi multinazionali del cibo, americane e non (quest'ultima categoria è di gran lunga la più diffusa, essendo l'unica che può contare su una grande capacità di distribuzione e promozione dei propri prodotti). In quasi tutte le categorie analizzate sono state rilevate aziende controllate da Conagra, Kraft, Nestle', Heinz Unilever, General Mills, Campbell, Sara Lee.[13]

Tra il 2001 e il 2010, il fenomeno dell' *italian sounding* ha registrato, pressoché ovunque in Europa, un significativo aumento. Allo stato, con riferimento all'Europa, i principali mercati in cui si verificano fenomeni di imitazione (o di contraffazione) sono la Germania, la Francia, il Regno Unito ed i Paesi scandinavi. Più in particolare, il fenomeno raggiunge dimensioni significative in Germania ed Olanda, con 3 prodotti imitati per ogni prodotto originale; in Francia tale rapporto scende a 2 imitazioni per prodotto originale, mentre in Gran Bretagna e nei Paesi scandinavi, per ogni prodotto italiano, uno risulta imitato.

Al di fuori dei confini europei, fenomeni rilevanti di *italian sounding* si ritrovano principalmente presso il mercato statunitense, in Messico, Brasile, Canada, Australia, Nuova Zelanda, Russia e Turchia. Più specificatamente, in regioni quali Canada, Stati Uniti e Centro America, la mancanza di tutela legale a favore di alcuni marchi italiani genererebbe un fatturato pari a 3 miliardi di euro per i prodotti derivanti dalla contraffazione e di 24 miliardi di euro per quelli derivanti dall'*italian sounding*. In tali regioni, il rapporto tra prodotti originali ed imitati è di uno ad otto, i settori più colpiti risultando quelli dei sughi per pasta (97 per cento delle imitazioni), delle conserve sott'olio e sotto aceto (94 per cento delle imitazioni), dei pomodori in scatola (76 per cento delle imitazioni) e dei formaggi (15 per cento delle imitazioni).

Secondo i dati esaminati, la contraffazione genererebbe un valore di fatturato pari quasi ad un terzo di quello prodotto dalle nostre esportazioni. Il contrasto di tale fenomeno potrebbe rappresentare, quindi, un'ulteriore fonte di reddito attualmente sottratto all'industria alimentare nazionale. In particolare, una riduzione del fenomeno favorirebbe l'*export* alimentare italianoin termini immediati, mentre una riduzione dell'*italian sounding* avrebbe effetti positivi nel medio

[13] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti della Confederazione italiana agricoltori nel corso dell'audizione svolta il 19 aprile 2011 ed acquisita agli atti – *doc.* 0028-001.

periodo, rafforzando nella vasta platea dei consumatori di prodotti italiani il proprio sentimento di fiducia verso la qualità e genuinità delle nostre produzioni.

Più in dettaglio, secondo un'indagine condotta dalla Coldiretti e contenuta nel Rapporto sulle frodi agroalimentari in Italia, presentato da *Fare Ambiente* nel 2011, il falso *made in Italy* negli Usa sarebbe, mediamente, pari all'80 per cento del valore al consumo per la pasta (per un valore al consumo di 639 milioni di dollari), al 44 per cento per il vino (pari a 541 miliardi di dollari), al 90 per cento per i formaggi (1,96 miliardi di dollari) e al 50 per cento per l'olio (333 miliardi di dollari), per una media complessiva del 70 per cento per tali prodotti (3,5 miliardi di dollari). [14]

In tal senso, è stato segnalato alla Commissione come le nostre denominazioni, ove fossero efficacemente tutelate, garantirebbero all'*export* italiano un potenziale molto maggiore, che nel solo Nord America sarebbe di tre volte superiore a quello attuale, per un valore pari a 9 miliardi di euro. In questa regione, infatti, secondo le stime fornite alla Commissione durante l'audizione di rappresentanti dell'Ice, solo un prodotto su tre risulta effettivamente *made in Italy*. Tra i prodotti alimentari più imitati, al primo posto, c'è il formaggio e, tra tutti, primeggia il Parmigiano Reggiano. Secondo i dati raccolti, le imitazioni dei nostri formaggi certificati, solo negli Stati Uniti, fruttano ben 2 miliardi di dollari. [15]

Interessante è anche il caso del Pecorino Romano, che viene esportato negli Usa per una quota pari a circa tre quarti del totale esportato. Le esportazioni verso questo mercato, che nel 2008 erano pari a 81 milioni di euro, sono diminuite del 15 per cento rispetto al 2000. Il continuo calo delle esportazioni di questo prodotto è determinato, tra le altre cose, dalla massiccia presenza di prodotti di origine sudamericana o estera con nomi simili ad un prezzo inferiore.

Il solo mercato di New York mostra una presenza di prodotti *italian sounding* che, in misura variabile, vanno da minimo del 14 per cento ad un massimo del 49 per cento del totale di prodotti presenti sugli scaffali dei supermercati. Per altro verso, i prodotti maggiormente soggetti a contraffazione, secondo un'indagine campionaria condotta sul mercato di New York, risultano i sughi per pasta (63 per cento), le paste fresche (58 per cento), le paste alimentari (34 per cento), i formaggi (30 per cento), gli affettati (23 per cento) e i pomodori in scatola (6 per cento).

3) La normativa a tutela dei prodotti italiani all'estero

Nei principali Paesi *partners* commerciali dell'Italia, il fenomneno dell'*italian sounding*, in particolare nel settore agroalimentare, allorché non sconfini in una contraffazione di marchio vera e propria non è, in linea di massima, perseguibile. Anche in caso di violazione di *brand,* infatti, se il titolare di un marchio che è stato registrato in Italia pretende la modifica di uno simile o uguale già registrato in un paese terzo, è assai probabile che proprio il titolare del marchio italiano si vedrà costretto a modificare il proprio marchio o a dovere "acquistare" il *brand* locale dal relativo proprietario al fine di esportare in via esclusiva beni che recano il *brand* in oggetto nel paese di riferimento.

Non solo, nei Paesi terzi, anche i cosiddetti marchi di qualità europea certificata se pure sono riconosciuti, possono ottenere una qualche forma di tutela solo in caso di prodotti che si rivelino nocivi per la salute, un'ipotesi che viene comunque assicurata anche ai prodotti locali e a tutti gli altri importati. Peraltro, giova ricordare che furono proprio delle motivazioni sanitarie alla base della particolare protezione accordata all'origine geografica del cibo nei paesi dell'Unione e quindi anche in Italia. La stessa tutela offerta dalla previsione della tracciabilità per gli alimenti a livello

---

[14] Fonte: FARE AMBIENTE, *Rapporto sulle frodi alimentari ed agroalimentari in Italia - 2011*, documento acquisito agli atti della Commissione - *doc.* 58/1.

[15] Fonte: Audizione del presidente *pro tempore* dell'Istituto nazionale per il commercio estero, ambasciatore Umberto Vattani, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 12 gennaio 2011.

europeo, fino a poco tempo fa riguardava solamente i cibi di qualità certificata, cioè Dop e Icg e non gli altri. Furono, quindi, ragioni di carattere esclusivamente igienico/sanitario a giustificare l'introduzione della tracciabilità in quanto tale e non preoccupazioni di carattere economico per il danno subito dalle aziende nazionali.

Se si prescinde, dunque, dalla vera e propria copia del marchio, per tutti gli altri prodotti industriali, il Codice doganale aggiornato (Regolamento n. 2008/450/CE) impone un'indicazione dell'origine di tipo imprenditoriale ma non geografico. In altre parole, non rileva da dove effettivamente provenga il prodotto o i suoi componenti: ciò che deve risultare chiaro per il consumatore è il responsabile del medesimo. Se, quindi, le merci interamente ottenute in un unico Paese o territorio sono considerate da esso originarie, le merci alla cui produzione hanno contribuito più Paesi o territori sono considerate originarie del Paese o territorio in cui hanno subito l'ultima trasformazione sostanziale (articolo 36). La delocalizzazione produttiva, insomma, è non solo ammessa ma incentivata.

La normativa italiana, però, è andata oltre tale stadio, proibendo in tutto il comparto industriale, anche se solo per i prodotti importati e già finiti all'interno del Paese (fermo restando che per i prodotti trasformati in Italia valgono le disposizioni del Codice doganale), l'utilizzo di marchi di aziende italiane (articolo 17, comma 4, legge n. 99 del 2009) e l'uso del marchio, da parte del licenziatario o del titolare, secondo modalità tali da indurre il consumatore a ritenere che il prodotto o la merce sia di origine italiana (articolo 16 del decreto legge n. 135 del 2009).

Questa forma di tutela dal fenomeno dell'*italian sounding*, accordata a tutti i prodotti, anche a quelli al di fuori del settore agroalimentare, non sembra ancora avere trovato un eguale riscontro in ambito europeo, così come nel caso della successiva legge n. 55 del 2010, con la quale si introduceva una disciplina speciale a tutela del *made in Italy* per i prodotti tessili, calzaturieri e di pelletteria, finiti o addirittura intermedi.

Pur non essendo vietata l'apposizione di marchi italiani su beni prodotti all'estero, poiché viene prescritto che l'origine straniera dei prodotti in questione sia resa evidente all'acquirente, il distacco tra l'approccio europeo e l'orientamento del legislatore italiano appare evidente.

In realtà, la distanza tra la visione nazionale e quella europea si riduce se si considera nuovamente l'ambito agroalimentare. Al riguardo, si ricorda che la Corte di Giustizia europea, da sempre sostenitrice (causa C-13/78 del 12 ottobre 1978) dell'incompatibilità del mercato unico con sistemi che impongono l'indicazione della provenienza geografica di componenti e prodotti industriali utilizzati, ha recentemente affermato (causa C-325/00 del 5 novembre 2002) la necessità che l'indicazione della provenienza dei prodotti agroalimentari si basi su caratteristiche e qualità dipendenti essenzialmente dal luogo di origine.

Più in generale, la lotta all'*italian sounding* ha iniziato a trovare un supporto normativo, sia pure indiretto, nel 2000, a seguito del verificarsi di situazioni che hanno destato particolare allarme all'interno di tutta la Comunità europea (si ricorda, ad esempio, la vicenda della *Bse* bovina). Con il Regolamento (CE) n. 1760 del 17 luglio 2000, infatti, si imponeva la tracciabilità per la carne bovina, mentre con il Regolamento (CE) n. 178 del 28 gennaio 2002 tale tracciabilità veniva estesa anche ad altri prodotti del Mediterraneo. Infine, con il Regolamento (CE) n. 21/2004 del 17 dicembre 2003, la nozione di tracciabilità veniva ulteriormente ampliata fino a ricomprendere anche la carne di animali di origine ovina e caprina. Tale sviluppo della normativa comunitaria permetteva, quindi, di ricostruire il percorso dell'alimento a ritroso nel tempo.

Se tale previsione era certamente finalizzata a tutelare il consumatore, tuttavia, si operava ancora secondo un principio di precauzione ed eventuale individuazione dei responsabili dei comportamenti lesivi della salute dei consumatori, prevedendo una sorta di "responsabilità oggettiva" del produttore in caso di difetto del prodotto. Anche in Italia, sul versante interno, la normativa di riferimento, principalmente il decreto ministeriale del 27 maggio 2004, seguì tale principio, operando la scelta di differenziare i sistemi tecnici per realizzare la tracciabilità in base alla filiera produttiva.

Tuttavia, pure a fronte degli sforzi compiuti sul piano normativo, l'*italian sounding* era e rimane un fenomeno sofisticato, un problema affrontabile solamente con strumenti che prescindono dalla semplice tutela di carattere igienico/sanitario nel settore alimentare.

L'articolo 18 del Regolamento n. 178/2002/CE stabiliva che lo strumento attuativo per la tracciabilità sarebbe consistito nell'etichettatura. Gli alimenti immessi sul mercato avrebbero dovuto essere etichettati in conformità alle legislazioni nazionali e, nel caso italiano, alle disposizioni dettate dal decreto legislativo n. 206 del 6 settembre 2005 (Codice del consumo), dove ancora si faceva riferimento alla sede legale del produttore o dell'importatore europeo, al paese di origine (solo se *extra* Ue) e ai materiali impiegati.

Più di recente, la questione sembra arrivata ad un punto di svolta a livello europeo con l'approvazione, da parte del Parlamento europeo, di una nuova legislazione che incide, anche se ancora una volta indirettamente, sull'origine geografica degli alimenti. Dopo le direttive 13/2000/CE (con cui si imponeva l'indicazione di origine per alcune carni e per il cioccolato) e 2003/89/CE (relativa agli ingredienti), la nuova normativa impone per le carni di maiale, di pecora, di capra e di pollo, l'indicazione del paese di provenienza, già prevista per le carni bovine. Restavano, però, esclusi gli ingredienti, per i quali non si prescriveva alcun obbligo di indicazione d'origine.

Con particolare riferimento al contrasto dell'*italian sounding*, nel 2011 il Parlamento europeo ha recentemente approvato una nuova legislazione comune sull'etichettatura alimentare. La Commissione europea ha infatti due anni di tempo per adottare i regolamenti attuativi, nonostante le sollecitazioni italiane sulla necessità di termini ben più brevi. Circa, poi, l'approvazione e l'applicazione di un'analoga normativa per latte, formaggi e prodotti che utilizzano la carne come ingrediente si parla di tempi di attesa che si aggirano attorno ai cinque anni.

La nuova normativa estende alla carne di maiale, di pecora, di capra e di pollo l'indicazione del Paese di provenienza, già prevista per le carni bovine ma, soprattutto, introduce un principio inequivocabile, per il quale non saranno più consentiti simboli e indicazioni posti in etichetta che facciano più o meno occulto riferimento a una nazione e allo spirito e alla suggestione di un determinato Paese.

Come già sottolineato, l'attuale normativa europea aumenta le garanzie di sicurezza per il consumatore ma solo parzialmente, accrescendo, da un lato, la conoscenza dell'origine degli ingredienti singoli nei cibi trasformati, dall'altro, lasciando comunque al momento fuori dal suo campo di applicazione molti prodotti dell'agricoltura e dell'industria agroalimentare, per i quali non risulta obbligatoria l'indicazione d'origine, rendendone di fatto impossibile la tracciabilità (per pasta, formaggi, latte a lunga conservazione, derivati del pomodoro, frutta e verdura trasformate, derivati dei cereali, l'indicazione della provenienza è lasciata all'iniziativa del produttore o importatore).

La conseguente asimmetria informativa dovuta alla mancata indicazione d'origine di tali prodotti di largo consumo, si traduce inevitabilmente in un'opportunità per tutte quelle imprese dell'industria alimentare che, spinte dall'esigenza di abbattere i costi di produzione, decidono di modificare le proprie strategie di approvvigionamento di materie prime rivolgendosi, prevalentemente o esclusivamente, ai mercati esteri piuttosto che a quello interno.

In assenza di etichettatura d'origine, la scelta di importare dall'estero materie prime piuttosto che acquistarle in Italia si rivela, infatti, una strategia priva di rischi con riguardo al successo di un nuovo prodotto immesso sul mercato, essendo i consumatori all'oscuro del fatto che dietro marchi, colori e *slogans* pubblicitari che evocano l'italianità, vi sono prodotti con poco o nulla di italiano.

Alla luce della situazione illustrata, un ulteriore rischio per l'intera filiera agricola italiana si produce sia in termini economici, per la possibile riduzione della produzione agricola, dei prezzi all'origine, nonché per la possibilità di accesso alla rete della grande distribuzione, sia in termini occupazionali, con la minaccia di chiusura per le aziende del settore, di cassa integrazione e di disoccupazione.

Infine, rimane irrisolto l'aspetto più eclatante derivante dal fenomeno, quello cioè riferito alla fiducia dei consumatori in determinati prodotti, non essendo possibile per costoro distinguere

tra un prodotto proveniente dalla filiera agricola italiana (veramente *made in Italy*) e uno importato dall'estero privo di tali caratteristiche, finendo per operare scelte di consumo basate esclusivamente sul prezzo.[16]

Da ultimo, al di fuori dall'Unione europea, le uniche soluzioni che ad oggi sembrano percorribili al fine di arginare il fenomeno o quantomeno di contenerne l'espansione, risiedono nell'adozione di campagne informative presso i consumatori esteri, nell'intensificazione dei controlli oltre frontiera, nella promozione di iniziative giudiziarie e legali laddove ve ne siano i presupposti fattuali (per esempio, nel caso di vera e propria clonazione del nome o dell'etichetta).

In molti casi, peraltro, come già sottolineato, l'impresa straniera che utilizza il marchio italiano lo ha realmente registrato nel proprio paese, concretizzando una situazione tale per cui, paradossalmente, sarà l'esportatore italiano a dovere modificare il nome del proprio prodotto ai fini dell'esportazione *in loco*.

In tal senso, la prospettiva di un accordo vincolante sul commercio internazionale all'interno del *Wto* con la previsione dell'estensione a tutti i prodotti riguardanti gli alimenti dell'obbligo di indicare in etichetta l'origine degli ingredienti o delle componenti utilizzate, sebbene auspicata da molti paesi, appare di difficile realizzazione.

4) Il problema della salubrità degli alimenti: la legge n. 283 del 1962

In linea di massima, sul tema della salute pubblica, l'approccio del legislatore è stato storicamente di tipo precauzionale, improntato, quindi, a tutelare preventivamente la sicurezza dei consumatori da ogni rischio derivante dall'eventuale adulterazione o sofisticazione dell'alimento. Da tale garanzia, infatti, discende la fiducia da parte dei consumatori nella genuinità dei cibi e delle bevande consumate. Con riferimento alla tutela della salute pubblica, il nostro codice penale usa una terminologia chiaramente preindustriale: si parla, infatti, di "sostanze alimentari", oggetto dell'attenzione del legislatore in un gruppo ben concentrato di norme (articoli 439, 440, 442, 444 e 452 del codice penale). La *ratio* da cui muove tale impianto normativo appare chiaro già con l'articolo 439, per il quale l'avvelenamento di acque o sostanze alimentari (reato di pericolo a tutela anticipata), non richiede il verificarsi di un danno, anche se il pericolo deve essere concretamente accertato.

All'interno del codice penale, oltre all'avvelenamento, vengono stigmatizzate altre due condotte pericolose per la salute umana operabili sul cibo: da una parte, l'adulterazione, ovvero l'intervento su una sostanza naturale preesistente, sostituendo, aggiungendo, sottraendo o comunque modificando una miscela di elementi; dall'altra, la contraffazione, cioè la creazione *ex novo* di una sostanza artificiale, utilizzando, in parte o in tutto, elementi diversi da quelli che dovrebbero comporla. In termini di sanzioni, il codice prevede pene sia per i responsabili primi del comportamento illecito (coloro che hanno corrotto gli alimenti, oppure avvelenato acque o altre sostanze destinate all'alimentazione), sia per i distributori (coloro che hanno posto in commercio o distribuito al pubblico tali sostanze).

In particolare, la legge n. 283 del 1962, dalla produzione, alla trasformazione, commercializzazione e distribuzione dei prodotti, si preoccupa di monitorare sia gli alimenti finiti, sia le sostanze che li compongono, comprendendo quindi sia la fase di vendita, sia di distribuzione, anche a titolo gratuito, di cibo o bevande. Peraltro, appare utile segnalare l'articolo 5, lettera *a),* della legge sopra citata, poiché proibisce l'impiego, nella preparazione di alimenti o bevande, di sostanze "private, anche in parte, dei propri elementi nutritivi o mescolate a sostanze di qualità inferiore o comunque trattate in modo da variarne la composizione naturale". Si tratta di un concetto all'avanguardia, anche rispetto alla previsione dell'aggiunta di "additivi chimici di qualsiasi natura

non autorizzati" (lettera *g*) o "residui di prodotti usati in agricoltura per la protezione delle piante e a difesa delle sostanze alimentari immagazzinate, tossici per l'uomo" (lettera *h*).

Le previsioni contenute nelle due lettere dell'articolo 5 citato riflettono le degenerazioni dell'uso intensivo di fertilizzanti nell'agricoltura (cui sarebbe seguito quello degli antibiotici negli allevamenti) e dell'impiego massivo di conservanti, conseguenze di una piena industrializzazione del comparto agroalimentare e dell'allungamento della filiera sia sotto l'aspetto temporale, sia sotto quello spaziale. Più specificatamente, con la lettera *a)*, si intende colpire la ricerca di lucro ulteriore da parte degli addetti ai lavori attraverso l'utilizzo di sostanze ai limiti del lecito al fine di ricavare maggiori guadagni dai prodotti. E' l'inizio di una battaglia, tuttora in corso, fra alcune grandi imprese e la giurisprudenza: da una parte, pratiche *borderline*, attuate sfruttando vuoti legislativi o interpretazioni estreme della normativa da parte dei produttori, dall'altra, sistematici interventi da parte della giurisprudenza e del legislatore per chiarire. Un esempio di ciò può essere dato dalla sentenza della Cassazione penale, Sezioni unite, del 19 dicembre 2001, n. 443, per la quale non è necessario che il cattivo stato di conservazione di un alimento dipenda dalle caratteristiche intrinseche delle sostanze, essendo sufficiente che ciò derivi dalle modalità di preparazione e detenzione delle stesse.

5) Evoluzione normativa a tutela del *brand*

L'articolo 1 del decreto legislativo n. 30 del 2005 (Codice della proprietà industriale) include, all'interno dell'area della "proprietà industriale", accanto a marchi e segni distintivi, anche indicazioni geografiche e denominazioni di origine.

L'evoluzione normativa riguardante la tutela dei prodotti agroalimentari è stata fortemente condizionata dal progressivo mutamento del quadro socio-economico a partire dalla seconda metà degli anni cinquanta, quando, anche in Italia, si impose la grande distribuzione organizzata.

Complice soprattutto il miglioramento delle tecnologie produttive, che consentì di incrementare e standardizzare la produzione, la domanda stessa di generi alimentari - e non solo – divenne più specifica. L'alimento diviene un prodotto industriale, quindi, viene individuato, prima di tutto, grazie ad un marchio, esattamente come fosse un elettrodomestico.

Sul versante normativo, l'esigenza diveniva quella di tutelare, in un mercato di massa, sia la fede pubblica dei consumatori nei marchi o segni distintivi in uso, quali sinonimi di qualità, sia l'interesse dei produttori e dei distributori, con riferimento alla lealtà ed onestà delle pratiche commerciali messe in campo.

In tal senso, con riferimento ai delitti contro l'economia pubblica, si segnala l'importanza dell'articolo 516 del codice penale, posto a tutela della genuinità delle sostanze alimentari contro l'alterazione dell'essenza e della composizione, che pure non si traducano ancora in pericolo per la salute pubblica. Si tratta di una derivazione della frode in commercio, di cui all'articolo 515 del codice penale, applicabile non solamente all'intero bene (la "cosa" mobile" prodotto alimentare), ma anche a parti di esso, cioè ai suoi ingredienti. Pertanto, sulla base di una giurisprudenza già consolidata, molti articoli del codice penale, ideati per proteggere la fede pubblica nelle transazioni dei prodotti in generale, vennero utilizzati per la tutela dei prodotti alimentari. L'articolo 517 del codice penale, ad esempio, tutelava l'ordine economico nel caso di una semplice "imitazione" del segno distintivo o del marchio, anche se non registrato o riconosciuto, purché l'imitazione potesse ingenerare confusione nell'acquirente anche in concomitanza con altri segni presenti sullo stesso prodotto, su provenienza, origine o qualità del prodotto. Inoltre, in ipotesi di reato aventi ad oggetto alimenti o bevande, la cui denominazione di origine o geografica o le cui specificità erano protette dalle norme vigenti (articolo 517-*bis* c.p.), si prevedeva una circostanza aggravante. In tale modo, veniva riconosciuta l'equiparazione del prodotto alimentare al prodotto industriale, con le

conseguenti tutele, mettendo in atto un rafforzamento della protezione d'origine per i prodotti dell'agroalimentare, da intendersi, almeno per quelli Dop, quale origine geografica vera e propria.

Il limite preesistente, infatti, risiedeva nel fatto che la giurisprudenza intendeva, in generale, origine e provenienza come concetti legati e subordinati alla qualità del prodotto. Una interpretazione giuridica e non materiale/geografica della provenienza (per esempio, relativamente ai capi di vestiario, rimane storica la sentenza n. 13712 del 2005 della Corte di cassazione penale, III sezione). Del resto, posto che molti imprenditori delocalizzavano da tempo parte della filiera per contenere i costi, appariva naturale che il fattore dominante per identificare la nazionalità del prodotto fosse dato dalla nazionalità del produttore, responsabile dell'intera catena del processo.

L'articolo 5 del decreto legislativo n. 507 del 1999 introduceva, pertanto, il citato articolo 517-*bis* nel codice penale proprio al fine di garantire una qualche forma di tutela dell'origine del prodotto agroalimentare, in una fase in cui, parallelamente, si assisteva alla depenalizzazione dei reati agroalimentari. Permaneva, tuttavia, un divario all'interno del settore merceologico agroalimentare fra prodotti di fascia "alta" e prodotti "di massa".

Al momento della stesura della legge 24 dicembre 2003, n. 350, l'articolo 4, comma 49, creato per tutelare il *made in Italy*, stabiliva che l'importazione e l'esportazione ai fini della commercializzazione, ovvero la commercializzazione di prodotti con false o fallaci indicazioni di provenienza, costituissero reato ai sensi dell'articolo 517 del codice penale, mentre costituiva "falsa" indicazione la stampigliatura *made in Italy* su prodotti e merci non originari dell'Italia, in base alla normativa europea sull'origine (Regolamento 2913/92/CE, il cosiddetto codice doganale comunitario), per il quale si intendeva come "fallace" indicazione l'uso di segni, figure o altri tipi che potessero indurre il consumatore a reputare di origine italiana un prodotto.

Lo stesso codice doganale comunitario, peraltro, quando si riferisce all'origine, distingue i prodotti merceologici in genere da quelli vegetali, animali e di natura mineraria. Per questi ultimi, si può parlare di "origine" del prodotto in un certo Paese solo se interamente ottenuti in tale Paese, mentre in tutti gli altri casi, se alla produzione avranno partecipato più Paesi, si dovrà intendere come Paese di "provenienza" quello in cui è avvenuta l'ultima lavorazione o trasformazione sostanziale.

In tal senso, la sentenza n. 34103 del 2005 della Cassazione penale, Sezione terza, affermò che, differentemente dai prodotti industriali, per i prodotti agroalimentari la qualità fosse connessa in maniera rilevante all'ambiente geografico nel quale venivano coltivati, trasformati ed elaborati. La delocalizzazione cessava, così, di essere un fattore indifferente, un problema interno di natura prettamente economica, per divenire, invece, un punto critico.

La citata legge n. 99 del 2009 introdusse l'articolo 517-*quater* del codice penale, relativamente alla contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari. Si tratta del momento di massima evoluzione della tutela dei prodotti alimentari, già certificati come Dop e/o Igp all'interno del *made in Italy* agroalimentare.

Il terzo comma dell'articolo 517-*bis* del codice penale, analogamente a quanto previsto per i reati di cui agli articoli 473 e 474 del medesimo codice (contraffazione e uso di marchi e segni distintivi contraffatti e/o alterati), in caso di condanna, prevedeva che il giudice dovesse ordinare la confisca delle cose che erano servite o erano state destinate a commettere il reato o che ne erano state oggetto, prodotto, prezzo o profitto.

Certamente, la legislazione continuava a operare un distinguo fra prodotti agroalimentari ordinari e prodotti certificati (Dop e Igp), avendosi quale unica forma di protezione all'origine dell'agroalimentare non certificato quella prevista dalla nuova versione dell'articolo 4, comma 49, della legge 305 del 2003, ai sensi del quale le merci che all'importazione, anche se prodotte con materie prime italiane, non riportavano l'indicazione del Paese di reale produzione o fabbricazione, erano vietate, così come se indicanti figure, disegni o altro atto tali da indurre il consumatore a credere che si potesse trattare di prodotti di origine italiana.

Da ultimo, con l'articolo 4 della legge n. 4 del 2011, si imponeva per i prodotti alimentari posti in commercio l'etichettatura indicante i luoghi di origine e di provenienza. Il secondo comma

dell'articolo 4, infatti, obbliga, per i prodotti alimentari non trasformati, l'indicazione del luogo di produzione dei prodotti e, in conformità alla normativa dell'Unione europea, dell'eventuale utilizzazione di ingredienti in cui vi sia presenza di organismi geneticamente modificati. Più in particolare, per i prodotti alimentari trasformati tale obbligo di etichettatura riguarda il luogo di ultima trasformazione sostanziale e il luogo di coltivazione e allevamento della materia agricola prevalente, mentre per i prodotti alimentari non trasformati, l'obbligo di indicare in etichetta il luogo di origine o provenienza si assolve con il riferimento al Paese di produzione dei prodotti. Tuttavia, il concetto di materia "prevalente" avrebbe posto una serie di problemi di ordine pratico, risultando particolarmente arduo quantificare in termini esclusivamente numerici la qualità di un prodotto.

Alla luce di quanto sopra esposto, a parere della Commissione, sarebbe opportuno ritornare ad una concezione dell'alimento (quest'ultima valida per l'intero comparto dell'agroalimentare e non solamente per i prodotti di fascia "alta", Dop e Igp), inteso come elaborazione finale di una serie di ingredienti o prodotti coltivati, trasformati e, nel caso di animali, allevati, in varie parti del pianeta da diversi soggetti responsabili di tutto ciò, prima della messa in distribuzione per la vendita al consumo.

Inquadrando l'alimento come risultato finale della trasformazione ed elaborazione di una serie di sostanze primarie, il controllo della filiera produttiva, come già sottolineato nell'ambito della citata audizione dell'avvocato Loredana Gulino, direttore generale per la lotta alla contraffazione - Ufficio italiano marchi e brevetti, diviene lo strumento che garantisce il consumatore e l'azienda, sia in relazione alla storia generale del prodotto, sia relativamente alla responsabilità dei diversi soggetti coinvolti nelle varie fasi del processo produttivo e distributivo (nel rigoroso rispetto degli *standards* internazionali di riferimento).

La completa attuazione della rintracciabilità dei percorsi e delle commistioni fra materie prime e anche prima fra mezzi tecnici o mangimi, fino alla vendita al consumatore finale (come peraltro già previsto dal Regolamento 178/2002/CE) si presenta come l'unica soluzione realmente efficace sia per la sicurezza alimentare, sia per la lotta alla contraffazione. In tal senso, si pone la recentissima normativa europea sull'etichettatura dei prodotti alimentari, che estende l'obbligo di indicare l'origine, già in vigore per la carne bovina, alla carne fresca o congelata suina, ovina, caprina e al pollame. Tuttavia, al momento della redazione del presente documento, ulteriori passi richiesti alla Commissione europea attengono all'opportunità di estendere tale indicazione obbligatoria, per esempio, alle carni utilizzate come ingredienti di altri prodotti finiti, nonché al latte inteso come ingrediente.

Capitolo IV – I Consorzi di tutela

1) Considerazioni preliminari

Nell'ambito della filiera del settore agroalimentare, i consorzi di tutela costituiscono strutture particolarmente efficienti. Il consorzio, infatti, si dota di disciplinari e protocolli di produzione che tutti gli aderenti devono rispettare. In particolare, per quei prodotti che puntano molto sull'esportazione, soprattutto al di fuori dei confini comunitari, nelle corso delle audizioni svolte con i rappresentanti dei principali consorzi di tutela è stato ribadito alla Commissione l'auspicio, da un lato, di giungere ad una protezione del marchio collettivo Dop e/o Igp, dall'altro, di realizzare un sistema sanzionatorio adeguato. Infatti, nel caso di prodotti certificati, come l'aceto balsamico, la mozzarella o il vino, la contraffazione all'estero può avvenire anche a causa della scarsa conoscenza da parte degli acquirenti delle sottili differenze esistenti fra aggettivi e denominazioni. Purtroppo, gli accordi previsti fino ad oggi non sono riusciti a raggiungere un risultato veramente standardizzato e soddisfacente per le parti, complice anche lo scarso interesse che apparati lontani dai nostri hanno dimostrato nel proteggere l'esportazione italiana, così danneggiando anche quella propria nazionale.

Peraltro, è stato rilevato come, a livello nazionale, i prodotti agroalimentari, con riferimento alla composizione e alla provenienza degli ingredienti, siano soggetti a regole particolarmente stringenti rispetto a qualsiasi altro prodotto dell'industria. Non solo, in certi casi, lo sviluppo dell'intera filiera produttiva all'interno di una specifica area geografica unica, ha permesso l'ottenimento dei cosiddetti marchi di qualità geografica (Dop e Igp), alla cui protezione si dedicano vari consorzi di tutela. La Commissione, attraverso lo studio del *modus operandi* di alcuni dei principali consorzi di tutela, ha inteso acquisire ulteriori elementi conoscitivi al fine di contestualizzare, in prospettiva, le attività di controllo svolte, a vario titolo, dai principali soggetti che risultano impegnati nella promozione del *made in Italy* e nel contrasto alla contraffazione nel settore agroalimentare, al fine di limitare eventuali sovrapposizioni e difetti di coordinamento. In tal senso, la Commissione ha selezionato, tra i vari consorzi esistenti, un campione che fosse il più possibile rappresentativo delle varie realtà presenti nell'agroalimentare italiano.

2) Il Consorzio del Prosciutto di Parma

Secondo le informazioni fornite dal presidente del Consorzio del Prosciutto di Parma, dottor Paolo Tanara, nel corso dell'audizione svolta il 22 giugno 2011, il Consorzio, nato nel 1963 come organizzazione di produttori (allora 23, oggi 162), tutela il Prosciutto di Parma vigilando sulla corretta applicazione della normativa e stabilendo caratteristiche e modalità produttive del prosciutto, nonché l'utilizzo della denominazione e dei marchi correlati. Sulla base dei dati forniti dal Consorzio, nel 2010 sono stati marchiati 9.256.000 Prosciutti di Parma e venduti all'estero 2.230.000 pezzi (24 per cento della produzione), per un fatturato pari a 200 milioni di euro.

La filiera del Prosciutto di Parma si compone di 4509 allevamenti suinicoli, 104 macelli, 162 aziende di produzione, 3.000 addetti alla lavorazione e 30.000 addetti alla lavorazione nell'intera filiera. In termini economici, il valore alla produzione ammonta a 740 milioni di euro, alimentando un giro d'affari al consumo pari a 1.500 milioni di euro (1.100 milioni di euro per le vendite in Italia e 400 milioni per la commercializzazione all'estero).

È stato, inoltre, segnalato come i prodotti con marchi e denominazioni rinomate fronteggino, ogni giorno, su tutti i mercati del mondo, il grosso problema della contraffazione. Nel caso del Prosciutto di Parma, però, il termine contraffazione assume una valenza ampia ed omnicomprensiva, che sintetizza differenti condotte illecite, tra cui una contraffazione vera e

propria del marchio, data dalla riproduzione illegale del marchio e dall'apposizione dello stesso su prodotti non certificati; un uso indebito della Dop Prosciutto di Parma su prodotti non certificati secondo quanto disposto dal disciplinare; un uso indiretto della denominazione o di una sua parte, oppure una riproduzione del marchio sulle etichette dei prodotti; l'evocazione e il richiamo della denominazione o di sue alterazioni per prodotti non certificati; un uso di termini quali "tipo", "stile" o simili abbinati alla denominazione; un uso del toponimo Parma in modo ingannevole; pratiche di agganciamento commerciale alla notorietà della denominazione o del prodotto; infine, richiami alla filiera tutelata del prosciutto di Parma.

Spesso, al fenomeno sopra descritto si affiancano ulteriori problemi di natura legale, legati ai diritti di proprietà intellettuale inerenti alla Dop e ai relativi marchi collettivi. Il Consorzio del Prosciutto di Parma, al fine di tutelare il proprio patrimonio di diritti, di cui i sostanziali titolari sono le aziende produttrici, ha adottato una strategia di salvaguardia della denominazione che si svolge secondo i seguenti gradi: registrazione della Dop tutelata a livello comunitario, come indicazione geografica o denominazione di origine nei singoli paesi terzi, laddove la normativa lo permette; registrazione della Dop come marchio collettivo o di certificazione; mantenimento dei servizi di monitoraggio delle registrazioni di marchi o indicazioni geografiche similari; avviamento delle procedure amministrative di opposizione ad eventuali registrazioni presso gli uffici marchi e brevetti dei singoli Stati; monitoraggio dell'uso di nomi similari o di evocazioni direttamente sul mercato; interventi in sede penale o civile nei casi di violazione dei propri diritti; infine, svolgimento di tutte queste attività a livello nazionale, comunitario ed internazionale, il che presuppone la gestione di una rete internazionale di studi legali.

Ciononostante, è stata sottolineata la difficoltà esistente in alcuni mercati a tutelare adeguatamente i diritti della denominazione, ovvero ad ottenere il diritto di uso esclusivo della stessa. Per affrontare questo fenomeno, che da sempre affligge i prodotti agroalimentari di qualità italiani, la normativa di settore, con riferimento ai consorzi di tutela, individua tra le principali attività quella di vigilanza, al cui interno vengono ricomprese una serie di funzioni: il monitoraggio commerciale; l'attività ispettiva nelle fasi di produzione, trasformazione e commercializzazione; gli interventi repressivi presso tutte le tipologie di operatori, con contestuali sequestri e contestazione di illeciti amministrativi e penali; l'attività istruttoria; la partecipazione al dibattimento penale; l'attività di tutela legale del Consorzio attraverso la costituzione di parte civile nei procedimenti penali,l'instaurazione di procedimenti civili e amministrativi.

Per svolgere tali funzioni, i consorzi usufruiscono di uno specifico riconoscimento pubblico ad opera del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali. Tuttavia, i costi di gestione di tutela e vigilanza sono rilevanti. Nel caso del Consorzio di tutela del Prosciutto di Parma, esso investe ogni anno circa 1 milione di euro per difendere il proprio marchio, i diritti e gli interessi collettivi di tutto il comparto produttivo.

3) Il Consorzio del Prosciutto di San Daniele

Come riferito dal presidente del Consorzio del Prosciutto di San Daniele, dottor Vladimir Dukcevich, nel corso dell'audizione svolta il 22 giugno 2011, il Prosciutto di San Daniele è una produzione tipica Dop, ai sensi del Regolamento n. 510/2006/CE. Tale marchio è registrato tra le Dop dell'Unione europea, ai sensi del Regolamento n. 1107/96/CE, ed è tutelato dalla Repubblica italiana con la legge n. 30 del 14 febbraio 1990. Il Prosciutto di San Daniele è prodotto esclusivamente con carni provenienti dall'Italia ed in particolare da suini nati allevati e macellati in 10 regioni del centro-nord, più precisamente in Friuli Venezia Giulia, Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna, Veneto, Marche, Umbria, Toscana, Lazio e Abruzzo.

Gli allevamenti italiani di suini certificati per la Dop Prosciutto di San Daniele, al 31 dicembre 2010, risultavano essere circa 4.700, a fronte di un numero di macelli abilitati pari a circa 110, tutti dislocati rigorosamente nelle 10 regioni di cui sopra. Con 31 prosciuttifici, ubicati nel

comune di San Daniele del Friuli e tutti associati al Consorzio, nel 2010 sono stati marchiati e certificati Dop 2.545.136 prosciutti. La produzione raggiunge un valore di circa 340 milioni di euro, a fronte di una quota data dall'*export* che è del 12 per cento circa.

Il Consorzio, fondato nel 1961, svolge principalmente attività di tutela, promozione, valorizzazione e cura degli interessi generali della Dop Prosciutto di San Daniele, ai sensi ai sensi dell'articolo 14, comma 15, legge n. 526 del 1999, della legge n. 30 del 1990 e del decreto ministeriale n. 298 del 1993. Le funzioni di tutela, promozione, valorizzazione, informazione del consumatore e cura generale degli interessi relativi alla denominazione, sono svolte dal Consorzio distintamente dalle attività di controllo, che sono attuate su tutte le fasi della produzione per garantire che il prodotto recante la denominazione di origine protetta Prosciutto di San Daniele risponda ai requisiti previsti dal relativo disciplinare di produzione, ai sensi del Regolamento n. 510/2006/CE.

Tali attività di controllo sono trasferite ad un organismo privato, terzo rispetto ai produttori, autorizzato con decreto del Ministero delle politiche agricole e forestali. Attualmente, tale organismo privato di controllo autorizzato ad effettuare controlli su tutte le fasi di produzione del Prosciutto di San Daniele è l'INEQ (Istituto Nord-Est qualità).

Il Consorzio, nell'ambito delle proprie funzioni, collabora, secondo il decreto del Ministero delle politiche agricole e forestali del 12 ottobre 2000, con l'Ispettorato centrale repressione frodi alla vigilanza, alla tutela e alla salvaguardia della Dop Prosciutto di San Daniele da abusi, atti di concorrenza sleale, contraffazioni, uso improprio della denominazione tutelata e comportamenti comunque vietati dalla legge. Tale attività è esplicata ad ogni livello e nei confronti di chiunque, in ogni fase della produzione, della trasformazione e del commercio del prodotto.

Le attività di vigilanza, tutela e salvaguardia della Dop Prosciutto di San Daniele sono svolte attraverso la vigilanza e tutela della Dop sul mercato nazionale ed internazionale e sulla filiera produttiva, nonché attraverso il monitoraggio e la vigilanza sull'utilizzo della denominazione di origine Prosciutto di San Daniele, del relativo marchio, contrassegno e altri segni distintivi che lo identificano, al fine di evitare qualsiasi uso indebito degli stessi.

L'attività viene svolta anche attraverso il monitoraggio della registrazione del marchio/contrassegno in Italia e all'estero. Tuttavia, è stato segnalato che sussistono alcune problematiche specifiche in ordine allo svolgimento delle attività di tutela e vigilanza da parte dei consorzi italiani a tutela dei prodotti Dop ed Igp (tra questi, ovviamente, vi è il Consorzio di San Daniele). Infatti, se da un lato, a livello comunitario, il legislatore ha inteso dare rilievo agli aspetti della certezza e sicurezza dell'origine del prodotto, vincolando il sistema produttivo ad una rigorosa disciplina sottoposta ad un rigido sistema di controllo, dall'altro, invece, esso non sembra avere previsto con medesima chiarezza misure atte a difendere il prodotto e il marchio che lo identifica da possibili frodi o abusi sia in campo nazionale, sia internazionale.

4) Il Consorzio Mozzarella di bufala campana

Secondo le informazioni fornite alla Commissione in sede di audizione il 29 giugno 2011 dal direttore generale del Consorzio Mozzarella di bufala campana, dottor Antonio Lucisano, la mozzarella di bufala ha ottenuto la registrazione nazionale nel 1993, cui è seguita, nel 1996, quella comunitaria di prodotto a denominazione di origine protetta. Il volume di affari del comparto è pari a 500 milioni di euro al consumo e a circa 300 milioni alla produzione.

L'esportazione ammonta al 20 per cento circa del prodotto, un dato senza dubbio notevole se si considera il grado di deperibilità del prodotto, per il quale sono necessarie misure di conservazione particolari. Il principale problema evidenziato dal rappresentante del Consorzio durante la citata audizione riguarderebbe l'utilizzo dell'aggettivo "bufala". Un decreto ministeriale del 1998 stabiliva, infatti, che il termine complesso "mozzarella di bufala" potesse essere utilizzato esclusivamente dai produttori dell'area Dop. Tutti gli altri prodotti, anche se ottenuti da latte di

bufala, ma fuori dal disciplinare, avrebbero dovuto essere chiamati in modo diverso, secondo uno *standard* complesso, che però nella pratica ha trovato scarsa applicazione.

All'estero, anche a livello di Unione europea, l'utilizzo di terminologie quali *"buffalo mozzarella"* per prodotti anche *made in Italy* (che quindi possono fregiarsi dell'indicazione di provenienza italiana) ma posti fuori dal disciplinare, costituisce una pratica scorretta e tuttavia molto comune. Il Consorzio, quindi, segnala la difficoltà per il consumatore straniero di apprezzare la reale differenza fra i due prodotti.

In realtà, anche il Consorzio soffre al proprio interno di alcuni punti deboli dal punto di vista tecnico. L'eccesso di produzione di latte bufalino, infatti, permette il congelamento del latte. Orbene, malgrado tale pratica non sia proibita in assoluto, essa lo diventa nel caso in cui l'ingrediente viene scongelato ed utilizzato per assemblare della mozzarella che poi verrà marchiata con il *brand* "Mozzarella di bufala campana". Infine, è emersa la possibilità che, sempre più di frequente, i caseifici di produzione lavorino al proprio interno sia Mozzarella di bufala Dop, sia non Dop.

5) Il Consorzio Vino Chianti

Il presidente del Consorzio Vino Chianti, dottor Giovanni Busi, durante l'audizione svolta il 29 giugno 2011, ha sottolineato come il Regolamento n. 491/2009/CE abbia avvicinato la normativa europea sugli alcolici a quella degli alimenti, inserendo il "sistema vino" all'interno della normativa generale, già prevista dal Regolamento n. 1234/2007/CE per l'ortofrutta. Pertanto, grazie al Regolamento unico per l'Organizzazione comune di mercato, anche per il settore vitivinicolo, i vini di "qualità" possono oggi fregiarsi dei marchi Dop o Igp.

Secondo i dati riferiti alla Commissione nel corso della citata audizione, nel caso del Chianti la denominazione di origine si riferisce a circa 15.500 ettari di vigneti, per una produzione di 800.000 ettolitri di vino. Al di fuori dell'Unione europea, però, il problema particolarmente avvertito dal Consorzio rimane quello legato all'*italian sounding*. Risulta, infatti, perfettamente lecito, in Paesi quali ad esempio il Brasile, confezionare il vino in cartoni etichettati "Chianti". Ancora, in altri Paesi si vendono *kit* in polvere che, diluiti in acqua, permetterebbero di ottenere del "Chianti". In casi come questi, secondo il dottor Busi, la soluzione al problema dovrebbe passare attraverso la creazione di solidi accordi bilaterali maggiormente cogenti. Del resto, a fronte del fatto che oltre il 60 per cento della produzione nazionale viene inviata all'estero, l'unica protezione alternativa agli accordi bilaterali consiste nella registrazione del marchio direttamente all'estero, laddove ciò sia possibile.

Inoltre, è stato segnalato come, data la notorietà del prodotto, la contraffazione del medesimo sia un crimine molto diffuso anche in Italia. Per contrastare tale situazione il Consorzio si è dotato di strutture proprie, che collaborano con soggetti esterni specializzati nel contrasto al fenomeno, per esempio la Guardia di finanza o la Toscana certificazione agroalimentare, un ente creato per controllare sia le aziende del settore, sia le cantine (fino ad oggi, la Toscana certificazione agroalimentare ha controllato oltre il 50 per cento dell'intera superficie). Tra le caratteristiche distintive della produzione di Chianti, si segnala, infine, l'età media dei vigneti (il 40 per cento di essi infatti ha oltre 30-40 anni di età), un elemento che, se possibile, agevola l'individuazione di eventuali contraffazioni all'origine.

6) Il Consorzio del Parmigiano Reggiano

Il Consorzio del Parmigiano Reggiano risale ai primi anni del '900, anche se il riconoscimento attuale si basa sull'articolo 14 della legge n. 526 del 1999. Il riconoscimento del

prodotto risale alla Convenzione internazionale di Stresa sull'uso delle designazioni di origine e delle denominazioni dei formaggi del 1951. Nel 1996 è stato riconosciuto il marchio Dop.

Dalla documentazione che il Consorzio ha inviato presso la Commissione è emersa la necessità che il potere degli agenti vigilatori, legati ai consorzi da un rapporto di lavoro, finalizzato all'espletamento della verifica di eventuali violazioni di natura amministrativa, sia utilizzato in maniera più proficua anche dagli altri organismi pubblici creati per il contrasto alla contraffazione.

Il coordinamento stesso fra i vari organismi preposti alla tutela delle produzioni Dop e Igp dovrebbe essere migliorato. Questi organismi, che sono aumentati nel corso degli anni, non troverebbero un protocollo di cooperazione adeguato, con conseguenti problemi di sovrapposizione di competenze. Nella documentazione consegnata alla Commissione, infine, il Consorzio segnala la necessità di garantire accordi bilaterali tra Stati sulla tutela di prodotti agricoli ed alimentari diversi da vini e spiriti. In tal senso, i negoziati in corso nell'ambito del *Doha round* mostrano di essere ad un punto morto, obbligando il Consorzio a registrare nei vari Paesi un ampio portafoglio di marchi, nel tentativo di coprire l'intero spettro delle possibilità di contraffazione.

Capitolo V - Missione di studio a Bruxelles

Premessa

Una delegazione della Commissione ha svolto, nei giorni dal 28 al 30 marzo 2011, una missione di studio a Bruxelles al fine di approfondire l'analisi dei fenomeni della diffusione delle merci contraffatte e delle merci usurpative in campo commerciale mediante lo studio delle iniziative di contrasto intraprese dalle istituzioni e dagli organismi competenti dell'Unione europea.

Il programma ha previsto incontri con rappresentanti della Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea (dottor Vincenzo Grassi e dottoressa Paola Amadei); la Direzione generale Taxud (fiscalità e unione doganale, audit e lotta antifrode) della Commissione europea (dottoressa Caroline Edery); la Direzione generale dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode – OLAF (dottor Giovanni Kessler); la Direzione generale affari interni della Commissione europea (dottor Stefano Manservisi); la Direzione generale mercato interno e servizi della Commissione europea, presso cui è incardinato l'Osservatorio europeo per la contraffazione e la pirateria (dottor Alvydas Stancikas e dottoressa Corinna Ullrich).

1) La Direzione generale TAXUD

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

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

Nell'ambito della cooperazione con le imprese, un'ulteriore iniziativa intrapresa dalla DG TAXUD consiste nel tentativo di creare un sistema informatico sul modello del sistema Falstaff - già operativo nelle dogane italiane - chiamato *Copis* e finalizzato a garantire ai titolari di diritti e brevetti la protezione dei propri diritti di proprietà intellettuale a livello elettronico.

Nell'ambito della cooperazione internazionale sono stati siglati vari accordi specifici con Paesi dell'America centrale, dell'America latina e dell'Asia, ma di particolare importanza è considerato il Piano d'azione doganale specifico stipulato con la Cina. Questo piano prevede quattro azioni chiave: uno scambio ed un'analisi sistematici delle informazioni riguardanti le merci confiscate o sequestrate nell'ambito delle operazioni doganali tra Unione europea e Cina. Ciò consentirà alle dogane di ottenere dati preziosi per studiare il *trend* della contraffazione in tempo reale; la creazione di una rete doganale nei porti e negli aeroporti strategici cinesi ed europei per individuare le spedizioni che presentano un elevato rischio in generale; il miglioramento dello scambio di informazioni tra le differenti amministrazioni competenti a controllare le merci in arrivo ed in partenza, al fine di monitorare più efficacemente le merci contraffatte; una più efficace azione di controllo da parte della polizia cinese competente a bloccare nei porti merci eventualmente contraffatte nei confronti delle operazioni di esportazione verso il territorio comunitario.

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

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

2) L'OLAF

Nata nel 1999, l'OLAF è l'unica struttura investigativa dell'Unione europea. Essa ha due mandati: svolgere indagini cosiddette "interne" a tutte le Istituzioni europee, organismi europei ed agenzie su fatti di frode, corruzione e su episodi di condotta grave, nonché svolgere indagini cosiddette "esterne", ma solo nel caso in cui vi sia una frode che reca un danno diretto alle finanze dell'Unione europea; occuparsi di *policy making*, ossia facendo uso di questa esperienza investigativa, elaborare strategie in materia di prevenzione e repressione delle frodi.

Con riferimento alla contraffazione, il direttore generale della struttura, dottor Giovanni Kessler, ha segnalato alla delegazione della Commissione che l'OLAF non ha un mandato specifico in materia, anche se, a suo avviso, tra le frodi che incidono negativamente sul bilancio dell'Unione europea, può essere annoverata senza dubbio anche la contraffazione proveniente dall'esterno dei confini europei. Con la contraffazione dei beni, infatti, si concretizza anche ipotesi di evasione fiscale in danno al bilancio europeo. E' stata segnalata, inoltre, la necessità di creare un punto di riferimento europeo sull'anticontraffazione per le agenzie operative nei vari Stati membri. Tale punto di riferimento, a giudizio del direttore generale, dovrebbe essere rappresentato proprio dall'OLAF, la quale dovrebbe al suo interno comprendere un'unità speciale per la lotta alla contraffazione. Il direttore generale ha altresì precisato che l'OLAF dovrebbe lavorare a stretto contatto, da un lato, con la DG TAXUD della Commissione europea, la quale dovrebbe essere competente per gli aspetti normativi sulla contraffazione, dall'altro, con l'Osservatorio europeo sulla contraffazione e la pirateria, che dovrebbe continuare a costituire un utile centro di raccolta dati sul fenomeno a fini statistici.

3) La Direzione generale affari interni della Commissione europea

Il dottor Stefano Manservisi, direttore generale, ha precisato che la Direzione generale affari interni della Commissione europea si occupa di contraffazione solo in quanto connessa alla lotta alla criminalità organizzata. Egli ha ricordato che, sul piano quantitativo, secondo stime dell'OCSE, il valore del giro d'affari legato alla contraffazione è di circa 250 miliardi di euro a livello globale. Tale cifra potrebbe essere raddoppiata laddove si considerasse anche la pirateria informatica. Con riferimento a quest'ultima fattispecie, il direttore ha inoltre sottolineato l'allarmante dato secondo cui le aziende avrebbero a disposizione un periodo massimo di 5 giorni per ripagare i propri diritti, prima che il prodotto immesso nel mercato venga piratato.

Secondo la Direzione generale affari interni, pertanto, è prioritario individuare alcune forme di prevenzione e repressione comune del fenomeno a livello europeo. Ciò vuol dire in primo luogo: sul piano della prevenzione, definire fattispecie di reato - *eurocrimes* - prevedendo sistematicamente, quali delitti europei, la frode e la pirateria della proprietà intellettuale; di recente, è stata affrontata questa problematica nell'ambito di una proposta normativa sul *cyber crime*, più precisamente sulla criminalità che utilizza i *network* informatici.

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

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

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

4) L'Osservatorio europeo per la contraffazione e la pirateria

L'Osservatorio europeo per la contraffazione e la pirateria è stato istituito per raggiungere i seguenti obiettivi: raccogliere dati, messi a disposizione anche dai privati, per fornire un quadro completo dei predetti fenomeni alla Commissione europea; formare delle posizioni politiche comuni in merito alla lotta alla contraffazione perché spesso il fenomeno è talmente diffuso da rendere difficile anche solo individuare le azioni di contrasto da attuare; diffondere tra i consumatori una consapevolezza sui rischi legati alla contraffazione ed alla pirateria; facilitare lo scambio di conoscenze e buone prassi tra gli Stati membri impegnati nel contrastare i fenomeni.

Infatti, conoscere i successi ottenuti in altri paesi può aiutare ad organizzare meglio il proprio sistema anticontraffazione. La difficoltà maggiore nel contrasto di tali fenomeni, secondo l'Osservatorio, riguarda il coordinamento tra tutti i soggetti che nella lotta alla contraffazione e alla pirateria risultano titolari di diverse competenze.

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

E' stato segnalato, infine, che i dati a disposizione dell'Osservatorio provengono soprattutto dalle dogane. Queste cifre si riferiscono soltanto ai prodotti che, dall'esterno, entrano nell'Unione europea. Essi non riflettono, pertanto, la vera dimensione dei fenomeni, ciò anche alla luce del fatto che alcuni Stati membri risultano più attivi rispetto ad altri per quanto riguarda i controlli alle dogane.

5) Considerazioni conclusive

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

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

Capitolo VI – Principali soggetti istituzionali impegnati nel contrasto alla contraffazione

1) L'Autorità garante della concorrenza e del mercato

Come precisato dal presidente *pro tempore* dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, dottor Antonio Catricalà, nell'audizione svolta il 23 marzo 2011 presso la Commissione, la predetta Autorità è stata istituita con la legge n. 287 del 10 ottobre 1990 "*Norme per la tutela della concorrenza e del mercato*", che ha introdotto per la prima volta in Italia una normativa *antitrust*. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato è stata successivamente investita di altre competenze, fra le quali la repressione delle pratiche commerciali scorrette e della pubblicità ingannevole e comparativa illecita, settori nei quali l'Autorità stessa ha svolto le attività collegate (anche se indirettamente) ai temi di interesse della Commissione.

Se pure al di fuori dall'ambito strettamente agroalimentare, in sede di audizione, il dottor Catricalà ha sottolineato l'importanza delle istruttorie svolte nei confronti dei titolari dei brevetti farmaceutici allo scopo di indurre la concessione di licenze di produzione, una volta esaurito il periodo di protezione, a favore delle imprese chimiche generiche per la produzione dei farmaci generici. Nel corso di una di tali istruttorie, l'Autorità ha accettato e reso obbligatorio l'impegno presentato da una multinazionale dei farmaci volto a rimuovere un ostacolo alla produzione in Italia di un principio attivo e della versione generica dei relativi farmaci.

Quanto al settore agroalimentare sono stati compiuti numerosi interventi da parte dell'Autorità. In questi casi, è stato fatto presente che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha considerato i marchi e le etichette delle confezioni sui prodotti alla stregua di messaggi pubblicitari che, come tali, devono rispettare gli *standards* di non ingannevolezza o non scorrettezza.

E' stata pertanto ritenuta ingannevole un'etichetta di un olio nella quale si utilizzava un toponimo (Chianti) idoneo a indurre in errore i consumatori in ordine alla effettiva provenienza e alle caratteristiche dell'olio in questione. In particolare, l'Autorità aveva accertato che tale olio era stato realizzato senza impiegare olive raccolte nella zona indicata e senza rispettare gli adempimenti previsti per potersi fregiare della denominazione di origine protetta, che esisteva e che il toponimo stesso conteneva.

Nel caso di specie, poiché si trattava di etichette, l'Autorità ne dichiarò l'ingannevolezza e impose all'operatore di adeguare la confezione del prodotto, inserendo, nel medesimo contesto in cui era riportato il toponimo, elementi idonei a differenziare il prodotto medesimo da quelli che legittimamente potevano fregiarsi della denominazione di origine protetta nonché a chiarire che le olive impiegate non provenivano dalla zona in questione.

In altra occasione, l'Autorità ha ritenuto ingannevole l'uso dell'espressione "Filu 'e ferru" in un'etichetta riferita ad un'acquavite che, pur non essendo una denominazione geografica o Itg, era tuttavia da considerare un "prodotto tipico", da realizzarsi secondo i requisiti previsti dall'articolo 8 del decreto ministeriale n. 350 del 1999 (prodotto agroalimentare le cui procedure di lavorazione, conservazione e stagionatura risultano consolidate nel tempo e comunque per un periodo non inferiore ai venticinque anni), requisiti, in questo caso, non rispettati.

Oltre ad irrogare la relativa sanzione pecuniaria, l'Autorità ha imposto l'adeguamento delle confezioni del prodotto in modo da eliminare qualsivoglia modalità grafica o riferimento espressivo che potesse evocare la particolare provenienza del prodotto, non rispondente al vero.

In un altro caso, l'Autorità ha ritenuto ingannevole l'etichetta recante il riferimento ad un salume connotato da una specifica provenienza regionale. Accertata l'esistenza di una specifica denominazione di origine protetta, la Salsiccia di Calabria Dop, cui si riferiva la predetta etichetta, l'Autorità ha rilevato che il salume in questione non risultava prodotto secondo i criteri stabiliti dai

protocolli della denominazione protetta. L'*Antitrust* ha ritenuto, pertanto, che l'etichetta così configurata potesse indurre confusione nei consumatori e di conseguenza ha imposto di adeguare l'etichetta stessa eliminando l'indicazione "calabrese", nonché inserendo elementi idonei a differenziare il prodotto stesso dai salumi Dop.

L'*Antitrust* è intervenuta, inoltre, a tutela dei consumatori con riferimento all'ingannevolezza di un'etichetta relativamente alle indicazioni degli ingredienti di un determinato prodotto. Nello specifico si trattava di un paté la cui etichetta indicava l'espressione "fegato d'anatra" e recava il disegno di un'anatra. Una tale modalità di presentazione lasciava intendere che il prodotto avesse una composizione caratterizzata da fegato d'anatra ma, in realtà, dalla documentazione agli atti e dalle percentuali degli ingredienti così come riportate su retro dell'etichetta a caratteri minori, si evinceva che il prodotto era composto in modo nettamente predominante da altre tipologie di carni.

L'Autorità ritenne, in quel caso, che il prezzo esiguo del prodotto non potesse essere ritenuto un indicatore sufficiente ad avvertire il consumatore (in contrasto con le informazioni desumibili *ictu oculi* dall'etichetta) del fatto che il prodotto fosse un comune pasticcio di carne e non fegato d'anatra. Anche in questo caso, l'Autorità impose di adeguare la confezione del prodotto sostituendo la denominazione "paté di fegato d'anatra" con altra indicazione corrispondente alla reale composizione del prodotto.

Sempre riguardo al tema della composizione dei prodotti, il dottor Catricalà ha citato l'istruttoria relativa ad una bevanda definita spumante e venduta attraverso *Internet*. In particolare, l'Autorità ha osservato che l'uso del termine spumante nella descrizione del prodotto, contenuta nei messaggi pubblicitari, era idonea ad ingannare i consumatori. L'uso del termine spumante, invece, laddove associato a bevande prive delle caratteristiche proprie del vino spumante, avrebbe dovuto essere effettuato con la cautela necessaria ad evitare equivoci circa la natura del prodotto.

Al contrario, nell'ipotesi illustrata il termine spumante, per le modalità con le quali era inserito nei messaggi pubblicitari, attribuiva alla bevanda stessa una chiara connotazione di vino spumante e non si limitava a metterne in evidenza le caratteristiche di effervescenza. L'Autorità, quindi, ha imposto il necessario adeguamento della confezione di vendita del prodotto mediante la rimozione del termine spumante, ovvero l'inserimento di precisazioni idonee a rendere chiaramente edotti i consumatori sulla natura del prodotto e sulla non riconducibilità dello stesso alla categoria dei vini spumanti. Di significato analogo il provvedimento volto a far adeguare la confezione di un omogeneizzato che lasciava falsamente intendere essere composto di prosciutto.

Infine, è stata evidenziata l'attività di contrasto posta in essere dall'Autorità contro quelle pratich pubblicitarie che tendono ad attribuire a determinati prodotti caratteristiche e proprietà che, invece, sono proprie di altri: si tratta di pubblicità comparative illecite attraverso le quali l'operatore accosta i propri prodotti a quelli dei concorrenti sfruttandone abusivamente la credibilità acquisita sul mercato ed inducendo confusione nel consumatore.

2) L'Agenzia delle dogane

L'Agenzia delle dogane svolge tutte le funzioni e i compiti ad essa attribuiti dalla legge in materia di circolazione di merci e fiscalità interna connessa agli scambi internazionali. Svolge inoltre i compiti ad essa attribuiti dalla legge in materia di accise sulla produzione e sui consumi, con esclusione di quelle afferenti ai tabacchi lavorati. In tale ambito, accerta, riscuote i relativi tributi e gestisce il relativo contenzioso. Come segnalato dal direttore dell'Agenzia delle dogane, dottor Giuseppe Peleggi, nel corso delle audizioni svolte il 30 novembre, 1 e 15 dicembre 2010, negli ultimi anni l'attività di contrasto al fenomeno conosciuto come sottofatturazione ha assunto un ruolo fondamentale. La sottofatturazione è attuata mediante la dichiarazione, all'atto dell'importazione, di valori difformi dal vero, spesso irrisori e comunque diversi dal prezzo effettivamente pagato o da pagare, così come prescritto dalla normativa comunitaria, valore che costituisce la base di calcolo dei diritti doganali (dazi, Iva e via dicendo).

Tale fenomeno comporta, oltre ad una perdita di gettito in termini di risorse proprie e di fiscalità nazionale, anche gravissime distorsioni nel sistema dei prezzi e della concorrenza all'interno del mercato dell'Unione europea, con le inevitabili ricadute in termini occupazionali.

Nel settore extratributario, l'Agenzia esercita il controllo sulle merci presentate in dogana al fine di assicurare che le stesse posseggano le caratteristiche di liceità, sicurezza e genuinità previste dalla normativa comunitaria e nazionale.

L'Agenzia delle dogane ha ricordato alla Commissione che i principali settori di intervento, nell'ambito dei fenomeni oggetto dell'inchiesta, sono: l'attività di contrasto alla violazione dei diritti di proprietà intellettuale; l'attività di contrasto alla violazione del *made in*; l'attività di contrasto al commercio dei prodotti illeciti, non sicuri o la cui commercializzazione è vietata; l'attività di contrasto alle violazioni concernenti l'ambiente e il patrimonio culturale.

Nello specifico, in tema di misure volte a contrastare l'importazione di merci contraffatte nel territorio dell'Unione europea, il legislatore comunitario è più volte intervenuto nella materia, sin dal 1995, con una serie di regolamenti che hanno modificato e potenziato il ruolo delle amministrazioni doganali nazionali nelle attività di contrasto a tale fenomeno illecito.

I Regolamenti comunitari attualmente in vigore (n. 1383 del 22 luglio 2003, unitamente al regolamento di applicazione, n. 1891 del 21 ottobre 2004) sono i principali strumenti normativi a disposizione delle dogane europee nell'attività di contrasto.

Nell'esecuzione di tali attività, i funzionari doganali italiani rivestono (così ai sensi dell'articolo 324 del Tuld, degli articoli 30 e 31 della legge n. 4 del 1929 e dell'articolo 57 c.p.p.) la qualità di ufficiali di polizia tributaria e giudiziaria nei limiti del servizio cui sono destinati con l'estensione, anche fuori degli spazi doganali, per le visite, le ispezioni e i controlli, di cui all'articolo 20-*bis* del Tuld (articolo 64.4 del decreto-legge 28 aprile 1993, n. 131).

Il direttore Peleggi ha ricordato alla Commissione quali siano gli strumenti principali a disposizione dell'Agenzia delle dogante per lo svolgimento dei compiti sopra elencati:

- il circuito doganale di controllo, che seleziona le dichiarazioni presentate dagli operatori sulla base di profili di rischio inseriti a sistema in relazione alle analisi effettuate sulle diverse possibili ipotesi di frode (analisi dei rischi centrale), nonché sulla base delle indicazioni provenienti dagli uffici territoriali;
- il sistema Aida (automazione integrata dogane accise), costituito dal *software* a disposizione dell'Agenzia delle dogane, al cui interno è inserito il circuito di controllo che gestisce in tempo reale, ogni anno, oltre 11 milioni di dichiarazioni doganali di importazione, esportazione e transito (solo lo 0,2 per cento delle dichiarazioni è presentato su carta), e circa 27 milioni di transazioni intracomunitarie (riepilogate sugli elenchi *intra*) trasmesse al cento per cento per via telematica;
- i *cargo manifest* (dichiarazioni che riepilogano il carico delle merci), che trattati per via telematica, nel 2010 ammontavano ad oltre il 50 per cento del totale delle merci in arrivo nei porti e a quasi il 30 per cento di quelle pervenute agli aeroporti, a fronte di una movimentazione di oltre 3 milioni di *containers* e 1,8 milioni di spedizioni per via aerea (le imprese eseguono le operazioni di *import/export* utilizzando un servizio di sdoganamento *online*, in cui è integrata l'attività di controllo);
- i controlli *scanner*, grazie ai quali l'Agenzia delle dogane, nell'ambito dell'attività di controllo e contrasto alle frodi, sin dal 2002 effettua (vi sono in totale 28 apparecchiature *scanner*) analisi a raggi X delle merci trasportate all'interno di *container* o altri mezzi;
- il sistema Falstaff, un sistema automatizzato antifrode (*Automated logical system against forgery and fraud*) finalizzato al contrasto della contraffazione ed elaborato dall'Agenzia delle dogane. Si tratta di una banca dati multimediale dei prodotti autentici inserita nel sistema informativo Aida dell'Agenzia. La banca dati, alimentata dagli stessi titolari del diritto, consente, tra l'altro, di confrontare le caratteristiche dei prodotti sospettati di contraffazione (ad

esempio, quando sono presentati in dogana per l'importazione) con le caratteristiche dei prodotti originali.

In sintesi, il direttore dell'Agenzia delle dogane ha segnalato che ogni azienda che richiede un intervento di tutela di un proprio prodotto genera una scheda nella banca dati in cui possono essere registrate, per ogni prodotto, tutte le informazioni di carattere tecnico che lo contraddistinguono.

Della banca dati fanno parte anche le immagini del prodotto e la "mappa" dei suoi itinerari doganali. I funzionari doganali possono a loro volta interrogare la banca dati ottenendo risposte in tempo reale per poi contattare gli esperti dei titolari dei diritti, delle associazioni di categoria e/o degli enti di certificazione della qualità dei prodotti posti sotto tutela.

Tutte le attività di prevenzione e contrasto specifico sono state condotte analizzando vari settori merceologici, in modo da definire azioni di contrasto degli illeciti commessi nei settori di maggiore rilevanza per l'economia nazionale.

Per queste valenze prioritarie sono state condotte attività mirate al controllo del commercio internazionale di prodotti quali l'abbigliamento e il tessile in generale, le calzature e, da ultimo, i prodotti agroalimentari.

In detto contesto, il Ministero delle politiche agricole e forestali, con apposito provvedimento ed a seguito dei contatti intercorsi con l'Agenzia, ha inserito quest'ultima tra gli organismi interessati dalle attività di prevenzione e contrasto delle frodi nel settore agroalimentare.

A tale proposito, nel corso della predetta audizione del direttore dell'Agenzia delle dogane, è stato segnalato che funzionari dell'Ufficio centrale antifrode, unitamente a rappresentanti dell'Ispettorato centrale per il controllo dei prodotti agroalimentari, del Ministero delle politiche agricole e forestali, della Guardia di finanza, del comando carabinieri per la sanità (Nas), del comando carabinieri politiche agricole (Nuclei antifrodi), della Polizia di Stato e dell'Agea, sono stati inseriti nel comitato tecnico che coordina le iniziative di controllo delle diverse istituzioni impegnate per la tutela della qualità delle produzioni olearie nazionali e dell'intero settore produttivo agroalimentare.

Nell'ambito di tale collaborazione, l'Agenzia ha dichiarato di aver sviluppato specifiche analisi per il contrasto di fenomeni fraudolenti e di contraffazione nel delicato settore alimentare (olio, pomodori e via dicendo) che hanno portato al sequestro di ingenti quantitativi di prodotti. Ultimo in ordine di tempo il sequestro di 1 milione 300 mila barattoli di pomodori denominati San Marzano per contraffazione di marchio di origine protetta.

Di significativa importanza sono divenute, anche in termini di impegno di risorse umane, le collaborazione richieste, a livello di investigazioni di polizia giudiziaria, da varie procure della Repubblica e da diversi corpi specialistici delle forze di polizia.

L'Agenzia delle dogane collabora infine con il Ministero dello sviluppo economico dal 2007, fornendo dalla banca dati in possesso i dati raccolti e relativi ai sequestri di prodotti contraffatti effettuati negli spazi doganali e sul territorio nazionale. Un *pool* di analisti dell'Agenzia delle dogane collabora all'interno dello stesso Ministero con organismi istituzionali impegnati nell'attività di prevenzione e contrasto al fenomeno della contraffazione.

3) La Guardia di finanza

Il comandante generale *pro tempore* della Guardia di finanza, generale di corpo d'Armata Nino di Paolo, nel corso dell'audizione svolta il 16 febbraio 2011, ha fatto presente alla Commissione, che, a partire dal 2001, il legislatore italiano ha operato una scelta ben precisa, attribuendo espressamente alla Guardia di finanza la titolarità dei compiti di "prevenzione, ricerca e repressione delle violazioni in materia di marchi, brevetti, diritti d'autore, segni distintivi e modelli, relativamente al loro esercizio e sfruttamento economico".

Il riferimento è all'articolo 2, comma 2, lettera *l)*, del decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 68. Più precisamente, all'articolo 4, della legge delega 31 marzo 2000, n. 78, sono stati fissati i principi e i criteri direttivi della nuova fisionomia della Guardia di finanza, prevedendo l'esercizio delle funzioni di polizia economica e finanziaria a tutela del bilancio dello Stato e dell'Unione europea.

Il decreto legislativo n. 68 del 2001 ha adeguato i compiti della Guardia di finanza all'evoluzione dello scenario economico interno ed internazionale. In tal senso, alla Guardia di finanza sono state conferite peculiari potestà ispettive e sono stati demandati compiti di prevenzione, ricerca e repressione per tutelare il mercato dei beni e dei servizi.

Lo stesso articolo 2, comma 4, del decreto legislativo citato, precisa che, ferme restando le norme del codice di procedura penale, i militari della Guardia di finanza, nell'espletamento dei suddetti compiti, si avvalgono delle facoltà e dei poteri previsti dagli articoli 32 e 33 del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973 e dagli articoli 51 e 52 del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972, ossia dei cosiddetti poteri di polizia tributaria.

Il conferimento di questa missione istituzionale è stato ribadito, in occasione della ridefinizione dei comparti di specialità delle forze di polizia, dal cosiddetto decreto Pisanu (direttiva del ministro dell'interno *pro tempore,* datata 28 aprile 2006). In tale ambito, rientrante nel più ampio alveo delle tipiche funzioni di polizia economico finanziaria, la Guardia di finanza opera avvalendosi di un dispositivo di contrasto che vede quotidianamente impegnati quasi 700 reparti territoriali, tra Nuclei di polizia tributaria, gruppi, compagnie, tenenze e brigate, che, capillarmente distribuiti in tutto il paese, rappresentano la struttura portante dell'attività operativa del Corpo. Per contrastare più efficacemente la contraffazione, ai reparti territoriali è stata affiancata anche una componente "specialistica": il Nucleo speciale tutela mercati. Il generale Di Paolo ha inoltre riferito alla Commissione come questo reparto svolga, a livello centrale, funzioni di analisi di rischio attraverso l'incrocio di banche dati interne ed esterne; il raccordo con le Autorità di riferimento del settore e lo studio dei sistemi di frode ed elaborazione di metodologie operative, con l'intento di fornire un supporto di conoscenza ai reparti operativi e rilanciare sul piano nazionale le migliori esperienze investigative maturate sul campo.

Più in dettaglio, l'operatività della componente territoriale, sul piano della concreta azione di contrasto ai fenomeni oggetto dell'inchiesta esercitata dalla Guardia di finanza, è articolata su tre distinte direttrici. La prima è costituita dal presidio degli spazi doganali, che ha la finalità di intercettare i traffici illeciti di merci contraffatte e pericolose di provenienza *extra* Ue, prima ancora che queste vengano immesse nel circuito commerciale nazionale.

La seconda linea di contrasto segnalata alla Commissione dal comandante generale è rappresentata dal sistematico controllo del territorio, esercitato dalle pattuglie su strada, che si coordinano e collaborano con le altre forze di polizia e con le polizie locali, per garantire una risposta repressiva tempestiva e capillare ai traffici illeciti di minore spessore e alla minuta vendita.

La terza direttrice di tutela è garantita dall'attività investigativa in senso stretto svolta dai nuclei di polizia tributaria. La loro azione non è orientata al sequestro nel momento della vendita al pubblico quanto, piuttosto, a risalire, sulla base di attività di indagine, l'intera filiera del falso, per individuare i canali d'importazione, i centri di abusiva produzione, le aree di deposito, nonché le reti della grande distribuzione delle merci contraffatte.

Secondo quanto affermato dal generale Di Paolo nel corso della citata audizione, si starebbe sviluppando, sempre di più, un costante e attento monitoraggio della rete Internet, grazie al quale, negli ultimi tre anni, i reparti del Corpo hanno operato il sequestro di 42 siti *web* e, per la prima volta in Europa, è stato oscurato un sito allocato su una piattaforma estera, in Svezia, con il pieno conforto da parte della giurisprudenza. Al riguardo, è stata ricordata la sentenza n. 49437 del 23 dicembre 2009, con cui la Cassazione penale ha precisato che è possibile sottoporre a sequestro preventivo un sito *web*: pur trattandosi, infatti, di una *res* immateriale, su di esso può essere applicata la misura ablativa in quanto la finalità della misura cautelare è quella di inibire un'attività che richiede la disponibilità della cosa. Secondo la suprema Corte l'ulteriore misura dell'inibitoria

nei confronti dei *providers* appare giustificata, ciò richiamamdo le prerogative attribuite all'autorità giudiziaria dagli articoli 14 e seguenti del decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70.

In base a queste disposizioni normative, l'autorità giudiziaria ha il potere di limitare la libera circolazione delle informazioni, qualora ciò sia necessario per la prevenzione ed il perseguimento di reati, e, quindi, ha la potestà di ordinare ai *providers* stessi la preclusione dell'accesso all'indirizzo, nonché ai relativi *alias* e nomi di dominio riconducibili al medesimo.

4) Il Corpo forestale dello Stato

Come evidenziato alla Commissione dal capo del Corpo forestale dello Stato, ingegnere Cesare Patrone, nel corso dell'audizione svolta l'8 giugno 2011, a partire dal 2009, le direttive ministeriali hanno posto quale obiettivo primario dell'attività del Corpo forestale dello Stato la lotta alle frodi e alle contraffazioni alimentari per la tutela del *made in Italy* agroalimentare contro gli illeciti guadagni che danneggiano i consumatori e minacciano la legalità del mercato.

Il Corpo forestale dello Stato effettua indagini e controlli sulla qualità dei prodotti agroalimentari. L'attività operativa si concentra soprattutto nel settore della zootecnia e delle carni, dei prodotti lattiero caseari, dei prodotti oleari e vitivinicoli, dello zucchero, del tabacco, degli animali vivi, dell'emergenza *Bse*, dei prodotti di qualità certificata (Dop, Igp, Sgt, agricoltura biologica), degli ogm, dei pesticidi e dei contaminanti in genere.

Le attività di controllo e di indagine sono coordinate a livello centrale dalla divisione 2A (Sicurezza agroambientale ed agroalimentare) dell'Ispettorato generale, che cura i rapporti con gli altri organi di controllo, propone gli indirizzi ed effettua il coordinamento infoinvestigativo dell'attività attraverso il nucleo agroalimentare e forestale.

L'attività operativa, come precisato dal Corpo forestale dello Stato, si svolge attraverso l'effettuazione di controlli e indagini mirate presso le aziende, sul campo e nei centri di distribuzione; tale opera è realizzata dagli 87 comandi provinciali, dagli altrettanti nuclei investigativi di polizia ambientale e forestale (Nipaf) e dai 1.100 comandi stazione del Corpo forestale dello Stato.

L'attività di coordinamento infoinvestigativa ed operativa è svolta sul territorio nazionale dal nucleo agroalimentare e forestale (Naf), una struttura centrale altamente specializzata nel contrasto alla criminalità in ambito agroalimentare e nella lotta alla contraffazione dei prodotti di qualità, che svolge l'attività infoinvestigativa dei comandi territoriali.

Nell'anno 2010 i reati accertati dalla struttura di controllo del Corpo forestale dello Stato nel settore della sicurezza agroambientale ed agroalimentare sono stati 102, rispetto ai 75 del 2009 (+36 per cento). In netto aumento i soggetti segnalati all'autorità giudiziaria, che passano da 64 nel 2009, a 120 nel 2010 (+87,5 per cento). Gli illeciti amministrativi contestati nel 2010 sono stati 772, a fronte dei 359 del 2009 (+115,4 per cento) e sono aumentati anche i controlli effettuati nel settore, passati da 4.423 del 2009 a 5.056 del 2010 (+14,31 per cento).

Complessivamente, nel periodo 2008-2010, sono state segnalate all'autorità giudiziaria dal Corpo forestale 226 persone sul territorio nazionale; sono state elevate 1.292 sanzioni amministrative, per un importo sanzionatorio notificato di 4.021.835 euro e sono stati effettuati 10.653 controlli finalizzati a migliorare l'attività di sicurezza agroambientale ed agroalimentare.

Nel medesimo periodo sono state effettuate sul territorio nazionale 50 indagini complesse. Nei primi cinque mesi dell'anno 2011 sono stati effettuati 2451 controlli e sono state contestate 327 sanzioni amministrative, per un importo elevato di 1.136.00 euro; sono state, infine, effettuate 29 comunicazioni di notizie di reato, segnalando complessivamente 347 persone.

Per quanto riguarda invece l'impegno dell'Italia a proteggere tutte le denominazioni registrate, Dop e Igp riconosciute a livello comunitario, a prescindere dal paese dove esse sono prodotte, si segnala, a titolo di esempio, il rinvenimento presso un punto vendita di una catena di distribuzione di una partita di formaggio illecitamente etichettata come formaggio "Feta".

L'operazione, condotta dal Naf di Roma, su capitale e provincia, ha rintracciato l'intera partita ammontante a 720 kg di prodotto. Da questa operazione è poi scaturita a livello nazionale la "Campagna controllo sulla Feta". [17]

5) L'Arma dei carabinieri: il comando carabinieri politiche agricole e alimentari

Secondo i dati riferiti dal sottocapo di stato maggiore *pro tempore* del comando generale dell'Arma dei carabinieri, generale di divisione, Antonio Ricciardi, nel corso della audizione svolta il 22 giugno 2011, negli ultimi due anni, l'attività operativa di contrasto ai fenomeni oggetto dell'inchiesta da parte del comando carabinieri politiche agricole e alimentari ha visto un incremento del 470 per cento dei prodotti alimentari illegali sequestrati.

In particolare, nel campo delle violazioni amministrative, si è registrato un incremento del 205 per cento del numero delle infrazioni accertate nel 2010 rispetto all'anno precedente (223, per un valore complessivo di 185.769 Euro), mentre sul versante delle violazioni penali si è avuto un aumento del 4 per cento delle infrazioni accertate nel 2010 rispetto al 2009 (complessivamente 50, per un valore di 1.360.000 Euro).

Il dato più rilevante è quello relativo ai prodotti sequestrati per violazione delle normative sull'etichettatura, sulla tutela della denominazione di origine protetta e della indicazione geografica protetta, sulla tracciabilità e sulla produzione regolamentata degli alimenti. Nel 2010 sono state sottoposte a sequestro 11.872 tonnellate di prodotti (in particolare, prodotti lattiero caseari, concentrato di pomodoro, olio extravergine di oliva, prodotti ittici, latte bufalino e pomodoro), per un valore complessivo di 22.559.266 euro, con un incremento, già richiamato, del 470 per cento rispetto al 2009, allorquando erano stati sequestrati prodotti illegali per un valore complessivo di 1.685.229 euro.

I principali illeciti riscontrati nel settore dal comando dell'Arma hanno riguardato essenzialmente la falsa evocazione in etichetta e sui documenti di vendita di marchi Dop (tale illecito ha interessato prevalentemente le carni, nonché i pomodori pelati destinati all'estero come Dop San Marzano, ma prodotti in altre zone), l'introduzione nel circuito commerciale nazionale di pomodoro concentrato cinese non dichiarato in etichettatura e nei documenti di vendita, di pomodoro falso biologico, di prodotto privo di documentazione sulla tracciabilità, nonché di pomodoro in cattivo stato di conservazione.

Nel 2010 sono state complessivamente sequestrate circa 4.000 tonnellate di pomodoro con le caratteristiche di illegalità appena enunciate. Secondo il Generale Ricciardi questo settore merita particolare attenzione, in quanto alcune statistiche indicano che l'importazione di pomodoro di origine *extra* Unione europea sia incrementata nell'ultimo anno del 187 per cento, con la conseguente possibilità di un crescente utilizzo fraudolento dell'alimento in produzioni dichiarate nazionali.

Sempre con riferimento alle fattispecie delittuose di maggior rilievo accertate dal reparto, si è registrata la commercializzazione, anche nelle catene della grande distribuzione, di formaggi e derivati evocanti falsamente marchi di Dop, di carne ovina falsamente dichiarata come Igp o derivante da produzione biologica, di olio d'oliva o di semi alterato con la clorofilla e, ancora, di prodotti ittici recanti nell'etichettatura e nei documenti di vendita false date di scadenza o di prelevamento (in particolare per i molluschi bivalvi).

---

[17] Il formaggio tradizionale Feta costituisce la più famosa denominazione registrata ellenica. In quanto prodotto Dop, gode della protezione europea dalle usurpazioni, imitazioni ed evocazioni e, più in generale, dalle contraffazioni compiute a danno dei legittimi produttori.

Una particolare attenzione è stata dedicata, nell'anno 2010, ai controlli sulla filiera della Mozzarella di bufala campana Dop, in relazione alle segnalazioni di possibile utilizzazione nella filiera stessa di latte vaccino, di latte congelato, o in polvere che alcuni operatori del settore hanno denunciato come presente anche nelle produzioni a denominazione di origine. La capillare attività ispettiva e di controllo effettuata dal comando carabinieri politiche agricole e alimentari ha portato al sequestro preventivo di 46 tonnellate di latte o cagliata bufalina presso i caseifici (per un valore di 110.000 Euro), di 8.105 tonnellate di latte presso centri o caseifici dotati di impianto di congelamento (per un valore di 11.160.000 Euro) e il sequestro, per violazione di norme sanitarie presso i medesimi stabilimenti, di 4.200 tonnellate di latte (per un valore di 5.850.000 Euro).[18]

La lotta all'agropirateria nell'Arma dei carabinieri è svolta in sinergia con altri due reparti speciali: il carabinieri per la tutela della salute e il comando carabinieri per la tutela dell'ambiente. Il comando carabinieri per la tutela della salute ha assunto l'attuale denominazione e configurazione ordinativa in forza della legge 30 novembre 2005, n. 244 (ma fu istituito con legge 8 luglio 1986, n. 349) ed è alle dipendenze funzionali del ministro della salute.

Il comando carabinieri per la tutela dell'ambiente si articola in un reparto operativo (con sede a Roma), a competenza nazionale, e 3 comandi di gruppo (Napoli, Roma e Treviso), dai quali dipendono 29 nuclei operativi ecologici, che operano su base regionale o interprovinciale.

Il comando è alle dirette dipendenze funzionali del ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e svolge la propria attività di vigilanza, prevenzione e repressione nei settori della tutela paesaggistico ambientale, dell'inquinamento acustico, atmosferico, idrico, radioattivo ed elettromagnetico, nonché della salvaguardia del suolo.

6) Il Ministero delle politiche agricole e forestali: l'ICQRF

Come riferito in sede di audizione il 9 marzo 2011 dall'ispettore generale capo, dottor Giuseppe Serino, l'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari (Icqrf) opera nel comparto agroalimentare sin dal 1986, quando la legge n. 426 del 1986 lo istituì con il nome di Ispettorato centrale repressione frodi, conferendo ad esso le funzioni istituzionali proprie della struttura.

I compiti di istituto sono espletati mediante le attività di controllo, svolte con ispezioni presso gli operatori delle differenti filiere, dirette alla verifica della qualità, genuinità e identità dei prodotti agroalimentari e dei mezzi tecnici di produzione agricola. Ciò al fine di contrastare illeciti e frodi a carattere essenzialmente merceologico. Nel corso delle ispezioni si procede a prelevare anche campioni sottoposti successivamente ad analisi chimico fisica e, in alcuni casi, organolettica.

Il controllo analitico, complementare a quello ispettivo, consente, mediante l'applicazione di metodiche comunitarie, nazionali o comunque riconosciute da organismi internazionali, la verifica delle caratteristiche di composizione qualitativa e quantitativa dei prodotti e gli accertamenti della loro conformità ai requisiti di legge e/o al dichiarato.

E' utile sottolineare che l'Ispettorato si caratterizza per essere un organo di controllo dotato di una propria rete di laboratori specializzati per settore merceologico. L'Ispettorato, inoltre, è stato individuato quale organo deputato a svolgere le funzioni statali di vigilanza sugli organismi di controllo che operano nell'ambito delle produzioni di qualità regolamentata (prodotti alimentari Dop, Igp, Stg, vini a denominazione d'origine ed indicazione geografica, prodotti da agricoltura biologica, carni bovine e di pollame con etichettatura facoltativa in aggiunta a quella obbligatoria).

Altra funzione storica dell'Ispettorato è l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie in materia agricola e agroalimentare di competenza statale. Quale autorità competente, l'Ispettorato

---

[18] Fonte: Audizione dell'(*ex*) vice comandante del comando carabinieri politiche agricole e alimentari, dottor Marco Paolo Mantile - 30 giugno 2011.

provvede all'applicazione, nelle materie di competenza, di sanzioni amministrative a seguito di violazioni da chiunque accertate.

L'Ispettorato è organizzato in un dipartimento, articolato in due direzioni generali. Sul territorio operano 12 uffici ispettivi, con 17 sedi distaccate e 5 laboratori incaricati delle attività analitiche di prima istanza oltre a un laboratorio centrale che effettua analisi di revisione.

Come ricordato alla Commissione dall'ispettore generale Serino, l'Ispettorato svolge in media ogni anno circa 30.000 ispezioni presso gli operatori, oltre a numerosi controlli di carattere documentale. La percentuale di illeciti amministrativi accertati si attesta in media al 13 per cento dei controlli svolti. L'incidenza maggiore (circa il 32 per cento) si registra nel settore vitivinicolo in ragione dell'ampia fetta di controlli dedicati a tale area merceologica e dei numerosi oneri di natura formale previsti dalla articolata normativa di settore. Primeggiano, in tale ambito, le violazioni degli obblighi di tenuta della contabilità e in materia di documenti di accompagnamento, nonché delle disposizioni previste sul sistema di etichettatura.

Seguono, per numero, le contestazioni amministrative sui mezzi tecnici, con un'incidenza di oltre l'11 per cento. Nel settore lattiero caseario e degli oli e grassi gli illeciti amministrativi accertati si attestano in media sul 10 per cento.

Gli illeciti di rilevanza penale sono sovente riconducibili a ipotesi di frode. Si tratta in genere di mezzi tecnici per l'agricoltura, in speciale modo i mangimi (oltre il 39 per cento) i cui illeciti sono stati depenalizzati solo di recente. Seguono i settori degli oli, con 18 per cento, e il lattiero caseario, con il 16 per cento. Si tratta di oli extravergini di oliva costituiti in realtà da miscele con oli di oliva di qualità inferiore o di semi e di formaggi di latte di bufala, pecora e capra prodotti anche con latte vaccino.

Il vitivinicolo registra una percentuale di illeciti penali pari al 7 per cento.

I reati più frequentemente accertati sono: "la frode in commercio" (articolo 515 c.p.), la "frode nelle pubbliche forniture" (articolo 356 c.p.), "la vendita di prodotti industriali con segni mendaci" (articolo 517 c.p.) o le ipotesi aggravate, in quanto riferite specificamente a prodotti di qualità regolamentata. Le ipotesi di alterazione, sofisticazione e cattiva conservazione dei prodotti alimentari (articolo 5 della legge n. 283 del 1962 e articolo 440 c.p.) vengono rilevate in un minor numero di casi.

Nel 2010, l'incidenza delle ispezioni indirizzate ai prodotti di qualità regolamentata si è attestata al 35 per cento del totale. Nel dettaglio, tale incidenza è stata del 22 per cento nel comparto dei vini a Docg, Doc e Igt; del 9 per cento sui prodotti Dop e Igp e del 4 per cento su quelli da agricoltura biologica.

L'analisi dei risultati dell'attività svolta nel 2010 evidenzia come sul totale delle contestazioni (710) elevate ai sensi del decreto legislativo n. 297 del 2004, che prevede disposizioni sanzionatorie per la protezione delle Dop e Igp dei prodotti agricoli e alimentari, l'incidenza percentuale delle usurpazioni, imitazioni o evocazioni di una denominazione protetta o di un segno distintivo o marchio per la designazione o presentazione del prodotto, si attesta a circa il 16 per cento dei casi (112) relativi principalmente a ortofrutticoli, formaggi, carni e derivati, cereali e derivati e oli extravergini.

La stessa incidenza percentuale sulle contestazioni totali (85) elevate nel 2010 per violazioni al decreto legislativo n. 61 del 2010 riferita ai casi di usurpazioni, imitazioni o evocazioni di vini Dop o Igp è risultata pari a ben il 31 per cento dei casi.

In ambito penale risulta all'attenzione dell'Autorità giudiziaria un solo caso di ipotesi di reato per vendita di prodotti industriali con segni mendaci, relativo a un prodotto ortofrutticolo a indicazione geografica tipica: l'arancia rossa di Sicilia. Alcune delle azioni segnalate rivelano l'impegno profuso dall'Ispettorato nei controlli sui prodotti destinati ad altri paesi comunitari e soprattutto terzi, allo scopo di verificarne la conformità ai requisiti imposti dalla legislazione comunitaria e nazionale e la corretta destinazione e commercializzazione.

In tale ambito l'Icqrf opera in collaborazione con l'Agenzia delle dogane, la quale invia segnalazioni sui prodotti di importazione introdotti nel nostro paese e su quelli diretti all'*export*,

sulla base delle quali sono attivate ispezioni da parte dei competenti uffici territoriali dell'Ispettorato.

Nel contempo, lavorando, in forza di uno specifico protocollo d'intesa, in collaborazione con le capitanerie di porto sono stati intensificati e velocizzati gli interventi di controllo sia sulle merci in arrivo via mare (in particolare oli, vini, derivati del pomodoro), sia su quelle dirette all'estero, per tutelare, in quest'ultimo caso, l'affidabilità e la qualità del *made in Italy* agroalimentare nel mondo.

6.1) I controlli sull'origine

Secondo quanto riferito dall'Icqrf alla Commissione nella citata audizione del 9 marzo 2011, l'Ispettorato effettua controlli sui tutti i prodotti con indicazione di origine dichiarata a titolo obbligatorio o volontario. Sono, pertanto, oggetto di verifica dell'effettiva origine geografica o, più specificamente, dell'indicazione della zona di produzione il latte fresco, gli oli extravergini di oliva, i principali ortofrutticoli, la passata di pomodoro, le carni bovine e avicole, mieli e uova per i quali l'indicazione dell'origine geografica della materia prima o del paese di provenienza sono prescritti per legge, sia altri prodotti, quali, ad esempio, confetture, derivati dei cereali, lattiero caseari, presentati al consumatore con indicazione di origine nazionale su base volontaria.

Si tratta di controlli di carattere documentale effettuati attraverso accertamenti che ripercorrono a ritroso la filiera, utilizzando sia i documenti obbligatoriamente previsti per legge, sia i sistemi informatici per la tracciabilità in uso presso gli operatori. Ciò al fine di identificare i flussi di materie prime in entrata, seguirne le fasi di lavorazione/trasformazione, identificare gli operatori interessati e i quantitativi di prodotti in uscita. Tali controlli spesso si estendono sul territorio coinvolgendo per competenza più uffici periferici.

In concomitanza con la liberalizzazione dei mercati, si sono registrati aumenti dei flussi dell'*import* di materie prime e semilavorati, pertanto è cresciuta l'esigenza di effettuare più frequentemente controlli incrociati o di rintracciabilità anche sui prodotti provenienti da altri paesi, con particolare riguardo ai prodotti lattiero caseari, agli oli di oliva, ai vini, agli ortofrutticoli e alle conserve di pomodoro, che rappresentano voci importanti della produzione nazionale. Ciò allo scopo di contrastare ogni forma di concorrenza sleale e, in particolare, l'illecita commercializzazione di tali prodotti come prodotti italiani.

Nel biennio 2009/2010 sono state effettuate azioni di controllo specifiche, per un totale di circa 3500 visite ispettive, finalizzate a verificare la qualità e l'origine del latte fresco (22 per cento), dell'olio extra vergine di oliva (50 per cento), delle conserve di pomodoro (19 per cento) e di prodotti ortofrutticoli (9 per cento), attraverso accertamenti della conformità, della completezza e veridicità delle indicazioni obbligatorie riportate in etichetta, compresa l'origine dichiarata.

7) La cooperazione a livello internazionale

Nel corso delle audizioni dei soggetti competenti nel contrasto alla contraffazione svolte dalla Commissione è emerso che le dimensioni della contraffazione stessa e le sue tendenze evolutive impongono una strategia di contrasto basata sulla cooperazione tra tutte le componenti istituzionali impegnate a vario titolo per combattere il mercato del falso.

In tale ottica, appare di rilievo la collaborazione, a carattere interforze, realizzatasi fin dal 2004 presso la direzione centrale di polizia criminale che si è tradotta in un sistematico confronto tra gli esperti della Guardia di finanza, dell'Arma dei carabinieri e della Polizia di Stato, riuniti in un gruppo di lavoro che ha visto anche la partecipazione dell'Associazione nazionale comuni d'Italia e della Siae.

Sono state consolidate, altresì, le linee di collaborazione della Guardia di finanza con il Ministero dello sviluppo economico nel quadro di un protocollo d'intesa stipulato nel 2007, allo scopo di rafforzare le sinergie informative, quelle operative e le iniziative di aggiornamento professionale del personale.

Inoltre, la Guardia di finanza, l'Arma dei carabinieri, il Corpo forestale dello Stato e l'Agenzia delle dogane, operano nella prevenzione e repressione delle frodi e delle contraffazioni alimentari, in concorso con l'Ispettorato centrale per il controllo della qualità dei prodotti agroalimentari e con i nuclei antisofisticazione dell'Arma dei carabinieri.

Se i profili di collaborazione istituzionale ricoprono un'importanza fondamentale per contrastare in modo unitario e coordinato la contraffazione e la pirateria, parimenti rilevanti sono i rapporti di partenariato con le imprese e con le organizzazioni professionali rappresentative dei singoli settori produttivi. Le società che operano legalmente sono, infatti, le uniche a conoscere i "segreti" e le caratteristiche produttive delle loro merci e dei rispettivi mercati e sono, quindi, in grado di fornire elementi di conoscenza essenziali ai fini della tutela della genuinità dei loro prodotti. Di grande utilità è poi la conoscenza "interna" del mercato di riferimento posseduta dalle imprese. Ciò consente loro di cogliere con particolare sensibilità i segnali di anomalia che si manifestano nella fase di approvvigionamento, di produzione e, soprattutto, di commercializzazione dei beni.

Tornando alle modalità di collaborazione istituzionale si segnala l'importanza di garantire il più possibile, a livello internazionale, la cooperazione giudiziaria, di polizia nonché la mutua assistenza amministrativa.

La mutua assistenza amministrativa, in particolare, consiste in forme di collaborazione intercorrenti tra le amministrazioni doganali dei 27 paesi dell'Unione da attivarsi in presenza di traffici illeciti che interessano le frontiere e che siano lesivi dei diritti di proprietà intellettuale.

Il suo presupposto normativo è costituito dall'articolo 22 del Regolamento n. 1383/2003/CE il quale ha previsto un'importante estensione in materia di contraffazione dell'ambito di applicazione del Regolamento n. 515/1997/CE. Quest'ultima norma, infatti, originariamente prevedeva l'operatività della mutua assistenza amministrativa esclusivamente nel settore della normativa doganale in senso stretto e in quella della politica agricola.

Un'ulteriore spinta alla cooperazione internazionale ed amministrativa potrà derivare, secondo quanto segnalato dal comandante generale della Guardia di finanza, nel corso della citata audizione del 16 febbraio 2011, dall'entrata a pieno regime della Convezione Napoli 2, sempre in materia di mutua assistenza e cooperazione tra le amministrazioni doganali. La Convenzione prevede, tra l'altro, anche la possibilità di ricorrere a speciali unità di inseguimento e sorveglianza transfrontaliere. Parimenti, sarebbe importante la costituzione di squadre investigative comuni, un nuovo istituto così da consentire una maggiore e più concreta operatività degli organi di polizia all'interno degli altri Stati membri, senza la penalizzazione causata da ostacoli di carattere formale.

8) Ulteriori contributi e testimonianze

All'esito dell'approfondimento condotto sul tema della contraffazione nel settore agroalimentare, la Commissione ha formalmente concluso il proprio lavoro di indagine, svolto principalmente sia attraverso audizioni programmate, sia mediante un attento esame di tutto il materiale documentale acquisito agli atti, approvando, nella seduta del 6 dicembre 2011, la prima relazione di sintesi sul tema. Tuttavia, nei primi mesi del 2012, la Commissione, in risposta alle richieste pervenute alla presidenza in tal senso, ha proceduto a svolgere quattro successive audizioni che, se pure temporalmente collocate al termine dell'approfondimento suddetto, sono da considerarsi a tutti gli effetti parte integrante della specifica indagine condotta nel settore in oggetto.

La vicenda Lactitalia

Così come esposto alla Commissione in sede di audizione dal presidente di Coldiretti Sergio Marini e come evidenziato dal Rapporto sui crimini agroalimentari in Italia, pubblicato da Eurispes nel 2011, il caso Lactitalia riguarda una tipica ipotesi di falso *made in Italy*, peraltro realizzato con il concorso della società a partecipazione pubblica Simest Spa.[19]

La Simest Spa, acronimo di Società italiana per le imprese miste all'estero, è una società per azioni istituita con la legge n. 100 del 24 aprile 1990, successivamente modificata dall'articolo 20 del decreto legislativo n. 143 del 1998. Il capitale sociale è detenuto a maggioranza dal Governo italiano (76 per cento), mentre la restante parte è partecipata da una serie di soggetti privati: banche, imprese e associazioni imprenditoriali, fra cui San Paolo Imi Spa, Unicredit Spa ed Eni Spa.

La Simest è nata con l'obiettivo di fornire assistenza e consulenza agli imprenditori in merito agli aspetti relativi all'internazionalizzazione delle loro attività e alla costituzione o acquisizione di quote di minoranza in imprese al di fuori dell'Unione europea. L'internazionalizzazione di un'impresa, infatti, non è solo il tratto distintivo della crescita ed affermazione della stessa su un mercato più ampio, ma può rappresentare anche una scelta obbligata per garantire la sopravvivenza dell'azienda. Pertanto, l'assistenza offerta dallo Stato alle società che percorrono questa strada rappresenta, senza dubbio, una scelta lungimirante. Nel caso di specie, la Simest Spa è risultata detentrice di una quota minoritaria della Roinvest Srl, società facente capo alla famiglia Pinna, quest'ultima proprietaria di un'importante azienda in Sardegna di prodotti tipici italiani; la Roinvest è risultata, a sua volta, detenere il controllo di Lactitalia Srl, una società in Romania vicino a Timisoara, la quale produce formaggi ottenuti con latte ungherese e romeno, a fronte di marchi che, tuttavia, richiamano il *made in Italy* mediante appellativi come *Dolce Vita*, *Toscanella*, *Pecorino* (ma vi sarebbero anche altri prodotti particolarmente fuorvianti dal punto di vista del nome, come nel caso del mascarpone, della ricotta, della mozzarella o della caciotta).

La Coldiretti, che ha segnalato in più occasioni questa situazione come una chiara fattispecie di falso *made in Italy*, nel corso dell'audizione svolta, ha sottolineato come questo fenomeno costituisca uno dei fattori alla base della crisi di mercato del Pecorino italiano, spesso sostituito da formaggi - specie sul mercato americano - che si fregiano di questo nome pur non essendo prodotti con latte italiano, né in Italia.

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

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

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

11 gennaio 2012 - Audizione di rappresentanti della SIMEST Spa

Con lettere in data 4 gennaio e 10 gennaio 2012, pervenute alla presidenza in data 9 gennaio e 12 gennaio 2012, la società Simest Spa sottoponeva alla Commissione alcune osservazioni in merito alla relazione sulla contraffazione nel settore agroalimentare, già approvata nella seduta del 6 dicembre 2011, le cui conclusioni sono poi divenute oggetto di una risoluzione (n. 6-00098), adottata dall'Assemblea nella seduta di mercoledì 11 gennaio 2012.

Sulla base delle osservazioni sollevate, la Commissione ha ritenuto opportuno convocare in audizione, svolta in data 11 gennaio 2012, i rappresentanti della Società italiana per le imprese all'estero - Simest Spa, al fine di acquisire agli atti la loro deposizione. A seguito di tale audizione e, successivamente, con nota del 6 febbraio 2012, la società Simest Spa forniva dettagliati elementi di risposta che la Commissione, per completezza di informazione, ha ritenuto utile riportare all'interno del presente documento. Nel corso della suddetta audizione, infatti, il presidente di Simest Spa, dottor Giancarlo Lanna, ha sottolineato che la Simest, società operante dal 1992, acquisisce esclusivamente delle partecipazioni di minoranza a sostegno delle imprese italiane che competono sui mercati mondiali, non potendo tali partecipazioni eccedere il limite temporale massimo di otto anni, né superare il limite del 49 per cento; tali operazioni, secondo quanto rilevato nel corso dell'audizione, hanno consentito a circa 7.000 imprese italiane di operare nel mondo, determinando investimenti italiani in varie forme e tipologie, per una cifra che, insieme alla partecipazione di Simest, supera i 50 miliardi di euro, ciò avendo consentito a molte imprese italiane di primeggiare sui mercati mondiali.

Entrando, poi, nel merito del caso di specie, il presidente Lanna ha evidenziato che la Lactitalia ha richiesto, nel 2004, la partecipazione di Simest in Romania e che ciò è avvenuto con una partecipazione da parte di Simest in questa impresa del 29,5 per cento. Tuttavia, è stato rilevato come solo nel 2010, cioè a distanza di sei anni dall'inizio della suddetta partecipazione finanziaria, sia stata posta la questione in oggetto, in particolare dal presidente della Coldiretti, Sergio Marini.

Inoltre, nell'ambito del quadro generale degli interventi operati da Simest, il presidente Lanna ha altresì sottolineato l'importanza di tre elementi: la rispondenza alle norme generali dello Stato italiano, sotto tutti i profili; la rispondenza ad un equilibrio di carattere finanziario tra la partecipazione finanziaria che viene richiesta e la partecipazione che l'azienda intende assumere sui mercati internazionali; il divieto assoluto, a pena di conseguenze penali, di sostenere imprese che intendono delocalizzare, ai sensi della legge n. 80 del 2005.

Infine, nel 2010, in risposta alla questione posta dal presidente Marini in merito a ipotesi di presunta contraffazione, è stato osservato che la Simest, secondo quanto previsto dalla normativa, ha disposto l'intervento degli organismi ministeriali competenti, nella fattispecie, la Direzione generale prevenzione e repressione frodi del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, la Direzione generale per la lotta alla contraffazione e la Direzione generale per le politiche di internazionalizzazione e la promozione degli scambi presso il Ministero dello sviluppo economico, al fine di attivare una verifica ispettiva, la quale avrebbe escluso qualunque ipotesi di illecito, concludendo che non erano state riscontrate evidenze di contraffazione o di utilizzo usurpativo di marchi o designazioni protette. La Simest, in conclusione, ha altresì sottolineato il proprio impegno nella promozione e difesa del *made in Italy* nel mondo.

15 febbraio 2012 - Audizione di rappresentanti di Parmacotto Spa

In data 31 gennaio 2012 è pervenuta alla presidenza della Commissione la richiesta da parte del gruppo Parmacotto di poter fornire, in sede di audizione formale, chiarimenti in merito ad alcune dichiarazioni rese dal presidente della Coldiretti, Sergio Marini, durante l'audizione svolta il

13 aprile 2011 e riguardanti il presunto coinvolgimento del gruppo medesimo in operazioni di *italian sounding* e concorrenza sleale verso il *made in Italy*.

Facendo seguito a tale richiesta, dunque, in data 15 febbraio 2012, la Commissione ha svolto l'audizione di rappresentanti del gruppo Parmacotto, al fine di acquisire agli atti la loro deposizione. Durante la citata audizione, il presidente di Parmacotto Spa, Marco Rosi, ha ricordato che la sua azienda produce in cinque stabilimenti in Italia e che, contrariamente a quanto affermato dal presidente Marini nel corso della propria audizione, non ha alcun sito produttivo all'estero, sottolineando che Simest partecipa nel capitale d'azienda, in Parmacotto America, per quanto attiene alla distribuzione dei prodotti. Tutto ciò che l'azienda produce, quindi, è fatto in Italia. In tal senso, il presidente Rosi ha ribadito anche la totale estraneità di ogni riferimento al Pecorino Romano nella vicenda Lactitalia.

In particolare, sullo specifico argomento riguardante l'origine italiana dei prodotti importati è stato evidenziato che, a fronte di un totale di 450 tonnellate di prodotti all'anno esportati dall'Italia, alcuni salumi, per un totale di 1.437 chili, vengono comprati sul mercato americano da produttori americani, in quanto, per ragioni sanitarie, l'Italia, sola tra tutti i paesi europei, ancora sconta l'inibizione ad esportare negli Stati Uniti salami, coppe e pancette, a causa dell'esistenza nel nostro Paese, in tre regioni, della cosiddetta «malattia vescicolare». La legge per l'*import* negli Stati Uniti di prodotti della salumeria, infatti, permette l'esportazione dei medesimi soltanto se trattati con almeno 400 giorni di stagionatura, oppure se sottoposti a procedimento di cottura, affumicatura e via dicendo. I salami, naturalmente, come è stato osservato, non possono avere 400 giorni di stagionatura, altrimenti sarebbero invendibili.

Pertanto, il presidente Rosi ha riferito alla Commissione circa l'esistenza di un quantitativo minimo di salami, in esposizione e in vendita presso il proprio negozio di Manhattan, che viene comperato sul mercato americano da ditte americane. Per tali prodotti, comunque, è rigorosamente indicato in etichetta il marchio *made in USA*. Diverso è il discorso relativo alla bresaola, cui il dottor Marini ha fatto riferimento. Infatti, provenendo dal bovino, dopo l'evento mucca pazza del 2001-2002, la bresaola sconta l'inibizione da parte delle autorità americane ad essere esportata negli Stati Uniti da tutta Europa. Negli Stati Uniti, quindi, l'azienda compera, da un produttore uruguaiano che ha il suo distributore a Manhattan, circa 25 chili di bresaola all'anno allo scopo di servire i clienti che ne fanno richiesta.

Per quanto riguarda, infine, un altro punto trattato dal presidente Marini, paventando ipotesi di *italian sounding* con riferimento al Salumificio biellese, è stato segnalato che si tratta di un salumificio dal quale l'azienda Parmacotto compera merce e i cui proprietari, che da quattro generazioni risiedono a New York, provengono da Biella: di qui il nome di Salumificio biellese.

Da ultimo, anche il presidente Rosi ha ribadito il proprio impegno nella promozione e difesa dei prodotti *made in Italy* nel mondo.

11 aprile 2012 - Audizione del direttore di Assolatte, dottor Massimo Forino

In data 31 gennaio 2012 è pervenuta alla presidenza della Commissione una lettera da parte di Assolatte (Associazione italiana lattiero casearia) nella quale l'Associazione evidenziava alcune osservazioni in merito alla relazione sulla contraffazione nel settore agroalimentare, già approvata dalla Commissione nella seduta del 6 dicembre 2011.

La Commissione, quindi, ritenuto opportuno convocare in audizione, svolta l'11 aprile 2012, il direttore di Assolatte, Massimo Forino, al fine di acquisire la sua testimonianza. In tale occasione, è stato ribadito dal direttore che la contraffazione nel settore agroalimentare è un fenomeno sostanzialmente malavitoso di grave entità, posto che la contraffazione degli alimenti mette direttamente a repentaglio la salute stessa dei consumatori. Fortunatamente, l'Italia - nelle parole del direttore Forino - dispone di un sistema di controlli molto efficace in tal senso, probabilmente tra i più avanzati al mondo. Tuttavia, è stato anche segnalato alla Commissione il fatto che il nostro

Paese, con riferimento specifico al settore agroalimentare, non risulta autosufficiente per alcune materie prime, per esempio i cereali e il latte. Per questa ragione, l'Italia importa circa 2 milioni di tonnellate di latte ogni anno, al fine di sostenere la produzione nazionale, secondo una tradizione e valori ispirati al *made in Italy*. Pertanto, secondo il direttore, sostenere che possa essere considerato *made in Italy* solo ciò che è fatto in Italia con l'utilizzo esclusivo di materie prime italiane, costringerebbe imprese ed istituzioni a cambiare indirizzo di politica strategica. Se, infatti, l'Italia crescerà, in futuro, soprattutto in virtù della sua capacità esportativa, per favorire le imprese nazionali bisognerà mettere queste ultime nelle condizioni di entrare in possesso delle materie prime di cui hanno bisogno, al fine di produrre in Italia prodotti che, forti del marchio *made in Italy*, costituiranno l'elemento caratterizzante delle nostre esportazioni.

In tal senso, sarebbe, in qualche modo, opportuno distinguere il prodotto destinato al mercato italiano (in particolare ai consumatori italiani, che risultano essere particolarmente attenti alla provenienza degli ingredienti), da quello destinato all'esportazione, o comunque al consumo di massa, perché altrimenti si corre il rischio di stimolare una delocalizzazione degli stabilimenti, a tutto svantaggio della necessità di mantenere, invece, in Italia, la capacità di produrre valore aggiunto, un aspetto caratteristico del sistema di produzione nazionale.

11 aprile 2012 - Audizione del presidente dell'Associazione Laogai Research Foundation Italia Onlus, dottor Toni Brandi

In data 11 aprile 2012, su richiesta inoltrata alla presidenza dei commissari Gabriele Cimadoro e Fabio Rainieri, si è svolta l'audizione del dottor Toni Brandi, presidente di Laogai Research Foundation Italia Onlus, al fine di approfondire ulteriormente il tema della contraffazione nel settore agroalimentare, acquisendo le informazioni in possesso dell'Associazione Laogai, anche sulla base del rapporto, da essa redatto, sull'agroalimentare di provenienza cinese, nel quale si analizzano le conseguenze di tale fenomeno sull'agricoltura italiana.

In tale occasione, è stata in particolare segnalata alla Commissione la condizione di sfruttamento dei lavoratori in Cina nell'ambito dei *laogai*. La situazione descritta alla Commissione, infatti, permetterebbe alle merci cinesi di essere estremamente competitive sul mercato, spesso a fronte di una pessima qualità. È stato quindi evidenziato il fatto che, in altri paesi, esistono già leggi atte a vietare le importazioni di merci prodotte dal lavoro forzato (è il caso, per esempio, degli Stati Uniti o del Canada). Una proposta di legge volta a limitare o a vietare il commercio e l'importazione di prodotti provenienti dal lavoro forzato sarebbe, a parere degli auditi, un modo per fronteggiare il problema della contraffazione, posto che le merci contraffatte, sempre più spesso, risultano prodotte dal lavoro forzato, sia fuori, sia dentro i *laogai* cinesi. Tali produzioni - cinesi e non solo – sarebbero anche molto pericolose per la salute, come nel caso dei giocattoli e dei libri per bambini stampati con inchiostro velenoso. Infine, secondo le informazioni contenute nel rapporto, a cura della Laogai Research Foundation Italia, sull'agroalimentare di provenienza cinese, sembrerebbe che nella filiera di alcuni prodotti tipici italiani, primo fra tutti il pomodoro, entrino materie prime di cui non si conosce bene la provenienza e che, sfuggendo ad ogni criterio di tracciabilità, rappresentano una potenziale minaccia per la credibilità di tutta la filiera.

10 luglio 2012 - Audizione del presidente del Consorzio per la tutela del formaggio Pecorino Romano, dottor Gianni Maoddi

In data 10 luglio 2012, su richiesta inoltrata alla presidenza dell'onorevole Filippo Ascierto, si è svolta l'audizione del dottor Gianni Maoddi, presidente del Consorzio per la tutela del formaggio Pecorino Romano. Tale audizione, facendo seguito alla richiesta espressa da rappresentanti del Consorzio di venire auditi al fine di svolgere una serie di osservazioni e

precisazioni rispetto ad alcune tematiche affrontate nell'ambito dell'indagine compiuta nel settore agroalimentare, ha consentito alla Commissione di acquisire ulteriori documenti utili ai fini dell'indagine condotta.

Come segnalato dal presidente Maoddi, al fine di consentire una mirata azione di contenimento e di adire le vie contenziose per ottenere la cessazione dell'uso di segni in palese violazione delle Dop o del marchio collettivo, il Consorzio ha deciso di assumere iniziative che gli consentono di agire in via ordinaria alla difesa dei diritti sul termine identificativo del formaggio Pecorino Romano. Premesso che il Consorzio per il Pecorino Romano è titolare del marchio registrato in Italia, Benelux, Svizzera, Germania, Francia, Spagna, Canada e USA, l'azione prevede, tra l'altro, l'individuazione di privative appartenenti all'area semantica «Roma/romano» e «pecora» per «formaggi» e «latticini»; la verifica dell'utilizzo del marchio semanticamente rilevante per formaggi o latticini con un livello di precisione che dipende dalla pericolosità del segno individuato nel registro e dalla sua presenza o meno in un territorio di interesse del Consorzio; la predisposizione di un piano di depositi del marchio collettivo; l'attivazione di un servizio di sorveglianza su marchi identici o simili a Pecorino Romano nei registri di tutto il mondo; l'attivazione di un servizio di sorveglianza di profondità notevole in Internet per marchi identici o simili a Pecorino Romano; l'attivazione del servizio di sorveglianza doganale a livello comunitario sul marchio Pecorino Romano o su eventuali altri marchi delle aree semantiche di riferimento una volta depositati.

In tale contesto, tuttavia, è stato anche osservato che i costi da sopportare per le azioni legali a tutela del marchio o per i negoziati volti all'estensione del medesimo costituiscono, molto spesso, un ostacolo alla difesa effettiva del segno distintivo del formaggio, a fronte di iniziative portate avanti in maniera sistematica, anche se non coordinata, da gruppi dotati di risorse economiche computabili in diversi multipli del fatturato degli associati e che sono in condizione di porre in essere strategie imitative sofisticate che rischiano di privare di effettività il contenuto del regolamento sulla Dop. I punti critici evidenziati, quindi, riguardano, da un lato, le risorse necessarie ad agire contro attività di terzi volte a privare la distintività, il marchio collettivo o la Dop e, dall'altro, la possibilità di attuare un servizio di sorveglianza sull'uso di segni in Paesi esteri, che ha luogo senza la registrazione di segni appartenenti alle citate aree semantiche o senza il loro utilizzo in Internet. Alla luce di ciò, il presidente Maoddi ha sottolineato l'importanza della tempestività d'azione nell'attività di salvaguardia del diritto di proprietà industriale ed intellettuale, che oggi, viste le ridotte disponibilità economiche, costituisce il fattore più importante per un'efficace strategia di contrasto alla contraffazione del marchio. Infine, anche il presidente Maoddi ha ribadito il proprio impegno nella promozione e difesa dei prodotti che rappresentano il *made in Italy* nel mondo.

9) Conclusioni

All'esito del lavoro compiuto, delle numerose audizioni svolte, dei documenti acquisiti agli atti dell'inchiesta e delle missioni operate a livello nazionale ed internazionale, la Commissione è pervenuta alla delineazione di un quadro d'assieme sufficientemente chiaro del fenomeno contraffattivo nell'ambito del sistema agroalimentare italiano. Attraverso l'approfondimento condotto, la Commissione ha esaminato i meccanismi e le caratteristiche del processo produttivo di filiera in tale specifico settore, facendo emergere punti di forza e criticità, soprattutto con riguardo alla valorizzazione del prodotto italiano di qualità e alle dinamiche distorsive di tipo *contraffattivo* o *parassitario* che ne minano la reputazione. Ne emerge un quadro poliedrico e complesso, che oggi si caratterizza soprattutto per la dimensione sempre più internazionale che caratterizza il fenomeno in oggetto.

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

Qualche criticità si palesa, semmai, in chiave sistematica, tenuto conto della oggettiva stratificazione normativa creatasi nel tempo - considerati i diversi contesti storici e socio-economici in cui sono entrate in vigore le norme in materia – che, in qualche caso, ha prodotto alcuni effetti distorsivi (è tuttora aperto il dibattito in dottrina sull'eventuale collocazione delle norme di tutela penale all'interno del Codice di proprietà industriale). La vetustà di alcune disposizioni, ne consiglierebbe una rivisitazione in termini di condotte e relative sanzioni, tenuto conto delle mutate esigenze di protezione e tutela, da rapportare oggi a processi produttivi completamente cambiati e altamente tecnologici, a relazioni economiche di carattere più spiccatamente transnazionale, nonché ai crescenti interessi della criminalità organizzata in materia di contraffazione.

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

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

Tali novità legislative hanno evidentemente costituito un importante passo in avanti a maggior tutela dei prodotti agroalimentari di qualità. Tuttavia, nel corso delle audizioni svolte dalla Commissione, è stato rilevato un difetto di coordinamento tra norme che potrebbe essere portato all'attenzione del legislatore.

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

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

Tale difetto di coordinamento, secondo i dati raccolti dalla Commissione, sembra confermato dal fatto che l'articolo 12-*sexies* della legge n. 356 del 1992 in tema di sequestro preventivo e confisca "per sproporzione", prevede il reato di associazione per delinquere, realizzato allo scopo di commettere delitti previsti non solo *ex* articoli 473, 474, 517-*ter* ma anche *ex* articolo 517- *quater,* tra le fattispecie per le quali è consentito adottare un così efficace strumento ablativo dei beni e delle disponibilità economico-finanziarie dei responsabili.

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

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

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

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

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

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

Andrebbe poi ricercata una maggiore complementarietà - fatte salve le specificità intrinseche in ciascuna materia - tra le disposizioni che tutelano la qualità delle produzioni rispetto a quelle che invece si occupano della salubrità del prodotto, così da rendere il sistema di prevenzione e controllo più efficace e incisivo. Si tratta, infatti, di fattispecie in qualche modo complementari se si osserva che la fiducia sulla qualità e bontà di un prodotto da parte di un consumatore viene

associata, il più delle volte, alla stampigliatura sullo stesso della denominazione d'origine protetta.

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

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

Informazione/educazione del consumatore e trasparenza della filiera

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Anche per questo l'indicazione dell'origine dell'alimento, introdotta nella legislazione europea negli anni 2000, quando l'emergenza causata dalla encefalopatia spongiforme bovina (*Bse*), indusse il legislatore europeo non solo a fronteggiare l'emergenza in atto ma anche a trovare rimedi stabili a garanzia della provenienza salubre dei prodotti, è divenuta un elemento fondamentale di garanzia per i consumatori.

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

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

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

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

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

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

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

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

Il livello europeo ed internazionale

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

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

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

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

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

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

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

Si aggiunga a ciò che, mentre per i grandi marchi commerciali industriali, sostenuti da grandi imprese di capitale, è più agevole ricorrere alle vie legali internazionali (soprattutto in ragione dell'onere economico delle spese legali, ma anche per la maggiore consapevolezza del

danno economico subito), per i consorzi italiani di tutela delle Ig non è facile reperire i mezzi economici per sostenere da soli le spese legali di una controversia internazionale.

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

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

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

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

Dop e registrazione dei marchi

I prodotti alimentari di qualità non si esauriscono nelle denominazioni di origine che rappresentano solo un decimo del fatturato totale. Tenendo presente questo dato in una visione di *marketing* ampia, derivante dalle profonde modificazioni della produzione che spesso tendono a dequalificare la produzione alimentare nazionale, solo una strategia di marchi forti che aggregano più imprese, può consentire quel salto di qualità che permetterebbe alla nostra industria agroalimentare di sfruttare a proprio vantaggio quote significative di mercato facenti capo a chi commercializza prodotti *italian sounding*. Una politica di sostegno dei marchi collettivi che consentono l'uso della denominazione geografica sarebbe utilissima nel contrastare il fenomeno dell'*italian sounding*. Innovazione, anche non tecnologica, e ricerca sono quindi fattori essenziali di crescita. In tal senso, si ravvisa la necessità di investire nelle nuove varietà vegetali, rispetto alle quali si registra in Italia una scarsa attenzione. Infatti, a fronte di circa cinquanta domande l'anno, per poter ottenere in Italia il riconoscimento del diritto di privativa si può contare su un solo istituto accreditato presso l'Ufficio comunitario delle varietà vegetali (*Cpvo*, cioè l'organismo Ue per tale registrazione a livello europeo), che però dispone di poche "collezioni". In Italia, infatti, si possono ottenere analisi per il riso, ma non per l'olio, il grano, i fiori o gli agrumi.

Regole comuni e coordinamento internazionale nell'azione di contrasto

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

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

Se tale rischio, già oggi, si manifesta in una fase più avanzata sul piano commerciale e civilistico, altrettanto non avviene sul piano del perseguimento degli illeciti di tipo penale, che sconta la volontà dei paesi europei di mantenere ampi margini di autonomia.

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

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

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

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

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

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

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

sovrapposizioni, duplicazioni, frammentazione degli sforzi che, in alcuni casi, hanno minato il raggiungimento dei risultati.

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

Sul fronte più squisitamente giudiziario, la positiva esperienza sul piano della tutela dei diritti di proprietà industriale delle *ex* sezioni specializzate - ora Tribunali delle imprese - suggerisce una riflessione ulteriore in tema di tutela penale, nel senso di una maggiore specializzazione per materia – come richiesto da più parti - delle Procure ordinarie.

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

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

PARTE TERZA - LA CONTRAFFAZIONE NEL SETTORE DEL TABACCO

Premessa

Secondo modalità di lavoro e di studio analoghe a quelle già seguite nel corso dell'approfondimento condotto nel settore agroalimentare, anche nel caso specifico della contraffazione nel settore del tabacco, in particolare delle sigarette, la Commissione, all'esito delle risultanze prodotte, ha predisposto un documento conclusivo, approvato nella seduta del 12 settembre 2012, che è il frutto di una sintesi attenta e ragionata della documentazione raccolta nel corso delle numerose audizioni svolte, nonché delle risultanze provenienti dalla testimonianza dei soggetti che, di volta in volta, sono stati ascoltati con l'obiettivo di approfondire la conoscenza del fenomeno criminale in oggetto al fine di poterlo contrastare in modo più efficace.

Più specificatamente, ai fini del lavoro di indagine svolto dalla Commissione, particolare rilievo hanno assunto le audizioni di rappresentanti di Japan Tobacco International, British American Tabacco e Philip Morris; del direttore della Direzione delle accise dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, dottor Diego Rispoli; del direttore dell'Agenzia delle dogane, dottor Giuseppe Peleggi; di rappresentanti della Guardia di finanza (colonnello Giuseppe Arbore e tenente colonnello Alberto Nastasia); del direttore generale dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), dottor Giovanni Kessler.

In particolare, è stata analizzata la peculiare posizione assunta dal nostro Paese in ordine al traffico illegale di sigarette, posto che l'Italia risulta essere sia un territorio di transito, sia di distribuzione finale. Secondo state, inoltre, evidenziate alla Commissione alcune differenze riguardanti le principali tipologie di sigarette che più spesso alimentano il circuito commerciale dei prodotti del tabacco.

In estrema sintesi, può innanzitutto accadere che sigarette originali, prodotte nei vari stabilimenti sparsi per il mondo, Europa compresa, fuoriescano dai binari della propria filiera per essere dirottate su mercati paralleli mediante spedizioni, via terra o via mare, attentamente seguite dalle organizzazioni criminali che controllano i territori o gli spazi interessati da tali passaggi.

In secondo luogo, può darsi il caso di sigarette di marca cosiddette - *cheap white brands* - le quali, pur essendo meno note o addirittura sconosciute in Europa, riproducono loghi e colori di *brands* blasonati, sfuggendo ad ogni controllo sulla qualità della materia prima utilizzata.

Infine, possono esservi sigarette che, contraffatte sin dall'origine, vengono immesse sul mercato puntando sulla forza di prezzi estremamente competitivi, laddove, così come è stato segnalato alla Commissione, un'ampia fascia di fumatori si rivela sempre più sensibile alle variazioni di prezzo e sempre meno attenta a controllare la qualità di ciò che si fuma.

Questi prodotti vengono inseriti in veri e propri circuiti commerciali paralleli, lungo una filiera che appare sempre più simile, nelle logiche, a quella legale. Queste sigarette entrano in Europa attraverso varchi "sicuri", laddove, secondo il momento, i controlli appaiono meno rigidi, raggiungendo, infine, i consumatori. Il danno prodotto da tale commercio illecito riguarda principalmente il gettito fiscale sottratto all'Erario, la concorrenza sleale recata alle case produttrici ma anche, sotto il profilo sanitario, il costo indiretto che si determina per il sistema sanitario nazionale in termini di spese da sostenere per trattare le patologie accusate dai cittadini che consumano tali prodotti.

Per quanto riguarda, poi, l'azione di contrasto, la stretta collaborazione fra tutti gli attori (istituzioni politiche, forze dell'ordine, mezzi di comunicazione, soggetti privati, enti di ricerca e via dicendo) che a vario titolo risultano coinvolti in tale azione è apparsa, sia sul piano nazionale, sia a livello comunitario, un elemento cruciale. In realtà, dalle informazioni raccolte, emerge un quadro nel quale tale cooperazione fra le parti, soprattutto a livello comunitario, non risulta ancora

del tutto efficace. In Europa in particolare, probabilmente anche a causa del diverso grado di sensibilità mostrato dagli operatori preposti ai controlli nei diversi Paesi dell'Unione, tale carenza si manifesta con maggiore portata.

È emerso, infine, così come per altri comparti merceologici, il crescente ricorso alla rete Internet anche nel caso del contrabbando di sigarette. Tale strumento viene utilizzato sia dai consumatori per l'acquisto di sigarette contraffatte, sia dai criminali per velocizzare le transazioni e lo scambio di informazioni.

Il documento si conclude con l'elaborazione di una serie proposte volte ad integrare, ove necessario, l'impianto normativo nazionale esistente, al fine di migliorare l'operatività degli attori, pubblici e privati, coinvolti nel contrasto alla contraffazione dei tabacchi. Tuttavia, tali interventi a livello nazionale dovranno necessariamente essere accompagnati da una maggiore partecipazione delle Istituzioni a livello comunitario, così come da una più stretta collaborazione tra i Paesi membri dell'Unione quale unica risposta possibile verso una criminalità che travalica i confini dei singoli Stati. In tal senso, è apparso opportuno dedicare nelle conclusioni uno specifico paragrafo contenente una breve analisi della cosiddetta Direttiva Prodotto, attualmente in fase di revisione.

Capitolo I – Analisi del fenomeno

1) Il commercio illecito di sigarette: considerazioni preliminari

Secondo le principali stime elaborate dai soggetti, pubblici e privati, ascoltati nel corso delle audizioni svolte ed acquisite dalla Commissione, le sigarette illecite fumate nel mondo ammonterebbero a circa 360 miliardi, per una quota di mercato pari al 10,5 per cento.[20] In particolare, nella sola Europa, su 900 miliardi di sigarette fumate ogni anno, 90 miliardi risulterebbero illecite; di queste, più della metà verrebbero consumate in Germania, Francia, Polonia e Regno Unito, ma è in Lituania e Lettonia che sono stati registrati i più alti livelli di traffico illecito all'interno dei paesi dell'Unione, con quote rispettivamente del 40 per cento e del 37 per cento.

Tuttavia, pure a fronte di elaborazioni particolarmente accurate, è emersa un'obiettiva difficoltà a valutare le reali dimensioni del fenomeno contraffattivo, da un lato, a causa della natura estremamente dinamica di tale fenomeno, dall'altro, per l'esistenza di una pluralità di fonti informative risultate spesso discrepanti tra loro, così come più volte segnalato anche nel corso delle numerose audizioni svolte.[21]

Il primo profilo di criticità è costituito dal fatto che il commercio illecito di sigarette comprende diverse tipologie di prodotto, a seconda dei Paesi presi in considerazione. Un secondo profilo problematico deriva dal fatto che tale fenomeno può essere realmente quantificato solo analizzando i sequestri effettuati, sebbene i dati così estrapolati non siano tali da costituire una base sufficiente per trarre delle conclusioni definitive relativamente al livello di contrabbando o di contraffazione delle sigarette all'interno di un dato mercato. [22]

Le informazioni riguardanti i fermi, infatti, più spesso provengono da fonti diverse, secondo l'autorità che in un determinato Paese si dedica al contrasto del fenomeno in questione. Inoltre, anche con riferimento alle metodologie per la raccolta dei dati, si riscontra la mancanza di un'omogeneità nei processi, con il risultato che i dati e le stime così ottenuti, non essendo completamente sovrapponibili, impediscono un utilizzo del flusso di informazioni generato in altri contesti. [23]

Pertanto, più che l'analisi dei dati in quanto tali, appare condivisibile l'indicazione secondo cui le risultanze delle attività di investigazione esercitate nei singoli casi, coordinate da un'azione di *intelligence* ad un livello superiore, possono meglio corrispondere al fine di definire quantitativamente e qualitativamente l'entità del mercato illecito delle sigarette.

---

[20] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti di JT International SA e di JT International Italia nel corso dell'audizione svolta il 18 gennaio 2012 ed acquisita agli atti - *doc. 95/2*; documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti di Philip Morris Italia nel corso dell'audizione svolta il 29 febbraio 2012 ed acquisita agli atti - *doc.126/5*.

[21] Fonte: Imperial Tobacco, *Relazione sull'andamento del fenomeno della contraffazione*, Imperial Tobacco Group, Roma, 11/06/2012 – *doc.156/1*; audizione di rappresentanti di Philip Morris Italia, resoconto stenografico della seduta del 29 febbraio 2012; documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti di Philip Morris Italia nel corso dell'audizione svolta il 29 febbraio 2012 ed acquisita agli atti - *doc. 126/1*.

[22] Fonte: Philip Morris Italia, *Rapporto sugli sviluppi del commercio illecito di sigarette in Italia*, febbraio 2012, documento acquisito agli atti della Commissione – *doc.* 126/4.

[23] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti di JT International SA e di JT International Italia nel corso dell'audizione svolta il 18 gennaio 2012 ed acquisita agli atti - *doc. 95/2*; audizione di rappresentanti di British American Tobacco, resoconto stenografico della seduta del 1 febbraio 2012.

2) Sigarette di contrabbando: le diverse tipologie di illecito

Sono considerati prodotti da tabacco tutti quelli fabbricati, interamente o parzialmente, a partire da tale materia prima - foglie di tabacco - allo scopo di essere consumati per inalazione (fumando o sniffando), oppure attraverso suzione o masticazione.[24] La presente relazione prende in considerazione esclusivamente una particolare categoria di prodotti da fumo, le sigarette, certamente quella a più ampia diffusione. È stato segnalato alla Commissione che il comparto delle sigarette in l'Italia esprime un valore compreso tra il 93 e il 97 per cento dell'intero mercato del tabacco.[25] Nell'ambito della Organizzazione mondiale della sanità, la Convenzione Quadro sul controllo del tabacco definisce il commercio illecito - *illicit trade* - come "qualsiasi pratica o condotta proibita dalla legge e riferita alla produzione, spedizione, ricezione, possesso, distribuzione, vendita o acquisto, ivi inclusa qualunque azione o condotta intesa a facilitare tale attività".[26] Da questo punto di vista, il contrabbando - *smuggling* - non costituisce altro che una metodologia di penetrazione all'interno di un mercato sia a fini distributivi, sia a scopo di solo transito di un prodotto (le sigarette), evitando il pagamento dei vari tributi dovuti.

Secondo quanto illustrato dai rappresentanti dell'Agenzia delle dogane, della Guardia di finanza e dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato nel corso delle rispettive audizioni svolte innanzi alla Commissione,[27] le sigarette di contrabbando possono suddividersi secondo tre tipologie ben distinte tra loro, potendo essere: genuine, cioè fabbricate dalle multinazionali titolari del marchio, ma importate oltre il limite quantitativo stabilito o a mezzo di filiere logistiche non ufficiali; *illicit white* o *cheap white*, cioè, fabbricate legittimamente nel paese di origine a basso costo, ma poi "redirezionate" verso il mercato europeo, pur non essendo commercializzabili all'interno dell'Unione; contraffatte, rappresentando un ulteriore genere appartenente alla tipologia dei prodotti contrabbandabili. Con particolare riferimento a quest'ultima categoria di sigarette, è stato altresì segnalato alla Commissione che la natura illecita di tale tipologia deriverebbe sin dall'origine, trattandosi di prodotti completamente privi di qualsivoglia autorizzazione da parte dei titolari del marchio.[28]

1.1) Sigarette di contrabbando genuine

Questa prima tipologia "storica" (contrabbando tipico) riguarda quelle sigarette che nascono genuine, poiché fabbricate regolarmente all'origine.[29] Spesso, i carichi di tali sigarette sono acquistati da falsi intermediari oppure rubati mentre sono in transito dal paese di origine a quello di destinazione ufficiale, cioè quando i diritti doganali, le imposte indirette e le tasse sul valore aggiunto del carico sono stati temporaneamente sospesi. Studi recenti indicano che volumi enormi di sigarette di questo tipo sono annualmente immessi nel circuito di vendita in regime di totale

[24] Fonte: World Health Organization, *Framework Convention on Tobacco Control*, articolo 1, punto *f*.

[25] Fonte: audizione di rappresentanti dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, resoconto stenografico della seduta del 18 aprile 2012.

[26] Fonte: World Health Organization, *Framework Convention on Tobacco Control*, articolo 1.

[27] Fonte: Audizione del direttore della direzione delle accise dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, dottor Diego Rispoli, resoconto stenografico della seduta del 18 aprile 2012; audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012; audizione del direttore dell'Agenzia delle dogane, dottor Giuseppe Peleggi, resoconto stenografico della seduta del 9 maggio 2012.

[28] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti di Philip Morris Italia nel corso dell'audizione svolta il 29 febbraio 2012 ed acquisita agli atti - *doc. 126/1*.

[29] Fonte: Audizione del direttore della direzione delle accise dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, dottor Diego Rispoli, resoconto stenografico della seduta del 18 aprile 2012.

evasione d'imposta.[30] Tale forma di contrabbando si articolerebbe secondo il *bootlegging*, cioè lo smercio ad opera di singoli o piccoli gruppi di individui per piccole quantità di sigarette, il cui trasporto avviene, in genere, su brevi distanze.[31]

1.2) Illeciti bianchi (cheap white brands)

Affinché un tabacco possa essere commercializzato in Italia, il suo marchio deve essere inserito nella tariffa con un provvedimento del direttore generale dell'Amministrazione dei Monopoli, ai sensi dell'articolo 39 *quater* del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504.[32] Ciò presuppone una serie di controlli e verifiche sui requisiti del tabacco, nonché sugli *standards* di qualità cui esso deve rispondere per poter essere venduto all'interno del nostro Paese.

Le *cheap white brands* - più comunemente conosciute semplicemente come *cheap white* - sono sigarette originali, recanti marchi registrati nei rispettivi paesi di produzione, sebbene a noi sconosciuti; ciò nondimeno, è stato rilevato[33] che, se pure tali sigarette non sono e non potrebbero essere vendute in Italia o all'interno dell'Unione europea, in quanto non conformi ai parametri minimi previsti dalla normativa comunitaria (potendo essere dannose per la salute a causa degli elevati livelli di catrame, nicotina e monossido di carbonio, oltre alla presenza di altri elementi estranei al prodotto[34]), in alcuni mercati la loro vendita è libera.

Pertanto, così come segnalato alla Commissione da rappresentanti di JT International SA e di JT International Italia, nel corso della seduta svolta il 18 gennaio 2012, esisterebbe un fenomeno per il quale le sigarette *illicit white* vengono fabbricate in Paesi dove possono essere vendute, sebbene in tali Paesi non vi sia una domanda interna sufficiente per giustificare la produzione sostenuta. In altre parole, alcuni produttori non rispetterebbero la regola del "consumo legittimo del mercato", ciò facendo supporre una diversa destinazione per il *surplus* di produzione che non incontra la domanda interna.

Un esempio di ciò, è dato dal marchio *Jin Ling*, prodotto legalmente in Russia. Alcune ricerche svolte da agenzie indipendenti dimostrerebbero che in Russia la domanda di *Jin Ling* è quasi pari allo zero. In questo caso, il produttore non eserciterebbe alcun controllo sulla vendita e sulla successiva esportazione del prodotto, che avverrebbe, quindi, illecitamente. Per il produttore che intende agire in maniera fraudolenta, si tratta di una comoda soluzione intermedia: l'origine delle sigarette è legale, quindi, non può essere contestata al produttore, il quale, poi, è ufficialmente all'oscuro della successiva destinazione delle sigarette, essendo il suo compito terminato con la vendita ai grossisti e ai distributori locali. Questa soluzione prefigura per i produttori molti meno rischi rispetto alla contraffazione o al contrabbando di prodotti genuini.[35]

Tra le marche più conosciute di *cheap white* vi sono *Jin Ling*, prodotta a Kaliningrad dalla Baltic Tobacco Factory, che imita le caratteristiche principali del marchio *Camel;*[36] *Gold Classic*,

---

[30] Fonte: NOMISMA, *La contraffazione delle sigarette in Italia*, documento acquisito agli atti della Commissione – *doc.* 126/2.

[31] Fonte: Imperial Tobacco, *Relazione sull'andamento del fenomeno della contraffazione*, Imperial Tobacco Group, Roma, 11/06/2012 – *doc.156/1*; NOMISMA, *La contraffazione delle sigarette in Italia*, documento acquisito agli atti della Commissione – *doc.* 126/2.

[32] Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012.

[33] Fonte: Audizione del direttore della direzione delle accise dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, dottor Diego Rispoli, resoconto stenografico della seduta del 18 aprile 2012.

[34] Fonte: Audizione di rappresentanti di JT International SA e di JT International Italia, resoconto stenografico della seduta del 18 gennaio 2012.

[35] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti di JT International SA e di JT International Italia, nel corso dell'audizione svolta il 18 gennaio 2012 ed acquisita agli atti – *doc. 95/2* e *doc.* 95/3.

[36] Fonte: Imperial Tobacco, *Relazione sull'andamento del fenomeno della contraffazione*, Imperial Tobacco Group, Roma, 11/06/2012 – *doc.156/1*;

Raquel, *Capital*, *Marble*, *Pioneer*, *Mg American Blend*, *Miami*, *Five Stars*, *Affair*, *Perfect Blue*.[37] Le *cheap white* si stanno diffondendo in tutta Europa e, in particolare, in Danimarca, Francia, Olanda e Spagna.

Una particolare sottocategoria di *cheap white* è costituita da quei prodotti, cosiddetti sosia, cioè che riprendono grafica e colori molto vicini a quelli dei *brands* più conosciuti nell'Unione europea: *Dunston* ad imitazione delle *Winston*, *Monte Ceneri* ad imitazione delle *Monte Carlo*.[38]

I prodotti "sosia" vengono introdotti nei paesi europei seguendo le rotte del contrabbando e presentano un prezzo mediamente inferiore del 50 per cento rispetto al prodotto originale che tendono ad imitare. In tutti i casi di *cheap white* si violano non solo le norme che regolano il pagamento d'imposta, ma anche quelle relative ai requisiti minimi stabiliti in Europa per i prodotti da fumo.

Si segnalano, inoltre, casi in cui un'azienda possiede i diritti di proprietà intellettuale di un marchio in alcuni Paesi ma non in altri. Emblematico è il caso del marchio *Palace*[39] della Japan Tobacco International, registrato regolarmente dall'impresa e distribuito ufficialmente nelle sole Isole Canarie.

Alcuni soggetti hanno quindi sfruttato tale diritto di proprietà intellettuale in quei Paesi dove la JTI non è presente, iniziando a produrre legalmente "*Palace*". Tali "*Palace*", legalmente prodotte all'interno del Paese in oggetto, una volta esportate diventano sigarette *illicit white* di contrabbando ovunque non vi sia la distribuzione ufficiale da parte di JTI, oppure vere e proprie sigarette contraffatte di contrabbando in luoghi come le Isole Canarie, cioè laddove JTI distribuisce le proprie *Palace*. Alla luce di ciò, è stato segnalato alla Commissione come tale marchio sia contraffatto in Asia e contrabbandato in Europa, in particolare nel Regno Unito ed in Irlanda.[40]

1.3) Sigarette contraffatte

Vi sono, infine, sigarette che sono fabbricate illegalmente già all'origine. Si tratta di sigarette che riportano un marchio utilizzato senza il permesso del proprietario e che, il più delle volte, sono prodotte in paesi caratterizzati da un basso costo del lavoro e dalla presenza di forti economie di scala nella lavorazione del tabacco.[41]

Ovunque vengano prodotte le sigarette contraffatte, ciò avviene in stabilimenti occulti, l'intera filiera sfuggendo a qualsiasi controllo (almeno, dal punto di vista d'impresa), senza che vi sia, insomma, alcun controllo sulla qualità del processo e delle materie prime, che possono essere costituite da materiali scadenti. Addirittura, è stato segnalato alla Commissione come, in alcuni casi, tali sigarette possano contenere "eccipienti" estranei quali segatura, pezzi di plastica, resti di insetto o escrementi di topo.[42]

---

[37] Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012.

[38] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti di JT International SA e di JT International Italia nel corso dell'audizione svolta il 18 gennaio 2012 ed acquisita agli atti - *doc. 95/2*.

[39] Fonte: Audizione di rappresentanti di JT International SA e di JT International Italia, resoconto stenografico della seduta del 18 gennaio 2012.

[40] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti di JT International SA e di JT International Italia nel corso dell'audizione svolta il 18 gennaio 2012 ed acquisita agli atti - *doc. 95/2*.

[41] Fonte: NOMISMA, *La contraffazione delle sigarette in Italia*, documento acquisito agli atti della Commissione – *doc.* 126/2.

[42] Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012; documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti di British American Tobacco nel corso dell'audizione svolta il 1 Febbraio 2012 ed acquisita agli atti – *doc. 97/2*; audizione di rappresentanti di Philip Morris Italia, resoconto stenografico della seduta del 29 febbraio 2012.

Più specificatamente, secondo diverse verifiche effettuate,[43] alcune di queste marche sarebbero risultate prodotte utilizzando anche foglie di tabacco contaminate,[44]o comunque di qualità non adeguata, al punto che, secondo quanto riferito alla Commissione da alcuni dei soggetti auditi, nell'impasto finale sarebbero emersi livelli di nicotina (28 per cento), catrame (75 per cento), monossido di carbonio (63 per cento), piombo, cadmio e arsenico molto più alti rispetto a quelli presenti nelle sigarette originali.[45]

Le stesse condizioni igieniche presenti durante la produzione di tali sigarette contraffatte possono variare su base giornaliera, con un'incidenza importante sugli ingredienti utilizzati; parimenti, anche il trasporto e lo stoccaggio di tutta la merce prodotta avvengono secondo parametri igenici non verificabili, nella totale assenza di controlli sanitari.[46]

Tali prodotti sono contenuti in confezioni o pacchetti perfettamente somiglianti a quelli originali, in alcuni casi presentando anche - oltre al *brand* - il contrassegno di avvenuto pagamento delle imposte nazionali o di controllo da parte delle autorità.[47] Infine, molto spesso, su tali confezioni sono persino presenti gli avvertimenti in lingua sui rischi derivanti dal consumo di tabacco, secondo le modalità previste dal mercato nel quale andranno ad essere distribuite, in modo da imitare alla perfezione i prodotti genuini.

Alla luce di tale quadro, risulta una crescente difficoltà nel distinguere il prodotto contraffatto da quello genuino, a causa del continuo "miglioramento" qualitativo del prodotto falso. Infatti, ciò che accade in altri settori è altrettanto valido per i produttori di sigarette contraffatte, i quali hanno ormai accesso alle soluzioni tecnologiche più avanzate di produzione e stampa, con macchinari e sistemi all'avanguardia.[48]

Inoltre, nel caso delle sigarette contraffatte, alla violazione dei diritti di proprietà intellettuale, si aggiunge l'evasione dei diritti d'imposta e l'inosservanza degli *standards* di qualità minimi previsti per le loro componenti.

---

[43] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti di Philip Morris Italia nel corso dell'audizione svolta il 29 febbraio 2012 ed acquisita agli atti - *doc.126/1*.

[44] In particolare, rappresentanti di British American Tobacco hanno segnalato alla Commissione nel corso dell'audizione svolta il 1 Febbraio 2012 di avere riscontrato, presso i propri laboratori di analisi a Southampton, nelle sigarette contraffatte l'utilizzo di tabacco proveniente da zone ad alto livello radioattivo in conseguenza dei fatti di Chernobyl.

[45] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti di British American Tobacco nel corso dell'audizione svolta il 1 febbraio 2012 ed acquisita agli atti - *doc. 97/2*; audizione di rappresentanti di Philip Morris Italia, resoconto stenografico della seduta del 29 febbraio 2012.

[46] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti di JT International SA e di JT International Italia, nel corso dell'audizione svolta il 18 gennaio 2012 ed acquisita agli atti – *doc.* 95/3; documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti di British American Tobacco nel corso dell'audizione svolta il 1 febbraio 2012 ed acquisita agli atti – *doc. 97/2*.

[47] Fonte: Agenzia delle dogane, Ufficio del direttore – *Comunicato. Dogana di Ancona: sequestro di sigarette contraffatte*, Prot. 5352, Roma, 8 novembre 2007.

[48] Fonte: Audizione di rappresentanti di JT International SA e di JT International Italia, resoconto stenografico della seduta del 18 gennaio 2012.

[48] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti di JT International SA e di JT International Italia, nel corso dell'audizione svolta il 18 gennaio 2012 ed acquisita agli atti – *doc. 95/2*.

Capitolo II – Il mercato illegale delle sigarette: struttura, dimensioni e dinamiche sociali

1) Il fattore tassazione: la risposta del mercato all'aumento dei prezzi

I prodotti del tabacco sono sempre stati considerati beni voluttuari e, pertanto, assoggettati ad una tassazione che, in tutti i paesi dell'Unione europea, è risultata essere particolarmente elevata[49] rispetto a quella applicata ad altri beni di largo consumo.[50]

In termini percentuali, prendendo come riferimento il prezzo di un singolo pacchetto di sigarette, la catena del valore dei tabacchi lavorati in Italia è composta, per il 76 per cento circa, da imposte, includendo Iva ed accise;[51] per il 15 per cento circa, dal valore di pertinenza dei produttori, per coprire i costi delle materie prime impiegate, l'attività di produzione, nonché quella dei distributori; per il 10 per cento, dall'aggio corrisposto al rivenditore.

Secondo le stime più accreditate, presentate nel corso delle audizioni svolte sia con la Guardia di finanza, sia con l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, nel 2011 il gettito erariale generato dalle sigarette ha superato i 14 miliardi di euro. Di questi, le accise (58,5 per cento del prezzo del pacchetto) hanno generato circa 11 miliardi e l'IVA (17,4 per cento del prezzo del pacchetto) circa 3 miliardi.[52]

Sulla base di tali risultanze, è stato segnalato alla Commissione che il prelievo fiscale da parte dello Stato nel settore dei tabacchi lavorati è generalmente dettato non solo da esigenze di bilancio, ma anche, in alcuni casi, da motivazioni di diversa natura, per esempio, la necessità di non incentivare il fumo tra i giovani o di limitarne gli effetti verso quelle categorie di persone che risultano ad esso più esposte in forma passiva.[53]

Studi recenti indicano che in Italia, nel corso dell'ultimo decennio (2000-2009), tali aumenti fiscali hanno generato un rilevante incremento del gettito, che è cresciuto del 46,1 per cento, passando da 9,3 miliardi a quasi 13,6 miliardi.[54] Più specificamente, è stato segnalato alla Commissione che nell'anno 2011 all'Erario sarebbe stato garantito un introito di 200 milioni di euro in più rispetto all'anno precedente.[55]

In teoria, assumendo che i produttori non incrementino a loro volta il loro margine di profitto, successive variazioni della tassazione - e quindi del prezzo finale - portano a maggiori entrate per lo Stato fin tanto che il numero dei pacchetti venduti resta immutato. Secondo quanto prospettato dai rappresentanti di British American Tobacco nel corso dell'audizione svolta il 1° febbraio 2012 presso la Commissione, un eventuale aumento di 2 punti percentuali sull'IVA potrebbe determinare un vero e proprio *shock* sui prezzi finali per l'esistenza di un effetto moltiplicativo; più specificatamente, ciò corrisponderebbe ad un aumento finale di 40 centesimi per

---

[49] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti di Philip Morris Italia nel corso della seduta del 29 febbraio 2012 ed acquisita agli atti - *doc.* 126/1.

[50] Fonte: NOMISMA, *La contraffazione delle sigarette in Italia*, documento acquisito agli atti della Commissione – *doc.* 126/2.

[51] Cfr. *Philip Morris in Italia: mezzo secolo di storia insieme*, documento acquisito agli atti della Commissione - *doc.* 126/3, è riportata una stima del 76 per cento, mentre NOMISMA in *La contraffazione delle sigarette in Italia*, riporta un valore del 74,4 per cento.

[52] Fonte: Audizione del direttore della direzione delle accise dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, dottor Diego Rispoli, resoconto stenografico della seduta del 18 aprile 2012; audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012.

[53] Fonte: Audizione del direttore della direzione delle accise dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, dottor Diego Rispoli, resoconto stenografico della seduta del 18 aprile 2012;

[54] Fonte: NOMISMA, *La contraffazione delle sigarette in Italia*, documento acquisito agli atti della Commissione – *doc.* 126/2.

[55] Fonte: Audizione di rappresentanti di British American Tobacco, resoconto stenografico della seduta del 1 febbraio 2012.

pacchetto. L'IVA, infatti, si applica anche sulle accise, ragion per cui, un aumento di un punto percentuale si traduce in un aumento di cinque punti percentuali per il consumatore.

A fronte dei ripetuti incrementi di prezzo nei prodotti da tabacco, anche la logica che regola la domanda di consumo per tali beni subisce un mutamento. Per fronteggiare tali aumenti di prezzo, infatti, il consumatore - soprattutto quello meno abbiente - potrebbe smettere di fumare o fumare meno ma, più spesso, preferisce soluzioni alternative, magari optando per prodotti di fascia più bassa (per esempio, indirizzando la propria scelta verso marche meno costose), oppure per metodi più economici (per esempio, utilizzando il tabacco trinciato con cui comporre le sigarette secondo il metodo *roll your own*).[56]

In entrambe i casi sopra citati si tratta, comunque, di una scelta che rimane nell'alveo della legalità. Tuttavia, esiste per il consumatore anche la possibilità di rivolgersi ad un altro mercato, illecito ma parallelo a quello legale, nel quale l'offerta dei prodotti da tabacco si presenta quanto mai variegata: dal contrabbando di prodotti genuini, a quello delle sigarette contraffatte o *cheap white*. Alla luce di questa premessa, dall'analisi aggregata dei dati forniti alla Commissione nel corso della sua inchiesta, è emersa l'esistenza di tre tendenze discordanti tra loro. In particolare, il consumo di sigarette legali, di tutti i tipi, diminuisce fino a raggiungere un minimo stimato in 87 milioni di chilogrammi.[57] Infatti, tra il 2001 e il 2008, le sigarette vendute nel nostro Paese sono passate da 101,596 a 91,994 tonnellate (-9,5 per cento).[58]

Anche le stime acquisite dalla Commissione, fornite da rappresentanti di British American Tobacco nel corso della citata audizione, indicano come nel 2011 il mercato lecito totale delle sigarette sia calato di un ulteriore 1,8 per cento rispetto all'anno precedente. Tuttavia, alla luce di un'ulteriore approfondimento,[59] emerge che il numero di sigarette fumate non diminuisce allo stesso modo: tra il 2001 e il 2008, la diminuzione del numero di sigarette mediamente fumate giornalmente è scesa solamente dal 14,7 per cento al 14,4 per cento. Anche il numero di fumatori segue un *trend* simile e non diminuisce di molto: tra il 2001 e il 2008, la diminuzione della percentuale di fumatori è scesa solo dal 23,7 per cento al 22,2 per cento. Non solo, sembrerebbe che un buon numero di persone continui a fumare nonostante questi rincari o almeno dichiari di continuare a farlo.[60] I dati raccolti nel 2010 indicano che vi sono stati tanti fumatori quanti nel 2008,[61] mentre secondo l'ultima indagine Doxa, commissionata dall'Istituto Superiore di Sanità nel 2011, i fumatori in Italia sono stati circa 11,8 milioni, cioè il 5 per cento in più rispetto al 2010.[62]

Volendo trarre delle conclusioni, sulla base delle informazioni fornite alla Commissione e dei dati resi disponibili durante le rispettive audizioni di rappresentanti della British American Tobacco Italia e di esponenti dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, è possibile affermare che esiste uno stretto rapporto di causa-effetto tra gli aumenti di prezzo che hanno riguardato i prodotti da tabacco e il comportamento di una parte dei consumatori i quali, oltre certi aumenti tariffari, hanno preferito rivolgersi al mercato illegale. Nel far ciò, stante la scarsa probabilità che le sigarette illecite possano trovare una collocazione sul mercato legale attraverso i

---

[56] Fonte: NOMISMA, *La contraffazione delle sigarette in Italia*, documento acquisito agli atti della Commissione – *doc.* 126/2.

[57] Fonte: NOMISMA, *La contraffazione delle sigarette in Italia*, documento acquisito agli atti della Commissione – *doc.* 126/2.

[58] Fonte: Dati ISTAT come rielaborati in NOMISMA, *La contraffazione delle sigarette in Italia*, documento acquisito agli atti della Commissione – *doc.* 126/2.

[59] Fonte: Dati ISTAT come rielaborati in NOMISMA, *La contraffazione delle sigarette in Italia*, documento acquisito agli atti della Commissione – *doc.* 126/2.

[60] Fonte: Audizione del direttore della direzione delle accise dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, dottor Diego Rispoli, resoconto stenografico della seduta del 18 aprile 2012;

[61] Fonte: NOMISMA, *La contraffazione delle sigarette in Italia*, documento acquisito agli atti della Commissione – *doc.* 126/2.

[62] Fonte: Audizione di rappresentanti di British American Tobacco, resoconto stenografico della seduta del 1 febbraio 2012.

normali canali di vendita, sembra acclarato il fatto che avendo i consumatori piena consapevolezza delle proprie scelte, essi si rivolgano volontariamente al mercato illegale.

In generale, se la vendita di un prodotto di marca nota ad un prezzo più conveniente rappresenta un fattore di attrazione tale da spingere il consumatore a procedere al suo acquisto pur nella consapevolezza di correre dei rischi (sia per la diversa qualità del prodotto, sia per le eventuali sanzioni legate a tale comportamento), si può ipotizzare che, nel caso delle sigarette, i consumatori molto spesso pensino di acquistare prodotti che, malgrado il canale di vendita illegale, siano in tutto e per tutto uguali agli originali. In altre parole, la percezione del danno derivante da tale acquisto si limiterebbe al mancato introito fiscale per lo Stato, fatta salva la qualità e la bontà del prodotto. In realtà, più spesso si tratta di prodotti che sono anche contraffatti e, per questa ragione, suscettibili di provocare gravi danni alla salute.

Se così è, con riferimento al contrabbando di sigarette contraffatte, sembra dunque porsi un ulteriore problema: vi sarebbe, infatti, una diffuso senso di accettazione sociale riguardo all'esistenza di tale mercato illecito. Senza meno, dal punto di vista di molti fumatori, l'esistenza di un canale di vendita presso il quale acquistare sigarette di contrabbando contraffatte può essere considerato come una valida soluzione alternativa stante i frequenti aumenti di prezzo in tale settore, nonché come unica soluzione per coloro che, volendo mantenere costante la quantità di sigarette fumate, non possono più sopportare tali rincari.

La maggior parte dei fumatori, infatti, sembra percepire questi aumenti di prezzo come una misura punitiva e fortemente penalizzante nei loro confronti, soprattutto se si tratta di soggetti a basso reddito, i quali vedono nel ricorso al mercato illecito la sola via per continuare a fumare senza che ciò incida troppo sulle loro finanze.

2) Quantificazione del fenomeno: le risultanze derivanti dalle operazioni di sequestro

Il fenomeno del mercato illegale delle sigarette, sia a livello globale, comunitario o nazionale, viene in gran parte misurato attraverso indicatori indiretti, primo fra tutti il numero delle sigarette sequestrate. Tuttavia, i dati così ottenuti non danno conto di quella parte di mercato sommerso, che pur non essendo intercettato, entra comunque nel circuito di vendita. Si tratta di un limite difficilmente superabile stante gli strumenti di calcolo a disposizione degli attori dediti al contrasto del fenomeno. Infatti, per quanto evoluti siano i sistemi teorici creati per l'analisi di rischio delle merci ed i conseguenti controlli realizzati, ciò che viene scoperto resta sempre una frazione di ciò che riesce a sfuggire ai controlli stessi.[63]

Per l'Unione europea, le misurazioni dei sequestri vengono estratte dai dati forniti dalle varie agenzie nazionali di contrasto al fenomeno; i dati sono primari o rielaborati da ulteriori agenzie europee a ciò dedicate. Per l'Italia, tale misurazione può essere svolta attraverso indicatori quali i sequestri effettuati dall'Agenzia delle dogane (da sola o di concerto con la Guardia di finanza) alle frontiere e negli spazi doganali, oppure sul territorio nazionale in genere dalla Guardia di finanza, laddove la merce viene stoccata, risulta in transito o entra in distribuzione.[64] L'esistenza di numerose fonti primarie di provenienza dei dati, nonché di differenti metodologie di raccolta ed elaborazione degli stessi, fa sì che le varie stime prodotte a livello europeo e nazionale possano risultare incoerenti fra loro a seconda del soggetto deputato a raccogliere i dati ed elaborare le tabelle statistiche.

Alla luce di quanto sopra evidenziato, sebbene sia la Guardia di finanza, sia l'Agenzia delle dogane forniscano dati disaggregati abbastanza precisi in merito alle operazioni effettuate, alcuni

---

[63] Fonte: Imperial Tobacco, *Relazione sull'andamento del fenomeno della contraffazione*, Imperial Tobacco Group, Roma, 11/06/2012 – *doc.156/1*;

[64] Fonte: Audizione del direttore dell'Agenzia delle dogane, dottor Giuseppe Peleggi, resoconto stenografico della seduta del 9 maggio 2012.

studi indicano l'importanza di non conteggiare due volte lo stesso pacchetto secondo il soggetto che ha operato il sequestro.[65] La stessa problematica si ripropone, complicata dalla complessità dei calcoli e da altri fattori, al momento di conteggiare le percentuali di sigarette contraffatte sul totale del prodotto contrabbandato. Le stime globali, infatti, a volte includono entrambe le tipologie, a volte no, ciò non essendo sempre specificato.[66] Peraltro, i sequestri di sigarette illegali non si traducono in un contrasto assoluto del fenomeno: semmai, se ne curano i sintomi, distruggendo la merce e, se possibile, arrestando autisti e corrieri. Tuttavia, così come evidenziato sia dall'Agenzia delle dogane, sia dalla Guardia di finanza in sede di audizione innanzi alla Commissione, ciò non porta a far luce sui veri gestori del traffico di sigarette illegali. Infatti, l'80 per cento dei sequestri effettuati negli spazi doganali viene operato in pregiudizio di ignoti (anche dopo i sequestri, molti dei fascicoli penali continuano a risultare intestati ad ignoti). [67]

Secondo quanto riferito alla Commissione, una significativa parte dei carichi sequestrati viene individuata e intercettata presso capoluoghi di provincia ove esistono scali portuali. [68] Ciò ha permesso l'operare congiunto di Guardia di finanza ed Agenzia delle dogane, in una vera e propria sinergia di *intelligence*. In realtà, una parte delle intercettazioni avvenute nell'ambito della mera attività ispettiva svolta presso i valichi avviene su segnalazione e, quindi, all'esito di indagini che hanno svelato l'esistenza di un commercio illecito di sigarette. Si preferisce, cioè, fermare i carichi direttamente in dogana, così da neutralizzare la specifica spedizione senza che i criminali a monte dell'organizzazione sospettino di essere sotto indagine.

Con riferimento alla dimensione comunitaria del fenomeno, nel 2010 la Commissione europea ha rilevato 101 casi di sequestro, per un totale di 34.646.097 pezzi fermati alla dogana, un numero che dovrebbe comprendere i sequestri effettuati per tutti i possibili illeciti, dal contrabbando di merce genuina a quello di merce contraffatta.[69]

Ulteriori dati vengono forniti dall'elaborato *Cigarette Smuggling in the EU - overview 2010*, presentato durante il *Task Group Cigarettes Meeting*, tenutosi in Austria nell'ottobre del 2011 ed organizzato dall'OLAF. Secondo i suddetti riscontri, il numero dei sequestri nell'Unione europea è aumentato, passando da 42,000 tonnellate nel 2009, a 46,000 nel 2010. In tale anno, il primato per quantitativi sottoposti a sequestro è stato della Polonia (con 744,3 tonnellate di sigarette sequestrate), seguita dalla Gran Bretagna (con 640 tonnellate) e dalla Grecia (544 tonnellate).[70]

Inoltre, nel 2010, all'interno dell'Unione europea sono stati sequestrati 4,7 miliardi di sigarette, il 50 per cento delle quali contraffatte (il totale dei sequestri si riferisce, infatti, sia alle sigarette di contrabbando, sia a quelle contraffatte, le quali costituiscono la metà del totale).[71] Tuttavia, i dati disponibili relativi ai sequestri devono essere posti in relazione anche con il paese dove tali sequestri avvengono. Infatti, i traffici di merce attraverso i cosiddetti paesi di transito (l'Italia è uno di questi), implicano una maggiore movimentazione di prodotti sul territorio rispetto ai paesi cosiddetti di destinazione, poiché durante il transito molta merce finisce comunque sui mercati illeciti di vendita al dettaglio. In questi ultimi casi, dalle operazioni di controllo alle dogane, potrebbe risultare un numero di sequestri particolarmente elevato, che tuttavia si deve in parte anche alla maggiore quantità di merce in circolazione nel territorio (o perché è in transito, o perché è in vendita).

---

[65] Fonte: NOMISMA, *La contraffazione delle sigarette in Italia*, documento acquisito agli atti della Commissione – *doc.* 126/2.

[66] Spesso i valori sono espressi in peso, cioè senza indicazioni dell'eventuale inclusione del "tabacco sfuso" nel numero considerato, piuttosto che in numero di pacchetti o di singole sigarette.

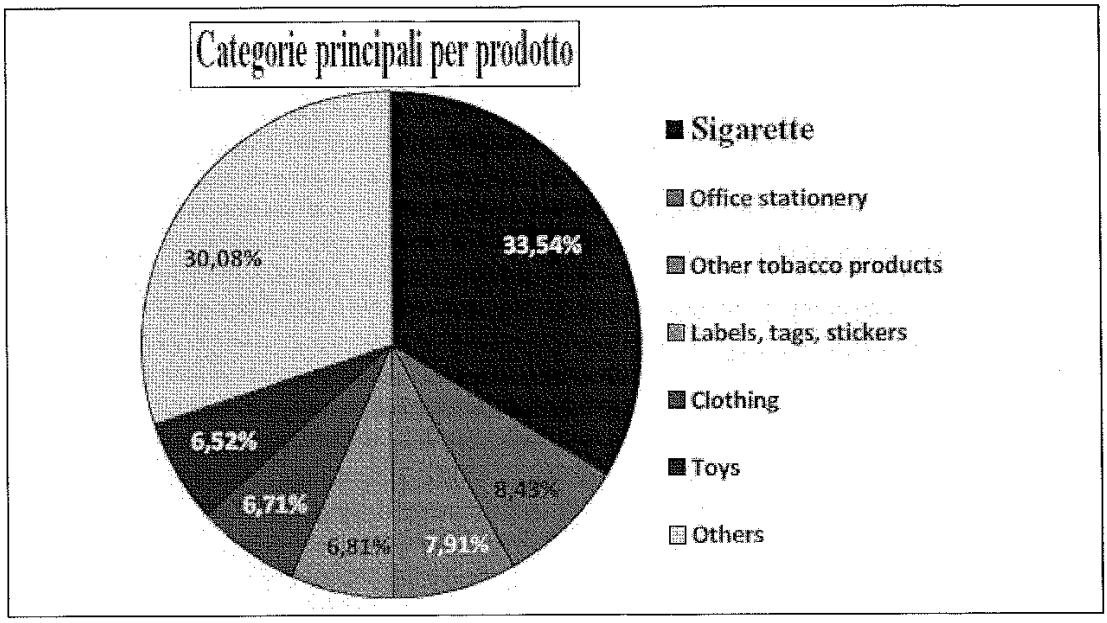
[67] Fonte: Audizione direttore dell'Agenzia delle dogane, dottor Giuseppe Peleggi, resoconto stenografico della seduta del 9 maggio 2012.

[68] Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012.

[69] Fonte: Commissione europea, Taxation and Customs Unit, *Report on Customs enforcement of intellectual property rights, Results at the border 2010.*

[70] Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012.

[71] Fonte: Audizione del direttore generale dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), dottor Giovanni Kessler, resoconto stenografico della seduta del 6 giugno 2012.



Fonte: Commissione europea, Taxation and Customs Unit, *Report on Customs enforcement of intellectual property rights, Results at the border 2010.*

L'analisi dei dati storici rivela come il mercato illegale delle sigarette in Italia presenti incidenze percentuali significative rispetto a quello globale delle *duty paid*. I dati raccolti indicano che nel 2010 la sua incidenza era pari al 3,4 per cento, per un totale di 2,8 miliardi di sigarette illegali.[72] Nel 2010, negli spazi doganali sono state sequestrate 248.593.320 sigarette di contrabbando. Di queste, 231.191.788 sono state sequestrate congiuntamente da Guardia di finanza ed Agenzia delle dogane, mentre 17.401.532 sono state sequestrate dalla sola Agenzia delle dogane. Nello stesso anno, sul territorio nazionale la Guardia di finanza ha sequestrato 48.896.212 sigarette di contrabbando.[73]

Secondo i dati forniti alla Commissione dalla Guardia di finanza e dall'Agenzia delle dogane in sede di audizione, nel 2010 il valore del sequestrato, con riferimento ai tabacchi lavorati esteri - TLE - è stato di 280 tonnellate.[74]

In particolare, nel 2011 la Guardia di finanza ha sequestrato merce di contrabbando per un valore pari a 240 tonnellate, mentre, sempre nel 2011, l'Agenzia delle dogane ha sequestrato 9.259.589 pezzi di tabacco di contrabbando. Il totale del sequestrato, se si considera il resto dell'opera svolta dalla Guardia di finanza, è pari a 12.005.250 pacchetti. Da ultimo, nel primo quadrimestre del 2012, gli interventi della Guardia di finanza hanno portato al sequestro di oltre 92 tonnellate di tabacchi lavorati esteri di contrabbando.

---

[72] Fonte: NOMISMA, *La contraffazione delle sigarette in Italia*, documento acquisito agli atti della Commissione – *doc.* 126/2.

[73] Fonte: Dati prodotti dall'Agenzia delle dogane e dalla Guardia di finanza, così come rielaborati in NOMISMA, *La contraffazione delle sigarette in Italia.*

[74] Fonte: Audizione del direttore dell'Agenzia delle dogane, dottor Giuseppe Peleggi, resoconto stenografico della seduta del 9 maggio 2012; audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012.

3) Contraffazione e contrabbando di sigarette: l'impatto sul sistema economico

Quantificare l'impatto del contrabbando di sigarette, originali o contraffatte, lungo l'intera filiera del tabacco, non risulta agevole. Per far ciò, il calcolo sul sequestrato, pur con i limiti evidenziati in precedenza, resta sempre il miglior metodo possibile. Per quanto riguarda gli effetti economici, questi possono essere così suddivisi: per la fiscalità pubblica, riguardano l'ammontare delle imposte evase;[75] per il mercato, invece, attengono al mancato profitto che la vendita lecita della stessa quantità di prodotti avrebbe apportato alle aziende titolari del marchio, nonché agli altri soggetti appartenenti alla filiera.

Secondo quanto riferito dal direttore generale dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), dottor Giovanni Kessler, nel corso della sua audizione innanzi alla Commissione, una fabbrica illegale può produrre un quantitativo compreso tra le 1.000 e le 3.000 sigarette al minuto. Alla luce di ciò, il danno economico in termini di evasione dei diritti e dunque di risorse sottratte alle finanze dell'Unione europea, rapportato alla capacità produttiva di un solo impianto del genere, viene stimato in 6 milioni di euro a settimana.[76]

In Italia, le sigarette contraffatte e contrabbandate rappresentano quasi il 3,4 per cento del totale, per una cifra pari a circa 3 miliardi di sigarette. La perdita economica per il settore pubblico italiano riguarda il minore gettito di imposte indirette (Iva ed accise). Si ipotizza che lo Stato, nel biennio 2009-2010, abbia subito una perdita pari a 485 milioni di euro e che la contraffazione delle sigarette, ovvero un aspetto del contrabbando, sottragga ogni anno all'Erario circa 70 milioni di euro.[77] Posto che le stesse statistiche, nel momento in cui si considera il valore della merce sequestrata, a volte non chiariscono se si tratti del valore complessivo del pacchetto (incluse, quindi, le tasse) o meno, a livello europeo si stima che la perdita per le casse dello Stato sia di 10 miliardi di euro.[78]

L'effetto principale sul mercato legale derivante dall'esistenza di tali traffici illeciti di tabacco consiste in una contrazione delle vendite dei prodotti leciti, in danno alle imprese che producono legalmente, con aspetti fortemente penalizzanti per tutti gli altri soggetti della filiera. Il mercato legale delle sigarette in Italia mostra nell'ultimo trimestre del 2011 un declino del 6,3 per cento rispetto allo stesso periodo del 2010.

Si calcola che nello stesso 2010 il contrabbando e la contraffazione di sigarette abbiano arrecato un danno alla filiera italiana del tabacco di circa 650 milioni di euro ma secondo alcune stime indicate da soggetti auditi dalla Commissione tale valore sarebbe notevolmente superiore, più precisamente di circa 1.3 miliardi di euro.[79]

Più specificatamente, secondo quanto riportato in sede di audizione presso la Commissione da rappresentanti di British American Tobacco Italia il 1° febbraio 2012, Campania, Sicilia e Lazio sarebbero in testa alla classifica negativa che illustra il declino del mercato legale delle sigarette, con tassi pari a -8,7 per cento e -8,4 per cento sulla vendita totale; in particolare, le province di Napoli e Caserta incidono in maniera accentuata sui dati relativi alla regione, mentre in Sicilia il fenomeno risulta più diffuso, coinvolgendo tutte le province.

In realtà, il danno arrecato al mercato legale estende i sui effetti ben al di là dei meri confini regionali. Infatti, oltre all'impatto sull'intera filiera del tabacco, che in Italia dà occupazione a circa

---

[75] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti di Philip Morris Italia nel corso della seduta del 29 febbraio 2012 ed acquisita agli atti - *doc. 126/4.*

[76] Fonte: Audizione del direttore generale dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), dottor Giovanni Kessler, resoconto stenografico della seduta del 6 giugno 2012.

[77] Fonte: NOMISMA, *La contraffazione delle sigarette in Italia*, documento acquisito agli atti della Commissione – *doc.* 126/2.

[78] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti di Philip Morris Italia nel corso della seduta del 29 febbraio 2012 ed acquisita agli atti - *doc. 126/1.*

[79] Fonte: Audizione di rappresentanti di JT International SA e di JT International Italia, resoconto stenografico della seduta del 18 gennaio 2012.

220.000 persone (tra rete di produzione e di distribuzione, all'ingrosso e al dettaglio), le difficoltà finanziarie dei soggetti colpiti si ripercuotono anche altrove, con la chiusura di ulteriori esercizi commerciali. [80] Tale conseguenza è data da un minore introito per lo Stato su più fronti, secondo un circolo vizioso. È noto, infatti, come la concorrenza sleale di prodotti cosiddetti parassitari, oltre ad incidere sul settore della vendita legale, priva di risorse tutto il settore della ricerca di sistemi innovativi da parte dell'industria del tabacco. Si pensi, per esempio, ai costi sostenuti dal settore privato per investimenti nelle attività di ricerca al fine di individuare nuove metodologie in grado di rendere difficoltosa l'imitazione del marchio.

Infine, secondo quanto riferito alla Commissione nel corso delle audizioni svolte con i rappresentanti delle principali case produttrici di sigarette, gli introiti sottratti direttamente ai produttori, così come indirettamente allo Stato a causa della distorsione dei consumi verso prodotti illeciti, afferiscono all'industria criminale, ciò rappresentando una notevole fonte di guadagno.[81]

I profitti derivanti dal commercio illegale di tabacco sarebbero pari al 900 per cento, con rendimenti equivalenti a quelli esistenti nel commercio di sostanze stupefacenti, peraltro, a fronte di rischi minimi di essere scoperti. Infatti, anche nel caso di intercettazioni di carichi illeciti di sigarette, solo in rarissimi casi si è riusciti a risalire alla struttura criminale all'origine. Pertanto, gli effetti di tali traffici sul mercato illegale sarebbero assai più ampi rispetto al flusso finanziario ottenuto. Infine, il denaro proveniente dal contrabbando dei tabacchi, unito a quello derivante da altre attività illecite, viene immediatamente reinvestito altrove, per esempio, nel traffico di armi, di droga, di esseri umani o anche nel terrorismo.

4) L'analisi dei dati: contraffazione, contrabbando e produzioni *cheap white*

Come è già stato più volte sottolineato nel presente documento, ottenere dei dati coerenti relativamente ai sequestri effettuati a livello europeo e nazionale risulta estremamente complesso; questi dati, per una serie di ragioni, anche logistiche, spesso non permettono di distinguere le diverse fattispecie possibili nell'ambito del fenomeno del contrabbando. Non è infrequente che le autorità conteggino, almeno in un primo tempo, nel numero delle sigarette di contrabbando sequestrate, anche quelle che sono contraffatte.[82]

Sia le sigarette genuine, sia quelle contraffatte, sia le *cheap white* entrano in Europa - e quindi in Italia - insieme, seguendo, seppure con alcune differenze, i grandi canali del contrabbando. Una volta intercettato e fermato, ogni carico di sigarette di contrabbando viene ispezionato, verificando e conteggiando i pezzi contenuti.

Tuttavia, non sempre vengono svolti (perlomeno, non in tempi brevi) ulteriori approfondimenti per verificare se si tratti di prodotti genuini o contraffatti. Al momento del sequestro, chiunque sia stato a porlo in essere, se la contraffazione non è evidente, si rende necessario concentrare i tabacchi presso i depositi dei Monopoli (un'operazione svolta a cura dell'Agenzia delle dogane per i carichi sequestrati negli spazi doganali o direttamente dall'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato nel caso di sequestri avvenuti al di fuori di tali ambiti), in attesa di una perizia che sarà svolta con l'intervento di personale delle case

---

[80] Fonte: Audizione del direttore della direzione delle accise dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, dottor Diego Rispoli, resoconto stenografico della seduta del 18 aprile 2012; audizione di rappresentanti di British American Tobacco, resoconto stenografico della seduta del 1 febbraio 2012.

[81] Fonte: Audizione di rappresentanti di JT International SA e di JT International Italia, resoconto stenografico della seduta del 18 gennaio 2012; audizione di rappresentanti di Philip Morris Italia, resoconto stenografico della seduta del 29 febbraio 2012.

[82] Fonte: NOMISMA, *La contraffazione delle sigarette in Italia*, documento acquisito agli atti della Commissione – *doc.* 126/2.

produttrici per verificare o meno l'autenticità del prodotto.[83] A tal fine, dal 4 giugno del 2007, esiste un protocollo d'intesa fra Guardia di finanza, Agenzia delle dogane e Amministrazione dei Monopoli.

Con riferimento agli aspetti relativi alla contraffazione, sia del marchio, sia del tabacco (ovvero la sua composizione), l'Agenzia delle dogane nomina, di volta in volta, dei periti i quali, in collaborazione con un delegato del proprietario del marchio, stabiliranno se quest'ultimo sia stato o meno contraffatto. [84] Tali perizie, però, sono spesso condotte a distanza di tempo dall'accertamento delle violazioni, se non addirittura in anni solari successivi e per quantitativi sequestrati nel corso di più operazioni, anche da soggetti diversi.[85] I dati così ottenuti, quindi, finiscono per confluire in statistiche relative a periodi diversi da quelli a cui sarebbero dovuti appartenere. Pertanto, la dilazione temporale delle perizie, cui si somma la mancanza di condivisione generale dei dati, può dare luogo a possibili sovrapposizioni tra gli stessi da parte delle diverse agenzie, rendendo estremamente difficoltoso estrapolare delle percentuali affidabili.[86]

4.1) Contrabbando e produzioni contraffate

Secondo le informazioni pervenute alla Commissione durante l'audizione del direttore generale dell'OLAF, dottor Giovanni Kessler, a livello comunitario la percentuale di prodotto contraffatto rispetto a quello contrabbandato è, mediamente, pari al 50 per cento.[87]

L'incidenza maggiore di sigarette contraffatte rispetto al totale di quelle sequestrate si registra in Spagna (65 per cento), Slovenia (60-70 per cento) e Portogallo (58 per cento),[88]mentre per quanto riguarda l'Italia, i dati forniti alla Commissione dalla Guardia di finanza indicano che se nel 2010, su 280 tonnellate di sigarette di contrabbando, 62 tonnellate erano contraffatte, nel 2011, su 240 tonnellate, il prodotto contraffatto ammontava a 38 tonnellate. Più specificamente, la percentuale dei tabacchi contraffatti rivela un'incidenza che se nel 2009 si attesta al 12 per cento, nel 2011 arrivare al 15 per cento.[89]

È stato altresì precisato alla Commissione che l'ammontare del prodotto contraffatto rispetto a quello contrabbandato può variare anche in base al marchio. A titolo di esempio, al 31 dicembre 2011, la Philip Morris aveva esaminato campioni rappresentativi di 56,1 milioni di sigarette recanti il proprio marchio.[90] In quello stesso anno, delle sigarette recanti il marchio Philip Morris, 52,3

---

[83] Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012; audizione del direttore dell'Agenzia delle dogane, dottor Giuseppe Peleggi, resoconto stenografico della seduta del 9 maggio 2012.

[84] Come riferito alla Commissione dal direttore dell'Agenzia delle dogane, dottor Giuseppe Peleggi, nel corso dell'audizione svolta il 9 maggio 2012, per quanto riguarda il tabacco è ugualmente difficile che un funzionario riesca ad individuare la composizione chimica o merceologica della sigaretta, ragione per cui, ancora una volta, serve l'ausilio dei periti e dei loro laboratori.

[85] Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012; documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti di Philip Morris Italia nel corso dell'audizione svolta il 29 febbraio 2012 ed acquisita agli atti - *doc. 126/4.*

[86] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti di British American Tobacco nel corso dell'audizione svolta il 1 Febbraio 2012 ed acquisita agli atti – *doc. 97/2.*

[87] Fonte: Audizione del direttore generale dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), dottor Giovanni Kessler, resoconto stenografico della seduta del 6 giugno 2012.

[88] Fonte: Olaf Task Group Cigarettes - *Cigarette Smuggling in the EU overview 2010*, documento citato durante l'audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012.

[89] Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012.

[90] Cfr. Philip Morris Italia, *Rapporto sugli sviluppi del commercio illecito di sigarette in Italia*, Febbraio 2012, documento acquisito agli atti della Commissione – *doc.* 126/4.

milioni, pari al 93 per cento, erano risultate contraffatte.[91] In particolare, sotto il marchio Philip Morris, il 66,8 per cento recava il marchio *L&M*, mentre il 23,2 per cento recava il marchio *Marlboro*.[92]Infine, nel caso di prodotti riportanti marchi registrati dalla British American Tobacco, nel solo 2010, i prodotti esaminati sono risultati contraffatti nel 16 per cento dei casi di sequestro.

In tale quadro d'analisi, sia la Guardia di finanza, sia l'Agenzia delle dogane rappresentano fonti particolarmente importanti - primarie - dei dati messi a disposizione, essendo entrambe autorità competenti ad intervenire nell'opera di contrasto al fenomeno (sul territorio o alle frontiere la prima, solo alle frontiere la seconda).

Nel 2010, le dogane italiane hanno sequestrato 11.438.279 pacchetti di sigarette di contrabbando.[93] Il 10 per cento dei pacchetti sequestrati – 1.151.300 - presentava certamente un marchio contraffatto.[94] Nel 2011, sono stati sequestrati da parte dell'Agenzia 9.529.589 pacchetti di sigarette di contrabbando, mentre quelli contraffatti sono stati 1.273.850.[95]

I tabacchi verificati dall'Agenzia delle dogane come contraffatti nel 2011, fatti salvi i limiti impliciti nelle verifiche condotte, costituiscono il 4,2 per cento del totale della merce contraffatta.

SEQUESTRI T.L.E.	2010	2011
Prodotto di contrabbando (ton.)	280.088	240.105
Prodotto contraffatto (ton.)	62.31	38.509

Fonte: Guardia di finanza.

4.2) Contrabbando e produzione cheap white

Alcuni studi ipotizzano che le organizzazioni criminali abbiano la tendenza ad investire maggiormente nel traffico di sigarette contraffatte e di *cheap white*, piuttosto che in quello di prodotti genuini di contrabbando reperibili sul mercato nero, posto che a seguito dei più stringenti controlli sulla filiera originale imposti dalle case madri, diventa sempre più difficile per i criminali reperire tali prodotti.[96]

Il fenomeno delle *cheap white* è in crescita in tutta Europa: questa tipologia di sigarette è stata rinvenuta ovunque nell'Unione, in particolare, in Danimarca, Francia, Olanda e Spagna.[97] In Italia, i sequestri di *cheap white* sono in forte ascesa. Le statistiche prodotte dalla Guardia di finanza sono indicative in tal senso: si passa da un 38 per cento nel 2009, all'attuale 69 per cento (la maggior parte dei sequestri si sono svolti a Venezia, Ancona e Bari). Nel 2010, su 280 tonnellate di

---

[91] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti di Philip Morris Italia nel corso dell'audizione svolta il 29 febbraio 2012 ed acquisita agli atti - *doc. 126/1*; audizione di rappresentanti di Philip Morris Italia, resoconto stenografico della seduta del 29 febbraio 2012.

[92] Fonte: Philip Morris Italia, *Rapporto sugli sviluppi del commercio illecito di sigarette in Italia*, Febbraio 2012, documento acquisito agli atti della Commissione – *doc.* 126/4.

[93] Fonte: Audizione del direttore dell'Agenzia delle dogane, dottor Giuseppe Peleggi, resoconto stenografico della seduta del 9 maggio 2012.

[94] Fonte: NOMISMA, *La contraffazione delle sigarette in Italia*, documento acquisito agli atti della Commissione – *doc.* 126/2; Audizione del direttore dell'Agenzia delle dogane, dottor Giuseppe Peleggi, resoconto stenografico della seduta del 9 maggio 2012.

[95] Fonte: Audizione del direttore dell'Agenzia delle dogane, dottor Giuseppe Peleggi, resoconto stenografico della seduta del 9 maggio 2012.

[96] Fonte: Audizione del direttore dell'Agenzia delle dogane, dottor Giuseppe Peleggi, resoconto stenografico della seduta del 9 maggio 2012.

[97] Fonte: Olaf Task Group Cigarettes - *Cigarette Smuggling in the EU overview 2010*, documento citato durante l'audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012.

sigarette di contrabbando, 106 erano *cheap white*; nel 2011, su 240 tonnellate, il sequestrato *cheap white* ammontava a 141.[98]

SEQUESTRI T.L.E.	2010	2011
Prodotto di contrabbando (ton.)	280.088	240.105
Prodotto *cheap white* (ton.)	106.261	141.311

Fonte: Guardia di finanza.

[98] Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012.

Capitolo III - Le infiltrazioni criminali all'interno della filiera produttiva legale

1) Considerazioni preliminari

La produzione di sigarette genuine da immettere nel mercato di consumo nazionale ed europeo avviene principalmente al di fuori dell'Unione europea. Lo Stato italiano, dopo la privatizzazione dell'Ente Tabacchi Italiano, avvenuta all'inizio degli anni duemila, ha abbandonato la manifattura di sigarette. Alcuni studi effettuati indicano che da 80.000 tonnellate di prodotto nazionale realizzate nel 1985, i volumi sono diminuiti fino ad un valore minimo di 15-17 mila tonnellate dal 2006 in poi.[99] In generale, la scelta delle imprese è stata quella di ridurre drasticamente la produzione italiana.[100] Per soddisfare la domanda, quindi, sono state incrementate le importazioni, cresciute in volume del 49,3 per cento nel periodo 1999-2009, rimanendo stabili, oltre le 70.000 tonnellate, nell'ultimo quinquennio. Infine, l'Italia ha importato 75,369 tonnellate di sigarette nel 2009 e 71,385 tonnellate nel 2010.

Pur continuando ad utilizzare una certa quantità di tabacco coltivato in Italia,[101] la delocalizzazione e lo spostamento della produzione dei tabacchi - attualmente verso la Cina - costituiscono un fattore di criticità. [102] Infatti, la produzione vera e propria avviene fuori dal nostro Paese, non essendo, quindi, controllabile. Gli effetti di tale situazione, però, ricadono anche sul nostro mercato. Per misurare la "resistenza" della nostra filiera del tabacco alle penetrazioni criminali, è opportuno tenere a mente la distinzione tra contrabbando di sigarette genuine e di sigarette contraffatte.

2) Le criticità riscontrate nell'ambito della filiera

Come già evidenziato, le sigarette genuine potrebbero, in ipotesi, essere prodotte anche all'interno del sistema legale prima di uscirne. In passato, è accaduto che il contrabbando fosse addirittura imputabile ad alcune imprese produttrici, le quali, permettendo che quote di prodotto trasmigrassero dai circuiti legali di distribuzione, di fatto, rendevano possibile un vero e proprio commercio parallelo con costi nettamente inferiori. Tuttavia, questo fenomeno ha riguardato un'epoca storica ormai chiusa definitivamente e, anche grazie agli aumentati controlli effettuati da parte delle stesse multinazionali del tabacco, il problema della intersezione fra filiera lecita ed

---

[99] Fonte: NOMISMA, *La contraffazione delle sigarette in Italia*, documento acquisito agli atti della Commissione – *doc.* 126/2.

[100] Fonte: Audizione del direttore della direzione delle accise dell'Amministrazione autonomia dei Monopoli di Stato, dottor Diego Rispoli, resoconto stenografico della seduta del 18 aprile 2012.

[101] In particolare, la coltivazione di tabacco in Italia dà lavoro a circa 60.000 addetti ed è concentrata, dal punto di vista territoriale, in quattro regioni: Campania, Umbria, Veneto e Toscana (documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti di JT International SA e di JT International Italia nel corso dell'audizione svolta il 18 gennaio 2012 ed acquisita agli atti - *doc.* 95/3); per quanto riguarda il "verbale di intesa programmatica" fra Philip Morris Italia e il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, volto all'acquisto da parte della prima di tabacco italiano, si veda *Philip Morris International in Italia: mezzo secolo di storia insieme* (documento acquisito agli atti della Commissione - *doc 126/3*); per quanto attiene all'accordo di analogo contenuto fra British American Tobacco Italia e Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, si veda *BAT Italia, La nostra azienda si vede meglio perché è trasparente* (documento acquisito agli atti della Commissione - *doc. 97/4*); infine, secondo i rappresentanti di British American Tobacco Italia per l'effetto della cessazione dei contributi comunitari, il tabacco italiano non risulta più competitivo con il tabacco che si può comprare nel resto del mondo (audizione di rappresentanti di British American Tobacco, resoconto stenografico della seduta del 1 Febbraio 2012).

[102] Fonte: Audizione del direttore dell'Agenzia delle dogane, dottor Giuseppe Peleggi, resoconto stenografico della seduta del 9 maggio 2012; NOMISMA, *La contraffazione delle sigarette in Italia*, documento acquisito agli atti della Commissione – *doc.* 126/2.

illecita nelle fasi iniziali della produzione non sembra più essere tale.[103] Inoltre, al di là delle responsabilità cui le imprese sono chiamate a far fronte, tale modalità non costituirebbe più un vantaggio economico, posto che i margini di guadagno realizzabili nei Paesi a bassa fiscalità sono molto più ristretti rispetto a quelli ottenuti, ad esempio, in Paesi come Italia.[104]

Malgrado la legislazione di riferimento a livello globale non sia stringente come nel caso europeo o nazionale, sono state le stesse imprese a dotarsi di protocolli propri di monitoraggio della filiera, effettuando controlli molto più stringenti su tutti i fornitori e sulla rete di trasporto e distribuzione.[105] Se alcune sigarette vengono ancora distratte dal sistema ufficiale per finire in mani criminali, ciò avviene esclusivamente a causa di furti, non esistendo, al momento, alcuna evidenza a sostegno di eventuali connivenze tra le aziende produttrici (che non avrebbero alcuna convenienza a supportare un tale mercato) e le organizzazioni dedite al contrabbando. Ugualmente, a seguito delle evidenze raccolte e delle informazioni che sono pervenute alla Commissione, sembra potersi escludere la possibilità che uno stesso impianto produttivo possa, in taluni casi, produrre contemporaneamente sia sigarette genuine, sia, alla stregua di un prodotto parallelo, sigarette di altra natura destinate al mercato della contraffazione.

3) Logistica e distribuzione nel mercato illegale delle sigarette

Anche per le sigarette contraffatte mancano elementi a supporto di eventuali connivenze fra organizzazioni criminali e imprese che producono legalmente. Le prime, infatti, fabbricano il prodotto falso in laboratori semiclandestini, attraverso imprese di facciata; in tal senso, la delocalizzazione all'estero di molti stabilimenti di produzione legale rappresenta solo un fattore indiretto di incremento di tale fenomeno criminale,[106] posto che la separazione fra i due sistemi produttivi resta netta: sistema lecito di produzione e sistema illecito segnano due percorsi paralleli che non si incrociano.[107] Diverse, invece, anche se localizzate negli stessi territori, appaiono le *facilities* utilizzate, la logistica messa in campo, nonché i sistemi di spedizione della merce.

Più difficile da individuare è il circuito delle sigarette prodotte legalmente per la distribuzione locale e poi "sviate" verso paesi nei quali la loro vendita non sarebbe prevista (fenomeno conosciuto come *illicit white*). Anche in questi casi, l'apporto criminale avviene dirottando il prodotto fuori dal proprio mercato, ma la eventuale complicità da parte di distributori o spedizionieri diventa più difficile da valutare. Un'indicazione che può portare a supporre l'esistenza di tale fenomeno può darsi laddove le produzioni licenziate localmente corrispondono a quantitativi tali da non potere essere assorbiti dal mercato locale, ciò lasciando immaginare che parte della fornitura sia destinata a mercati esteri.

Con riferimento alla fase della distribuzione, la Commissione ha concentrato la sua attenzione sulla situazione esistente in Europa allo scopo di verificare se nelle reti ufficiali nazionali di distribuzione dei prodotti da tabacco possano essersi infiltrate anche le organizzazioni criminali, mediante la vendita, all'interno dei depositi ufficiali o nelle tabaccherie, di sigarette contraffatte, *cheap white* o di contrabbando.

---

[103] Fonte: Audizione del direttore della direzione delle accise dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, dottor Diego Rispoli, resoconto stenografico della seduta del 18 aprile 2012.

[104] Fonte: Audizione di rappresentanti di British American Tobacco, resoconto stenografico della seduta del 1 febbraio 2012.

[105] Fonte: Imperial Tobacco, *Relazione sull'andamento del fenomeno della contraffazione*, Imperial Tobacco Group, Roma, 11/06/2012 – *doc.156/1.*

[106] Fonte: NOMISMA, *La contraffazione delle sigarette in Italia*, documento acquisito agli atti della Commissione – *doc.* 126/2.

[107] Fonte: Audizione di rappresentanti di British American Tobacco, resoconto stenografico della seduta del 1 febbraio 2012.

Per quanto riguarda le sigarette di contrabbando, nel corso dell'inchiesta condotta, non sono emersi elementi a sostegno dell'ipotesi di immissione di tali prodotti all'interno della catena distributiva, la quale, oltretutto, è sottoposta ad un sistematico controllo da parte degli stessi produttori.[108] Infatti, ad integrazione delle misure di sicurezza già in effetto, in Italia la tracciabilità delle sigarette è operata anche a livello privato, da parte delle imprese. Pertanto, ogni pacchetto è immediatamente tracciabile in base ad un accordo stretto tra molte aziende del settore e lo Stato italiano.[109] Anche alla luce di ciò, il prodotto di contrabbando viene più facilmente commercializzato in mercati paralleli e difficilmente può essere smerciato sul canale legale, cioè attraverso le tabaccherie e gli altri rivenditori autorizzati.[110]

Nel caso delle sigarette contraffatte, invece, secondo quanto riferito alla Commissione da rappresentanti della Guardia di finanza in sede di audizione il 16 maggio 2012, laddove il prodotto presenta una modifica del contrassegno di Stato, riproducendo, a volte, addirittura le avvertenze obbligatorie in lingua italiana previste sui pacchetti, tali sigarette potrebbero essere messa in vendita anche all'interno del canale ufficiale. Tale eventualità dipende, in larga misura, dalla solidità ed integrità della rete distributiva e di vendita.[111] In Italia, il sistema è concepito in modo da garantire il transito del prodotto dalle manifatture, agli acquirenti intermedi, fino ai consumatori. Il sistema logistico si basa, a monte, su un sistema di depositi fiscali e, a seguire, sulla rete delle rivendite autorizzate (tabaccherie) e sui patentini. L'attività di distribuzione legata alla vendita è integrata da un insieme di servizi amministrativi e di gestione dei dati connessi al flusso di prodotto in entrata e in uscita dai depositi fiscali. In particolare, la struttura distributiva dei tabacchi lavorati presente al 31 dicembre 2009 sul territorio nazionale era articolata come segue:

- 9 depositi fiscali territoriali e 224 depositi fiscali di distribuzione, facenti capo alla rete di Logista Italia S.p.a.
- 13 depositi fiscali, gestiti da altri operatori privati. [112]

L'esistenza di un unico distributore che ha il controllo dei flussi e di una rete di rivenditori soggetti a licenza sono fattori che garantiscono un efficace monitoraggio del sistema; oltre a ciò, la struttura prevede la gestione centralizzata degli ordini a cura del deposito fiscale; gli acquisti vengono fatti e registrati attraverso l'informatizzazione degli ordini via Internet. Tutti i numeri della distribuzione vengono quindi controllati, fino ad arrivare a:

- 55.600 (circa) rivendite al dettaglio;
- 13330 (circa) patentini.

A tali caratteristiche di sistema, si aggiungono ulteriori controlli che, come riferito dagli stessi soggetti auditi durante il corso dell'indagine, vengono di volta in volta effettuati.[113] Infatti, i depositi fiscali sono sempre oggetto di verifica da parte dei reparti della Guardia di finanza. Ulteriori controlli congiunti, da parte dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato e della Guardia di finanza, sulla rete di vendita legale hanno rilevato la presenza di prodotti contraffatti solo in pochissimi casi e per quantitativi irrisori, confermando il ruolo di presidio del territorio rappresentato dalla rete distributiva dei depositi fiscali e delle tabaccherie.[114]Alla luce

---

[108] Fonte: Imperial Tobacco, *Relazione sull'andamento del fenomeno della contraffazione*, Imperial Tobacco Group, Roma, 11/06/2012 – *doc.156/1*.

[109] Fonte: Audizione di rappresentanti di British American Tobacco, resoconto stenografico della seduta del 1 febbraio 2012.

[110] Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012.

[111] Fonte: Audizione del direttore della direzione delle accise dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, dottor Diego Rispoli, resoconto stenografico della seduta del 18 aprile 2012.

[112] Fonte: NOMISMA, *La contraffazione delle sigarette in Italia*, documento acquisito agli atti della Commissione – *doc.* 126/2.

[113] Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012.

[114] Fonte: NOMISMA, *La contraffazione delle sigarette in Italia*, documento acquisito agli atti della Commissione – *doc.* 126/2.

delle informazioni raccolte e delle risultanze ottenute, la filiera ufficiale, non sembra, dunque, toccata - salvo sporadici casi - dal fenomeno in questione.[115]

4) Criminalità organizzata ed industria del tabacco

Il commercio illecito di sigarette assicura enormi flussi di denaro alle casse delle organizzazioni criminali. Tali organizzazioni manifestano caratteristiche di tipo imprenditoriale, adeguandosi ai tempi e ai modi propri della programmazione del ciclo industriale del tabacco, essendo, inoltre, in grado di amministrare gli *assets* che ne derivano.

La criminalità organizzata dedita al commercio di sigarette è quindi assimilabile, per capacità operative e gestionali, alle grandi multinazionali del tabacco: un vero e proprio *competitor*, un concorrente potente e libero di sfruttare il mercato senza dover sottostare ad alcuna regola prevista in esso, al contrario di quanto avviene, invece, per tutti gli altri soggetti produttori.[116] Semmai, l'unico limite che il mercato illecito del tabacco presenta è dato dalla necessità di doversi avvalere - sia in Italia, sia altrove - di circuiti produttivi e distributivi diversi da quelli ufficiali.[117]

In altre parole, la criminalità organizzata non sembra essere riuscita, al contrario di quanto è avvenuto in altri settori dell'economia, a penetrare il sistema ufficiale, cioè la filiera lecita del tabacco.

Per abbattere le spese e massimizzare l'efficienza del circuito illecito del tabacco (che è dato dalla produzione e distribuzione nel caso del contraffatto, ma solo dalla distribuzione nel caso del prodotto di contrabbando), esistono *partnerships* internazionali fra associazioni criminali.[118] Tuttavia, se dietro l'intero sistema si possono trovare più organizzazioni criminali transnazionali, a livello locale queste ultime tendono ad avvalersi di veri e propri fornitori, siano essi di prodotto o di servizi, ad esempio logistici. La forte interazione con i gruppi criminali locali serve, dunque, per aumentare la capillarità della rete e, quindi, i relativi profitti.[119]

Pertanto, il sistema illecito che si articola dietro ai prodotti del tabacco richiama, in negativo, il sistema della filiera legale: non potendo penetrare, se non di rado e con estrema difficoltà, nel sistema lecito, i criminali ne hanno creato uno parallelo, mutuando tecniche e strategie. Con particolare riferimento all'approvvigionamento di tabacco, questo non costituisce un problema: chiunque voglia realizzare un prodotto contraffatto è nelle condizioni di comprare, ovunque, tale materia prima, senza che vi sia alcuna possibilità di controllo in tal senso.[120]

L'esperienza operativa, così come indicato alla Commissione nel corso della citata audizione dei rappresentanti della Guardia di finanza, ha evidenziato il ruolo assunto, ad esempio, dalle organizzazioni criminali polacche, le quali, composte anche da russi, georgiani e bielorussi, operano alla continua ricerca di nuovi mercati di sbocco. Nel momento in cui tale ricerca si è scontrata con la presenza di criminali locali, la scelta è stata quella di stringere degli accordi. È quindi emersa, per esempio, l'esistenza di una vera e propria *partnership* fra polacchi e camorra, cioè fra organizzazioni straniere e autoctone per gestire l'intera filiera parallela.[121]

A titolo di esempio, è stato segnalato il caso di una recente intercettazione in Italia effettuata dalla Guardia di finanza nei confronti di una spedizione diretta verso la Romania. I militari hanno

---

[115] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti di JT International SA e di JT International Italia, nel corso dell'audizione svolta il 18 gennaio 2012 ed acquisita agli atti – *doc.* 95/3.

[116] Fonte: Audizione di rappresentanti di Philip Morris Italia, resoconto stenografico della seduta del 29 febbraio 2012.

[117] Fonte: Audizione del direttore della direzione delle accise dell'Amministrazione autonomia dei Monopoli di Stato, dottor Diego Rispoli, resoconto stenografico della seduta del 18 aprile 2012.

[118] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti di Philip Morris Italia nel corso dell'audizione svolta il 29 febbraio 2012 ed acquisita agli atti - *doc. 126/1.*

[119] Fonte: Audizione di rappresentanti di Philip Morris Italia, resoconto stenografico della seduta del 29 febbraio 2012.

[120] Fonte: Audizione di rappresentanti di British American Tobacco, resoconto stenografico della seduta del 1 febbraio 2012.

[121] Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012.

scoperto che i pacchetti di sigarette in questione, che avrebbero dovuto solo attraversare il nostro Paese per essere "dissigillati" in Romania, presentavano anche il contrassegno dei Monopoli di Stato contraffatto. È stato quindi ipotizzato che tali sigarette, una volta sdoganate all'interno dell'Unione, sarebbero state nuovamente spostate, senza più correre il rischio di ulteriori controlli, verso l'Italia.

Alla luce di tali intercettazioni, si è compreso come diventi sempre più difficile risalire alla struttura che si pone dietro tali flussi illegali, se non tramite attività di indagine congiunte e molto complesse. Infatti, lo stoccaggio del carico e la sua scomposizione avvengono ben prima dell'arrivo in dogana (sia questa italiana o di un altro paese membro); al momento del passaggio attraverso l'Italia, la merce, nascosta all'interno di carichi di copertura, è già stata affidata a soggetti terzi - più spesso società di spedizione internazionali - che in molti casi sono oggettivamente all'oscuro della reale natura dei carichi trasportati.

D'altro canto, gli unici soggetti con i quali le autorità possono confrontarsi al momento dell'intercettazione di un carico sono gli autisti degli autoarticolati, i quali, se vengono segnalati all'autorità giudiziaria, più spesso, non essendo realmente a conoscenza della tipologia di merce trasportata (posto che i *containers* vengono agganciati già riempiti alle motrici guidate dagli autisti), vengono esclusi da responsabilità penali.[122]

[122] Fonte: Agenzia delle dogane, Ufficio del direttore – *Comunicato. Ufficio delle Dogane di Ancona, Sequestrate oltre 7.5 tonnellate di sigarette*, Prot. 46002, Roma 11 arile 2012.

Capitolo IV – Geografia della contraffazione: rotte commerciali e mercati di destinazione

1) Considerazioni preliminari

Ai fini del presente documento appare opportuno specificare che esiste una distinzione semantica, prima che operativa, tra origine delle sigarette e loro provenienza. Per origine si indica il luogo dove le sigarette vengono fabbricate o prodotte; per provenienza si intende il luogo dove sono successivamente stoccate o immagazzinate per tempi più o meno lunghi. Spesso, origine e provenienza dei prodotti smerciati attraverso traffici illeciti non coincidono, vuoi per ragioni logistiche, vuoi per evitare la loro tracciabilità. Nel caso delle sigarette genuine, a volte, grazie alla collaborazione dei produttori, è possibile risalire al luogo di manifattura, cioè alla loro origine. Lo stesso, in parte, può avvenire per le *cheap white*.

Nel caso delle sigarette contraffatte, invece, bisogna ricorrere di frequente a stime. In tutti i casi, però, appare essenziale ricostruire il percorso compiuto da tali prodotti, le rotte seguite ed il luogo di destinazione finale. Ciò non risulta sempre agevole. A livello globale, il *Customs and Tobacco Report* del 2010 indica come nel 37 per cento dei casi di sequestro nel mondo non sia possibile individuare né l'origine, né la destinazione dei prodotti.[123]

In particolare, in ambito comunitario, se i rinvenimenti avvengono nel flusso *transhipment* (flusso in transito), non ci sono indicazioni documentali dei responsabili del carico utili a tracciare lo stesso. Infatti, per tali carichi, i nomi usati sono spesso quelli di aziende internazionali che curano la logistica navale; se, invece, i rinvenimenti avvengono nell'ambito del flusso intracomunitario, proveniente, ad esempio, dalla Grecia, le norme di libera circolazione all'interno dell'Unione europea consentono di non emettere alcuna documentazione fiscale al momento del trasporto, pertanto il carico riesce ad evitare ulteriori verifiche.[124]

Le strategie criminali rendono spesso estremamente difficoltoso capire da dove provenga realmente un carico e che percorso abbia compiuto. La merce, durante il tragitto, viene stoccata in luoghi intermedi e il contenuto stesso del *container* frazionato e mescolato con quello di altre spedizioni; a questo punto, ulteriori *containers*, contenenti altrettante sigarette celate dietro carichi di copertura, ripartiranno verso le destinazioni previste.

In tale contesto, pur intercettando i carichi, le autorità possono desumere il paese di provenienza, ma non arrivare a conoscere il luogo di destinazione reale del medesimo. Una volta entrato nel territorio dell'Unione europea, il carico coperto può infatti essere svincolato dal resto della merce ufficiale (per la quale si hanno i documenti di consegna) in qualunque punto del tragitto, salvo proseguire, suddiviso e seguendo tratte diverse, verso qualunque altro paese.[125] Pertanto, una volta risaliti ai paesi che producono e/o stoccano le sigarette illecite, i dati a disposizione non permettono, se non con una notevole approssimazione, di calcolare e quantificare, per ognuno di tali paesi, il flusso di prodotto genuino, contraffatto o illecito bianco che essi smerciano verso i mercati europei per la successiva distribuzione.

---

[123] Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012.

[124] Fonte: Agenzia delle dogane, Ufficio centrale antifrode, Ufficio *Intelligence* - *Nota alla Direzione nazionale antimafia*.

[125] Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012.

2) Produzioni contraffatte: l'origine della filiera illegale

Il problema dell'origine riguarda principalmente le sigarette contraffatte; quelle genuine e *cheap white*, infatti, nascono legali ed il problema che si pone, semmai, riguarda l'individuazione dei canali di trasporto e distribuzione finali.

La produzione di sigarette a livello globale si concentra in pochi paesi fra i quali spicca la Cina.[126] Nel periodo 2005-2009, nel quale la produzione comunitaria è calata del 16,5 per cento, la fabbricazione di sigarette in Cina è invece cresciuta del 18,1 per cento (circa 352 miliardi di pezzi), arrivando a coprire, alla fine del periodo citato, il 36,9 per cento del totale, per un'esportazione di 16 miliardi di pezzi.[127] Secondo le informazioni pervenute alla Commissione, la Cina risulta anche il principale Paese di origine delle sigarette contraffatte che arrivano in Europa (quindi, in Italia).[128] In particolare, l'88,69 per cento delle sigarette sequestrate nell'Unione europea risulta di origine cinese.[129]

Se la Cina è il paese da cui arriva il maggior numero di sigarette, poi sequestrate a livello europeo e nazionale per infrazione dei codici doganali, le cifre disponibili, probabilmente, non includono le reali quantità che, prodotte in tale paese, vengono successivamente "depositate" altrove per sviare la possibilità di identificare il reale luogo di fabbricazione delle sigarette. Recentemente, a seguito di un'importante operazione svolta ad aprile 2011 nei confronti di contraffattori cinesi, con irruzione nei principali siti di produzione, si è riscontrato un calo nei sequestri di prodotto contraffatto proveniente dalla Cina nell'Europa occidentale.[130]

---

[126] Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012; audizione di rappresentanti di Philip Morris Italia, resoconto stenografico della seduta del 29 febbraio 2012; audizione di rappresentanti di British American Tobacco, resoconto stenografico della seduta del 1 febbraio 2012.

[127] Fonte: NOMISMA, *La contraffazione delle sigarette in Italia*, documento acquisito agli atti della Commissione – *doc.* 126/2.

[128] Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012; audizione del direttore dell'Agenzia delle dogane, dottor Giuseppe Peleggi, resoconto stenografico della seduta del 9 maggio 2012; documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti di British American Tobacco nel corso dell'audizione svolta il 1 Febbraio 2012 ed acquisita agli atti – *doc. 97/5*; NOMISMA, *La contraffazione delle sigarette in Italia*, documento acquisito agli atti della Commissione – *doc.* 126/2.

[129] Fonte: Commissione europea, Taxation And Customs Unit - *Report on Customs enforcement of intellectual property rights, Results at the border 2010,* pag. 27.

[130] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti di JT International SA e di JT International Italia nel corso dell'audizione svolta il 18 gennaio 2012 ed acquisita agli atti - *doc. 95/2.*

	Product sector	Number of articles in % according to country of provenance		
	Electrical/ electronic and computer equipment:			
7a	audio/video apparatus including technical accessories and parts	China 66,17%	Hong Kong 28,19%	Colombia 2,26%
7b	memory cards, memory sticks	Hong Kong 65,43%	China 32,52%	United Arab Emirates 2,01%
7c	ink cartridges and toners	China 71,41%	Hong Kong 14,26%	United Arab Emirates 8,39%
7d	computer equipment (hardware) including technical accessories and parts	China 90,26%	Hong Kong 2,94%	United Arab Emirates 0,20%
7e	other equipment including technical accessories and parts (household machines, shaver, hair straighter, etc)	China 97,47%	Hong Kong 1,45%	Turkey 0,83%
	CD, DVD, cassette, game cartridges:			
8a	recorded (music, film, software, game software)	China 98,36%	Hong Kong 0,55%	Indonesia 0,19%
8b	Unrecorded	China 99,66%	Hong Kong 0,21%	Taiwan 0,12%
	Toys, games (including electronic game consoles) and sporting articles:			
9a	Toys	China 98,76%	Hong Kong 0,48%	United Arab Emirates 0,27%
9b	games (including electronic game consoles)	China 88,10%	Hong Kong 11,54%	Indonesia 0,11%
9c	sporting articles (including leisure articles)	China 64,18%	Pakistan 18,86%	United Arab Emirates 15,02%
	Tobacco products:			
10a	Cigarettes	China 88,69%	Moldova 5,86%	India 0,84%
10b	other tobacco products (cigars, cigarette paper, etc)	China 100%	-	-
	Medical products:			
11	medicines and other products (condoms)	India 93,16%	China 4,70%	Hong Kong 0,91%

Prodotti per zona di origine. Fonte: COMMISSIONE EUROPEA, Taxation and Customs Unit, *Report on Customs enforcement of intellectual property rights, Results at the border 2010.*

Dalla Cina, quindi, originano soprattutto sigarette contraffatte, anche se nel 2011 sono stati sequestrati 16,026 pacchetti di contrabbando.[131] Tuttavia, dopo la Cina, per la contraffazione delle sigarette seguono Paesi quali Malesia, Filippine e Vietnam.[132]

Tuttavia, secondo quanto riferito in audizione alla Commissione dal direttore dell'OLAF, dottor Giovanni Kessler, oltre alla Cina sarebbero coinvolti nel contrabbando di prodotti del tabacco contraffatti anche altri Paesi. Le indicazioni fornite alla Commissione hanno messo in evidenza l'esistenza di centri di produzione in tal senso localizzati in territorio russo, all'interno di alcune fabbriche - in particolare nell'*enclave* di Kaliningrad – ed in territorio moldavo, oltre che, in parte minore, nella regione dei Balcani. In particolare, negli Stati oltre cortina, dopo la caduta del regime sovietico e con l'avvento della privatizzazione dei grandi gruppi industriali, sono stati adattati a fini illeciti, soprattutto per la produzione di contrabbando o di pezzi contraffatti, grandi impianti industriali di produzione di sigarette, antecedentemente utilizzati per il mercato sovietico. Tali impianti e fabbriche operano al sicuro e al riparo da particolari controlli.[133]

È stato, infine, segnalato alla Commissione che anche all'interno dell'Unione europea, sono state individuate alcune fabbriche dedite alla produzione di sigarette contraffatte: in Belgio, Lituania, Polonia, Slovacchia, Gran Bretagna, Germania e Francia.[134] Secondo le informazioni raccolte, dal 2005 ad oggi, sarebbero stati chiusi circa cinquanta stabilimenti che producevano

[131] Fonte: Agenzia delle dogane, Ufficio centrale antifrode.

[132] Fonte: Audizione del direttore generale dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), dottor Giovanni Kessler, resoconto stenografico della seduta del 6 giugno 2012.

[133] Fonte: Audizione del direttore generale dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), dottor Giovanni Kessler, resoconto stenografico della seduta del 6 giugno 2012.

[134] Fonte: Audizione del direttore della direzione delle accise dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, dottor Diego Rispoli, resoconto stenografico della seduta del 18 aprile 2012; audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012; audizione di rappresentanti di Philip Morris Italia, resoconto stenografico della seduta del 29 febbraio 2012; audizione del direttore generale dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), dottor Giovanni Kessler, resoconto stenografico della seduta del 6 giugno 2012; documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti di JT International SA e di JT International Italia nel corso dell'audizione svolta il 18 gennaio 2012 ed acquisita agli atti - *doc. 95/2*.

tabacco falso, cioè non idoneo al consumo secondo la normativa comunitaria. Vi sarebbero, inoltre, riscontri relativi all'importazione di macchinari dedicati alla produzione e al processo manifatturiero per l'assemblaggio di sigarette in Europa.[135] Come già evidenziato in precedenza, le *cheap white* costituiscono una particolare tipologia di sigarette essendo fabbricate, a tutti gli effetti, in maniera lecita. Il problema, in questo caso, è dato dalla sovrapproduzione, decisamente anomala rispetto ai mercati di destinazione ufficiale, al punto da sollevare dubbi riguardanti la presunta mancanza di conoscenza da parte dei produttori circa l'effettiva destinazione di tale merce una volta ceduta a terzi. Le *cheap white* sono prodotte in diversi Paesi, fra i quali Russia, Emirati Arabi, Ucraina, Paesi baltici, Sudafrica e Paesi asiatici.[136]

3) Aree di stoccaggio dei carichi e zone franche

Nell'ambito delle rotte, selezionate *ad hoc* dalle organizzazioni criminali per la distribuzione e commercializzazione delle sigarette di contrabbando o contraffatte, vi sono alcuni punti di passaggio privilegiati quali la Grecia, i Paesi dell'Europa orientale e i Paesi del Nord Africa.[137]

A seconda del luogo, quindi, è possibile ricorrere a diverse soluzioni, per esempio, frazionando le rotte secondo schemi ormai collaudati (Cina-Grecia/Turchia oppure Grecia/Turchia verso Italia/ Paesi comunitari) per rendere più difficile le operazioni di indagine sui prodotti e di tracciatura dei carichi; oppure, depositando il prodotto per diversificarne in seguito gli impieghi e minimizzare il rischio di esposizione della filiera criminale e di individuazione delle partite; oppure, ancora, differenziando i tempi di arrivo e di partenza dei carichi per rendere più difficoltosa la ricostruzione dei flussi.

Secondo quanto riferito dal direttore dell'Agenzia delle dogane, ascoltato in audizione innanzi alla Commissione il 9 maggio 2012, si tratterebbe di un meccanismo ben collaudato, che non riguarderebbe il singolo *container*, bensì numerosi carichi di tabacco lavorato estero in regime di contrabbando, i quali una volta arrivati in una piattaforma logistica di grandi dimensioni (un porto o un retroporto), vi sostano per mesi, nella maggior parte dei casi all'interno di magazzini che non saranno oggetto di particolari controlli (comunque, anche se ciò avvenisse, si tratterebbe di merce in transito, quindi, che non desterebbe per le autorità locali una preoccupazione particolare). Rappresentanti delle dogane hanno altresì sottolineato come tale frazionamento del carico, interrompa il possibile tracciamento, frustrando ogni tentativo da parte dell'*intelligence* di collegare i nomi dei responsabili primi con quelli degli esecutori ultimi.

3.1) Gli Emirati Arabi Uniti.

Secondo i dati acquisiti dalla Commissione nel corso dell'indagine svolta, la quota di sigarette giunta nel 2009 in regime di infrazione doganale a livello europeo dagli Emirati Arabi, sarebbe stata pari al 15,9 per cento del totale.[138] Per l'Italia in particolare, la quota di prodotto

---

[135] Fonte: Audizione di rappresentanti di JT International SA e di JT International Italia, resoconto stenografico della seduta del 18 gennaio 2012; documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti di JT International SA e di JT International Italia nel corso dell'audizione svolta il 18 gennaio 2012 ed acquisita agli atti - *doc. 95/2*.

[136] Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012; Audizione di rappresentanti di JT International SA e di JT International Italia, resoconto stenografico della seduta del 18 gennaio 2012.

[137] Fonte: NOMISMA, *La contraffazione delle sigarette in Italia*, documento acquisito agli atti della Commissione – *doc.* 126/2.

[138] Fonte: NOMISMA, *La contraffazione delle sigarette in Italia*, documento acquisito agli atti della Commissione – *doc.* 126/2.

proveniente da tale Paese rappresenta il 20 per cento dei sequestri di tabacco effettuati dalla Guardia di finanza ed il 34,9 per cento dei sequestri sul prodotto contraffatto in generale.[139]

Ancora, secondo le stime fornite dalle dogane italiane, nel 2011 sono stati sequestrati 2.442.301 pacchetti di sigarette di contrabbando provenienti dagli Emirati Arabi. In particolare, sempre secondo quanto riferito dai rappresentanti dell'Agenzia delle dogane nel corso della citata audizione, sembrerebbe che il territorio degli Emirati abbia assunto, nell'ambito del traffico illegale di sigarette, una duplice veste: da una parte, quella di luogo di provenienza o di primo sbarco, al pari della Grecia; dall'altra, quella di luogo di produzione delle sigarette, cioè di origine del prodotto contrabbandato.[140]

Peraltro, sempre con riferimento al Paese in questione, è stato ulteriormente segnalato alla Commissione che gli Emirati Arabi, oltre ad essere un territorio geograficamente assai prossimo al nostro continente, quindi, al mercato di sbocco europeo, ospiterebbero al loro interno delle vere e proprie zone franche, create dallo Stato allo scopo di attirare gli investimenti esteri, al riparo da imposte e riducendo al minimo le procedure burocratiche o di controllo per le imprese che vi si installano: più specificamente, all'interno degli Emirati vi sarebbero ben quattro zone franche.[141] Tuttavia, a suscitare la maggiore preoccupazione sarebbe il fatto che in una di queste zone in particolare si produrrebbero tabacco falso e sigarette *cheap white*.

Più in generale, secondo le varie opinioni ascoltate durante le audizioni svolte, sembra possibile concludere che le strategie dei criminali hanno subito un'evoluzione secondo modalità ancora tutte da accertare. Per esempio, nel caso di alcuni carichi recentemente intercettati, la Guardia di finanza ha scoperto che questi erano destinati a tornare nuovamente verso Grecia (Pireo e Tessalonica) e Slovenia (Koper), ciò lasciando supporre che le organizzazioni criminali stiano tentando di battere nuove rotte, alternative a quelle classiche Cina-Grecia con destinazione Nord Europa.

3.2) Grecia e Turchia

Nell'anno 2009, dalla Grecia proveniva il 3 per cento circa delle sigarette intercettate presso le dogane italiane ed il 50 per cento della merce sequestrata dalla Guardia di finanza.[142] Nel 2011, l'Agenzia delle dogane ha sequestrato 6.616.608 pacchetti di sigarette di contrabbando provenienti dalla Grecia.[143]

Tali carichi salpano, di norma, dai porti di Patrasso e Salonicco a mezzo di autoarticolati con targhe estere, che giungono in Italia attraverso i porti di Ancona e Venezia, quindi, effettuando il percorso su traghetti di linea. La merce illegale viene più spesso nascosta dietro carichi di copertura, solitamente prodotti ortofrutticoli locali destinati ai Paesi dell'Europa del nord.[144]

Alla luce di tale quadro, particolare rilevanza assume l'acquisizione, da parte di imprese cinesi fra le quali il gruppo COSCO (*China Ocean Shipping Company*), dei diritti di gestione sui

---

[139] Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012.
[140] Fonte: Audizione del direttore dell'Agenzia delle dogane, dottor Giuseppe Peleggi, resoconto stenografico della seduta del 9 maggio 2012.
[141] Fonte: Audizione del direttore della direzione delle accise dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, dottor Diego Rispoli, resoconto stenografico della seduta del 18 aprile 2012.
[142] Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012.
[143] Fonte: Audizione del direttore dell'Agenzia delle dogane, dottor Giuseppe Peleggi, resoconto stenografico della seduta del 9 maggio 2012.
[144] Fonte: NOMISMA, *La contraffazione delle sigarette in Italia*, documento acquisito agli atti della Commissione – *doc.* 126/2; audizione del direttore dell'Agenzia delle dogane, dottor Giuseppe Peleggi, resoconto stenografico della seduta del 9 maggio 2012.

terminal e i porti greci.[145] Questo dato appare particolarmente significativo se si considera che il luogo di origine dei prodotti che passano per la Grecia è proprio la Cina. In particolare, secondo le evidenze riscontrate, dal porto di Shenzen arrivano carichi di merce contraffatta che viene dissimulata dietro carichi locali di copertura (più spesso, manufatti in plastica di scarsa qualità, scarpe e articoli per casalinghi).

La Grecia, inoltre, appare un punto di stallo anche per i traffici provenienti dai Paesi dell'Est. In questo caso si pone un problema in più, posto che la Grecia fa parte dell'Unione europea e, di conseguenza, le merci già sdoganate presso i porti ellenici non dovrebbero essere più sottoposte ad alcun controllo comunitario al momento dell'arrivo in Italia. In realtà, essendo a conoscenza del fatto che una considerevole quantità di materiale illecito passa attraverso le maglie dei monitoraggi ellenici, l'Agenzia delle dogane italiana continua ad ispezionare i carichi provenienti da tale Paese nonostante le rimostranze sollevate dalle autorità greche. Secondo i rappresentanti delle dogane italiane, infatti, le spedizioni che attraversano la rotta Italia-Grecia corrispondono oggi al massimo livello di minaccia per il sistema europeo, confermando il ruolo strategico del polo greco ma anche del mare Adriatico e dei porti dell'Italia dell'Est.

Sulla Turchia sono in corso studi e rilevazioni ma sembra assodato, ormai, che anch'essa costituisce un altro ganglio vitale nel sistema atto a smistare i grandi flussi di prodotti illegali che arrivano dalla Cina.[146]

3.3) Paesi dell'Est Europa

Nel corso della già citata audizione dei rappresentanti della Guardia di finanza è stato segnalato alla Commissione un fenomeno relativamente recente, determinato da una forma di contrabbando al dettaglio che non risulta seguire le rotte normalmente battute da coloro che perpetuano tale traffico. Tale modalità riguarderebbe soprattutto prodotti genuini, contrabbandati verso l'Italia in quanto Paese di destinazione (quindi, non più di transito). Le sigarette in questione, prodotte nell'Est europeo ma al di fuori dell'Unione, in particolare in Ucraina e Moldavia, arriverebbero sotto forma di piccoli *stocks*, di solito non superiori ai 500 chilogrammi, attraverso corrieri privati. L'immissione nel territorio avverrebbe tramite trasporto transfrontaliero, a bordo di autovetture, caravan o furgoni, che sfrutterebbero anche la copertura dei flussi vacanzieri o dei lavoratori transfrontalieri, dando luogo al fenomeno del *cross border trading*.

Alla luce di tali nuovi sviluppi, la frontiera italiana di Nord-Est con la Slovenia ha assunto una particolare importanza per i trafficanti, divenendo un punto sensibile all'interno del sistema delle dogane, dato il dislivello tariffario e fiscale esistente fra i due Paesi. Si tratta di una nuova rotta che attraversa il Friuli Venezia Giulia provenendo dall'Europa orientale. Dalle intercettazioni effettuate, è emerso che dietro questa nuova modalità di microcontrabbando parcellizzato di sigarette (che vengono poi smerciate in tutta l'Italia) vi sono principalmente personaggi di etnia moldava. A questo proposito, è stato segnalato alla Commissione il recente sequestro a Tarvisio di 185 chilogrammi di sigarette di contrabbando occultate su un'autovettura.[147] Tali sigarette, a seguito di ulteriori verifiche condotte, sono risultate fabbricate in Ucraina e Moldavia.[148]

---

[145] Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012; audizione del direttore dell'Agenzia delle dogane, dottor Giuseppe Peleggi, resoconto stenografico della seduta del 9 maggio 2012.

[146] Fonte: Audizione del direttore dell'Agenzia delle dogane, dottor Giuseppe Peleggi, resoconto stenografico della seduta del 9 maggio 2012.

[147] Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012.

[148] Fonte: Audizione di rappresentanti di Philip Morris Italia, resoconto stenografico della seduta del 29 febbraio 2012; documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti di Philip Morris Italia nel corso dell'audizione svolta il 29 febbraio 2012 ed acquisita agli atti - *doc. 126/1*.

3.4) Gli scali aerei

Gli scali aerei costituiscono l'ultima frontiera utilizzata dai moldavi per trasportare i loro carichi illeciti, prevedendo scali anche in Germania ed Austria prima di arrivare in Italia. Durante alcune recenti operazioni effettuate dalla Guardia di finanza presso scali aeroportuali italiani, sono stati intercettati alcuni arrivi a "batteria" di tali microcarichi. In particolare, vi sono stati sette distinti interventi su *stocks* molto parcellizzati, per un totale di ottanta chili, presso l'aeroporto di Malpensa; otto interventi su moldavi a Fiumicino, per un totale di 96 chili; tre interventi a Bologna, sempre su moldavi, per 50 chili; infine, a Linate, gli interventi hanno riguardato quattro moldavi, per 90 chili.

Queste nuovissime rotte riguardano, ancora una volta, prodotti provenienti da Paesi a fiscalità molto bassa, anche rispetto all'Italia, quali Moldavia e Ucraina. Il prodotto è spesso genuino di contrabbando.[149] Anche questa tipologia di traffico potrebbe sovrapporsi ad un naturale pendolarismo da parte di alcuni individui; le organizzazioni criminali, insomma, sfrutterebbero movimenti di personale già programmati.

Indagini sono attualmente in corso per verificare se, nel caso di corrieri *taxi drivers* o dei viaggiatori in aereo, tali prestazioni siano imposte direttamente dalle organizzazioni criminali.[150]

4) Transito e distribuzione delle sigarette di contrabbando in Italia

Con riferimento al contrabbando (non solo di sigarette), il sistema dei mezzi di trasporto verso l'Europa - quindi anche l'Italia - risulta pressoché identico per le varie categorie di sigarette illecite da contrabbandare. In particolare, è stato illustrato alla Commissione come la logistica che presiede al traffico di tali sigarette verso l'Italia avvenga secondo specifiche modalità: *container* su mezzi gommati lungo le rotte stradali, oppure ferroviarie o navali. Tutto dipenderà dal luogo di partenza, dalla rotta prescelta e dal luogo di arrivo.[151]In tale quadro, fanno eccezione, come già visto, le sigarette contrabbandate dall'Europa dell'Est, che arrivano solo via terra, attraverso piccoli furgoni o per via aerea.

Una caratteristica comune che si rinviene per i diversi carichi (escludendo i piccoli flussi dall'Europa dell'Est) è data dalla presenza di grandi carichi (*intermingling*) di copertura, in genere frutta o altri generi alimentari, ma anche oggetti di plastica, pannelli di cartongesso, impiegati per eludere la tecnologia di ricerca basata sull'utilizzo degli *scanners*.[152]

Infine, laddove possibile, le organizzazioni criminali utilizzano anche veri e propri *transit points,* presso porti o aree di libero scambio, per lo più prossimi alla destinazione, per nascondere la vera natura del carico. Idealmente, secondo l'ottica criminale, si tende a portare massicce quantità di materiale per ogni carico fino all'ingresso nell'Unione europea, evitando ogni controllo - peraltro assai scarso – lungo il tragitto. Una volta giunti al confine esterno dell'Unione - o, ancora meglio, al

---

[149] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti di Philip Morris Italia nel corso dell'audizione svolta il 29 febbraio 2012 ed acquisita agli atti - *doc. 126/1.*

[150] Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012.

[151] Fonte: NOMISMA, *La contraffazione delle sigarette in Italia,* documento acquisito agli atti della Commissione - *doc. 126/2*; audizione del direttore della direzione delle accise dell'Amministrazione autonomia dei Monopoli di Stato, dottor Diego Rispoli, resoconto stenografico della seduta del 18 aprile 2012; documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti di JT International SA e di JT International Italia, nel corso dell'audizione svolta il 18 gennaio 2012 ed acquisita agli atti - *doc. 95/3.*

[152] Fonte: Audizione del direttore della direzione delle accise dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, dottor Diego Rispoli, resoconto stenografico della seduta del 18 aprile 2012; audizione del direttore dell'Agenzia delle dogane, dottor Giuseppe Peleggi, resoconto stenografico della seduta del 9 maggio 2012; documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti di British American Tobacco nel corso dell'audizione svolta il 1 febbraio 2012 ed acquisita agli atti - *doc. 97/5*; audizione di rappresentanti di Philip Morris Italia, resoconto stenografico della seduta del 29 febbraio 2012.

suo interno - la strategia migliore consiste nel frammentare il carico al fine di ridurre ogni possibilità di intercettazione dello stesso e, in caso di sequestro, di minimizzare la perdita economica.[153]

Sempre secondo le informazioni pervenute alla Commissione nel corso delle audizioni svolte, i sequestri in Italia avverrebbero, prevalentemente, lungo la dorsale adriatica (70 per cento), in particolare ad Ancona (42 per cento), a Bari (7 per cento), a Brindisi (12 per cento).[154] Dalle evidenze riscontrate emerge che Marche e Puglia, insieme, raggiungono il 60 per cento del totale dei sequestri effettuati dalla Guardia di finanza. Recentemente, si sono aggiunte altre postazioni, quali Venezia (9 per cento) e Trieste. Si tratta, in questi casi, principalmente di carichi provenienti dalla Grecia. Tuttavia, anche la costa tirrenica risulta toccata dal fenomeno dei sequestri, con Gioia Tauro (10 per cento), Napoli, Cagliari, Civitavecchia e Genova. In questo caso, si tratta della direttrice proveniente dagli Emirati Arabi.

Tuttavia, nel corso del tempo, il fenomeno del contrabbando ha visto aumentare le percentuali di traffico di sigarette contraffatte rispetto a quelle genuine. È stato osservato come, per moltissimi anni, l'Italia sia stata uno dei Paesi maggiormente colpiti dal contrabbando di sigarette. Fino al 1998, il commercio illegale di tabacchi lavorati rappresentava una quota compresa fra il 15 ed il 20 per cento dell'intero consumo di tabacco. L'attenuazione di tale fenomeno sarebbe stata dovuta, da una parte, alla guerra nel Kosovo, che interruppe i flussi provenienti, all'epoca, da Montenegro ed Albania, ma soprattutto alla politica fiscale del nostro Paese, rimasta, rispetto a quanto accadeva per quelli nordeuropei, ad un livello contenuto.[155]

È stato altresì segnalato alla Commissione che le sigarette intercettate in Italia, seguendo la logica criminale dell'ottimizzazione del profitto, tendono a raggiungere i Paesi del Nord Europa a causa dei differenziali di tariffe e di prezzo esistenti, che permettono maggiori guadagni.[156] Un pacchetto di sigarette in Lituania può, infatti, arrivare a costare, in media 1,63 euro, mentre in Irlanda, dove il carico fiscale è più elevato, il prezzo al pubblico può essere di oltre 9 euro.

L'esistenza di un tale flusso di transito appare anche da alcuni elementi specifici presenti sui pacchetti oggetto dei sequestri, sui quali, per esempio, le avvertenze sanitarie non sono quasi mai in lingua italiana; non solo, anche con riferimento alle attività investigative svolte, molto spesso emerge che le notizie di reato sui sequestri riguardano ignoti, segno che gli interventi da parte delle autorità vengono effettuati su spedizioni non destinate all'Italia (*transhipment* verso porti esteri). Secondo le informazioni fornite alla Commissione dall'Agenzia delle dogane, nel 2010 e nei primi cinque mesi del 2011, le marche maggiormente sequestrate, incluse quelle di contrabbando, sono state quelle meno commercializzate nel mercato nazionale, anche nel settore lecito: *Manchester* (1.566.000 pacchetti), *Capital* (1.493.560 pacchetti), *Raquel Gold Classic* (1.492.020 pacchetti), *Bon International* (1.260.590 pacchetti). Più specificatamente, dalle operazioni effettuate nel 2010 è emerso che 1.257.179 pacchetti erano diretti verso i Paesi Bassi, 742.419 verso la Gran Bretagna e 726.030 verso la Spagna. Infine, nel 2011 sono stati sequestrati 690.000 pezzi di sigarette contraffatte ad Ancona che, provenienti dalla Grecia, erano dirette in Francia.[157]

Dalla lettura degli ultimi dati forniti dall'Agenzia delle dogane, sembrerebbe che l'Italia stia acquisendo nuovamente la connotazione di Paese di destinazione finale del traffico illegale di

---

[153] Fonte: NOMISMA, *La contraffazione delle sigarette in Italia*, documento acquisito agli atti della Commissione - *doc. 126/2*.

[154] Fonte: Audizione del direttore della direzione delle accise dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, dottor Diego Rispoli, resoconto stenografico della seduta del 18 aprile 2012; audizione del direttore dell'Agenzia delle dogane, dottor Giuseppe Peleggi, resoconto stenografico della seduta del 9 maggio 2012; audizione di rappresentanti di Philip Morris Italia, resoconto stenografico della seduta del 29 febbraio 2012.

[155] Fonte: Audizione di rappresentanti di British American Tobacco, resoconto stenografico della seduta del 1 Febbraio 2012.

[156] Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012.

[157] Fonte: Audizione del direttore dell'Agenzia delle dogane, dottor Giuseppe Peleggi, resoconto stenografico della seduta del 9 maggio 2012.

tabacco.[158] In generale, rispetto al 2010, è aumentata del 200 per cento la quota di prodotti di contrabbando sequestrati negli spazi doganali italiani e destinati all'Italia stessa; in particolare, le merci sequestrate e destinate a fermarsi sul territorio nazionale sono ormai il 35 per cento, contro una quota del 28-29 per cento nel 2009. Il fenomeno riguarda, in buona parte, le sigarette di contrabbando che arrivano via terra dai Paesi dell'Est europeo. Le rilevazioni effettuate indicano che anche in Italia, quindi, iniziano a circolare, sempre di più, pacchetti di sigarette destinati a fermarsi sul nostro territorio.[159]

Ad esempio, la Guardia di finanza ha rilevato che le *cheap white* - per una quota pari al 7 per cento circa – arrivano nel nostro Paese anche per essere distribuite sul mercato locale, seppure quest'ultimo sia ancora circoscritto a quello etnico, cioè rappresentato da fumatori non italiani.[160]

La tendenza, insomma, anche per l'Italia, sembrerebbe essere quella di una progressiva distribuzione al dettaglio di tali prodotti secondo una fase di rinnovata crescita, soprattutto nelle grandi città come Roma, Torino, Milano e Napoli.[161]

[158] Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012; documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti di British American Tobacco nel corso dell'audizione svolta il 1 febbraio 2012 ed acquisita agli atti - *doc. 97/2*.

[159] Fonte: Audizione del direttore dell'Agenzia delle dogane, dottor Giuseppe Peleggi, resoconto stenografico della seduta del 9 maggio 2012.

[160] Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012.

[161] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti di Philip Morris Italia nel corso dell'audizione svolta il 29 febbraio 2012 ed acquisita agli atti - *doc.126/1*.

Capitolo V – L'attività di contrasto

1) La cooperazione preventiva: OLAF, multinazionali del tabacco e AAMS

Nel presente documento è già stato evidenziato come oggi il prodotto genuino di contrabbando venga solitamente venduto attraverso canali alternativi a quello legale. In passato, invece, il problema principale consisteva nel capire le modalità attraverso le quali si concretizzava lo sviamento del prodotto legale dal binario lecito, salvo i casi di furto, ai quali seguivano le relative denunce. Pertanto, allo scopo di blindare la filiera produttiva lecita dal rischio di tali eventuali fuoriuscite di prodotto genuino - cioè, quelle sigarette che sarebbero poi diventate oggetto di contrabbando - l'OLAF (Ufficio dell'Unione europea per la lotta antifrode) ha stipulato una serie di accordi con le singole industrie.

Tali accordi riguardano, hanno riguardato, da una parte, la Commissione europea e, dall'altra, le grandi imprese multinazionali produttrici di sigarette, quali Philip Morris International (accordo del 9 luglio 2004), Japan Tobacco International (accordo del 14 dicembre 2007), British American Tabacco e Imperial Tobacco Limited (accordo del settembre 2010).

In linea generale, tali accordi si caratterizzano per l'ampia portata, al fine di consentire ai Governi nazionali, alla Commissione europea e alle case produttrici di combattere in maniera organica il commercio illecito di sigarette. Le multinazionali si sono quindi impegnate in un'opera preventiva da compiersi fin dall'origine della filiera produttiva, cioè interessando anche realtà geografiche poste al di fuori dell'Unione europea. Tuttavia, le autorità europee hanno finora dimostrato di possedere una scarsa capacità di influire sulla rete dei controlli pubblici da effettuarsi a livello locale e, tanto meno, ad intervenire direttamente. Ad ogni modo, con tali accordi è stato assegnato il compito di controllare la filiera anche a chi produce. Il sistema, quindi, prevede la possibilità da parte delle imprese di verificare l'identificazione delle materie prime utilizzate e dei fornitori, nonché la tracciabilità dei prodotti, certificando l'intero sistema.

In linea con gli accordi siglati, è prevista una selezione, cui segue un monitoraggio, di tutti i *partners* commerciali, cui segue la richiesta agli stessi di comportarsi nel medesimo modo nei confronti dei rispettivi fornitori ed interlocutori.[162]

Pur non trattandosi di una vera e propria tracciatura, questo sistema dovrebbe garantire, nella primissima fase della produzione, la completa trasparenza della filiera, rendendola più sicura rispetto ad eventuali tentativi di intrusione (anche solo da parte di eventuali fornitori di materie prime imposti dalla criminalità).

Peraltro, i maggiori produttori stanno elaborando un sistema di codifica grazie ad un numero seriale irripetibile da apporre sui pacchetti; si tratta di un sistema di codificazione ed identificazione - *codentify* - interamente sviluppato da privati che, tramite codici alfanumerici univoci, permette di marchiare i singoli pacchetti di sigarette, rendendo così possibile seguire, per ognuno di essi, il percorso compiuto fino al consumatore finale.[163]

Con tale sistema, l'individuazione di eventuali prodotti intrusi, in ogni fase del ciclo produttivo, dalla produzione, alla distribuzione, al trasporto, avverrebbe in automatico, fornendo alle autorità, in tempo reale, strumenti idonei al controllo dell'intera filiera e alla rilevazione di eventuali anomalie. Nell'ambito delle audizioni svolte dalla Commissione è stato altresì osservato che tale sistema permetterebbe di accertare origine, destinazione ed eventuale contraffazione dei singoli carichi.[164]

Tuttavia, a parere delle imprese, tale sistema risulterebbe ancora lontano dalla sua possibile applicazione, oltre che per i costi, anche perché riuscire ad elaborare un sistema di tracciabilità

---

[162] Fonte: Audizione di rappresentanti di Philip Morris Italia, resoconto stenografico della seduta del 29 febbraio 2012.
[163] Fonte: Audizione di rappresentanti di Philip Morris Italia, resoconto stenografico della seduta del 29 febbraio 2012.
[164] Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012.

davvero completo per tutta la filiera produttiva e distributiva dei prodotti da tabacco rimane un problema estremamente difficile da risolvere.

Infine, la recente previsione in Europa di un impianto sanzionatorio per i prodotti genuini che, fuoriuscendo dalla filiera, diventano di contrabbando, costituisce, da un lato, una leva di corresponsabilità da parte delle imprese, dall'altro, un fattore che porta all'erogazione di somme in favore degli Stati membri ogni qual volta si verifichi un sequestro in tal senso. In particolare, tale previsione avrebbe comportato per l'Italia, dal 2006 al 2011, l'erogazione di 160 milioni di euro.[165]

Infine, secondo quanto riferito alla Commissione nel corso dell'audizione di rappresentanti dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, in Italia il sistema distributivo legale si presenterebbe chiuso alle penetrazioni criminali. Il prodotto genuino di contrabbando, così come quello contraffatto, sarebbe costretto, cioè, a passare per altri canali.

Tale effetto si deve principalmente all'azione svolta dai Monopoli, un'azione che si pone a garanzia del canale di distribuzione legale, obbligando i criminali a scegliere canali alternativi. È stato giustamente sottolineato che tale azione viene svolta dall'Amministrazione sebbene, nell'ambito delle competenze assegnatele in materia di contrasto al contrabbando, essa eserciti una serie di funzioni direttamente connesse esclusivamente al controllo della fiscalità e al recupero delle entrate evase illecitamente, non disponendo di proprie strutture investigative *ad hoc*, né di articolazioni con compiti di polizia tributaria per prevenire e reprimere tali reati.[166]

L'Amministrazione, quindi, non interviene direttamente sul territorio, tuttavia, ha posto in essere una procedura informatica che, utilizzando le proprie banche dati esistenti, sia sui depositari all'ingrosso, sia sui distributori al dettaglio, può incrociare i dati in modo da verificare eventuali approvvigionamenti anomali da parte delle rivendite. In tal modo, il concessionario che decidesse di rifornirsi sul mercato illegale verrebbe immediatamente intercettato da parte dell'Amministrazione.

2) L'azione repressiva: l'attività della Guardia di finanza e dell'Agenzia delle dogane

In Italia, negli ultimi tre anni, sono stati intercettati e sequestrati negli spazi doganali tabacchi lavorati esteri per una quota che oscilla tra il 75 e il 90 per cento del totale; il 98 per cento dei sequestri è avvenuto nelle aree portuali.[167] È, infatti, principalmente nei porti, negli aeroporti e ai valichi di frontiera che si concentrano le varie operazioni di contrasto, che tuttavia non sono sufficienti ad acquisire elementi in grado di condurre agli attori principali che muovono tali traffici. Per ottenere questo scopo, l'opera di indagine deve andare oltre il singolo sequestro, attivando un'azione di *intelligence* sul singolo territorio, ma anche a livello comunitario e globale, in cooperazione con le altre forze di polizia.

Lo strumento di contrasto primo per fronteggiare il fenomeno del contrabbando di sigarette consiste nell'effettuare controlli a rete, da svolgersi sia presso i valichi di accesso al territorio nazionale, sia all'interno dello stesso. Nell'ambito degli spazi doganali può agire l'Agenzia delle dogane, da sola o in collegamento con la Guardia di finanza, mentre sul resto del territorio opera esclusivamente quest'ultima.

L'Agenzia delle dogane, per quanto di sua competenza, negli ultimi anni ha incrementato le quantità di prodotti intercettati, pur riducendo il numero dei controlli fisici sulla merce. Il controllo è stato automatizzato, reso in linea, attraverso un sistema telematico e non fisico, per il quale non si

---

[165] Fonte: Audizione del direttore della direzione delle accise dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, dottor Diego Rispoli, resoconto stenografico della seduta del 18 aprile 2012.

[166] Fonte: Audizione del direttore della direzione delle accise dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, dottor Diego Rispoli, resoconto stenografico della seduta del 18 aprile 2012.

[167] Fonte: Audizione del direttore della direzione delle accise dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, dottor Diego Rispoli, resoconto stenografico della seduta del 18 aprile 2012; audizione del direttore dell'Agenzia delle dogane, dottor Giuseppe Peleggi, resoconto stenografico della seduta del 9 maggio 2012.

rende più necessario aprire il singolo *container*. Dalle informazioni raccolte, emerge che il 96,5 per cento dei *containers* non viene aperto, con risultati notevolmente migliori rispetto, per esempio, a quelli ottenuti cinque anni fa, quando ancora il 10 per cento dei *containers* veniva aperto. L'Agenzia conta un volume globale di 14 milioni di dichiarazioni l'anno.

La Guardia di finanza, invece, si occupa, tra l'altro: di assistenza doganale, garantendo l'osservanza della disciplina sul movimento e la custodia delle merci per impedire che vengano compiute sottrazioni, sostituzioni o altre operazioni non permesse; di attività di vigilanza doganale, reprimendo i traffici illeciti e le violazioni doganali, supportando direttamente i funzionari dell'Agenzia delle dogane nell'esatta quantificazione dell'obbligazione tributaria e nel rispetto delle norme poste a tutela della riscossione dei diritti doganali.

In particolare, l'articolo 19 del Testo Unico delle leggi doganali (TULD), approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, prevede che i funzionari doganali possano procedere alle attività ispettive direttamente o a mezzo della Guardia di finanza.[168]

Tale attività prevede presidi di vigilanza statica presso tutti i porti, aeroporti e valichi di confine. Se la merce oggetto di contrabbando riesce a superare le maglie dei controlli doganali, l'ultima possibilità di intercettarla è sul territorio, un compito affatto agevole. Non esiste, infatti, la possibilità di utilizzare i grandi *scanners*, non vi sono i percorsi obbligati e la possibilità per i criminali di mimetizzarsi è enormemente più elevata. Il controllo sul territorio si svolge prevalentemente tramite servizi di vigilanza dinamica, in prossimità delle strutture di controllo doganale, per intercettare eventuali carichi che tentassero di sottrarsi a tali controlli.[169]

Secondo quanto indicato in sede di audizione dagli stessi rappresentanti del Corpo, l'approccio assunto dalla Guardia di finanza rispetto al fenomeno del contrabbando è di tipo prettamente investigativo, nel tentativo di colpire al meglio le organizzazioni che in Italia e all'estero gestiscono i traffici illeciti, ricostruendo i flussi finanziari e sequestrando i profitti illeciti conseguiti. L'attività di indagine viene svolta dai reparti più strutturati: il Gruppo investigativo sulla criminalità organizzata (GICO) ed i nuclei di polizia tributaria. Le competenze del GICO, quali strutture referenti delle direzioni distrettuali antimafia riguardano i reati la cui cognizione è demandata alle stesse direzioni, ai sensi dell'articolo 51 comma 3-*bis* del codice di procedura penale: si ricomprende, quindi, l'associazione per delinquere finalizzata al contrabbando e alla contraffazione di tabacchi lavorati esteri. Le attività svolte possono essere condotte anche in collaborazione con altri reparti, anzi, è stato sottolineato come l'attività di *intelligence* assuma un ruolo chiave per contrastare il fenomeno efficacemente nella sua complessità.

L'attività informativa, infatti, permette l'elaborazione di modelli sul fenomeno criminale grazie ai riscontri ottenuti dalle più svariate fonti: può trattarsi di dati provenienti dai sequestri, dalle indagini in corso o altro. Nell'ambito di tale attività un ruolo centrale è svolto dal Nucleo speciale di spesa pubblica e repressione frodi comunitarie, assieme al Servizio centrale investigazione criminalità organizzata (SCICO): tutte le attività svolte e le informazioni acquisite vengono comunicate a queste strutture. Lo SCICO, in base all'articolo 12 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, svolge compiti di raccordo informativo, supporto tecnico, logistico e operativo.[170]

---

[168] TULD, articolo 19: "Visite, ispezioni e controlli sui mezzi di trasporto e sui bagagli delle persone". I funzionari doganali, per assicurare l'osservanza delle disposizioni stabilite dalle leggi in materia doganale e dalle altre leggi la cui applicazione è demandata alle dogane, possono procedere, direttamente o a mezzo dei militari della Guardia di finanza, alla visita dei mezzi di trasporto di qualsiasi genere che attraversano la linea doganale in corrispondenza degli spazi doganali o che circolano negli spazi stessi. Quando sussistono fondati sospetti di irregolarità, i mezzi di trasporto predetti possono essere sottoposti anche ad ispezioni o controlli tecnici particolarmente accurati diretti ad accertare eventuali occultamenti di merci. Il detentore del veicolo è tenuto a prestare la propria collaborazione per l'esecuzione delle verifiche predette, osservando le disposizioni a tal fine impartite dagli organi doganali. Le disposizioni di cui ai precedenti commi si applicano anche nei confronti dei bagagli e degli altri oggetti in possesso delle persone che attraversano la linea doganale in corrispondenza degli spazi doganali o che circolano negli spazi stessi.

[169] Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012.

[170] Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012.

2.1) L'attività di intelligence

La cooperazione può essere di tipo amministrativo, di polizia e di *intelligence*. Con riferimento alla Convenzione sulla mutua assistenza e cooperazione fra Amministrazioni doganali, firmata il 18 dicembre 1997 (Napoli II) a Bruxelles ed entrata in vigore il 23 giugno 2009, tale strumento consente alla Guardia di finanza di inoltrare e ricevere direttamente richieste di cooperazione agli organi collaterali doganali dei paesi membri dell'Unione europea (anche l'Agenzia delle dogane ha utilizzato gli strumenti della Convenzione per velocizzare gli scambi cooperativi e l'acquisizione di elementi probatori previsti dalla stessa). Per quanto riguarda la cooperazione amministrativa "mediata", un ruolo specifico viene svolto dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), con il quale il II° Reparto del Comando generale della Guardia di finanza mantiene stretti contatti.

La cooperazione può anche essere di polizia. In questo caso, il punto di riferimento è dato dal Servizio per la cooperazione internazionale di polizia, cui tutte le strutture del dipartimento della pubblica sicurezza e delle forze di polizia devono fare riferimento per ogni forma di cooperazione, sia tecnica, sia operativa. Il Servizio fu istituito con decreto del Ministro dell'Interno del 25 ottobre 2000, riunendo le preesistenti strutture del dipartimento della pubblica sicurezza (Servizio Interpol, Divisione S.I.R.E.N.E. e Unità Nazionale Europol). Grazie a questo genere di cooperazione vengono scambiate informazioni di tipo operativo.

La cooperazione di *intelligence* è uno strumento di tipo informale che amplifica le possibilità dell'analisi dei dati, i quali vengono scambiati in modo riservato e confidenziale, essendo analizzati da diversi organismi in molteplici paesi, anche extracomunitari. Naturalmente, questa tipologia di cooperazione risente della natura particolarmente informale delle fonti su cui si basa: fonti informative riservate e Osint (*Open Source Intelligence*), cioè fonti aperte di genere strategico.

3) Il commercio illegale di sigarette attraverso Internet

La principale caratteristica del sistema di *e-commerce* via Internet consiste nella possibilità di "bypassare" la logistica tradizionale applicabile alla proposta e vendita di beni, siano essi leciti o illeciti. Per la vendita di sigarette di contrabbando via Internet, infatti, si utilizzano piattaforme e sistemi ben sperimentati e già utilizzati per la vendita *on line* di prodotti contraffatti in generale.

Più specificamente, vi sarà un sito che, probabilmente ospitato da *servers* localizzati in paesi terzi, proponendo la merce - cioè le sigarette - raccoglierà gli ordini. L'acquirente, ad esempio dall'Italia, connettendosi al sito in oggetto, selezionerà il prodotto ed eseguirà l'ordine. Il pagamento verrà effettuato utilizzando piattaforme specifiche (intermediari), che lucreranno sulla percentuale delle transazioni fatte pur disconoscendo, ufficialmente, il genere di prodotto scambiato; essi, infatti, non avranno alcun collegamento con il proprietario del sito che vende le sigarette, né con chi fisicamente le detiene e le spedirà.

In altre parole, le piattaforme di pagamento si limitano ad offrire un servizio. Le sigarette vengono intanto detenute in luoghi diversi da altri soggetti che, informati della transazione avvenuta e ricevuti i dati dell'ordinante, provvederanno a spedire il prodotto per posta. In tali tipi di transazioni, il rischio è bassissimo: nella peggiore delle ipotesi, il pacchetto sarà fermato in dogana ma non si potrà risalire al mittente, né ai responsabili del sistema, se non tramite indagini più approfondite.

L'associazione per delinquere può, quindi, esistere anche in rete e non necessariamente deve esserci un contatto fisico tra gli affiliati; a loro volta, i criminali sanno bene che essendo difficile per le autorità collegare diversi sequestri di piccole quantità ad un'unica organizzazione, verosimilmente non si darà luogo ad ulteriori indagini. Infine, chi gestisce il sito Internet può sempre utilizzare svariati depositi di sigarette in paesi differenti. Evidentemente, anche la mancanza

di omogeneità tra le diverse giurisdizioni nazionali coinvolte nelle operazioni di contrasto al fenomeno rende ogni azione da parte delle autorità estremamente ardua, se non interviene un'opportuna cooperazione internazionale fra le stesse. Peraltro, alcuni paesi non hanno una regolamentazione sulla detenzione dei dati di chi accede alla rete, né offrono particolare collaborazione in tal senso. Ovviamente, la criminalità sceglie *service providers* e *servers* posizionati in tali paesi.[171]

In Italia il monitoraggio della rete viene effettuato anche dalla Guardia di finanza sia per cercare di cogliere possibili forme alternative di immissione nel territorio dello Stato, sia per mettere in luce eventuali collegamenti fra soggetti criminali. La stessa Guardia di finanza, nell'ambito delle sue attività investigative, procede anche all'esame degli apparati e dei sistemi informatici e di comunicazione telematica. Da tali analisi possono emergere informazioni e prove indispensabili per l'accertamento di eventuali violazioni. A tal fine, sono state create delle squadre specifiche di soggetti presso il nucleo di polizia tributaria, le quali svolgono le indagini più complesse, essendo composte da esperti qualificati in *computer forensic*, i quali sono abilitati, quindi, ad analizzare i dati dei *computers*, ad interagire con gli *Internet Service Providers* per l'acquisizione dei *files* di *log*, cioè le stringhe che testimoniano il collegamento dallo specifico indirizzo IP (ovvero da un certo *computer*) con un corrispondente in altro paese.[172]

Da ultimo, si rileva che i reparti speciali della Guardia di finanza e le articolazioni territoriali impegnate nella vigilanza doganale cercano di operare in connessione con le indagini svolte in rete, anche al fine di massimizzare il monitoraggio delle spedizioni postali utilizzate per la conclusione delle transazioni telematiche aventi ad oggetto i tabacchi.

[171] Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012.
[172] Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012.

4) Conclusioni

All'esito dell'approfondimento compiuto sul tema della contraffazione nel settore del tabacco, la Commissione è pervenuta alla delineazione di un quadro volto ad evidenziare punti di forza e criticità nell'ambito del processo produttivo di filiera in tale specifico settore, con l'obiettivo di individuare soluzioni in grado di offrire una maggiore tutela sia agli operatori economici del settore, sia ai consumatori, nell'interesse dell'intero sistema Paese. Preliminarmente, si segnala che a fronte dell'incremento di fatturato globale di alcuni grandi gruppi industriali, anche nazionali, i rispettivi distretti produttivi regionali italiani risultano in perdita a causa della delocalizzazione di molte fasi del ciclo produttivo. Alla luce di questo quadro, la Commissione ritiene una priorità garantire il comparto merceologico del tabacco dalle infiltrazioni criminali parallele dedite alla vendita di prodotti contraffatti.

La protezione e la salvaguardia del settore "tabacco" si traduce nella tutela dei circa cinquantamila addetti alla coltivazione nazionale del tabacco e degli oltre duecentomila soggetti impiegati nella parte nazionale della filiera.

La lotta alla contraffazione nel settore dei tabacchi assicurerà, inoltre, indubbi vantaggi all'Erario, in virtù delle maggiori entrate garantite al sistema tributario, nonché per il consumatore finale, il quale risulterà più garantito nei suoi acquisti.

Il ruolo della Cina

Dalle indicazioni fornite alla Commissione, in particolare dall'Agenzia delle dogane, si evince che la Cina è destinata a diventare il principale produttore di tabacco *lecito* al mondo, con l'effetto che sempre più aziende andranno a rifornirsi presso tale mercato. Si tratta di una tendenza già in corso, dovuta ai significativi differenziali nei costi di produzione, laddove la componente di costo relativa al lavoro manuale presso i nostri mercati risulta molto più elevata.

Dal punto vista dell'attività criminale, il maggiore afflusso di prodotto lecito in entrata dalla Cina, potrà rappresentare un'ulteriore opportunità atta a favorire l'ingresso di merce contraffatta prodotta in quel paese ed inserita nella logistica della distribuzione mondiale.

In prospettiva, è quindi possibile il verificarsi di un aumento percentuale dei prodotti contraffatti all'origine rispetto a quelli contrabbandati. Per i criminali, infatti, le sigarette di contrabbando risultano difficili da reperire, in considerazione dei controlli sempre più rigidi effettuati dai produttori sulla propria filiera. La forbice tra merci contraffatte e contrabbandate, dunque, si sta progressivamente assottigliando ed il rapporto è probabilmente destinato ad invertirsi.

Le organizzazioni criminali potranno ricorrere, per la distribuzione delle sigarette contraffatte, ad un uso massiccio degli stessi canali di distribuzione e dei soggetti già interessati dal traffico di merce contraffatta proveniente dall'Asia, gestendo direttamente o in appalto, le diverse tipologie di commercio illecito a livello internazionale.

La tutela della salute

Fermo restando il riconoscimento manifestato da parte dagli stessi produttori di tabacco intervenuti in audizione presso la Commissione sull'aumento dei rischi di malattie gravi provocati dalle sigarette, anche se genuine, è stato altresì evidenziato dai medesimi che le sigarette contraffatte costituiscono un ulteriore fattore di rischio per la salute dei consumatori.

Tali sigarette, infatti, non rispettano tutti gli *standards* di qualità, sicurezza e igiene imposti al prodotto legittimo, sfuggendo a qualsiasi controllo che renda possibile accertarne la qualità del contenuto.

Evidentemente, tale rischio dipende dal tipo di *stock* lavorato, dal materiale a disposizione delle organizzazioni criminali e dal luogo di produzione (può trattarsi di tabacco contaminato con additivi di diverso genere con differenti livelli di tossicità).

Inoltre, all'impatto negativo in termini di salute per i fumatori, si aggiungono gli effetti potenzialmente devastanti che le sigarette contraffatte producono sulla salute pubblica e sul sistema sanitario nazionale.

Si pensi, per esempio, ai costi sostenuti per la diagnostica nei singoli casi di avvelenamento immediato o a quelli sopportati per trattare malattie insorgenti nel medio-lungo periodo, nonché ai costi per la ricerca, l'individuazione di terapie mirate e di medicinali.

Gli strumenti normativi nell'attività di contrasto

E' opinione condivisa da tutti i soggetti auditi nel corso dell'indagine che gli strumenti legali a livello nazionale finalizzati al contrasto del traffico illecito di tabacchi, anche laddove gestito dalle organizzazioni criminali, siano adeguati.

Si ricorda, ad esempio, la legge 19 marzo 2001 n. 92, con la quale è stato introdotto all'interno del Testo Unico delle disposizioni legislative in materia doganale (TULD) l'articolo 291-*bis* relativo al "Contrabbando di tabacchi lavorati esteri," che punisce "chiunque, con atti diretti ad eludere il controllo doganale delle merci e il pagamento dei diritti di confine, introduce, vende, trasporta, acquista, detiene all'interno del territorio italiano tabacco lavorato estero di contrabbando superiore a dieci chilogrammi convenzionali....".

Parimenti, per quanto attiene al traffico illecito di tabacchi operato dalle organizzazioni criminali, si ricorda, ad esempio, l'articolo 291-*quater* del TULD (Associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri), il cui comma uno, in particolare, stabilisce quanto segue: "Quando tre o più persone si associano allo scopo di commettere più delitti tra quelli previsti dall'articolo 291-*bis*, coloro che promuovono, costituiscono, dirigono, organizzano o finanziano l'associazione sono puniti, per ciò solo, con la reclusione da tre a otto anni".

A ciò si aggiunga la normativa in materia di contraffazione del marchio, già analizzata dalla Commissione nell'ambito della relazione sulla contraffazione nel settore agroalimentare. Al riguardo, si segnala, anche in questa sede, che tale normativa è decisamente all'avanguardia. Il riferimento è al cosiddetto "pacchetto contraffazione", contenuto nella legge 23 luglio 2009, n. 99, ai cosiddetti "pacchetti sicurezza", previsti dal decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, dalla legge 15 luglio 2009, n. 94, dal decreto-legge 12 novembre 2010, n. 187, nonché dalla legge 13 agosto 2010, n. 136, i quali hanno fornito strumenti ritenuti fondamentali dai soggetti competenti a contrastare il fenomeno. Al riguardo si ricorda, oltre al sequestro e alla successiva confisca del profitto o mezzo utilizzato per commettere il reato, laddove non sia possibile individuare lo specifico prodotto, la possibilità di aggredire per equivalente tutti i beni riconducibili ai soggetti responsabili.

Infine, con riferimento alle normative sovranazionali, si ricorda, ad esempio, la Convenzione di Palermo, che ha recepito la Convenzione ONU sul crimine internazionale, consentendo il ricorso allo strumento della confisca per equivalente per il reato di contrabbando, data la sua natura di crimine internazionale.

La Direttiva Prodotto

A livello comunitario, in materia di regolamentazione nel settore del tabacco, è in corso la revisione della Direttiva 2001/37/EC - cosiddetta Direttiva Prodotto - del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2001, sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco. Quando la Direttiva fu concepita, il suo scopo non era legato al contrasto della contraffazione o del contrabbando. Si trattava, piuttosto, di uno strumento volto a tutelare il consumatore attraverso una regolamentazione degli ingredienti e nuove forme di etichettatura, avvertenze incluse. Tuttavia, muovendo dall'impianto originale della Direttiva e sulla base dei progressi scientifici (ad esempio, la conoscenza della pericolosità di alcuni componenti) e

tecnologici (ad esempio, le possibilità di migliorare il sistema di marcatura e tracciatura) intervenuti, il legislatore è stato spinto a rivedere il contenuto della stessa.

Attualmente, sebbene nella sua nuova versione la Direttiva si ponga come obiettivo la tutela della salute del consumatore, diversi *stakeholders* privati hanno lamentato il fatto che alcune delle modifiche proposte potrebbero portare ad una semplificazione dell'attività di distribuzione e vendita di prodotti contraffatti da parte delle organizzazioni criminali. Il riferimento, in particolare, è ad alcune misure contenute nella Direttiva, di seguito indicate:

- l'obbligo di maggiori informazioni (anche tramite indicazioni grafiche ed immagini) sulla pericolosità del fumo, senza alcun elemento promozionale. A ciò si aggiunge la possibilità per gli Stati di introdurre il *packaging generico*, al fine di standardizzare l'aspetto del prodotto confezionato, con la possibilità di stampare soltanto il marchio ed il nome del prodotto, oltre alle avvertenze sulla salute su un cartone in tinta unita;[173]
- un sistema di tracciabilità delle sigarette;
- il divieto di esporre le sigarette in vendita;
- il divieto relativo agli ingredienti, nella fattispecie, aromi e altri additivi, generalmente usati nella produzione di sigarette.

Secondo le imprese del settore e altri enti auditi non esisterebbero evidenze scientifiche a conferma dell'efficacia delle suddette misure nella riduzione del consumo di tabacco o del numero dei consumatori. Al contrario, tali misure diminuirebbero la capacità del consumatore di comprendere la differenza fra prodotti legali e prodotti provenienti dal mercato illecito, quindi, potrebbero costituire un ulteriore incentivo alla contraffazione, facilitando l'introduzione di prodotti illeciti nella catena di approvvigionamento da parte di venditori particolarmente disinvolti.

Con riferimento alle disposizioni specifiche contenute nella Direttiva prodotto in tema di obbligo del *packaging* generico, la Commissione ha rilevato quanto segue.

Secondo tutti i soggetti auditi nel corso dell'indagine, il *packaging* generico potrebbe, come sopra evidenziato, contrariamente agli scopi che si intenderebbero raggiungere, addirittura semplificare l'opera dei contraffattori. Infatti, un pacchetto con minori caratteristiche distintive agevolerebbe la contraffazione, nella misura in cui renderebbe più difficoltoso per gli operatori, anche di polizia, nonché per il consumatore, individuare gli elementi indicativi di un'eventuale contraffazione. D'altro canto, il consumatore che continuasse a preferire il "pacchetto" con marchi, loghi e colori, non avrebbe particolari difficoltà a reperirlo genuino, seppure di contrabbando.

L'area di "impatto" della Direttiva, infatti, non si estende oltre i confini dello spazio politico dell'Unione europea. In Paesi come, per esempio, Serbia, Croazia, Montenegro o Moldavia i pacchetti "vecchio stile" potrebbero continuare ad essere prodotti e la criminalità organizzata - che, come si è visto, sta già utilizzando i corridoi terrestri per importare prodotti di contrabbando in Italia - avrebbe un incentivo economico in più per proseguire in tale direzione, soddisfacendo, così, la domanda di quei consumatori italiani ancora alla ricerca di pacchetti privi delle nuove restrizioni, imposte dalla Direttiva, in fatto di *packaging* ed ingredienti.

Infine, alcuni dei soggetti auditi hanno paventato la possibilità che, di fronte ad un ulteriore crollo della domanda, causata dal pacchetto generico, i produttori potrebbero decidere di intervenire abbassando i prezzi per prodotti di uno o più marchi di proprietà. Ciò significherebbe sigarette economicamente più convenienti, quindi, in grado di attirare consumatori fino a quel momento esclusi dal mercato, quali, ad esempio, i più giovani.

Quanto al divieto di esporre il prodotto, previsto dalla più volte citata Direttiva, è stato segnalato alla Commissione dai soggetti auditi che tale divieto è stato sperimentato in Paesi al di fuori dell'Ue, quali Australia ed Islanda, nonché in Irlanda. In particolare, in tale ultimo Paese, il 97

---

[173] Fonte: Cfr. EUROPEAN COMMISSION, *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning the manufacture, presentation and sale of tobacco and related products, Brussels*, 19.12.2012, COM(2012), 788 final 2012/0366 (COD), Pag. 6.

per cento dei rivenditori di sigarette ha rispettato le norme sul *display ban* ma, nonostante ciò, il contrabbando risulta aumentato. Più in particolare, contrariamente alle attese del Governo irlandese circa l'effetto deterrente di tale misura sul consumo di fumo tra i giovani, non si sono registrati, almeno nel breve periodo, risultati positivi sul punto.

Per quanto riguarda l'Australia, la situazione non appare dissimile, stante il fatto che, già prima dell'introduzione del divieto di esposizione nei punti vendita, esisteva un *trend* di consumo di sigarette decrescente. Pertanto, gli interventi di regolamentazione in questo settore non sembrano avere significativamente inciso su tale *trend*.

Tutto ciò premesso, appare inoltre condivisibile la tesi secondo cui la mancata esposizione dei pacchetti di sigarette nei punti vendita favorirebbe l'utilizzo del canale legale per il traffico di prodotti contraffatti. Questa misura, infatti, potrebbe avere ripercussioni negative sui controlli svolti dalle forze dell'ordine nelle rivendite autorizzate di tabacchi, in quanto il pacchetto, divenuto ormai privo di ogni elemento distintivo, dovrebbe altresì essere riposto in scaffali non visibili dall'esterno.

Per quanto concerne il divieto di utilizzo degli ingredienti, questa misura provocherebbe l'effettivo divieto di produzione delle classiche sigarette *American Blend*, che in molti mercati europei sono la scelta preferita dai consumatori, incentivando i contraffattori a produrre prodotti "autentici" contenenti gli ingredienti vietati e finendo per incoraggiare il contrabbando da quei mercati dove tali ingredienti non sono vietati.

Con particolare riferimento agli ingredienti utilizzati nella produzione delle sigarette, giova inoltre segnalare che la Direttiva Prodotto attualmente in vigore non prevede una chiara tutela del segreto commerciale per quanto concerne quei particolari ingredienti che rendono uniche le varie miscele e, di conseguenza, i vari *brands*. Per rafforzare il contrasto alla contraffazione, invece, sarebbe opportuno inserire nell'ambito dei lavori di revisione della Direttiva sui prodotti del tabacco una maggiore e più efficace tutela del segreto commerciale. La divulgazione di questo tipo di informazioni può infatti facilitare la contraffazione dei prodotto, rendendo ancora più difficile per il consumatore e per le autorità competenti individuare i prodotti provenienti dal commercio illecito.

In alternativa alle proposte di revisione della Direttiva, alcuni dei soggetti ascoltati in audizione dalla Commissione durante lo svolgersi dell'indagine hanno evidenziato come misure di diversa natura potrebbero sortire maggiori effetti dissuasivi dal fumo. Si pensi, per esempio, al divieto di fumare nei luoghi pubblici (*smoking ban in public places*) che, introdotto in Irlanda nel 2004, secondo alcuni studi spiegherebbe la diminuzione riscontrata nel consumo di sigarette irlandese, per una quota pari ad un terzo del consumo totale.

Inoltre, si potrebbero attuare azioni meno restrittive ma più mirate ed efficaci anche al fine di tutelare i minori, quali, ad esempio: la condanna penale o sanzione amministrativa per l'adulto che acquisti tabacco per conto di un minore o per l'acquisto o il tentato acquisto di tali prodotti da parte di minori; il ritiro della licenza per l'esercente, con conseguente inibizione alla vendita dei prodotti del tabacco, in caso di vendita degli stessi a minori per un determinato numero di occasioni.

Linee guida nell'azione di contrasto

Il fenomeno del contrabbando di prodotti genuini e di prodotti contraffatti, così come è emerso dall'inchiesta condotta dalla Commissione, continua a costituire un notevole problema per tutto il comparto del tabacco.

Alla luce dei dati esaminati appare fondamentale e urgente adottare un approccio al problema ispirato al principio della cooperazione, da realizzarsi a tutti i livelli, nazionale, comunitario ed internazionale, sia in un'ottica di prevenzione, sia di repressione, con l'impegno di istituzioni, soggetti pubblici e *stakeholders* privati.

Per contrastare in modo efficace i due fenomeni, quindi, si rende necessaria un'attività di *intelligence* ad ampio spettro, che sia in grado di fornire indicazioni il più possibile precise a livello nazionale, europeo e globale sugli gli attori, gli intermediari, i mezzi e le rotte del contrabbando e della contraffazione di sigarette. Soprattutto, uno stretto coordinamento fra i soggetti a diverso titolo

coinvolti nell'azione di contrasto, al pari di un reciproco scambio informativo dei dati disponibili, permetterebbe alle autorità di agire in sinergia l'una con l'altra, avvalendosi delle ultime tecnologie.

A livello nazionale, la cooperazione in quest'ambito è senza dubbio aumentata ma può essere ulteriormente migliorata. In generale, come già evidenziato, la simmetria informativa fra i diversi agenti risulta fondamentale ad ogni livello.

Tale scambio informativo (principalmente, tra le varie forze di polizia, le direzioni investigative antimafia e le dogane) può essere migliorato e sistematizzato, con l'obiettivo di rendere le risultanze provenienti dai sequestri operati presso gli spazi doganali tali da permettere l'individuazione dei responsabili dei traffici illeciti.

Inoltre, la sistematizzazione dei dati a livello nazionale costituisce la precondizione per affrontare compiutamente le indagini a livello transnazionale, favorendo l'istituzione di organismi di collegamento a livello europeo ed internazionale.

Sul versante della prevenzione, appare fondamentale proseguire sulla strada di un rigido controllo dei rivenditori nell'ambito della filiera legale, grazie al sistema dei concessionari di Stato, al fine di scongiurare connivenze fra filiera legale ed illegale.

Un ulteriore strumento segnalato alla Commissione e ritenuto utile per contrastare efficacemente il fenomeno in questione consisterebbe nella stesura da parte dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, di concerto con l'industria, di un rapporto semestrale sulla situazione del mercato e, in base a tali rapporti semestrali, di concerto con i produttori nazionali ed esteri, nello studio, di volta in volta, delle azioni più efficaci per l'eliminazione del contrabbando di tabacchi lavorati introdotti nel territorio dello Stato.

Tali azioni potrebbero anche tradursi nella creazione di un osservatorio, sotto la supervisione delle istituzioni, al fine di condividere tutti i dati disponibili in modo da addivenire ad un quadro d'analisi condiviso del fenomeno, che possa costituire un punto di coordinamento per tutte le forze oggi direttamente o indirettamente coinvolte nella lotta al contrabbando. La sede di detto osservatorio potrebbe essere il tavolo tecnico anticontraffazione convocato e presieduto congiuntamente dal Ministero dello sviluppo economico e dall'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, che coinvolge direttamente i rappresentanti delle manifatture, la Guardia di finanza, l'Agenzia delle dogane, la Federazione italiana tabaccai e Logista Italia (società di distribuzione dei prodotti del tabacco).

Tale tavolo persegue l'obiettivo di monitorare l'andamento del mercato illegale e discutere le azioni da intraprendere per incidere ulteriormente nella lotta al commercio illecito ed alla contraffazione, ad esempio, attraverso l'avvio di una campagna per sensibilizzare i consumatori sui rischi e i pericoli derivanti da tali fenomeni, oppure mediante la creazione di un *database* con l'obiettivo di mettere a fattore comune i dati relativi al commercio illecito provenienti dai vari operatori del settore e dalle diverse autorità coinvolte.

Oltre a quanto già evidenziato in tema di cooperazione a livello nazionale tra i soggetti impegnati nella lotta e nel contrasto alla contraffazione dei prodotti del tabacco, si segnala che, in mancanza di un'azione uniforme a livello comunitario ed internazionale, gli sforzi compiuti singolarmente da ciascun Paese potrebbero non raggiungere i risultati auspicati. Ad esempio, gli Stati del Nord Europa, pur importando circa il 70 per cento del totale delle merci dai paesi cosiddetti a rischio contraffazione, sequestrano una quantità di tabacco contraffatto pari al 26 per cento del totale sequestrato in Europa. Paradossalmente, l'Italia, che da sola importa un quantitativo di prodotti provenienti dagli stessi paesi a rischio pari all'8 per cento, effettua una quantità di sequestri per una quota che si avvicina di molto a quella realizzata dagli Stati del Nord Europa. Nell'Unione europea, quindi, appare necessario raccordare al meglio l'azione delle autorità coinvolte nella prevenzione e repressione del contrabbando.

Ad oggi, un tale raccordo è sistematizzato ed organizzato ad opera dei produttori di sigarette. Nel caso di contrabbando di merce genuina, infatti, le multinazionali sono gli unici attori a potere controllare la produzione e a fornire informazioni riguardanti la filiera, anche a livello extraeuropeo. I produttori, quindi, possono fare molto con riferimento alla caratterizzazione e alla tracciabilità del

prodotto fin dall'origine: più il prodotto è tracciabile, secondo modalità condivise a livello internazionale, più si potrà contrastare il fenomeno nella sua dimensione transnazionale.

In tal senso, assume importanza il quadro degli accordi intervenuti tra l'OLAF (Ufficio europeo per la lotta antifrode) e i produttori di sigarette, i cui punti salienti consistono, innanzitutto, nell'identificazione e tracciabilità dei prodotti. Tali accordi, tra l'altro, prevedono un sistema basato su codici di tracciatura apposti sulle sigarette, contenenti informazioni relative alla produzione, spedizione e al mercato di destinazione delle sigarette. La tracciabilità, quindi, malgrado gli elevati costi, appare un elemento fondamentale da assicurare lungo tutto il percorso della filiera.

Occorrerebbe, inoltre, un'approfondita conoscenza di tutti i soggetti autorizzati alla distribuzione e vendita dei prodotti del tabacco, da realizzarsi attraverso un'operazione di *screening,* che operi un adeguato monitoraggio dei volumi prodotti, verificando che le vendite siano commisurate alle richieste specifiche di ogni singolo mercato.

Non da ultimo, la Commissione ritiene molto importante favorire metodi di tracciabilità per le materie prime, elemento che garantisce ulteriormente la qualità del prodotto finale.

Proseguendo nell'analisi del fenomeno, è altresì emersa nel corso dell'indagine l'opportunità di favorire politiche fiscali bilanciate a livello comunitario. L'armonizzazione delle aliquote di tassazione tra gli Stati, infatti, permetterebbe di eliminare gran parte del traffico illecito di tabacchi.

Una tariffa unica costituirebbe, da un lato, un forte disincentivo al contrabbando di sigarette contraffate in quei Paesi dove la tassazione del tabacco è molto alta, dall'altro, avrebbe l'ulteriore effetto di limitare il flusso di carichi illegali attraverso i cosiddetti paesi di transito.

Infine, appare condivisibile la tesi secondo cui frequenti aumenti di prezzo dei pacchetti di sigarette, laddove provocati da una fiscalità elevata, tendono ad incentivare il mercato illecito del tabacco.

Ancora, nell'ambito della lotta alle frodi a livello comunitario, la Commissione sottolinea l'importanza dell'OLAF, che potrebbe porsi come punto di riferimento per promuovere e coordinare le azioni di contrasto nei diversi paesi membri dell'Unione europea. Come segnalato in sede di audizione dal suo direttore, l'OLAF svolge già l'importante ruolo di rappresentare la Commissione europea di fronte ai grandi gruppi manifatturieri e alle agenzie di *law enforcement* dell'Unione europea.

La cooperazione a livello internazionale

Sul versante più propriamente internazionale, è stato accertato che le sigarette genuine di contrabbando, ovvero quelle contraffatte, provengono principalmente dai paesi extraeuropei. Le organizzazioni criminali mascherano la reale origine dei prodotti con sistemi di deposito temporaneo e mediante il frazionamento dei carichi. Tali soluzioni si rivelano utili per sviare le indagini e minimizzare le perdite in caso di sequestro.

Per questa ragione, i singoli *containers* compiono percorsi che potrebbero apparire antieconomici, modificando più volte il loro contenuto. In molti dei porti toccati, infatti, le autorità difficilmente effettuano i controlli in maniera approfondita, trattandosi di merce in transito (tale sistema richiama le metodologie utilizzate per il riciclaggio di denaro).

Alla luce del quadro delineato, in un Paese come l'Italia, gli sforzi compiuti da tutti i soggetti che quotidianamente combattono con impegno il fenomeno del contrabbando e della contraffazione delle sigarette, appaiono vanificati se poi tali merci illegali penetrano nell'Unione europea attraverso i confini di paesi limitrofi. Di qui la necessità di rafforzare la cooperazione anche a livello internazionale.

In quest'ottica, sembrano andare nella giusta direzione alcune iniziative intraprese, per esempio, dalla Guardia di finanza, la quale ha puntato molto sulla cooperazione bilaterale ed internazionale. Infatti, oltre ad avere rapporti di intesa con la *Guardia Civil* spagnola, con il Ministero dell'Amministrazione e dell'Interno rumeno, essa ha concluso accordi con il *Central board of excise - customs* indiano, con l'*Alcohol and tobacco tax and trade bureau* degli Stati Uniti

e con l'Amministrazione federale delle entrate in Argentina. Si segnala anche il piano di misure congiunte con il Servizio doganale della Federazione Russa e il Piano d'azione per la cooperazione contro la violazione delle leggi doganali con il *Customs and excise department* di Hong Kong. A accordi tutto ciò fa da sfondo la rete dei nostri esperti distaccati presso le ambasciate.

Un sistema di contatti bilaterali del genere, nell'ipotesi di un corretto funzionamento della cooperazione fra le varie autorità nazionali ed europee (ivi compresi i soggetti privati), potrebbe permettere di completare il monitoraggio dei traffici a livello globale.

Infine, di particolare rilevanza appare il protocollo, in corso di stesura, finalizzato all'eliminazione del traffico illegale dei prodotti da tabacco, che sarà annesso alla *Framework Convention on Tobacco Control* della Organizzazione mondiale della sanità, organismo delle Nazioni Unite con sede a Ginevra. Tale accordo prevederebbe, tra l'altro, un sistema di licenze esclusive per la produzione e l'utilizzo di apparati industriali dedicati specificamente alla produzione di sigarette.

Il commercio illegale attraverso Internet

Alla stregua di quanto già riscontrato durante le indagini svolte dalla Commissione in comparti diversi da quello esaminato nel presente documento, è stato da più parti posto l'accento sul crescente utilizzo di Internet per il traffico di sigarette illegali.

Al riguardo, è stata segnalata alla Commissione la possibilità di mutuare la positiva esperienza riscontrata nel nostro Paese in materia di giochi *on line*. Si tratterebbe, in sostanza, di prevedere la possibilità di rimuovere dai siti in questione la possibilità di acquistare tabacco illegale.

Il dato normativo fondamentale da cui muovere per realizzare tale proposta è rappresentato dalla legge 27 dicembre 2006 n. 296, (Finanziaria 2007), articolo 1, comma 50 (Attribuzione all'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato della potestà di stabilire le modalità per procedere rimuovere i giochi illegali o irregolari), secondo cui, appunto, "....al fine di contrastare la diffusione del gioco irregolare ed illegale, l'evasione e l'elusione fiscale nel settore del gioco, nonché di assicurare l'ordine pubblico e la tutela del giocatore, con uno o più provvedimenti del Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato sono stabilite le modalità per procedere alla rimozione dell'offerta, attraverso le reti telematiche o di telecomunicazione, di giochi, scommesse o concorsi pronostici con vincite in denaro in difetto di concessione, autorizzazione, licenza od altro titolo autorizzatorio o abilitativo o, comunque, in violazione delle norme di legge o di regolamento o delle prescrizioni definite dalla stessa Amministrazione". Anche secondo la Commissione l'eventuale ipotesi di rimozione dell'offerta di acquisto di tabacco illegale dal *web* potrebbe consentire un completamento dei dispositivi di contrasto utili ad arginare la crescente minaccia proveniente dal commercio illecito via Internet.

PARTE QUARTA - LA CONTRAFFAZIONE NEI SETTORI DEL TESSILE E DELLA MODA

Premessa

Secondo modalità di lavoro, acquisizione ed elaborazione dei dati analoghe a quelle già seguite per gli approfondimenti che hanno riguardato, rispettivamente, la contraffazione nel settore agroalimentare e del tabacco, anche per i settori del tessile e della moda la Commissione ha approvato, in data 12 dicembre 2012, una relazione di sintesi, frutto di un ampio lavoro di analisi, selezione e studio dei dati emersi nel corso dell'approfondimento condotto, al fine di offrire un quadro, per quanto non esaustivo, delle dinamiche che regolano il mercato in tali comparti.

Più specificatamente, la Commissione ha rilevato che il fenomeno della contraffazione, al pari della violazione dei diritti di proprietà intellettuale, investendo settori produttivi importanti, esercita un impatto diretto sul sistema economico nazionale. Nel caso specifico riguardante i settori del tessile e della moda, la contraffazione è risultata essere un fenomeno particolarmente complesso da analizzare, riguardante l'intero ciclo del processo produttivo allo scopo di conseguire, in maniera illecita, rilevanti abbattimenti nei costi di produzione.

È emerso, infatti, un modo di fare impresa che, in danno alle forze sane dell'economia, si avvale di ogni forma di abuso ed illiceità, a partire dall'importazione delle materie prime o semi lavorate, facendo ricorso a procedure di immissione in libera pratica di beni provenienti dall'estero da parte di aziende esistenti solo sulla carta, che nel giro di pochi mesi scompaiono, mortificando ogni possibilità di accertamento fiscale o penale, fino all'impiego di mano d'opera, anche minorile, in condizioni di assoluto sfruttamento.

Tale forma illegale di commercio parallelo si è sviluppata accanto al sistema di produzione legale, lungo una filiera che gode di caratteristiche proprie, in piena autonomia. Inoltre, la Commissione ha acclarato che se la contraffazione, per ragioni diverse, è riuscita ad insinuarsi maggiormente in alcune aree geografiche del territorio nazionale piuttosto che in altre, gli effetti di tale mercato illecito colpiscono il sistema produttivo del Paese nel suo complesso.

È stata inoltre acclarata l'esistenza di un sistema di collegamenti interregionali tra centrali di produzione e luoghi di distribuzione e commercializzazione nell'ambito di un quadro complesso che è reso ancora più grave laddove sono risultati coinvolti settori economici di punta caratteristici del nostro *made in* (i settori del tessile e dell'alta moda assorbono quasi il 70 per cento del mercato del falso, per un valore di merci sequestrate che, sommando calzature, abbigliamento ed accessori, viene stimato dal Ministero dello sviluppo economico in più di 1 miliardo e 750 milioni di euro).

Nell'ambito dell'approfondimento condotto, la Commissione ha dapprima proceduto, mediante un ciclo di audizioni mirate, a studiare ed esaminare la struttura di alcuni comparti particolarmente esposti al fenomeno della contraffazione, esaminandone dinamiche e criticità. Inoltre, la Commissione ha effettuato due missioni in territorio nazionale (Toscana e Campania), al fine di approfondire le politiche di monitoraggio e contrasto del fenomeno così come messe in campo dalle autorità competenti *in loco*.

CAPITOLO I - I settori del tessile e della moda in Italia

1) Introduzione

Secondo le previsioni contenute nello studio Monitor Altagamma, nel 2012 il mercato del lusso in generale raggiungerà i 200 miliardi di euro in valore.[174] La domanda di *made in Italy* e di "nuovo lusso", generata da un *know how* manifatturiero di cui il nostro Paese detiene ancora la *leadership* incontrastata, continua, quindi, la sua ascesa, sospinta soprattutto dal forte potere d'acquisto dei nuovi mercati; questi ultimi - Cina in testa, ma anche Est Europa, Emirati Arabi, Arabia Saudita, Kazakistan e Ucraina - rappresentano, sempre di più, bacini d'utenza imprescindibili per la fascia di mercato medio alta.

Tale scenario fa risaltare il forte contrasto con i cosiddetti mercati maturi, nei quali, invece, la spesa delle famiglie, alle prese con fenomeni quali recessione e disoccupazione, cui si somma la crescente incertezza per ciò che accadrà in futuro, rendono il mercato della domanda asfittico, o comunque prevalentemente rivolto a prodotti più economici.

E' in atto, di fatto, uno spostamento di ricchezza, iniziato già nel 2000, che oggi si rivela in progressiva accelerazione, al punto da mutare con grande rapidità gli scenari di riferimento dell'economia mondiale. Di fronte a tali nuove condizioni, molte aziende del settore hanno saputo adeguarsi, alcune traendo indubbi vantaggi, altre riuscendo a non subire ripercussioni negative per la loro attività, altre ancora salvaguardando la loro stessa sopravvivenza.

Vi sono state anche aziende, però, che non sono riuscite ad effettuare tale adeguamento alla nuova situazione in essere, ciò essendo dovuto soprattutto alle oggettive difficoltà dimensionali delle medesime, che hanno ostacolano l'accesso verso le nuove opportunità di *business*. Entrare presso nuovi mercati, infatti, alcuni dei quali lontani geograficamente, può rappresentare un problema insormontabile per le piccole e piccolissime aziende italiane, le quali, tuttavia, costituiscono l'asse portante del settore in questione. Pertanto, se l'*upgrading* dell'offerta, attraverso un costante innalzamento del livello qualitativo della produzione, per alcune aziende posizionate già nella fascia media del mercato può rivelarsi una strada da percorrere, la maggior parte di esse, che non hanno la forza finanziaria di fare tale salto di qualità, si trova ad operare, senza alcun impatto competitivo, nella fascia medio bassa del mercato, dominata dal prodotto d'importazione, o in quella media, tipicamente caratterizzata da fattispecie di prodotto anonime e, quindi, penalizzanti del proprio *brand*.

Il risultato finale di tale situazione produce la fotografia di un settore che, nei numeri, cioè secondo i valori riportati dall'*export* e dalla produzione, apparirebbe in salute, ma che, in realtà, sconta una fase di notevoli difficoltà che colpiscono il tessuto produttivo numericamente più consistente, quello cioè rappresentato dalle piccole e piccolissime imprese. Pertanto, dietro una realtà "virtuale", rappresentata dai numeri relativi ai flussi di commercio con l'estero, risalta una diffusa realtà imprenditoriale che soffre le difficoltà dell'attuale fase recessiva, la quale appare ancora lontana dal concludersi.

2) Dimensioni economiche ed occupazionali

Secondo le informazioni contenute nel Rapporto 2011/2012, curato da Sistema Moda Italia (Federazione tessile e moda aderente a Confindustria), sull'industria del tessile-moda in Italia, presentato a Milano il 26 giugno 2012, il 2011 si è rivelato un anno sostanzialmente favorevole per

[174] Fonte: Osservatorio Altagamma, *comunicato*, aggiornamento maggio 2012 (Fondazione Altagamma), documento acquisito agli atti della Commissione – *doc. 167/7*.

l'industria italiana in tale comparto.[175] Secondo tale Rapporto, infatti, al recupero del 2010, ha fatto seguito una crescita media annua del 6,3 per cento. Il fatturato settoriale, pertanto, oltrepassa nuovamente la soglia dei 50 miliardi di euro, portandosi a quota 52.768 milioni di euro. I due macro comparti di cui si compone la filiera si sono mossi, entrambi, in senso positivo, pur mostrando tra loro un certo disallineamento se confrontati con i valori rispettivamente raggiunti nel 2010. Al forte rimbalzo sperimentato proprio nel 2010 dal tessile, fa eco, nel 2011, una (fisiologica) decelerazione del tasso di crescita (8 per cento); a fronte di una simile *performance*, il fatturato complessivamente generato dal "monte" torna a 21,4 miliardi di euro (così come nel 2008). Nel caso del "valle" (comprensivo di abbigliamento in tessuto, maglieria esterna ed intima, tessuto a maglia, calzetteria e bottoni), dove la ripartenza è stata più tardiva e lenta, viste le minori perdite del 2009, si è evidenziato, invece, un deciso irrobustimento del ritmo di crescita: dal 1,9 per cento del 2010 si passa infatti ad un 5,4 per cento nel 2011, ciò portando il fatturato di comparto a 31,4 miliardi di euro.

Con specifico riferimento al valore della produzione (variabile che stima il valore della produzione italiana al netto della commercializzazione di prodotti importati), secondo il citato Rapporto, quest'ultima si è mantenuta in crescita nel corso del 2011, evidenziando un aumento del 4 per cento, in decelerazione, dunque, rispetto al dato del 2010. In particolare, per l'industria del "monte", il valore della produzione vede dimezzare il tasso di crescita rispetto al 2010, segnando un 7,2 per cento, mentre per il "valle" si inverte il *trend* negativo del 2008-2010, con una variazione in aumento del 1,3 per cento.

Tuttavia, per quanto riguarda il bilancio settoriale del 2011, il medesimo Rapporto non risulta privo anche di qualche indicazione negativa. Lo scorso anno, infatti, è proseguita l'erosione in termini di aziende ed addetti del settore in tutto il territorio nazionale. In particolare, sulla base delle elaborazioni effettuate da SMI, le aziende evidenziano una contrazione media annua del 2,3 per cento, corrispondente a oltre 1.200 unità cessate.

Sul fronte del mercato del lavoro, gli occupati scendono a poco meno di 447 mila, facendo registrare una flessione del 2,6 cui corrisponde una perdita occupazionale di circa 11.700 lavoratori. Durante tutto l'anno i segnali provenienti sul fronte degli ammortizzatori sociali hanno dato ragione del persistere di criticità a livello produttivo. Nel 2011 le ore di cassa integrazione (ordinaria, straordinaria e in deroga) complessivamente autorizzate sono state pari a circa 99,2 milioni: se le autorizzazioni calano del 20,6 per cento rispetto al 2010, va tuttavia notato come il monte ore 2011 superi (seppure di poco) quello del 2009 e si posizioni su livelli comunque ampiamente superiori al periodo 2005-2008.

Un'ulteriore criticità che viene individuata nel Rapporto si ha sul fronte del mercato interno. Infatti, se il consumo apparente risulta complessivamente positivo (più 3 per cento), sostenuto dalla domanda intra-filiera (per il tessile si calcola un incremento della suddetta variabile pari al 8,8 per cento), il *sell-out* di tessile-moda sul mercato nazionale, secondo le rilevazioni fornite da Sistema Moda Italia, presenta nell'arco dei dodici mesi una contrazione del 3,4 per cento sia in termini di spesa corrente, sia di spesa costante, con prezzi, quindi, stabili.

3) *Performance* commerciale dell'Italia: analisi settoriale

Un significativo contributo alle *performance* settoriali, ancora secondo i dati desunti dal citato Rapporto a cura di Sistema Moda Italia sull'industria del tessile-moda nel nostro Paese, è stato, invece, assicurato dalla domanda estera. Nel 2011, le vendite estere di tessile-moda hanno sfiorato i 27 miliardi, evidenziando una crescita complessiva del 9,4 per cento su base annua. Il tessile, pur dimezzando il ritmo di crescita rispetto al rimbalzo post-recessivo del 2010, ha registrato

[175] Fonte: SMI- Sistema Moda Italia, *L'industria Tessile-Moda in Italia, Rapporto 2011/2012*, documento acquisito agli atti della Commissione – *doc.167/9*.

un aumento del 8,1 per cento, mentre il comparto abbigliamento-moda, tornato in area positiva solo a partire dalla seconda metà del 2010, ha registrato un incremento pari al 10,1 per cento. Anche l'*import* dall'estero di prodotti del tessile-moda si è confermato in crescita, registrando nei dodici mesi un complessivo 9,6 per cento, corrispondente a 20,3 miliardi di euro. In tal caso, il tessile, complici i rialzi delle materie prime più direttamente avvertiti nei valori medi di semilavorati come filati e tessuti, è cresciuto del 12,9 per cento (a fronte, tuttavia, di quantità in calo del 3,5 per cento); il "valle" della filiera chiude, invece, il 2011 con un *import* in crescita del 7,9 per cento a valore, mentre i volumi risultano in flessione del 6,3 per cento.

L'effetto combinato dei flussi commerciali in uscita e in ingresso dal nostro Paese ha determinato, nel 2011, un complessivo miglioramento del *surplus* con l'estero; il saldo, infatti, risulta pari a 6,6 miliardi di euro, con un guadagno di oltre 500 milioni rispetto al 2010. Se paragonato con i livelli pre-2009, tuttavia, il *gap* resta ampio. Sotto il profilo geografico, l'*export* ha sperimentato ritmi di crescita molto differenti a seconda dei mercati, Ue o extra-Ue, questi ultimi si sono rivelati assai più dinamici. Infatti, mentre la Ue (che assorbe il 56,4 per cento dell'*export* settoriale) ha registrato un aumento del 5,9 per cento, le aree extra-Ue mostrano una crescita molto più sostenuta, pari al 14,2 per cento.

Relativamente agli approvvigionamenti dall'estero, il maggior dinamismo della Ue (11,4 per cento) va messo in relazione alle dinamiche sperimentate da nazioni come i Paesi Bassi o il Belgio, porte d'ingresso privilegiate per le merci d'oltremare. Con riferimento al flusso extra-Ue, quest'ultimo segna comunque un incremento del 8,4 per cento, tuttavia, se si guarda al contributo economico per area geografica, ottenuto pesando la variazione della singola area sulla variazione totale, il mercato della Ue a 27 presenta il dato più positivo. Sul fronte dell'*import*, invece, si fanno strada altri fornitori asiatici, oltre alla Cina.

Nonostante i processi di ristrutturazione più o meno recenti nel settore, se si confronta l'industria del tessile-moda con il dato relativo al complesso del manifatturiero italiano, anche per il 2011 si trova conferma del ruolo chiave che tale settore rappresenta per l'economia del Paese. Nel 2011, infatti, il tessile-moda "allargato" (ovvero, secondo la nuova classificazione ISTAT, unitamente alla pelle e alle calzature), ha concorso al 10,1 per cento del valore aggiunto prodotto dall'industria manifatturiera nazionale e al 13,8 per cento dell'occupazione dell'industria italiana. Inoltre, l'incidenza delle vendite estere di tessile-moda sulle esportazioni manifatturiere totali risulta pari al 7,5 per cento.

Con riferimento al saldo commerciale, l'industria del tessile-moda si mantiene nel novero dei settori manifatturieri con *surplus* commerciale nei confronti dei mercati esteri: al di là del dato della meccanica strumentale (cha genera un attivo di 44 miliardi), il tessile-moda presenta un saldo superiore ai 6 miliardi, così come altri settori strategici del *made in Italy* quali pelletteria-calzature (che proprio nel 2011 hanno superato il tessile-moda per ammontare del saldo) e mobili-arredo. Il tessile-moda, pertanto, concorre all'11,7 per cento del saldo commerciale manifatturiero dell'Italia.

Su scala internazionale, analizzando gli ultimi dati ad oggi disponibili, relativi all'anno 2010, per il confronto tra nazioni, l'Italia, a valore corrente, risulta il secondo esportatore mondiale dopo la Cina, con Hong Kong, presentando una quota pari al 5 per cento dell'*export* mondiale di tessile-moda (media di una quota del 4,6 per cento nel tessile e del 5,4 per cento nell'abbigliamento-moda). Nell'anno del recupero post-recessione mondiale, l'Italia si è quindi confermata come primo esportatore mondiale di filati e tessuti lanieri, con una quota del 28,6 per cento sull'*export* mondiale settoriale. Anche in altri comparti, dove la concorrenza internazionale è stata più aggressiva e diretta, l'Italia resta un "*main player*", ovvero il secondo esportatore di tessuti in seta (con una quota del 14,1 per cento), di abbigliamento in tessuto (6,7 per cento) e di calzetteria (10,7 per cento). Nel caso dell'industria del cotone, dopo un primo arretramento subito nel 2005, l'Italia è scesa, invece, alla quinta posizione nel 2009, posizione confermata anche nel 2010. Tale perdita in "classifica" si rileva, inoltre, nel caso della maglieria, dove l'Italia scende dal terzo al quinto posto degli esportatori mondiali di settore. Infine, nel caso del tessile-casa, l'Italia risulta al tredicesimo posto.

Un'altra analisi che conferma il ruolo strategico dell'Italia nel panorama internazionale riguarda il suo posizionamento "privilegiato" quale fornitore di tessile-moda di *partners* importanti rappresentati dalle maggiori economie mondiali e dai cosiddetti "*new comers*". Analizzando, infatti, la struttura delle importazioni di tessile-moda che caratterizza le cosiddette nazioni, emerge la centralità delle relazioni commerciali con le imprese italiane. Nel caso dei principali *partners* europei, l'Italia, pur evidenziando un generalizzato calo della quota detenuta, risulta il secondo fornitore di Francia e Spagna (con un'incidenza rispettivamente dell'10,6 per cento sull'*import* francese di tessile-moda e del 9,3 per cento nel caso della Spagna), il quarto della Germania (coprendo il 5,9 per cento) e il quinto del Regno Unito (con un'incidenza del 5,3 per cento). Guardando ai mercati asiatici, l'Italia è il terzo fornitore di tessile-moda del Giappone (pur con una quota limitata al 2,5 per cento del totale) e il secondo di Hong Kong (per una quota corrispondente al 4,4 per cento), mentre nel caso della Cina risulta essere l'ottavo *partner*, con una quota del 3,4 per cento (si pensi, però, che altre nazioni europee quali Germania o Francia detengono, rispettivamente, l'1,8 per cento e l'1,2 per cento. Infine, con riferimento alla Russia, il terzo posto corrisponde al 6 per cento del totale tessile-moda importato, mentre nel caso degli Emirati Arabi Uniti l'Italia vanta un quinto posto, risultando, comunque, il primo fornitore non asiatico.[176]

[176] Fonte: SMI- Sistema Moda Italia, *L'industria Tessile-Moda in Italia, Rapporto 2011/2012*, documento acquisito agli atti della Commissione – *doc.167/9.*

CAPITOLO II – La contraffazione nei settori del tessile e della moda

1) Considerazioni preliminari

Come evidenziato dal rappresentante di Cna-Federmoda nel corso dell'audizione svolta il 22 febbraio 2012, quando si parla di mercato del falso si è portati, il più delle volte, a focalizzare maggiormente l'attenzione sulla prima fase della filiera economica (quella produttiva, industriale ed artigianale), dimenticando che, nella maggior parte dei casi, essa è l'effetto e non la causa del problema, in quanto mossa e alimentata da una domanda "anomala" (spesso frutto della scelta da parte di consumatori poco attenti o addirittura consapevoli, per le strade piuttosto che su Internet), la quale va a sollecitare un articolato sistema di offerta illecita che sfugge alle regole e ai controlli esistenti nei canali commerciali tradizionali. Tale sistema si manifesta alla stregua di una produzione parallela, spesso di fuori dei nostri confini, gestita dal crimine organizzato che determina effetti devastanti sulla rete commerciale legale: calo delle vendite, crisi del sistema distributivo, diminuzione della domanda.

Le conseguenze di tale situazione sulla filiera commerciale attengono principalmente allo sviamento del potenziale acquirente verso un analogo prodotto che, apparentemente, presenta le medesime caratteristiche funzionali di quello originale, con l'effetto di una vera e propria concorrenza sleale. Anche a seguito di ciò, il consumatore sarà portato ad associare il basso prezzo praticato in negozio ad un prodotto di scarsa qualità o addirittura falso.

Le risultanze delle attività di contrasto alla contraffazione condotte da Guardia di finanza, Agenzia delle dogane e dalle altre forze di polizia rivelano che il settore del tessile - e più in generale della moda - risulta fortemente aggredito dal fenomeno contraffattivo il quale, sotto l'aspetto economico, provoca una concorrenza sleale, generando una vera e propria distorsione nel livello dei consumi sul mercato legale.

Nel settore del tessile moda, chi sa investire nell'innovazione del prodotto, esercitando le proprie capacità creative, può acquisire un'importante posizione nel mercato di riferimento, tale posizione essendo strettamente collegata allo stile e alla immagine proposti, da cui conseguono elevati valori aggiunti. L'esistenza di cospicui margini di guadagno, però, attrae i contraffattori, i quali possono arrivare ad appropriarsi del patrimonio immateriale, dell'immagine e, infine, della posizione di preminenza conquistati sul mercato dal legittimo avente diritto, a fronte di investimenti produttivi minimali, cui invece corrispondono margini di profitto molto alti. In effetti, quando un marchio diventa notorio finisce con l'essere considerato come un'entità separata rispetto al prodotto, soddisfando i desideri del consumatore ad un livello diverso: la possibilità di possedere o indossare un determinato marchio diventa un fattore più importante rispetto al prodotto in sé. In tale contesto diventa estremamente probabile che si sviluppi un vero e proprio mercato del falso. Sempre più spesso, ormai, tale dinamica si rinviene nell'ambito del mercato di prodotti tessili o della moda in genere.

In generale, tra i principali fattori di sviluppo del fenomeno contraffattivo, è stato segnalato alla Commissione, pressoché dalla totalità dei soggetti ascoltati in audizione, che la delocalizzazione dei processi produttivi (a volte operata per mano degli stessi contraffattori), rende l'attività illecita competitiva ed estremamente lucrosa grazie ad una serie di elementi presenti in determinate aree del mondo, *in primis* in Cina (bassissimo costo del lavoro, fattori ambientali, maggiore dimensione delle aziende, ridotto costo dell'energia, valuta favorevole e via dicendo).

Le aziende che intendono investire in questi settori, quindi, che hanno acquisito o intendono acquisire una propria identità di prodotto e di stile, devono prestare molta attenzione al problema della contraffazione, poiché l'azione preventiva e repressiva svolta dalle autorità pubbliche non può

di per sé essere sufficiente, soprattutto se non trova a monte un'adeguata struttura di protezione dei diritti.

In particolare, le piccole e medie imprese, dovrebbero maturare una maggiore consapevolezza circa l'importanza che la tutela della proprietà intellettuale riveste per lo sviluppo dei propri affari, considerando la propria creatività e le proprie idee - che potranno poi tradursi in marchi, brevetti, disegni, modelli e via dicendo - come parte integrante del patrimonio aziendale, al pari delle strutture produttive e logistiche. [177]

Alla luce del quadro delineato, risulta essenziale riconoscere il valore del cosiddetto patrimonio immateriale che ogni azienda produce e che ad essa appartiene, investendo per la sua tutela al fine di tradurre le idee in *business*. Di qui l'importanza fondamentale, a più riprese segnalata alla Commissione dal direttore generale della lotta alla contraffazione presso l'Ufficio italiano brevetti e marchi del Ministero dello sviluppo economico, nel corso della già citata audizione, di registrare tutti quei marchi necessari a proteggere la propria gamma produttiva e merceologica, così come di tutelare le invenzioni e i propri progetti mediante il conseguimento di brevetti, attivando le necessarie istanza di tutela ogni qual volta ciò sia richiesto. Ciò permetterebbe, da un lato, di non garantire vantaggi competitivi ai concorrenti sleali, soprattutto sui mercati esteri, dall'altro di mettere l'apparato pubblico in condizione di tutelare meglio i diritti di proprietà intellettuale di ciascuno, svolgendo in maniera più efficace il proprio ruolo.

In effetti, così come evidenziato dall'avvocato Gulino in sede di audizione, se pure gravate da costi non trascurabili, le procedure di spesa per la registrazione e la concessione di titoli di proprietà industriale legittimi dovrebbero essere considerate alla stregua degli altri investimenti ed inquadrate strategicamente in un'ottica di ammortamento pluriennale. Tanto meno, come ancora sottolineato dal direttore *pro tempore* della direzione generale lotta alla contraffazione presso l'Ufficio Italiano Brevetti e Marchi nella citata audizione, la questione dei costi può essere invocata a giustificazione di un inadeguato ricorso a tali strumenti di tutela, poiché il sistema italiano di tutela della proprietà industriale, che dal punto di vista normativo è allineato a quello degli altri paesi europei, offre altresì importanti incentivi agli utenti (ad esempio, chi vuole ottenere un brevetto, può contare sul fatto che la ricerca di anteriorità, necessaria per accertare la "fondatezza" di una ogni domanda, è interamente a carico del bilancio dello Stato, ciò costituendo per le nostre imprese un importante vantaggio competitivo).

Infine, è stato segnalato che l'Ufficio italiano brevetti e marchi consente a chiunque intenda attivare la procedura di tutela della proprietà industriale mediante rilascio di brevetto di essere "accompagnato" lungo l'*iter* burocratico di tale richiesta, riducendo i costi accessori previsti per la compilazione e presentazione della relativa domanda.

2) Impatto della contraffazione sul sistema produttivo ed economico nazionale

L'impatto della contraffazione in Italia, sia a livello macroeconomico (Sistema-Paese), sia microeconomico (consumatori, imprese, settori produttivi), è stato recentemente stimato nell'ambito di un'analisi condotta dalla Direzione generale per la lotta alla contraffazione (UIBM) presso il Ministero dello sviluppo economico in collaborazione con l'istituto di ricerca CENSIS, dalla quale emergerebbe, per l'anno 2010, un fatturato derivante dal mercato interno della contraffazione di circa 6 miliardi e 900 milioni di euro.[178] Secondo tale rapporto i settori più colpiti risulterebbero essere quelli dell'abbigliamento e degli accessori (quasi 2,5 miliardi di euro), il comparto *cd*, *dvd* e

[177] Fonte: Audizione dell'avvocato Loredana Gulino, direttore generale della Direzione per la lotta alla contraffazione - Ufficio Italiano Brevetti e Marchi del Ministero dello Sviluppo Economico, resoconto della seduta di mercoledì 4 luglio 2012.

[178] Fonte: UIBM--Ministero dello sviluppo economico, Direzione generale lotta alla contraffazione, *Dimensioni, caratteristiche e approfondimenti sulla contraffazione*, documento acquisito agli atti della Commissione – *doc.* 159/3.

software (più di 1,8 miliardi di euro, uno dei pochi con fatturato in crescita rispetto al 2008) e quello dei prodotti alimentari (quasi 1,1 miliardi di euro).

La stima di tale impatto sull'economia italiana evidenzia come, se fossero stati venduti gli stessi prodotti sul mercato legale, vi sarebbe stato un controvalore di produzione aggiuntiva pari a 13,7 miliardi di euro, con conseguenti 5,5 miliardi di euro circa di valore aggiunto, cioè una quota corrispondente allo 0,35 per cento del Pil.

Inoltre, sempre stando alle stime, la produzione avrebbe generato acquisti di materie prime, semilavorati e/o servizi dall'estero per un valore delle importazioni pari a 4,2 miliardi di euro, mentre la produzione complessiva degli stessi beni attraverso i canali ufficiali avrebbe assorbito circa 110.000 unità di lavoro a tempo pieno, per una quota pari a circa lo 0,41 per cento dell'occupazione complessiva nazionale. Da ultimo, il gettito fiscale sottratto alle casse dello Stato si stima essere di 4 miliardi, 620 milioni di euro.

Tuttavia, secondo le risultanze dello studio sopra citato, anche il mercato del falso avrebbe subito, al pari di quello legale, le conseguenze della recessione economica in atto rispetto al 2008, quando il fatturato era di 7 miliardi, 100 milioni di euro. Conseguentemente, contrariamente all'idea secondo cui, in periodi di crisi, il consumatore tenderebbe a direzionare le proprie scelte di acquisto verso beni dal costo minore e solo apparentemente dello stesso livello, come nel caso di quelli contraffatti, il mercato del falso sconterebbe le stesse difficoltà incontrate da altri settori e dovute all'andamento ciclico. In altri termini, dalle testimonianze ascoltate nel corso dell'indagine e dalla documentazione raccolta, emergerebbe che, in tempi di crisi, il consumatore tende a razionalizzare le proprie spese al fine di poter disporre di pochi beni, che garantiscano una certa affidabilità, invece di azzardare acquisti a minor prezzo per beni dall'incerto livello qualitativo.

Per contro, il mercato della contraffazione risulterebbe essere estremamente flessibile e capace di mutare le proprie strategie in maniera più rapida rispetto a qualsiasi altra attività economica, al fine di espandere, comunque, la propria presa sul mercato (da questo punto di vista sembrano ampiamente confermate le evidenze circa l'espansione del commercio illecito di prodotti via Internet).

Dalle risultanze dell'inchiesta condotta, emergerebbe come, dal lato della domanda, il mercato della contraffazione sia alimentato da un numero consistente di consumatori acquirenti i quali appaiono particolarmente "indifferenti" al fatto di compiere un atto illecito, anzi, nella convinzione di fare un "affare", nella maggior parte dei casi i clienti risultano essere particolarmente soddisfatti di essere riusciti ad entrare in possesso dell'oggetto desiderato senza avere pagato prezzi troppo alti. Differente, invece, appare il caso dei falsi di qualità inferiore: in questo caso, l'acquirente non sarebbe interessato alla possibilità di spacciare il prodotto acquistato per originale, ma sembrerebbe farsi guidare principalmente dalla possibilità di risparmiare, nonché dalle modalità particolarmente disinvolte di procedere all'acquisto, da fare soprattutto durante le vacanze, magari in compagnia di amici. In ogni caso, la soddisfazione finale sembra essere l'elemento comune che unisce le diverse tipologie di acquirente, senza eccezione: per essere riusciti a scovare ciò che si cercava, per aver spuntato un prezzo particolarmente basso, per il fatto di avere "fatto un affare", il cliente non sembra provare alcun senso di vergogna, né pensa di avere commesso un atto riprovevole, se non addirittura un reato. In altre parole, l'acquirente non sembra percepire il danno che si crea sia all'economia del Paese, sia alle aziende produttrici. Mancherebbe quindi, da parte del consumatore, una visione d'insieme del fenomeno ed una piena conoscenza delle reali conseguenze derivanti dalla propria condotta. Sulla base di questa riflessione, alla luce delle risultanze emerse nel corso dell'inchiesta, la Commissione ritiene che accanto alle azioni repressive e sanzionatorie, sia opportuno promuovere un'adeguata campagna di informazione, rivolta soprattutto ai giovani, che metta in luce sia i danni causati all'economia da acquisti troppo disinvolti, sia i vantaggi che da tali comportamenti trae la criminalità organizzata lungo tutta la filiera.

3) L'attività di contrasto: il ruolo delle dogane all'interno dell'Unione europea

Come sottolineato nell'ambito della strategia politica «Europa 2020» a sostegno dell'occupazione, della produttività e della coesione sociale in Europa, la protezione dei diritti di proprietà industriale è un elemento fondamentale per l'economia dell'Unione europea, nonché un fattore chiave per la sua ulteriore crescita in settori quali la ricerca, l'innovazione e l'occupazione. L'effettivo rispetto dei diritti di proprietà industriale è inoltre essenziale per la salute e la sicurezza dei cittadini dell'Unione in quanto taluni beni contraffatti (in particolar modo tessuti e abbigliamento, occhiali, farmaci, prodotti alimentari, articoli per l'igiene e per i bambini), laddove prodotti in contesti non regolamentati, possono rappresentare un grave rischio per i cittadini e i dati relativi ai sequestri operati dalle autorità doganali a livello europeo sembrano confermare l'esistenza di tale pericolo.[179] In realtà, un'analoga tendenza si registra anche a livello mondiale, posto che il fenomeno non sembra conoscere crisi, continuando a crescere parallelamente all'avanzare della globalizzazione.[180]

Nel 2011, infatti, le autorità doganali dell'Unione hanno sequestrato alle frontiere esterne dell'Ue quasi 115 milioni di prodotti sospettati di violare i diritti di proprietà industriale, con un aumento del 15 per cento rispetto ai 103 milioni sequestrati nel 2010. Il valore della merce intercettata nel 2011 è stato pari a quasi 1,3 miliardi di euro, contro gli 1,1 miliardi di euro del 2010.

Per quanto riguarda l'Italia, tra il 2010 e il 2011 il numero di procedimenti è rimasto pressoché invariato (circa 1.535), mentre è notevolmente aumentato il numero di articoli sequestrati: si è passati da quasi 16 milioni di articoli nel 2011 a quasi 30 milioni nel 2011 (+88 per cento). L'Italia, insieme a Belgio, Germania, Paesi Bassi, Spagna e Regno Unito, è tra gli Stati con il maggior numero di procedimenti e di pezzi sequestrati complessivamente dalle autorità doganali.

Quanto ai paesi di provenienza, il principale imputato continua ad essere la Cina, da cui origina in totale il 73 per cento degli articoli non in regola con i diritti di proprietà industriale (tuttavia, per alcune categorie di prodotti predominano altri paesi d'origine, ad esempio, la Turchia per i prodotti alimentari, Panama per le bevande alcoliche, la Thailandia per le bibite analcoliche e Hong Kong per i telefoni cellulari). Ad ogni modo, circa il 90 per cento di tutte le merci bloccate viene distrutto o diventa oggetto di un procedimento giudiziario per accertare la violazione.

In tale contesto, si comprende quale ruolo strategico abbiano le singole autorità doganali dell'Unione europea, le quali svolgono compiti essenziali per impedire l'entrata nell'Unione di beni che violano i diritti di proprietà intellettuale. A tal fine, la Commissione europea sta attuando una serie di azioni volte a rafforzare la capacità delle dogane di contrastare tale traffico. Il 24 maggio 2011 è stata adottata una proposta per un nuovo regolamento sulla tutela dei diritti di proprietà intellettuale da parte delle autorità doganali, che si inserisce in un ampio pacchetto di misure per la protezione dei diritti di proprietà industriale. Alla luce di tale iniziativa, è evidente come anche la collaborazione con i *partners* commerciali dell'Unione giochi un ruolo fondamentale, contribuendo significativamente a prevenire l'esportazione verso l'Europa di beni che violano i diritti di proprietà industriale. Su questo versante si segnala che, nel 2009, l'Unione europea ha firmato un piano d'azione con la Cina incentrato in particolare sulla cooperazione rafforzata nella tutela dei diritti di proprietà industriale da parte delle autorità doganali. Nel 2010 la durata di tale piano d'azione è stata estesa fino alla fine del 2012.

Anche la collaborazione con l'industria risulta molto importante per garantire che i beni che violano i diritti di proprietà industriale possano essere adeguatamente identificati. Le imprese, infatti, possono richiedere un intervento delle dogane se sospettano una violazione dei propri diritti di proprietà intellettuale: le informazioni da esse fornite consentono alle dogane di condurre

---

[179] Fonte: DG TAXUD, Commissione Europea, *Report on EU customs enforcement of intellectual property rights-Results at EU border 2011*.

[180] Fonte: WCO (Organizzazione mondiale delle dogane), *Annual Report* - 2011.

controlli più mirati. Per agevolare la presentazione delle richieste di intervento da parte dei titolari dei diritti, la Commissione europea ha elaborato un apposito manuale.

Il fenomeno illecito in oggetto, dunque, non sembra arretrare quanto piuttosto trasformarsi, adeguandosi alle regole del mercato (domanda/offerta), secondo dinamiche sempre più pericolose che incidono sulla salute e sulla sicurezza dei cittadini/consumatori europei.

4) I numeri del falso in Italia: la banca dati IPERICO

Un interessante strumento di analisi del falso in Italia è rappresentato dalla banca dati IPERICO (*Intellectual Property Elaborated Report of the Investigation on Counterfeiting*), sviluppata sotto l'egida del Ministero dello sviluppo economico, con il supporto di un *pool* di esperti proveniente da Guardia di finanza, Agenzia delle dogane e, in seguito, dal servizio analisi criminale del Ministero dell'interno. Il principale obiettivo di IPERICO è fornire informazioni integrate e sintesi di dati provenienti dalle banche dati proprietarie di ciascun organismo preposto al controllo, opportunamente normalizzati e armonizzati. In particolare, sono disponibili statistiche sul numero di sequestri effettuati, la quantità e la tipologia dei prodotti oggetto di sequestro, la stima del valore medio degli articoli contraffatti e la distribuzione sul territorio nazionale, a partire dal 2008. Sulla base dei dati raccolti nell'ambito di IPERICO, la direzione generale per la lotta alla contraffazione – UIBM ha pubblicato, nel 2011, il primo rapporto sulla lotta alla contraffazione in Italia.[181]

In particolare, secondo quanto riferito dal direttore generale per la lotta alla contraffazione presso l'Ufficio italiano brevetti e marchi del Ministero dello sviluppo economico, avvocato Loredana Gulino, in occasione dell'audizione svolta il 4 luglio 2012, i dati contenuti nella banca dati IPERICO, relativi ai sequestri di merce contraffatta effettuati in Italia, dimostrano come capi di abbigliamento, accessori e calzature, insieme rappresentino quasi il 70 per cento del totale delle operazioni di sequestro per contraffazione nel quadriennio 2008-2011, per una quota pari al 50 per cento del totale dei prodotti sequestrati. [182] Una tale aggressione verso settori che si rivelano di punta del nostro *made in Italy* si deve, secondo quanto riferito alla Commissione, sia agli elementi propri che caratterizzano i cicli produttivi in tali comparti (laddove la tecnologia utilizzata è relativamente accessibile e riproducibile e i prodotti facilmente trasportabili e smerciabili), sia alle peculiari dinamiche esistenti nei rispettivi mercati di riferimento.

Al fine di garantire la più ampia e completa fruibilità delle informazioni contenute nella banca dati di IPERICO a tutti gli *stakeholders*, è stata realizzata la progettazione e la migrazione di tale *database* sul *web*, permettendone, quindi, la consultazione *on line*.[183] Il sistema consente di avere elaborazioni "predefinite" ma anche statistiche personalizzate, mediante disaggregazioni dei dati e comparazioni *ad hoc*, secondo un crescente livello di dettaglio (mese, provincia, singolo settore merceologico). A titolo di esempio, dai dati nazionali aggregati di Agenzia delle dogane e Guardia di finanza , escludendo per motivi di validità statistica alcune categorie merceologiche (tabacchi, medicinali, alimentari e bevande), nel quadriennio 2008-2011 si sono registrati oltre 71 mila sequestri, con 228 milioni di pezzi contraffatti sequestrati, per un valore complessivo stimato di oltre 2,2 miliardi di euro. Più specificatamente, il numero di sequestri non presenta variazioni

---

[181] Fonte: UIBM-Ministero dello sviluppo economico, Direzione generale per la lotta alla contraffazione, *La contraffazione in cifre: la lotta alla contraffazione in Italia nel quadriennio 2008-2011*, documento acquisito agli atti della Commissione – *doc. 167/8.*

[182] Fonte: UIBM-Ministero dello sviluppo economico, Direzione generale lotta alla contraffazione, *IPERICO,* documento acquisito agli atti della Commissione – *doc. 167/2.*

[183] L'evoluzione sul *web* della banca dati IPERICO è disponibile, da maggio 2012, al link: www.uibm.gov.it/iperico.

marcate da un anno all'altro ma, nel 2011, mostra una lieve flessione (del 15 per cento circa rispetto al 2008 e del 16 per cento rispetto al 2010).

Sempre a livello aggregato, il numero di pezzi sequestrati nel 2011, per quanto in lieve calo rispetto al 2009 e al 2010, risulta invece in crescita di quasi il 30 per cento rispetto al 2008. Pertanto, dai dati disponibili emerge come la dimensione media dei sequestri sia aumentata ancora, di oltre il 50 per cento rispetto al 2008 e del 2 per cento nel 2011 rispetto al 2010, mostrando una marcata incisività delle attività di contrasto.

Tuttavia, si evidenzia anche una certa variabilità nell'ambito dei diversi settori merceologici, ad esempio con una flessione, nel 2011, nei sequestri di calzature, del comparto abbigliamento-accessori, che pure, insieme, costituiscono quasi il 70 per cento del totale delle operazioni di sequestro per contraffazione nel quadriennio e il 50 per cento del totale dei prodotti sequestrati. Altri comparti, però, risultano altrettanto interessati dal fenomeno, per esempio gli orologi e gioielli, con un incremento dei sequestri, tra il 2008 e il 2011, che sfiora l'86 per cento. Permane, infine, una situazione di criticità in altri settori, seppure meno rilevanti in termini di quantità di prodotti sequestrati, come quello dei giocattoli, dei profumi e cosmetici, delle apparecchiature elettriche e informatiche.

Dalle analisi effettuate, i dati a livello territoriale nel quadriennio considerato sembrerebbero confermare che le regioni in cui l'attività di contrasto registra i risultati più significativi sono il Lazio (in particolare, Roma è la provincia italiana con il maggior numero di sequestri e prodotti sequestrati), la Lombardia, la Campania e la Puglia, che da sole assommano in totale quasi il 60 per cento delle azioni di sequestro effettuate dalla Guardia di finanza e dalle dogane nel periodo considerato.

5) Le infiltrazioni criminali all'interno della filiera produttiva legale

Le infiltrazioni criminali all'interno della filiera produttiva hanno dato luogo allo sviluppo di un vero e proprio mercato illegale parallelo imperniato sulla contraffazione. Tale profilo è stato approfondito dalla Direzione generale per la lotta alla contraffazione (UIBM) in uno studio dal titolo "*La contraffazione come attività gestita dalla criminalità organizzata transnazionale - Il caso italiano*". Il lavoro, realizzato in collaborazione con UNICRI (Istituto di ricerca delle Nazioni Unite sul crimine e la giustizia), è volto a fornire un quadro di insieme sulle attività di contraffazione gestite dal crimine organizzato, con particolare attenzione alle direttrici di ingresso e di uscita dal nostro Paese, secondo i dati emersi dall'analisi dei numerosi casi giudiziari sul tema.

Dallo studio effettuato la contraffazione appare come un fenomeno in continua espansione in conseguenza del ruolo che il crimine organizzato avrebbe assunto nella gestione di tale attività illecita. A livello mondiale, tuttavia, la percezione dei rischi e della pericolosità di tale fenomeno sarebbe ancora relativamente bassa, in particolare presso l'opinione pubblica. D'altro canto, il crimine organizzato si avvarrebbe di moderne strategie di gestione, produzione e distribuzione delle merci contraffatte.

La necessità di ridurre i costi di approvvigionamento, acquistando materiali e materie prime all'estero, sommata alla progressiva delocalizzazione delle imprese, in particolare nel Sud-Est Asiatico, avrebbero ormai scalzato la produzione locale, non più economicamente conveniente. Tale esigenza risponderebbe alle stesse regole cui deve sottostare anche la produzione lecita delle imprese. Rimane, tuttavia, seppure in percentuale minore, una produzione locale limitata ad alcune zone (in particolare, si rileva una concentrazione di opifici e laboratori nell'*hinterland* napoletano, così come in Lombardia e Toscana, con il massiccio ricorso a manodopera straniera e conseguente sfruttamento dell'immigrazione clandestina).

Con riferimento alle modalità di distribuzione dei prodotti contraffatti, le tecniche di trasporto richiamano spesso quelle già utilizzate per l'occultamento di altre merci illegali, seguendo direttrici di traffico che si articolano attraverso triangolazioni e lunghi periodi di fermo presso "zone franche" all'estero, al fine di dissimulare la reale origine del carico (spesso avvalendosi anche della

collusione degli agenti preposti ai controlli in loco). Sulla base delle esperienze riscontrate, è possibile affermare che la mancanza di omogeneità nella conduzione delle operazioni di contrasto da parte delle varie agenzie doganali comunitarie rende il mercato interno all'Unione - e quindi anche quello italiano - particolarmente esposto e vulnerabile.

Infine, un fenomeno particolarmente recente, ma non per questo meno preoccupante, consiste nella crescente infiltrazione di prodotti contraffatti all'interno dei canali ufficiali di vendita, sia attraverso la collusione di singoli commercianti con le organizzazioni criminali che gestiscono la filiera della contraffazione, sia attraverso l'imposizione in alcuni esercizi commerciali di prodotti appartenenti a tale filiera, secondo modalità estorsive che richiamano il pagamento del cosiddetto "pizzo". Sembra acclarato, inoltre, che le organizzazioni criminali, per evitare il più possibile il rischio di essere scoperte, tendono a crearsi una clientela stabile e duratura: le relazioni tra i capi dei sodalizi e gli acquirenti all'ingrosso sono dunque, di norma, solide e frequenti, essendo gli uni indispensabili agli altri nel quadro delle attività illecite poste in essere. Tale rete di rapporti si configurerebbe "a stella", rendendo ciascuna articolazione autonoma e quindi più resistente nel suo complesso all'azione di contrasto da parte delle forze dell'ordine.

CAPITOLO III – Incidenza del falso nei principali comparti merceologici dell'economia nazionale

1) Considerazioni preliminari

La contraffazione costituisce un importante ostacolo per il sistema produttivo italiano, in particolare per le piccole e medie imprese di settore. Tale fenomeno, infatti, non consente la crescita in termini di competitività delle aziende rappresentate, indebolisce l'innovazione industriale, incide negativamente sul commercio e sugli investimenti all'estero (con forti ripercussioni sulla internazionalizzazione delle piccole e medie imprese), limita le entrate fiscali per lo Stato, anzi determina per quest'ultimo dei costi aggiuntivi a causa dell'adozione delle necessarie misure di contrasto.

Per altro verso, il lavoro sommerso, la semplificazioni dei processi produttivi, la riduzione di personale e dei tempi di produzione, la diffusione di nuovi canali di distribuzione accessibili attraverso la rete, sono tutti fattori che contribuiscono in maniera consistente alla diffusione di un vero e proprio mercato, in crescente sviluppo, dell'illecito, con merci contraffate che raggiungono ogni angolo del territorio nazionale.

Infine, come sottolineato alla Commissione da rappresentanti di Uniontessile-Confapi nel corso dell'audizione svolta il 19 ottobre 2011, la lotta alla contraffazione, oltre a tutelare il vantaggio competitivo di chi possiede un diritto di proprietà intellettuale, dovrebbe salvaguardare i benefici ricadenti lungo tutta la filiera del manifatturiero di settore, secondo una trasparente e leale concorrenza di mercato. Pertanto, è stata ribadita la necessità di tutelare meglio le piccole e medie imprese di settore in quanto sono queste ultime che, sopportando costi di produzione e oneri sociali imposti dal sistema di *welfare* dei paesi occidentali, permettono di esportare il marchio dell'italianità - del saper fare e del gusto - in tutto il mondo.

2) Abbigliamento e accessori

Come già anticipato nel corso della trattazione, i settori del tessile e della moda risultano fortemente aggrediti dai fenomeni della contraffazione e della concorrenza sleale. Secondo le risultanze dell'attività di contrasto condotta nel quadriennio 2008-2011 dall'Agenzia delle dogane e dalla Guardia di finanza, contenuti nella banca dati IPERICO, con riferimento ai sequestri nelle categorie dell'abbigliamento e degli accessori, i sequestri rendicontati sono stati, rispettivamente, 14.814 e 25.552, per un numero di pezzi sottoposti a sequestro, rispettivamente, di 43.590.276 e 52.331.424. Le stime in valore conseguenti sono, ancora una volta, assai elevate: 459.401.632 euro il valore della voce abbigliamento, mentre 1.006.803.284 euro il valore relativo agli accessori. [184]

Secondo i dati forniti alla Commissione da rappresentanti di Sistema Moda Italia nell'ambito dell'audizione svolta il 21 settembre 2011, le tipologie che più interessano il settore sembrerebbero essere quelle relative al marchio, al prodotto e al *design*.[185] Per altro verso, nel corso dalla citata audizione è stato evidenziato che le imprese del settore non sembrano fare il giusto ricorso alla tutela brevettuale. Sembra, inoltre, ormai acclarato il fatto per cui molti commercianti riescono a trarre un significativo profitto dalla propria attività per il solo fatto di "fare passare" per *made in Italy* ciò che in Italia non è mai stato fatto. Si arriva, così, fino alla contraffazione delle insegne, diffusa soprattutto all'estero. Nell'opinione di molti degli auditi, si tratterebbe della stessa

[184] Fonte: UIBM - Ministero dello sviluppo economico, Direzione generale lotta alla contraffazione, *IPERICO,* documento acquisito agli atti della Commissione – *doc. 167/2.*

[185] Fonte: SMI- Sistema Moda Italia, *L'industria Tessile-Moda in Italia, Rapporto 2011/2012*, documento acquisito agli atti della Commissione – *doc.167/9.*

logica che presiede al fenomeno dell'*italian sounding*, laddove l'indicazione - o meglio l'evocazione - del marchio o dei riferimenti alla cosiddetta italianità rappresentano un formidabile amplificatore per attirare ampie fasce di consumatori finali. Per tutti valga il caso della Cina, dove esistono produttori che evocano l'immagine del nostro Paese grazie anche ad una forte assonanza con nomi di produttori italiani, laddove si tratta, invece, di produttori autoctoni che sfruttano il patrimonio reputazionale altrui. Infine, un aspetto che sempre di più sembra interessare il settore è dato dalla contraffazione *on line* che, come si vedrà meglio più avanti nella trattazione, tocca trasversalmente un po' tutto il settore del *fashion.*

3) Pelletteria

Il settore della pelletteria, così come sottolineato dal rappresentante di AIMPES (Associazione italiana manifatturieri pelli e succedanei), ascoltato in audizione il 28 settembre 2011, all'interno del comparto abbigliamento-accessori, risulta tra quelli più colpiti dalla contraffazione. A fronte di un valore della produzione di circa 4 miliardi di euro, si stima, probabilmente per difetto, un giro d'affari parallelo di prodotti del settore contraffatti per un valore tra 1,2 e 1,5 miliardi di euro.

Più specificamente, per quanto riguarda il settore della pelletteria la contraffazione ha assunto caratteristiche specifiche, strettamente correlate ai canali di vendita utilizzati. *In primis*, emerge la valenza predominante dell'ambulantato, regolare e irregolare, nella distribuzione al dettaglio di prodotti in pelle falsi. La quota di mercato dell'ambulantato sul complesso dell'attività di vendita di merci contraffatte viene stimato dalla stessa AIMPES tra il 50 e il 60 per cento; segue una forma di commercio parallelo attuato, nella maggior parte dei casi, da imprese contoterziste di grandi marchi o da attività commerciali che fanno capo a piccole imprese, ai margini della legalità; infine, vi è la canalizzazione del prodotto nei punti vendita tradizionali (grande distribuzione compresa) e attraverso Internet, uno strumento che sta assumendo un peso sempre più rilevante a fronte del progressivo sviluppo dell' *e-commerce*.

Tra le caratteristiche peculiari del commercio di prodotti contraffatti di pelletteria, laddove esso si esplica nella sua forma più diffusa ed evidente, cioè attraverso la vendita nelle strade mediante ambulantato, spiccano, da un lato, l'atteggiamento del consumatore finale, il più delle volte consapevole di ciò che acquista, dall'altro, il grado di applicazione delle normative vigenti. Le forme di disincentivazione previste mediante sanzione amministrativa al consumatore-acquirente, infatti, seppure ora finalmente commisurate all'illecito commesso, rimangono sostanzialmente inapplicate dalle autorità locali di sorveglianza. [186]

Tale carenza di *enforcement* della normativa sanzionatoria esistente finirebbe, nell'opinione dei soggetti auditi, con il conferire il crisma della liceità ad una azione che, al contrario, avviene nella totale illegalità. Infatti, è ormai acclarato che acquistare beni contraffatti, sia che ciò avvenga in modo consapevole o meno, non colpisce esclusivamente le singole aziende produttrici di tali beni - nel nostro caso, le ricche multinazionali del lusso, che proprio in quanto tali, riescono ad assorbire e sopportare gli oneri da ciò derivanti; in realtà, a subire gli effetti più pesanti sono coloro i quali fanno impresa nella legalità e si vedono sottrarre quote di *business* già erose dal mercato globale, coloro i quali rischiano di perdere il proprio posto di lavoro, coloro i quali, per produrre merce contraffatta, vengono sfruttati, risultando privi dei diritti fondamentali di cui ogni lavoratore può godere.

In linea con quanto emerso nel corso dell'indagine condotta, sembra possibile affermare che un'efficacia lotta alla contraffazione non può prescindere da un'altrettanto importante lotta all'indifferenza o meglio all'incoscienza del consumatore, agendo, quindi, oltre che sul piano

[186] Fonte: Audizione del dottor Giorgio Cannara, presidente dell'Associazione italiana manifatturieri pelli e succedanei – AIMPES, resoconto della seduta di mercoledì 28 settembre 2011.

repressivo, attraverso gli strumenti offerti dal legislatore, anche e soprattutto sul piano preventivo, attraverso una necessaria e continua opera di sensibilizzazione della società civile nei confronti di un fenomeno che è spesso sottovalutato anche dai stessi media, quasi fosse una prerogativa esclusiva della grande industria di marca.

4) Calze e intimo

Le difficoltà incontrate sul versante dei consumi interni e i segnali di flessione nelle esportazioni stanno determinando una serie di ricadute negative sul comparto dell'intimo e della calzetteria che, come evidenziato dal rappresentante dell'Associazione distretto calza e intimo (ADICI), ascoltato dalla Commissione in sede di audizione il 23 novembre 2011, solo nel distretto Mantova-Brescia, Verona conterebbe più di 4.000 cassaintegrati su una forza lavoro di circa 16.000 addetti. Tali circostanze, non sono solo l'effetto di una crisi congiunturale, quanto soprattutto di una serie di fenomeni illeciti e devianti che caratterizzano il mercato di tale settore. L'eccellenza riconosciuta ai produttori italiani di calze da donna, uomo e intimo, non è solo legata ad un aspetto tradizionale, ma è soprattutto il frutto di un processo produttivo che fa del rispetto delle normative a tutela del consumatore (per esempio, la correttezza nella composizione fibrina al pari di un'altra serie di parametri) uno dei suoi punti di forza.

Oggi, le aziende italiane si trovano a dovere contrastare pratiche illegali di produzione e/o commercializzazione che assumono la veste di una vera e propria concorrenza sleale che, non solo secondo gli interessati, dovrebbe essere assolutamente contrastata.

In particolare, è stato segnalato alla Commissione che in questo settore si pone, in primo luogo, il problema della contraffazione che origina dall'estero e che poi penetra in Italia, la quale colpisce i più importanti marchi italiani di calze. Inoltre, altrettanto allarmante appare la presenza di calze importate e messe sul mercato dai *competitors* delle aziende italiane, le quali, tuttavia, presentano caratteristiche lesive per il consumatore, essendo prive, il più delle volte, di etichettatura e potendo contenere composizioni di fibra difformi rispetto a quanto riportato in etichetta. Se, quindi, un produttore italiano, in osservanza della normativa prevista, indica le percentuali di composizione di un capo, per gli altri casi ciò non sempre avviene. Il problema che si pone, allora, attiene anche alla tutela della salute del consumatore posto che le calze e l'intimo sono direttamente a contatto con la pelle per molte ore al giorno e laddove contenessero prodotti nocivi, potrebbero far insorgere delle complicazioni importanti. [187]

Pertanto, preso atto del protrarsi di tale fenomeno, le associazioni di categoria hanno avviato alcune iniziative importanti volte ad approfondire il quadro della situazione. In particolare, sono state avviate iniziative con l'Associazione tessile e salute per effettuare controlli a campione su calze, maglioni ed altri capi. I dati emersi sono risultati allarmanti ma, soprattutto, è stato altresì evidenziato alla Commissione, durante il corso delle audizioni svolte, in particolare da rappresentanti dell'Associazione tessile e salute, un paradosso: oggi, infatti, molti paesi si sono dotati di una legislazione eco-tossicologica con la quale controllano i tessili. La Cina ha fatto ciò da più di un anno ma anche altri paesi, quali Vietnam e Arabia Saudita, hanno seguito l'esempio cinese. Grazie a tale tipologia di legislazione le imprese che fanno *trading* internazionale fanno filare, tingere e tessere i propri tessuti, per esempio, in Cina. Tali tessuti, dalla Cina, vengono poi fatti confezionare, magari nel Nord Africa, per essere infine rivenduti in tutto il mondo, compreso, naturalmente, il mercato cinese. I cinesi, però, effettuano severi controllano su questi capi alle loro frontiere, in base alla loro legge eco-tossicologica, stabilendo se questi ultimi possono o meno essere posti in vendita sul loro mercato a seconda del rispetto di precisi parametri. I capi in questione, insomma, non entrano sul mercato cinese ma vengono venduti su quello europeo e quindi

[187] Fonte: Audizione di rappresentanti dell'ADICI (Associazione distretto calza e intimo) e di rappresentanti dell'Associazione tessile e salute, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 23 novembre 2011.

italiano, sia per la mancanza di analoghi parametri, sia per la carenza di controlli in tal senso da parte nostra.

In particolare, nel corso della citata audizione di rappresentanti dell'Associazione tessile e salute, è stato inoltre segnalato che, a questo primo dato eclatante, si aggiunge, un problema, non trascurabile, riguardante la salute. Secondo i dermatologi italiani, infatti, circa l'8 per cento delle patologie dermatologiche a livello nazionale sarebbero dovute all'utilizzo di prodotti tessili d'abbigliamento, soprattutto calze e intimo, essendo quelli più a contatto con la pelle. Pertanto, a parere dei soggetti auditi urge la necessità di una revisione nell'applicazione del regolamento istitutivo del REACH, cioè del sistema integrato di registrazione, valutazione, autorizzazione e restrizione delle sostanze chimiche. Tale sistema sarebbe volto a migliorare la protezione della salute umana e dell'ambiente, mantenendo la competitività e rafforzando lo spirito di innovazione dell'industria chimica europea. Tuttavia, l'applicazione di tale regolamento, che attualmente disciplina l'uso di tutte le sostanze chimiche, fabbricate, importate, commercializzate o utilizzate, in quanto tali o nelle miscele, nella pratica rischia, da un lato, di incidere ulteriormente in modo negativo sulla competitività delle imprese, dall'altro, di non tutelare affatto la salute del consumatore.

5) Calzaturiero

Secondo i dati forniti alla Commissione dai rappresentanti dell'Associazione nazionale calzaturifici italiani, in occasione dell'audizione svolta il 26 ottobre 2011, l'industria calzaturiera rappresenta una parte integrante del comparto moda, occupando più di 80.000 addetti, per un valore di produzione di 6,7 miliardi di euro, di cui oltre l'80 per cento è destinato alle esportazioni, per un saldo attivo della bilancia commerciale di oltre 2,9 miliardi di euro.

In questo particolare settore la contraffazione si manifesta secondo diverse pratiche illecite, dalla copia di marchi e brevetti registrati, alla falsa indicazione di origine, all'uso improprio della dicitura *made in Italy* (cosiddetto *italian sounding*). Il monitoraggio sull'incidenza del fenomeno contraffattivo nel settore calzaturiero sconta un certo *gap* di natura informativa. Gli unici dati sui quali anche le associazioni di categoria si sono confrontate, sono quelli raccolti annualmente dalle dogane europee nei rapporti consolidati della Direzione generale TAXUD e, di recente, dal rapporto triennale Iperico, curato dal Ministero dello sviluppo economico, relativamente alla situazione italiana. Tuttavia, come è stato segnalato alla Commissione nel corso della citata audizione, si tratterebbe di un quadro della situazione incompleto, in mancanza di dati disponibili relativi agli esiti del contenzioso penale e civile, che potrebbe portare ad identificare volumi di violazioni ben maggiori.

In effetti, secondo i dati contenuti nel rapporto relativo al triennio 2008-2010, sia a livello comunitario, sia a livello nazionale, parrebbe manifestarsi una tendenza al contenimento del fenomeno, o quantomeno ad un suo ridimensionamento. In realtà, i cali registrati dai fermi doganali sia a livello europeo, sia a livello nazionale testimoniano soltanto un aggiramento da parte dei contraffattori delle dogane più efficienti che svolgono un controllo più serrato sulle merci in entrata.

In generale, nel rapporto si stima un valore della contraffazione nel settore calzaturiero abbastanza elevato: 128,4 milioni di euro (2008), 96,2 milioni di euro (2009), 41,9 milioni di euro (2010), 31,2 milioni di euro (2011), per un valore di oltre 297 milioni di euro nel quadriennio 2008-2011. [188] Secondo l'Associazione nazionale calzaturifici italiani, tale calo non sarebbe un dato particolarmente significativo, al contrario rimane viva la sensazione che si tratti di valori ampliamente al di sotto del reale impatto economico del fenomeno per l'industria nazionale di settore.

[188] Fonte: Agenzia delle dogane e Guardia di finanza su base dati IPERICO.

Inoltre, è stato segnalato alla Commissione come, una volta entrata nel territorio comunitario in libera pratica, la merce contraffatta sia soggetta solo ai controlli posti in essere dalle locali autorità di polizia giudiziaria o alle iniziative di tutela di natura civilistica. Di qui, la richiesta da parte degli auditi circa la necessità di potenziare i controlli sul territorio, andando a verificare all'interno della filiera commerciale il flusso delle merci in vendita nelle varie province del nostro Paese. I dati relativi ai fermi a livello territoriale, del resto, testimoniano che a seguito di controlli più capillari, si registra un aumento del fenomeno più che una sua diminuzione. [189]

Infine, anche in questo caso, un ulteriore canale che sembra favorire particolarmente lo sviluppo del fenomeno contraffattivo riguarda le piattaforme Internet di vendita: *business to business* e *business to consumer*.

Con riferimento, invece, ad un altro aspetto problematico segnalato alla Commissione nel corso della citata audizione e strettamente connesso al tema della contraffazione, seppure da esso distinto, va ricordato che molti paesi emergenti, perlomeno quelli che sembrano offrire le più interessanti prospettive di sviluppo per la calzatura italiana (per esempio, Cina, India, Europa dell'Est), rappresentano una minaccia non solo per il pericolo di produrre copie in senso stretto, ma anche per il rischio, nel breve, dato dal fatto che questi mercati esteri potrebbero essere ampiamente contaminati da marche evocative dello stile italiano, tali da conquistare posizioni capaci di erodere le quote di mercato attribuibili, invece, ai veri prodotti italiani. Di qui, l'interesse prioritario che l'industria calzaturiera nazionale manifesta nel sollevare il problema di una normativa europea, la quale, secondo la maggior parte dei soggetti auditi, si rivela assolutamente carente in termini di tutela del *made in*.

6) Orologeria

Le merci contraffatte recano illecitamente un marchio identico ad un marchio registrato (*Counterfeit trademark goods*, secondo la definizione data dal WTO), mentre le merci usurpative costituiscono riproduzioni illecite di prodotti coperti da *copyright*, modelli o disegni (*Pirated copyright goods*).

Attorno a queste due tipologie predominanti, esiste un arcipelago di vari fenomeni illeciti, o al limite del lecito, nel quale si inseriscono contraffazione, pirateria e ogni altra attività criminale ad esse connessa.

Per quanto concerne in particolare il comparto dell'orologeria, nel corso dell'audizione svolta il 26 aprile 2012 con il rappresentante di Assorologi, le stime presentate indicano che la quota di mercato degli orologi contraffatti si avvicina al 5 per cento, con una quota del 7 per cento circa di italiani che, acquistando prodotti falsi, scelgono un orologio contraffatto. Il giro d'affari degli orologi contraffatti in Italia sfiora i 90 milioni di euro, pari circa all'8 per cento del mercato italiano dell'orologeria, al 9 per cento del totale degli orologi importati nel 2011 e al 15 per cento delle importazioni italiane dalla Svizzera.

I canali privilegiati dalla contraffazione di orologi sono dati da ambulanti irregolari, negozi con sede fissa, vendite televisive e, soprattutto, Internet. Il *web*, infatti, rappresenta una realtà molto importante per l'orologeria sotto il profilo del *marketing* ma è anche un formidabile veicolo della contraffazione (tale fenomeno è emerso anche da indagini specifiche promosse da Assorologi tra il 2011 e il 2012). In particolare, 1,4 miliardi di pagine *web* parlano di orologi, circa 300 milioni di orologi vengono proposti in vendita tramite siti di *e-commerce*, mentre le aste propongono circa 3

[189] Fonte: Audizione del signor Diego Rossetti, vicepresidente dell'Associazione nazionale calzaturifici italiani - ANCI, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 26 ottobre 2011.

milioni di pezzi così come *blog*, *forum* ed altri canali veicolano approssimativamente 50 milioni di discussioni su temi connessi all'orologieria. [190]

La diffusione della contraffazione nel settore dell'orologeria incide, inoltre, in misura estremamente negativa su molti altri aspetti attinenti alla vita dei consumatori: sarebbe un errore pensare che la contraffazione si traduca semplicemente in un danno economico o di immagine per le imprese colpite.

In realtà, le aree colpite dalla contraffazione sono molteplici e di rilevante interesse pubblico, a cominciare dalla salute. Per produrre orologi falsi, infatti, non serve svolgere alcuna attività di ricerca sulla qualità dei materiali o sulla loro compatibilità con la salute di chi li indossa. Nessun problema, quindi, o scrupolo sorge da parte dei contraffattori nell'utilizzare, per esempio, vernici al piombo, metalli trattati con nichel o altre sostanze allergeniche.

Vi è, poi, l'aspetto che riguarda la concorrenza sleale posta in essere nei confronti di quelle aziende che, in ossequio alla marca che le contraddistingue, investono significative risorse in ricerca e sviluppo del prodotto o nella comunicazione, sforzandosi di migliorare qualitativamente i loro prodotti al fine di renderli anche più sicuri e più funzionali. Infine, è stato segnalato alla Commissione che questi enormi investimenti vengono in buona misura vanificati da coloro che producono oggetti contraffatti, posto che spesso si utilizzano materiali scadenti o non conformi, sfruttando la comunicazione pubblicitaria altrui. Anche il settore in esame, quindi, al pari di altri comparti già esaminati, non risulta immune dal fenomeno.

7) Occhialeria

L'occhialeria italiana rappresenta, oggi più che mai, una manifestazione di stile, una precisa ed autonoma espressione della moda e della creatività del nostro Paese, con un valore aggiunto, in termini economici, in costante crescita. Ciò nondimeno, tale evoluzione, accompagnata dal significativo margine di guadagno che il settore offre, ha fortemente attirato l'attenzione dei contraffattori, causando danni rilevanti in termini di perdita di fatturato e, indirettamente, di posti di lavoro. Secondo le stime presentate alla Commissione dal rappresentante di ANFAO nel corso della citata audizione, la contraffazione nel settore dell'occhialeria sarebbe responsabile, ogni anno, della perdita di circa il 15 per cento del mercato, per un valore di 75-100 milioni di euro circa di fatturato in meno per le aziende italiane e oltre 500 dipendenti in meno ogni anno. A questa situazione negativa si somma il danno all'Erario in termini di IVA e tasse non riscosse. [191]

Le risultanze dell'attività di contrasto condotta nel quadriennio 2008-2011 dall'Agenzia delle dogane e dalla Guardia di finanza, sulla base dei contenuti della banca dati IPERICO per la categoria in questione, indicano un numero di sequestri rendicontati pari a 4.337, cifra a cui corrisponde un numero di pezzi sottoposti a sequestro pari 6.431.532. Le stime in valore conseguenti sono di 46.310.921 euro.

Sempre nell'ambito della citata audizione, il rappresentante di ANFAO ha segnalato alla Commissione come la contraffazione in questo particolare settore sia spesso considerata una conseguenza necessaria del successo commerciale. Tuttavia, viene altresì fatto notare che proprio nella misura in cui quest'ultima riguarda marchi, brevetti, disegni e modelli, che le industrie del settore hanno inteso tutelare spesso sostenendo sforzi ingenti sia in termini economici, sia di risorse umane, si vanifica totalmente la protezione del patrimonio tecnico ed estetico faticosamente ottenuto.

---

[190] Fonte: Audizione del dottor Mario Peserico, presidente dell'Associazione italiana produttori e distributori di orologeria - Assorologi, resoconto stenografico della seduta di giovedì 26 aprile 2012.

[191] Fonte: Audizione di rappresentanti di ANFAO (Associazione nazionale fabbricanti articoli ottici), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 22 febbraio 2012.

A ciò si aggiunge, inoltre, il dato, già riscontrato in altri comparti, per cui il contraffattore, incurante degli effetti deleteri della propria sulle imprese di settore o sul pubblico dei consumatori, diffonde sul mercato prodotti di scarso livello qualitativo, che nel settore dell'occhialeria possono portare a gravi danni per la salute (un occhiale da vista contraffatto, con una centratura o una distanza interpupillare errata, può causare gravi danni alla salute stessa dell'occhio, fino a scatenare cateratte e maculopatie). Analogo discorso può valere per un occhiale da sole il cui filtro solare non sia adatto alla protezione dai raggi UV. L'ANFAO, da questo punto di vista, ha ritenuto utile sottolineare il supporto che da sempre viene offerto alle dogane e alle forze di polizia nell'opera di certificazione delle merci contraffatte sottoposte a fermo, intervenendo nei procedimenti penali ove siano violati diritti di proprietà intellettuale dei propri associati, attraverso la costituzione di parte civile a supporto dell'azione penale instaurata dall'Autorità giudiziaria.

8) Gioielli e oreficeria

Il fenomeno della contraffazione nel settore dei gioielli e dell'oreficieria rappresenta un elemento di grande condizionamento per la *performance* delle imprese del comparto. Secondo quanto riportato alla Commissione da rappresentanti di Federorafi nel corso della citata audizione svolta, non si hanno dati circa l'entità del fenomeno nel settore dei preziosi, tuttavia, gli addetti del comparto concordano nel ritenere che il danno per le imprese del gioiello sembra essere molto più ampio rispetto a quello degli altri comparti del *made in Italy* colpiti da questa piaga. Nel comparto dei preziosi, infatti, si possono delineare due macro aree di contraffazione, quella riguardante la specifica normativa di settore, ivi compreso il marchio di Stato e quella che colpisce il prodotto, il marchio, il modello dei relativi *brands*. La prima categoria, in realtà, rappresenta una tipologia di contraffazione peculiare del comparto, riguardando l'utilizzo illegale del marchio di Stato per i metalli preziosi. A tale proposito, è stato ricordato che la produzione e la commercializzazione dei prodotti in metallo prezioso, in Italia, è regolata dal decreto legislativo 22 maggio 1999, n. 251, relativo alla disciplina dei titoli e dei marchi di identificazione dei metalli preziosi, che stabilisce i titoli legali (contenuto di metallo prezioso), la punzonatura (presenza sugli oggetti del marchio del titolo e del marchio di identificazione o marchio del responsabile), la sorveglianza sul mercato e le sanzioni. Per la legge italiana, quindi, la realizzazione della matrice del punzone e la relativa apposizione sugli oggetti in metallo prezioso devono avvenire sul territorio nazionale, ciò essendo soggetto ad una specifica autorizzazione della competente camera di commercio. Di fatto, il marchio di identificazione (losanga contenente la stella simbolo della Repubblica Italiana e un codice alfanumerico indicante la provincia e il numero di iscrizione dell'azienda presso il registro delle camere di commercio) è un marchio di Stato dato in comodato d'uso alle imprese produttrici.

Tuttavia, nella pratica, soprattutto nei mercati esteri, esso è divenuto sinonimo di prodotto *made in Italy*, tanto da essere copiato persino nelle pubblicità di gioielli su giornali esteri (per esempio, in Turchia) per promuovere falsi prodotti *made in Italy*.[192] In particolare, sono stati portati all'attenzione della Commissione anche altri casi, come per esempio quello del Vietnam, Paese dal quale origina la produzione e la relativa distribuzione sul mercato asiatico di un proprio prodotto contraffatto, con il marchio d'identificazione italiano dell'azienda (che è di proprietà dello Stato italiano) contraffatto; *idem* per quanto riguarda l'indicazione *Italy*, a fronte di un contenuto di oro nettamente inferiore a quello dichiarato (effettivo di 333 millesimi, dichiarato e punzonato di 750 millesimi).

Quest'ultimo aspetto evidenzia, nell'opinione degli auditi, un duplice danno a carico dell'azienda, in primo luogo perché il prodotto è a prima vista riconducibile all'azienda italiana

[192] Fonte: Audizione dell'avvocato Licia Mattioli, presidente di Confindustria Federorafi, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 23 maggio 2012.

(*italian sounding*), in secondo luogo perché si pone in essere una concorrenza sleale dovuta all'immissione sul mercato di prodotti che contengono meno della metà dell'oro dichiarato, una soluzione che, attesa la notevole incidenza della materia prima nella formazione del prezzo finale per queste tipologie di prodotto, permette ai contraffattori di trarre un consistente vantaggio economico da ogni operazione di vendita.

Inoltre, il prodotto orafo italiano, conformemente alle leggi a tutela del consumatore, è realizzato nel rispetto dei regolamenti europei in materia di limiti al nichel e di divieti all'utilizzo di cadmio e di piombo, cosa che non avviene in molte altre aree del mondo, meno che mai, nei prodotti contraffatti i quali, pertanto, presentano anche un elevato rischio per la salute dei cittadini.

Con riferimento, invece, alla contraffazione del prodotto e/o del marchio, da un'indagine svolta presso alcuni dei principali *brands* della gioielleria associati a Federorafi è emerso che, anche in presenza di un'offerta diversificata (pelletteria, borse, profumi e via dicendo), il 40 per cento dei volumi contraffatti identificati riguardano la gioielleria.

Peraltro, l'offerta di articoli contraffatti dal marchio noto si è enormemente diversificata nel corso degli anni, fino ad arrivare a soddisfare ogni livello di domanda. Vi è, innanzitutto, una richiesta di fascia bassa, dove gli oggetti riprodotti illecitamente sono mere imitazioni, ispirate ai modelli originali, con tanto di marchio e/o altre caratteristiche tipiche del *brand* copiato (tali copie contraffatte sono, di norma, realizzate con materiali meno preziosi rispetto agli originali e risultano facilmente identificabili; vi è poi una domanda di fascia media, dove si riproducono fedelmente i modelli originali, che sono di solito realizzati in oro (eventualmente, in percentuali minori) e pietre preziose o semipreziose da laboratori artigianali o industriali, anche italiani. Questo seconda tipologia di contraffazione non sempre è facilmente riconoscibile dalle caratteristiche dell'oggetto. Salendo ancora, poi, si ha una fascia medio-alta, dove le riproduzioni dei disegni originali sono realizzate da laboratori di oreficeria (spesso annessi a negozi) che, più spesso, si attivano su ordine dei singoli clienti, grazie alla disponibilità dell'orefice a riprodurre qualsiasi tipo di disegno originale. In quest'ultimo caso, come è evidente, il cliente è assolutamente consapevole della qualità contraffatta dell'oggetto, essendo lui stesso ad avere richiesto di riprodurre un disegno originale.[193]

Infine, vi sono le vere e proprie clonazioni di oggetti autentici, cioè prodotti completi di tutti gli elementi identificativi (marchi di fabbrica, punzoni specifici e via dicendo) degli equivalenti originali. Questa tipologia di prodotti viene, infatti, realizzata seguendo le stesse tecniche produttive e con gli stessi materiali utilizzati dalla casa madre. In questi casi, la qualità è altissima, tale da trarre in errore anche un occhio esperto. Questi prodotti sono venduti mediante una catena distributiva di alta affidabilità per il cliente finale, anche se priva di autorizzazione da parte del *brand*. Molti di questi prodotti sono realizzati, per esempio, da concorrenti del settore, il più delle volte addirittura sullo stesso mercato interno, senza che però vi sia l'apposizione di marchi falsi, quindi, senza che tali fattispecie possano portare a conseguenze penalmente rilevanti.

A tale proposito, nel corso della già citata audizione, il rappresentante di Federorafi ha segnalato alla Commissione che se, fortunatamente, sono in aumento i casi in cui, pur in assenza del falso marchio su una copia, l'autorità giudiziaria ha ritenuto sussistenti gli estremi del reato di contraffazione, procedendo, quindi, al sequestro penale del bene e denunciando i responsabili. Tuttavia, si fa notare che i tempi della burocrazia per agire in giudizio e arrivare al processo, spesso, si rivelano tali da rendere inefficace l'intero procedimento. Se poi a tutto ciò si aggiungono i costi affrontati e le risorse impiegate a tal fine, è opinione del rappresentante di Federorafi che la normativa vigente non sia adeguata a combattere la contraffazione. Più specificamente, lo strumento penale viene ritenuto più efficace rispetto a quello civile. Le azioni civili, infatti, si sono rivelate molto lunghe nei tempi, anche per provvedimenti di tipo cautelare, che per loro natura dovrebbero

[193] Fonte: Audizione dell'avvocato Licia Mattioli, presidente di Confindustria Federorafi, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 23 maggio 2012.

essere, invece, molto rapidi. Viene quindi auspicato, nel campo civilistico, uno snellimento delle procedure e dei tempi per far sì che le azioni possano essere più efficaci.

Più efficaci si sono dimostrate le azioni penali. In questo settore c'è stata una maggiore attenzione al fenomeno della contraffazione da parte delle procure e delle forze di polizia. In particolare, i tempi dei sequestri penali sono risultati più brevi. Pur nella lunghezza dei tempi del processo penale, l'esecuzione immediata dei sequestri ha consentito di bloccare l'attività illecita evitandone la prosecuzione.

Per quanto riguarda la provenienza di oggetti contraffatti dell'oreficeria, è possibile affermare che le produzioni di qualità più bassa sono spesso di provenienza estera (Cina, Turchia, Corea, Vietnam, Thailandia), mentre le produzioni di qualità più elevata sfruttano anche capacità e tecniche produttive consolidate presenti sia nel nostro Paese, sia altrove. Tali fenomeni, comunque, sono apparsi in rapida crescita soprattutto negli ultimi anni grazie anche alle vendite via *web*, che hanno offerto ai clienti maggiori opportunità di scelta tra vari venditori in concorrenza tra loro e ai contraffattori rilevanti possibilità di *business*. I casi di contraffazione *on line* sono ormai diffusissimi e particolarmente difficili da combattere in quanto i soggetti che la praticano sono difficilmente individuabili. A ciò si aggiunga che la normativa attuale sul commercio elettronico, di fatto, non responsabilizza i titolari dei siti di vendite *on line* e, anche per ragioni di privacy, ottenere da questi ultimi informazioni sui venditori è molto difficile.

9) La contraffazione *on line*: il ruolo del *web*

Per avere un termine di misurazione efficace del ruolo giocato da Internet negli ultimi nell'ambito del fenomeno in esame, è possibile prendere in esame i dati di *hostcount* (cioè, di indirizzi IP permanenti e attivi) su scala mondiale, elaborati sulla base dei dati statistici pubblicati periodicamente dalla *Internet Domain Survey* (ultimo aggiornamento pubblicato il 14 settembre 2012 su dati aggiornati a giugno 2012). Le cifre vanno dalle poche centinaia del 1984 (213), ai 376.000 degli anni '90, che diventano 109.574.000 nel 2000, fino ad arrivare ai 908 milioni e più del 2012. Va subito detto che non c'è una correlazione diretta fra il numero di *host* e il numero di persone collegate alla rete in ciascun paese, ma il dato di *hostcount* è un indice rilevante del livello di attività nell'uso dell'Internet. Anche il dato riferito alla crescita dei siti *web* è molto eclatante: da pochi milioni nella metà degli anni '90, si è arrivati a oltre 600 milioni nel 2012 (ad onore del vero, continua ad aumentare anche la percentuale di siti che risultano "non attivi", in alcuni frangenti risultata superiore al 70 per cento).

Secondo un'indagine ISTAT, condotta su "Cittadini e nuove tecnologie" per l'anno 2011,, cresce la quota di famiglie che possiede un *personal computer* (dal 57,6 per cento al 58,8 per cento), l'accesso a Internet (dal 52,4 per cento al 54,5 per cento) e una connessione a banda larga (dal 43,4 per cento al 45,8 per cento). Gli utenti di Internet hanno utilizzato la rete prevalentemente per spedire o ricevere e-mail (80,7%) e per cercare informazioni su merci e servizi (68,2%). La continua evoluzione del *web*, i suoi numerosi campi d'applicazione, nonché la crescente offerta di beni e servizi resa disponibile *on line* hanno finito per determinare nuovi scenari sullo sviluppo del commercio elettronico che, secondo l'Osservatorio *eCommerce* B2c della School of Management del Politecnico di Milano, nel 2012 avrà in Italia una crescita intorno al 18 per cento, per un fatturato stimato intorno ai 9,5 miliardi di euro. Da aprile 2011, infatti, gli acquirenti *on line* attivi sono aumentati dell'11 per cento. Tuttavia, pure a fronte di simili dati, l'Italia si dimostra indietro rispetto ad altri paesi europei posto che, tra coloro che navigano, solo il 15 per cento effettua acquisti *on line*, contro una media europea del 43 per cento (in Spagna sono il 27 per cento, in Francia il 53 per cento, in Germania il 64 per cento e in Inghilterra addirittura il 71 per cento.

Internet, dunque, sta diventando il luogo per eccellenza dove prodotti e servizi vengono comprati, venduti o scambiati, rappresentando una opportunità straordinaria per le imprese a fronte di un mercato che offre nuovi segmenti, soprattutto in periodi di crisi congiunturale. Tuttavia,

proprio Internet, nei settori del tessile e della moda si rivela, più che per altri comparti, un canale particolarmente esposto ai fenomeni di contraffazione delle merci. Più specificamente, l'utilizzo di parole chiave attinenti ad un *brand* quale strumento di ricerca del prodotto, non sempre conduce al risultato sperato, poiché i contraffattori sfruttano proprio talune tecniche di *web marketing* in uso nella rete Al fine di perpetrare il loro *business*. Tali parole chiave, infatti, vengono indicizzate dai motori di ricerca i quali, poi, in automatico, permetteranno di visualizzare una serie di risultati possibili per ciascuna parola chiave inserita. Tra questi risultati, però, saranno senza dubbio presenti anche dei siti fraudolenti. La stessa cosa avviene nelle campagne di annunci a pagamento sui motori di ricerca secondo il sistema *pay per click*. In questo caso, gli annunci sono attivati a seguito dell'inserimento di parole chiave relative a marchi di terzi, solitamente per prodotti concorrenti o succedanei. Entrambi i fenomeni prendono il nome di *keyword diversion* e poiché Internet non è solo il luogo dove si reperiscono informazioni, ma anche dove si acquista, i siti di aste, *on line*, i negozi virtuali e le *mail* commerciali (spesso mirate ad acquisire indirizzi sui quali indirizzare sistematicamente offerte di prodotti), potranno costituire canali non autorizzati o paralleli per la vendita di prodotti contraffatti.

CAPITOLO IV – Il contrasto della contraffazione nei settori del tessile e della moda

1) Il quadro normativo

Nel corso dell'attività di indagine svolta dalla Commissione, fatta salva la posizione critica riguardante la normativa vigente in campo civilistico sostenuta dal presidente di Federorafi nel corso della citata audizione, è stata pressoché unanime l'opinione da parte dei vari soggetti auditi in merito al fatto che l'attuale assetto normativo italiano risulti fondamentalmente sufficientemente adeguato per condurre un'efficace lotta alla contraffazione e alla pirateria in campo commerciale. Resta, tuttavia, ancora aperto il dibattito e il confronto su alcune prospettive di riforma, quale, ad esempio, la collocazione sistematica delle norme approntate nell'ambito del codice penale.

Ai fini del presente documento, di particolare rilievo appaiono le modifiche apportate dalla legge 23 luglio 2009, n. 99 (cosiddetta Legge Sviluppo) alla normativa nazionale di riferimento. Di seguito, si riporta un quadro di sintesi che riassume tali modifiche, elencando i principali soggetti pubblici che hanno competenze in materia di politiche e iniziative di contrasto alla contraffazione e alla pirateria.[194]

Riferimenti normativi	Ambito di applicazione	Principali modifiche apportate dalla Legge 99/2009
Codice della Proprietà Industriale D.Lgs 10 febbraio 2005 n. 30	*Corpus* normativo che riunisce e coordina le disposizioni legislative nazionali e comunitarie in materia di proprietà industriale e che detta la regole di tutela di marchi ed altri segni distintivi, disegni, modelli, indicazioni geografiche e via dicendo.	La legge 99/2009 ha disposto la modifica di alcuni articoli del Codice della Proprietà Ind*ustriale. Ai sensi dell'articolo 19 della legge 99/2009 è stato emanato il decreto legislativo 13 agosto 2010 n. 131 -Modifiche al Decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30, recante il Codice della Proprietà Industriale, ai sensi dell'articolo 19 della legge 23 luglio 2009, n. 99 recante modifiche al Codice della Proprietà Industriale che ne aggiornano il* contenuto e lo armonizzano con la disciplina comunitaria e internazionale.

[194] Fonte: UIBM--Ministero dello sviluppo economico, Direzione generale lotta alla contraffazione, *Dimensioni, caratteristiche e approfondimenti sulla contraffazione*, documento acquisito agli atti della Commissione – *doc.* 159/3.

Codice Penale	Gli articoli di riferimento sono il 473 (contraffazione, alterazione o uso di marchi o segni distintivi ovvero di brevetti modelli e disegni), il 474 (introduzione nello Stato e commercio di prodotti con segni falsi), il 475 (pena accessoria), il 514 (frodi contro le industrie nazionali), il 517 (vendita di prodotti industriali con segni mendaci), il 517 bis (circostanza aggravante), il 518 (pubblicazione della sentenza).	Inasprisce le pene per gli articoli 473, 474 e 517; introduce nuovi articoli: 474 bis (confisca), 474 ter (circostanza aggravante), 474 quater (circostanza attenuate); 517 ter (fabbricazione e commercio di beni realizzati usurpando titoli di proprietà industriale), 517 quater (contraffazioni di indicazioni geografiche o denominazioni di origine di prodotti agroalimentari), 517 quinquies (circostanza attenuante). All'art.16 introduce inoltre il sequestro e la confisca obbligatoria dei beni mobili (navi, imbarcazioni, natanti e aeromobili) utilizzati in riferimento ai reati di cui agli articoli 473, 474, 517-ter e 517-quater del Codice Penale e ne dispone la destinazione; l'art. 17 comma 3 dispone inoltre la confisca amministrativa dei locali ove sono prodotti, depositati, detenuti per la vendita i materiali contraffatti.
D. Lgs 8 giugno 2001 n. 231 sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica	Disciplina la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche e delle società, associazioni od enti privi di personalità giuridica che traggono vantaggio o hanno interesse alla commissione di reati.	La disciplina delle sanzioni amministrative previste dal Decreto legislativo n. 231/2001 viene estesa dalla l. 99/2009 anche ai casi di contraffazione, di violazione al *made in Italy* o usurpazione dei titoli di privativa e di violazioni del diritto d'autore.
Legge Finanziaria 2004 - L. 24 dicembre 2003 n. 350	Prevede l'istituzione e l'uso del marchio *made in Italy* a sostegno e a promozione della produzione italiana e per la difesa dei diritti di proprietà industriale.	
Legge 16 marzo 2006 n. 146. Ratifica ed esecuzione della Convenzioni e dei protocolli delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, adottati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001	All'art. 9 introduce la possibilità, per ufficiali di Polizia giudiziaria della Polizia di stato, Arma dei Carabinieri, Corpo della Guardia di Finanza di effettuare operazioni sotto copertura in relazione ad alcuni delitti.	La legge 99/2009 (all'art. 17 comma 1) estende la possibilità di effettuare operazioni sotto copertura in ordine ai delitti previsti dagli artt. 473 e 474 del c.p..
D.L.14 marzo 2005 n.35. Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico sociale territoriale	Amplia la sfera dei soggetti potenzialmente destinatari di sanzioni amministrative , compresi gli acquirenti consapevoli (art.1 comma 7: sanzioni amministrative per "incauto acquisto" di prodotti contraffatti).	Sottrae la condotta del consumatore finale all'applicabilità della sanzione penale; la sanzione amministrativa pecuniaria per l'acquirente consapevole viene ridotta.
Legge 22 aprile 1941 n. 633. Protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio	Disciplina la tutela di tutte le opere dell'ingegno aventi carattere creativo, qualunque ne sia il modo o la forma di espressione.	

D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286. Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero	All'art. 26 comma 7bis dispone la revoca del permesso di soggiorno e l'espulsione per i reati di cui agli artt.473 e 474 del Codice Penale e previsti dalle disposizioni del Titolo III capo III sezione II della Legge sul diritto d'autore.
D.L.25 settembre 2009, n. 135. Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità Europee	All'art. 16 commi 1-4 si introduce una regolamentazione dell'uso di indicazioni di vendita che presentino il prodotto come interamente realizzato in Italia, prevedendo una sanzione penale per l'uso indebito di tali indicazioni.
Regolamento (CE) n. 1383 del 22 luglio 2003.	Regolamenta l'intervento dell'autorità doganale nei confronti di merci sospettate di violare taluni diritti di proprietà intellettuale e misure da adottare nei confronti di merci che violano tali diritti.
Regolamento (CE) n.450/2008 del 23 aprile 2008	Istituisce il Codice doganale comunitario.

2) Il ruolo del Consiglio nazionale anticontraffazione.

Il Consiglio nazionale anticontraffazione (CNAC) è stato istituito dalla legge n. 99/2009 (cosiddetta Legge Sviluppo), nell'ambito del pacchetto di norme dedicate al rafforzamento del sistema di proprietà industriale; successivamente, la relativa disciplina è stata trasfusa per omogeneità di materia nell'articolo 145 del Codice di proprietà industriale (decreto legislativo n. 30 del 2005) dalla novella allo stesso recata dal decreto legislativo n. 131 del 2010, in attuazione proprio della delega al legislatore contenuta nella "Legge Sviluppo".

Si tratta di un organismo interministeriale in cui sono rappresentati undici Ministeri, oltre all'Associazione nazionale dei comuni italiani. Invero, dopo la soppressione dell'allora Alto Commissario, il legislatore ha ritenuto di dovere rimediare alla mancanza di un riferimento unico dedicato alla lotta alla contraffazione, che garantisse anche dal punto di vista istituzionale un adeguato coordinamento dell'azione svolta dalle varie autorità e amministrazioni impegnate nel contrasto a tale grave fenomeno illecito.

Il Consiglio ha avviato la propria attività con un'una ampia consultazione, non solo dei rappresentanti del mondo istituzionale ma anche, e soprattutto, del mondo produttivo, procedendo a circa 150 audizioni dedicate a tutte le associazioni rappresentative dei settori interessati dal fenomeno contraffattivo. È emerso, da subito, il superamento di una visione legata ad una sottostima del fenomeno, nella convinzione che la contraffazione riguardasse solo il mondo della moda e del lusso, nella consapevolezza che si tratta, invece, di un fenomeno altamente pervasivo.

Il Consiglio si compone di due commissioni consultive permanenti, di natura strategica: una interforze, che include tutte le forze dell'ordine interessate al fenomeno, un'altra delle forze produttive e dei consumatori, composta da Confagricoltura, Confartigianato, Confapi, Confcommercio, Confindustria, Confesercenti, Confederazione italiana degli agricoltori, Coldiretti, CNCU - che racchiude 18 associazioni di consumatori - e, quindi, CNA e Unioncamere. In aggiunta a queste, il Consiglio si è dotato di commissioni consultive tematiche, più operative, per affrontare il fenomeno in un'ottica settoriale, al fine di valorizzare le specificità di ciascun comparto produttivo e merceologico. Sono quindi state istituite undici commissioni: agroalimentare, farmaci e cosmetici, design, elettronica, opere d'arte, fiere, giocattoli, meccanica, moda, tessile e accessori,

pirateria e sport. Altre due si occupano trasversalmente dei vari settori: rispettivamente internet e dispositivi anticontraffazione.

Le 13 commissioni tematiche hanno elaborato nel 2011 delle priorità in materia di lotta alla contraffazione (3 per ogni settore/tema) e hanno individuato le corrispondenti proposte di azione. Questo lavoro di analisi ed elaborazione è stato poi sintetizzato in un documento - Priorità in materia di lotta alla contraffazione - Proposte di azione - depositato agli atti della Commissione di inchiesta.

I principali aspetti affioranti dal suddetto documento sono stati illustrati dal presidente del CNAC, avvocato Daniela Mainini, ascoltato dalla Commissione in occasione dell'audizione svolta il 21 marzo 2012. Tali aspetti riguardano, in buona sostanza, il quadro normativo italiano e la sua applicazione, l'informazione ed educazione dei consumatori, il problema della contraffazione su Internet e la tutela del *made in Italy*.

Sul primo punto, gli elementi di analisi recati dal presidente Mainini confermano, anzitutto, che il quadro normativo italiano in materia di contrasto alla contraffazione - e quindi di tutela dei diritti di proprietà industriale - è tra i più avanzati e completi, difettando, semmai, sul fronte dell'applicazione delle norme, ove si registrerebbe un insufficiente coordinamento tra le varie forze dell'ordine ma anche tra le varie entità rappresentative del mondo produttivo e della società civile in genere. Un secondo aspetto critico consisterebbe, inoltre, nella mancata o insufficiente specializzazione del giudice penale. La contraffazione, in particolare, non rientrerebbe ancora nel novero dei reati fondamentali trattati dalle varie procure della Repubblica e ciò si riverbererebbe sul ricorso generalizzato allo strumento penale per il contrasto alla contraffazione.

Analogamente, con riguardo alla tutela giurisdizionale dei diritti di proprietà industriale, si segnala la recente riforma che ha visto la creazione dei Tribunali delle imprese, in luogo delle Sezioni specializzate in proprietà intellettuale dei tribunali civili (articolo 2 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27).

Tale riforma, attraverso la costituzione di un giudice specializzato in materia di impresa è stata adottata nell'ottica di consentire, da un lato, la concentrazione della trattazione delle controversie presso un numero ridotto di uffici giudiziari, dall'altro, di ridurre i tempi di definizione delle cause in cui sono parti processuali le società di medie o grandi dimensioni, così da assicurare loro un incremento di competitività sul mercato anche in virtù della maggiore celerità nella conclusione dei procedimenti. Tuttavia, è stato anche evidenziato alla Commissione il rischio per cui, nel raggiungimento degli obiettivi preposti, tale riforma possa contribuire a disperdere il patrimonio di competenza e specializzazione acquisiti dalle sezioni specializzate, *ex* decreto legislativo 27 giugno 2003, n. 168.

Un altro tema riguarda il consumo di prodotti contraffatti, più specificamente nei settori del tessile e della moda. Se infatti l'Italia risulta essere uno dei primi paesi consumatori di prodotti contraffatti, ciò accade soprattutto con riguardo al mondo della moda e del lusso. Pertanto, si pone certamente un problema di educazione e anche di informazione del consumatore: c'è ancora una sottostima generalizzata delle conseguenze negative connesse all'acquisto di un prodotto contraffatto, anche perché il concetto di pericolosità sotteso alla contraffazione di prodotti alimentari e farmaceutici è certamente più evidente rispetto a quello relativo a un capo di abbigliamento o a un accessorio di moda. Per adottare efficaci politiche e misure di contrasto alla contraffazione nel mondo del *fashion* occorre, innanzitutto, riflettere sulla peculiare tipologia di consumatore che si ritrova in tale contesto: un consumatore che, sempre più spesso, è consapevole di acquistare un prodotto contraffatto al fine di raggiungere lo *status* che quel prodotto rappresenta e gli garantisce, grazie anche a un prezzo fortemente concorrenziale. Tale situazione rende il suddetto consumatore particolarmente disinvolto o poco interessato rispetto ai temi della legalità del mercato e del danno economico alle imprese.

Con specifico riguardo alle sanzioni amministrative verso l'acquirente finale di prodotti contraffatti, queste sarebbero, di per sé, un utile strumento di "educazione" del consumatore, tuttavia, è stato segnalato alla Commissione come, anche a seguito del recentissimo orientamento

delle sezioni unite penali della Cassazione, da un lato si vada verso una completa depenalizzazione dell'acquisto e, dall'altro, le sanzioni amministrative abbiano sinora trovato una scarsissima applicazione in materia, soprattutto ad opera delle municipalità. Ciò accadrebbe sia per l'estrema diffusione della vendita per le strade di prodotti contraffatti (per lo più costituiti proprio da capi di abbigliamento, borse e altri accessori) da parte di venditori ambulanti abusivi, che rende estremamente difficile l'azione di contrasto ad opera delle polizie locali, sia per una certa connivenza da parte dei consumatori, i quali si avvicinano all'acquisto di tali prodotti con assoluta serenità, manifestando, a volte, solidarietà nei confronti dei venditori extracomunitari sfruttati.[195]

Sul problema della contraffazione perpetrata attraverso Internet, nel corso della citata audizione il presidente del CNAC ha ribadito l'assoluta necessità di addivenire ad una soluzione normativa che costituisca un punto di mediazione tra il paventato "bavaglio" alla rete e l'assoluta libertà di delinquere attraverso di essa.

Sulla questione della tutela del *made in Italy*, l'attenzione del presidente Mainini si è concentrata, da un lato, sul fatto che nel novero dei contraffattori, in alcuni casi, rientrano gli stessi imprenditori italiani, dall'altro, sulla dimensione comunitaria della disciplina in materia, per cui varare oggi norme in termini più restrittivi che nel resto d'Europa, potrebbe non portare agli effetti sperati.

Da ultimo, con riferimento all'auspicio circa la collocazione sistematica dei reati di contraffazione all'interno del codice penale, la prospettiva delineata in tale ambito prevederebbe una diversa configurazione di tali condotte illecite, da annoverarsi non più tra i reati contro la fede pubblica, bensì contro il patrimonio dello Stato. Questo cambiamento inquadrerebbe i reati di contraffazione in maniera più coerente con l'importanza che la proprietà industriale riveste nel sistema economico del Paese, risolvendo, altresì, per molti addetti ai lavori, varie problematiche di carattere processuale (infatti, il soggetto che non riesca a dimostrare di avere un titolo di proprietà industriale sarebbe, nel caso specifico, un contraffattore, non rendendosi più necessaria la trafila di perizie che oggi costringe i titolari dei diritti ad un ingente impegno di tempo e di risorse, anche per la conseguente partecipazione a tutti i procedimenti penali in cui devono essere ribaditi i risultati della perizia, essendo il processo penale un processo orale).

3) L'attività della Direzione generale per la lotta alla contraffazione-UIBM

In occasione della riorganizzazione del Ministero dello sviluppo economico, realizzata con il D.P.R. 28 novembre 2008, n. 197, è stata istituita la nuova Direzione generale per la lotta alla contraffazione – Ufficio Italiano Brevetti e Marchi, cui sono state affidate, oltre alle funzioni inerenti il riconoscimento e la valorizzazione dei diritti di proprietà industriale, le funzioni istituzionali di lotta alla contraffazione.

In particolare, il direttore generale per la lotta alla contraffazione – Ufficio italiano brevetti e marchi, avvocato Loredana Gulino, nel corso della già citata audizione svolta il 4 luglio 2012 innanzi alla Commissione, ha illustrato le principali e più recenti attività di quantificazione ed analisi della contraffazione, fondate sul numero dei sequestri di prodotti contraffatti compiuti in Italia; sull'impatto di tale fenomeno illecito a livello macroeconomico (di Sistema-Paese) e microeconomico (consumatori, imprese, settori produttivi); sul coinvolgimento in esso della criminalità organizzata.

Sotto il primo profilo, è stata realizzata la banca dati IPERICO – *Intellectual Property Elaborated Report of the Investigation on Counterfeiting*, che raccoglie le informazioni relative all'attività di contrasto alla contraffazione realizzata dalle forze dell'ordine in Italia (Agenzia delle dogane, Guardia di finanza, Polizia di Stato, Carabinieri e polizie locali), in termini di sequestri e

[195] Fonte: Audizione dell'avvocato Daniela Mainini, presidente del Consiglio nazionale anticontraffazione - CNAC, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 21 marzo 2012.

articoli sequestrati, con la formulazione di una stima del relativo valore. Tali dati sono stati integrati, normalizzati e riclassificati in base alla tipologia di illecito associata al sequestro, oltre che alle categorie merceologiche dei beni, alla localizzazione geografica e al soggetto che ha eseguito il sequestro, nonché liberamente accessibili tramite *web* per la consultazione *on line*, con la possibilità di ottenere elaborazioni personalizzate mediante disaggregazione dei dati e comparazioni *ad hoc*.

Sono stati altresì evidenziati alla Commissione gli ulteriori compiti istituzionali dell'ente, oltre a quelli tradizionali concernenti l'esame e la concessione dei titoli di proprietà industriale (brevetti, marchi, disegni e modelli su tutti). Si tratta di compiti relativi alla promozione della conoscenza e del valore della proprietà industriale attraverso la formazione e informazione degli interlocutori, nonché alla contestuale sensibilizzazione dei cittadini circa gli effetti negativi della contraffazione, al fine di promuovere, nel lungo periodo, la diffusione di una cultura della proprietà intellettuale e, in una logica di prevenzione al fenomeno della contraffazione, una revisione critica degli attuali modelli di produzione e consumo. [196]

Per altro verso, nell'ambito della medesima audizione, è stata segnalata alla Commissione l'esistenza di un intervento finanziario a sostegno diretto alle imprese, attraverso il cosiddetto "pacchetto innovazione", nell'ambito del quale sono state previste misure agevolative a favore delle piccole e medie imprese per la diffusione e la valorizzazione dei brevetti, del *design* e dei marchi. In particolare, le due misure agevolative, denominate "Brevetti+" e "Disegni+", avviate nel novembre dello scorso anno, mettono a disposizione delle piccole e medie imprese operanti sul territorio nazionale 45,5 milioni di euro, attraverso la erogazione sia di premi per aumentare il numero dei depositi nazionali ed internazionali di brevetti e disegni, sia di agevolazioni per portare sul mercato prodotti nuovi basati su brevetti e *design*. Con la misura "Marchi+", di recentissimo avvio, si è inteso, invece, supportare, con uno stanziamento di 4,5 milioni di euro, le piccole e medie imprese nella tutela dei marchi all'estero, garantendo la qualità delle scelte strategiche effettuate dalle imprese stesse, anche in una logica di prevenzione del fenomeno della contraffazione.

Infine, un ulteriore intervento in favore delle piccole e medie imprese, al fine di favorirne l'accesso al credito e al capitale di rischio, si è concretizzato mediante la previsione di un Fondo nazionale innovazione, nel cui ambito sono stati previsti nuovi strumenti finanziari basati sulla collaborazione pubblico-privato. Tale Fondo interviene con un impegno di quasi 60 milioni di euro ,riducendo il rischio dell'intermediario finanziario (istituti di credito). L'intervento è finalizzato a ridurre la principale criticità che le imprese incontrano, soprattutto in questa fase di crisi, nel ricevere il credito.

La Direzione generale per la lotta alla contraffazione – Ufficio Italiano Brevetti e Marchi, inoltre, mette a disposizione delle piccole e medie imprese che intendono internazionalizzare un servizio informativo gratuito sulla protezione dei diritti di proprietà industriale in Cina e in Russia, due mercati particolarmente critici per le nostre imprese sotto il profilo della tutela dei propri *assets* immateriali dagli attacchi della concorrenza sleale.

4) Le iniziative promosse da Unioncamere

Le Camere di commercio, pur non essendo direttamente coinvolte nell'azione di contrasto alla contraffazione, hanno diverse competenze che impattano positivamente sulle attività di contrasto a tale fenomeno. I rappresentanti del mondo camerale, ascoltati in sede di audizione innanzi alla Commissione il 7 marzo 2012, hanno illustrato le attività di competenza in materia di sicurezza dei prodotti, di ricezione delle domande di marchi e di brevetti, di metrologia e, per ciò che riguarda soprattutto la moda, il controllo delle etichette.

---

[196] Fonte: Audizione dell'avvocato Loredana Gulino, direttore generale della Direzione per la lotta alla contraffazione - Ufficio italiano brevetti e marchi del Ministero dello Sviluppo Economico, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 4 luglio 2012.

In particolare, sono state richiamate le varie iniziative portate avanti negli ultimi anni da Unioncamere e dalle varie Camere di commercio dislocate sul territorio nazionale, a partire dai vari accordi e protocolli di intesa siglati con altre autorità e amministrazioni, tesi ad attivare le necessarie sinergie e collaborazioni per un miglioramento dell'attività di vigilanza del mercato.

In tal senso, appare significativo il protocollo siglato nel 2009 tra Unioncamere e il Ministero dello sviluppo economico per il rafforzamento della vigilanza del mercato a tutela dei consumatori. Tale protocollo di intesa ha portato ad un potenziamento delle attività di controllo, con attività di vigilanza che si sono concentrate prevalentemente nel settore della sicurezza dei prodotti, cui si affiancano, in minor misura, anche gli ambiti della metrologia legale e dell'etichettatura di prodotti tessili e calzaturieri.

Tuttavia, a fronte dei risultati raggiunti in tale ambito, è stato altresì segnalato alla Commissione come il problema fondamentale resti pur sempre l'esistenza di troppi spazi di competenza ripartiti tra le varie amministrazioni, a fronte dei quali servirebbe assolutamente una regia comune. Il lavoro svolto dalle Camere di commercio, invero, è incentrato su alcuni aspetti (ad esempio, la rispondenza di un certo tessuto o filato alle caratteristiche riportate in etichetta), ma non può, allo stato attuale, accertare se un prodotto, seppure conforme a quanto dichiarato in etichetta, sia o meno contraffatto, ovvero se sia commercializzato con un marchio che non è autorizzato.

Parimenti di rilievo sono gli altri accordi siglati direttamente dalle Camere di commercio in materia di lotta alla contraffazione e sicurezza prodotti con le Prefetture, le forze di polizia e l'Agenzia delle dogane, ma anche con le Università e le aziende sanitarie locali, nonché da parte di Unioncamere con la Direzione generale per la lotta alla contraffazione - Ufficio italiano brevetti e marchi sia per lo sviluppo della rete camerale, sia per la realizzazione di attività specifiche di analisi e contrasto alla contraffazione (con *focus* particolare su due settori particolarmente importanti per il mondo della moda italiano, ovvero gli occhiali e le calzature). [197]

I rappresentanti di Unioncamere hanno poi diffusamente illustrato un'importante iniziativa realizzata con il supporto di Unionfiliere, società del sistema camerale per la valorizzazione del *made in Italy*, finalizzata alla sperimentazione di un sistema di tracciabilità da parte delle aziende che volontariamente intendono aderire. Tale sistema di tracciabilità delle Camere di commercio italiane nasce proprio dalla volontà di qualificare e valorizzare i settori del *made in Italy*, a partire da quello della moda, attraverso la creazione di uno schema certificativo volontario, in grado di garantire al consumatore la massima trasparenza rispetto ai luoghi di lavorazione delle principali fasi del processo produttivo, per la promozione della trasparenza nei confronti del consumatore. La tracciabilità, quindi, coinvolgendo tutti gli attori di una filiera, ne favorirebbe anche la trasparenza, contrastando all'origine l'illegalità.

Gli elementi a garanzia di tale sistema di tracciabilità sono, innanzitutto, un codice identificativo univoco che consente di risalire alle aziende coinvolte nella lavorazione del prodotto e alla struttura ispettiva che ha realizzato i controlli. Questi vengono effettuati a campione dal personale delle strutture ispettive e sono totalmente a carico del sistema camerale. A valle, è stato previsto un rigoroso sistema sanzionatorio che prevede anche l'applicazione di sanzioni pecuniarie. Ad oggi, risulta l'adesione volontaria di 120 aziende che, trascinando con sé tutti gli altri componenti della filiera, portano il sistema a coinvolgere circa 1.000 aziende italiane attive in settori particolarmente importanti per il nostro *made in Italy*, alle quali il sistema camerale ha garantito la certificazione gratuita per un triennio.

Infine, è stata richiamata l'attività di recente avviata dalle Camere di commercio miste ed estere in Italia, che si sono attivate per ricevere segnalazioni dalle imprese sulla potenziale usurpazione e\o contraffazione di un proprio diritto di proprietà intellettuale e fornire assistenza e supporto nel monitoraggio.

---

[197] Fonte: Audizione di rappresentanti di Unioncamere, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 7 marzo 2012.

5) Il ruolo svolto dall'Associazione Nazionale Comuni Italiani-ANCI

La vendita per le strade dei comuni d'Italia di merce contraffatta, per lo più costituita da capi e accessori di abbigliamento, rappresenta un fenomeno ancora largamente diffuso, malgrado l'attenzione da parte delle autorità e delle forze di polizia preposte al contrasto di tale illecito. Con riferimento al fenomeno in oggetto, particolare interesse per la Commissione ha rivestito l'audizione di rappresentanti della Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), svolta in data 27 giugno 2012, anche in considerazione del ruolo che i comuni e le varie polizie municipali rivestono nel controllo delle attività commerciali abusive all'interno del proprio territorio.

In particolare, il sindaco *pro tempore* di Biella, città fortemente legata all'economia del tessile, ha richiamato la lunga tradizione dell'Italia in tale settore produttivo, peraltro fortemente minacciato dai fenomeni di concorrenza sleale, non solo estera ma anche nazionale, che l'apertura dei mercati ha portato come esternalità negativa. I principali distretti italiani attivi nei settori del tessile, dell'abbigliamento, della pelle, delle calzature, nonché dei cosiddetti accessori o complementi di abbigliamento, oggi, sono in grande difficoltà, con pesanti ripercussioni sociali, anzitutto in termini di occupazione. Tutto ciò, nell'opinione degli auditi, sarebbe in larga, parte dovuto alla massiccia immissione sul mercato sia di prodotti contraffatti, i quali recano illegittimamente importanti marchi di aziende note, sia di prodotti qualitativamente molto scadenti con riguardo alle materie prime utilizzate e alla composizione finale.

Il suggerimento che viene portato all'attenzione della Commissione consiste nell'affrontare il problema in modo onnicomprensivo, trattando univocamente sia le tematiche della contraffazione, sia quelle inerenti alla sicurezza dei prodotti. A tal fine, peraltro, i sindaci hanno delle responsabilità primarie in quanto rappresentanti le autorità sanitarie locali preposte alla tutela della salute pubblica. Per far fronte al quadro descritto, i sindaci hanno, da un lato, cercato di gestire le situazioni di emergenza, anche attraverso il ricorso allo strumento dell'ordinanza, rafforzando, per esempio, i poteri della polizia municipale in caso di sequestro delle merci certamente contraffatte o che potenzialmente potrebbero danneggiare la salute dei cittadini. [198]

È stata quindi istituita, nell'ambito della ANCI, una Commissione nazionale, denominata *Città del made in Italy*, per la promozione del marchio «*Città cento per cento qualità*», intesa a sostenere le eccellenze e le esperienze virtuose di quei comuni che intendono promuovere la legalità e la produzione industriale di qualità, nel rispetto delle regole di concorrenza. Un elemento di criticità, che è stato sottoposto all'attenzione della Commissione in occasione della citata audizione, ha riguardato il tema delle verifiche e delle analisi sui prodotti sequestrati, richiamando l'attenzione sull'iniziativa in corso di realizzazione da parte della Associazione tessile e Salute, finalizzata a costituire una sorta di "Osservatorio nazionale sul tessile, l'abbigliamento, le pelli e le calzature", al fine di rappresentare anche un punto di riferimento univoco per le amministrazioni comunali che necessitano di assistenza per lo svolgimento di controlli sulle merci sospettate di violare le norme in materia di sicurezza dei prodotti.

Infine, è stata evidenziata la questione relativa al tema delle risorse umane e finanziarie a disposizione dei comuni. Sotto questo ultimo profilo, sarebbe auspicabile un censimento e una conseguente razionalizzazione delle risorse disponibili derivanti dai Fondi comunitari, posto che vi sarebbero enormi quantità di risorse destinate anche a tali attività di contrasto, che potrebbero essere diversamente valorizzate ma che, tuttavia, non sono gestite dai sindaci.

Analogamente, è stato sottolineato che occorrerebbe rendere effettiva la previsione normativa contenuta nel decreto legge n. 35/2005 (convertito dalla legge n. 80/2005), che destina ai comuni il 50 per cento delle risorse derivanti dall'applicazione delle sanzioni all'acquirente di prodotti contraffatti, se irrogate dalla polizia locale. Ad oggi, tale norma sarebbe di fatto disattesa poiché mancherebbe la disposizione applicativa e ciò priverebbe gli enti locali di importanti risorse

[198] Fonte: Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni italiani - ANCI, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 27 giugno 2012.

finanziarie da destinare al contrasto diretto al fenomeno illecito. Inoltre, è stata paventata anche la possibilità di prevedere un intervento legislativo finalizzato ad escludere dal patto di stabilità per i comuni la spesa riferita alla lotta alla contraffazione. In tal modo, si agevolerebbe, ad esempio, l'investimento degli enti locali per realizzare depositi ove stoccare la merce contraffatta, un problema che è molto sentito dai comuni. Nelle considerazioni del rappresentante dell'ANCI, il problema delle risorse finanziarie sarebbe ancor più stringente per i comuni dal momento che, nel comparto degli enti locali, il personale della polizia municipale è assimilato a quello civile interno ai comuni e, pertanto, il monte ore disponibile per attività in regime di "straordinario" risulterebbe non congruente con le necessarie attività di contrasto.

Da ultimo, i rappresentanti dell'ANCI hanno richiamato l'iniziativa, di recente avviata e realizzata grazie alla collaborazione con la Direzione generale lotta alla contraffazione-Ufficio italiano brevetti e marchi del Ministero dello sviluppo economico, che ha messo a disposizione circa un milione e mezzo di euro per un bando pubblico teso a cofinanziare i progetti più meritevoli elaborati dagli enti locali per il contrasto operativo alla contraffazione.

6) Il livello europeo

La pervasività del fenomeno contraffattivo nei settori del tessile e della moda appare in tutta la sua criticità laddove si considera il carattere spiccatamente transnazionale che il traffico di prodotti contraffatti in tali comparti ha assunto negli anni più recenti. Si assiste, infatti, a una contraffazione d'importazione, che appare preponderante, ad una di matrice nazionale, che non sembra accusare i contraccolpi derivanti dalle numerose operazioni svolte dalle forze dell'ordine sul nostro territorio.

Nel corso dell'audizione svolta il 6 giugno 2012 innanzi alla Commissione, il direttore generale dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), organismo che indaga sui casi di frode che implicano danni per del bilancio dell'Unione europea ed elabora, per conto della Commissione europea, le linee di politica e azione antifrode da seguire a livello comunitario, ha sottolineato la possibilità che si verifichino delle asimmetrie operative nelle azioni di contrasto al fenomeno svolte dalle 27 diverse autorità doganali, in ragione del fatto che ciascuna di esse deve pur sempre rispondere al proprio Governo e al proprio Parlamento, secondo gli interessi e le priorità nazionali da essi stabiliti. Tuttavia, proprio la presenza di più portieri ai confini esterni dell'Unione agevolerebbe l'entrata illegale di merci contraffatte in Europa, che in seguito a tale ingresso attraverso un singolo porto, possono poi raggiungere anche tutti gli altri paesi membri. Il tema dei controlli alle frontiere esterne dell'Unione, pertanto, dovrebbe essere, secondo la testimonianza ascoltata, imputato direttamente all'Europa in quanto tale, posto che gli interessi finanziari della stessa hanno ripercussioni su tutti gli Stati membri: idealmente, dovrebbe esserci un'agenzia europea unica a presidio dei confini doganali europei e, in tal senso, dovrebbe svilupparsi il dibattito politico a livello nazionale e comunitario. Ad oggi, invero, il ruolo della Commissione e delle Istituzioni europee appare abbastanza limitato. Se, infatti, la Direzione generale dogane (*Taxud*) della Commissione europea ha il compito di dare degli orientamenti, di indicare la *policy* e le priorità comuni alle varie agenzie doganali, mentre l'OLAF collabora con esse dal punto di vista più operativo, anche attraverso operazioni congiunte su temi di indagine specifici (*joint custom operations*). i risultati positivi raggiunti rappresentano "gocce di acqua nel mare." [199]

Peraltro, anche nel corso dell'audizione citata, è stato ribadito come risulti estremamente difficile controllare tutto il traffico di merci in entrata, malgrado i numerosi controlli posti in essere da ogni singolo paese. Il vero strumento di aggressione del fenomeno, dunque, consiste nell'attività congiunta di *intelligence*. Infatti, se è possibile intercettare uno o più carichi, evitando così che

[199] Fonte: Audizione del direttore generale dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 6 giugno 2012.

containers pieni di merci contraffatte entrino illegalmente all'interno dello spazio comunitario, è l'attività investigativa che permette di ricostruire l'intera filiera illecita, consentendo di bloccare le attività che fanno capo alle organizzazioni malavitose. Secondo quanto riferito alla Commissione, occorrerebbe, quindi, investire di più nelle investigazioni comuni, integrando la prospettiva della cooperazione internazionale, con quella di una cooperazione integrata europea per tutti i reati economici e finanziari che, per loro natura, hanno carattere transnazionale. Tale soluzione, secondo la testimonianza del rappresentante europeo ascoltato, verrebbe individuata nell'istituzione di una nuova figura, quella del procuratore europeo, con il mandato di indagare e di esercitare l'azione penale per i reati che danneggiano gli interessi finanziari dell'Unione europea, tra cui anche la contraffazione (peraltro, tale la figura è già prevista dal Trattato dell'Unione europea, pertanto, la Commissione europea, attraverso l'OLAF, che risulta impegnata direttamente nella trattazione di tale *dossier*, starebbe predisponendo la relativa proposta legislativa da sottoporre nella prima metà dell'anno prossimo al Parlamento europeo e al Consiglio dell'Unione).

La problematica inerente alla disomogeneità nei controlli doganali effettuati a livello europeo è stata anche ribadita dai rappresentanti dell'Agenzia delle dogane, ascoltati dalla Commissione nel corso dell'audizione svolta il 9 maggio 2012. In particolare, secondo i dati acquisiti dalla Commissione, i paesi del Nord-Europa risulterebbero destinatari di circa il 70 per cento del totale delle merci importate nell'Unione (soprattutto capi di abbigliamento, borse, calzature e via dicendo) da paesi cosiddetti a rischio, realizzando sul totale delle merci sequestrate in Europa solo il 26 per cento. L'Italia, invece, pur importando - *in primis* dalla Cina - una quota della medesima tipologia di beni per una quota che sfiora appena l'8 per cento, registra un tasso di sequestri sul totale di merce intercettata ai confini europei pari al 26 per cento. Tale situazione, che illustra un'anomalia nel sistema dei controlli a livello europeo, richiederebbe una risposta non solo di carattere amministrativo.

In Italia, l'evoluzione dei controlli da parte dell'Agenzia delle dogane ha consentito un forti incrementi dal punto di vista dell'efficienza.

Nel corso dell'audizione svolta il 9 maggio 2012 con il rappresentante dell'Agenzia delle dogane, è stato segnalato alla Commissione che, in tema di controlli sulle merci, la tendenza in atto mira a privilegiare quelli automatizzati, ovvero in linea, attraverso un sistema telematico, rispetto a quelli fisici, per i quali si rendeva necessario aprire il singolo *container*. Oggi, circa il 95 per cento dei *containers* non viene aperto ma si riescono ad ottenere risultati ottimi, migliori di quelli raggiunti cinque anni fa, allorché si ispezionavano direttamente il doppio dei *containers* (circa il 10 per cento, contro il 4,5 per cento attuale). Tuttavia, tale rigore ed efficacia nei controlli da parte delle dogane italiane non troverebbe un pari riscontro da parte delle altre omologhe agenzie europee, elemento dal quale deriverebbe un effetto distorsivo nei flussi di traffico, con l'effetto di rendere particolarmente permeabile alla contraffazione il mercato interno europeo.

Sulla base di tale considerazione, il rappresentante delle dogane, nel corso della citata audizione, paventando un'ipotesi di riforma del quadro normativo italiano in materia di contrasto alla contraffazione, avrebbe prefigurato una possibile depenalizzazione, per soglie minime, di alcuni prodotti contraffatti, prevedendo l'introduzione di una sanzione amministrativa. Tale soluzione porterebbe, innanzitutto, a snellire notevolmente il lavoro delle procure per l'esame di fattispecie di prodotti contraffatti non particolarmente rilevanti dal punto di vista quantitativo, a beneficio dei casi più eclatanti. È stata altresì segnalata la possibilità di un allineamento tra violazioni di norme riguardanti la sicurezza dei prodotti e la contraffazione dei marchi, data la pericolosità per il consumatore di acquistare ed utilizzare prodotti che pur non violando le norme sulla proprietà industriale, potrebbero contenere componenti molto dannose per la salute (ad esempio, il piombo, così come di recente riscontrato in alcune calzature per bambini sequestrate da personale dell'Agenzia).

Infine, la dimensione internazionale ed europea delle attività di contrasto alla contraffazione è emersa con forza anche nell'ambito dell'audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, svoltasi il 16 maggio 2012 presso la sede della Commissione. In particolare, in tale occasione è stata

ribadita la dimensione transnazionale del fenomeno contraffattivo, da cui discende la necessità di una risposta da parte delle forze di polizia deputate al contrasto incentrata sulla cooperazione internazionale. Nella sua attività, la Guardia di finanza declina tale cooperazione secondo tre diversi livelli: amministrativo, di polizia e di *intelligence*. Nel caso della cooperazione amministrativa e di polizia, le informazioni scambiate con le forze di polizia degli altri paesi sono utilizzate non solo sul piano amministrativo ma anche, seppure indirettamente, sul piano penale; nell'ambito della cooperazione di *intelligence*, invece, le informazioni scambiate con gli omologhi colleghi in altri paesi possono essere utilizzate come *input* investigativi al fine di sviluppare indagini nell'ambito di eventuali operazioni congiunte. A tal fine, la Guardia di finanza può contare su una rete di ufficiali distaccati presso le ambasciate italiane in paesi particolarmente critici, i quali rappresentano un importante punto di contatto per promuovere le attività di collaborazione e cooperazione *in loco*.

Il rapporto delle nostre forze di polizia con i collaterali esteri, infatti, risulta cruciale in quanto le organizzazioni criminali sono estremamente abili nell'approfittare dei disallineamenti normativi e operativi esistenti tra i diversi paesi.

7) Soluzioni tecnologiche a servizio dell'anticontraffazione

Il mercato delle nuove tecnologie appare oggi come quello più promettente al fine di individuare nuovi strumenti atti a combattere efficacemente la contraffazione. Il controllo della filiera produttiva attraverso una tracciabilità completa del prodotto, appare, infatti, lo strumento che, meglio di altri, può garantire il consumatore rispetto alla sua "storia" (a partire dalle materie prime utilizzate, alle fasi di stoccaggio, trasformazione, confezionamento, deposito e trasporto, fino ai controlli eseguiti), essendo sempre possibile individuare tali elementi, nonché i soggetti coinvolti, durante le varie fasi del processo produttivo e distributivo.

Le tecnologie attraverso cui possono essere raggiunti tali obiettivi di protezione e sicurezza, così come segnalato dal rappresentante la Direzione generale per la lotta alla contraffazione – UIBM (Ministero dello sviluppo economico), nell'ambito del progetto TechALab promosso e attivato con l'Università di Roma "Sapienza", Centro sperimentale CATTID, possono essere distinte in tre macrocategorie: le tecnologie visibili, le tecnologie invisibili e le tecnologie forensi.

Le tecnologie visibili si avvalgono di strumenti facilmente identificabili o riconoscibili senza ausilio di lettori come parte integrante del bene o del suo imballaggio. Sono destinate principalmente alla protezione del consumatore e si possono applicare a tutti i settori merceologici. Esempi di queste tecnologie sono gli ologrammi, i sigilli, le etichette, i cartellini, le *cards*, i codici a barre lineari o bidimensionali e similari.

Le tecnologie invisibili non possono essere identificate e riconosciute alla vista e, per essere identificate, necessitano di strumenti tecnici appropriati. Sono studiate per ottenere un livello di verifica e controllo superiore rispetto alle tecnologie visibili e per essere utilizzate da parte del personale interno di un'azienda, dalle autorità di pubblica sicurezza, da ispettori delle dogane e dai rappresentanti gli uffici legali. Esempi di queste tecnologie sono gli inchiostri OVI, gli inchiostri IR o UV, il sistema RFID (radiofrequenza), il codice DNA, il PUF (*Physically Unclonable Function*), le nanotecnologie e via dicendo.

Le tecnologie forensi si prestano, per le loro caratteristiche, ad essere utilizzate con funzione di prova in ambito legale e processuale. In questo caso, si rende comunque necessario l'ausilio di laboratori specializzati per verificare l'attendibilità dei risultati ottenuti e, quindi, validarli. Trattandosi di tecnologie applicate ad un ambito nel quale la riservatezza è d'obbligo, le informazioni su di esse sono rarissime e rilasciate solamente in via confidenziale.

Tali sistemi si prestano ad un uso integrato e modulare in funzione delle specifiche caratteristiche del prodotto e delle esigenze delle aziende, con la possibilità di accedere ai relativi dati tramite *internet* anche da parte dei consumatori finali. Nel corso delle predette audizioni, sono stati altresì segnalati i limiti inerenti alla diffusione di tali sistemi di tracciatura dei prodotti sotto il

profilo della riservatezza dei dati trattati, al pari di quelli in termini di sostenibilità economica per l'applicazione di tali tecnologie.

CAPITOLO V – Missioni

Premessa

La Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della contraffazione e della pirateria in campo commerciale ha svolto due missioni di approfondimento presso altrettante aree geografiche (Toscana e Campania) nelle quali la contraffazione, soprattutto nei settori della moda e del tessile, si manifesta con particolare virulenza, finendo per condizionare l'intero assetto economico del territorio, con gravi ripercussioni anche dal punto di vista sociale. La Commissione, nel corso di una serie di audizioni svolte con rappresentanti delle autorità amministrative e giudiziarie locali impegnate nel contrasto al falso e delle principali associazioni di categoria sul territorio, ha inteso verificare *in loco* le dinamiche riguardanti il fenomeno e le conseguenze da esso derivanti, al fine di individuare strumenti e soluzioni per fronteggiare lo stato di illegalità diffusa. Ne è emerso un quadro complesso, per certi versi allarmante, dal quale è possibile trarre spunto per migliorare le risposte da dare sul piano istituzionale e sociale.

TOSCANA (7-8 febbraio 2012)

1) La crisi del sistema produttivo toscano

Nel corso della missione svolta in Toscana, il 7 febbraio 2012 sono stati ascoltati in sede audizione, tra gli altri, rappresentanti della Guardia di finanza locale. Sulla base dei dati messi a disposizione dalla Banca d'Italia, nel corso dell'audizione è stato segnalato alla Commissione che nel 2009 il Pil regionale toscano è calato del 4,3 per cento rispetto al 2008, che il fatturato dell'industria manifatturiera è diminuito del 17 per cento e che un terzo delle imprese ha chiuso i bilanci in perdita. Inoltre, i traffici portuali sono indietreggiati del 23,5 per cento, le esportazioni sono scese dell'8,9 per cento (con punte fino a -16,3 per cento per le imprese del sistema moda). Nel 2010 si sono registrati segnali di lenta ripresa: +1,3 per cento del Pil, +5,2 per cento del fatturato manifatturiero, +15,4 per cento delle esportazioni (cresciute di valore soprattutto a causa dell'innalzamento delle quotazioni dell'oro, con l'apprezzamento delle vendite all'estero del distretto orafo di Arezzo), +18 per cento dei traffici portuali, +31 per cento dei fallimenti (evidentemente, per l'inasprirsi delle difficoltà delle imprese a poter accedere ai prestiti bancari). Con riferimento al 2011, da un'indagine congiunturale pubblicata nel settembre dello scorso anno da Unioncamere e Confindustria Toscana emerge che la produzione manifatturiera ha continuato a fare registrare una ripresa (+4,8 per cento e +3,8 per cento) nel primo e secondo trimestre rispetto al 2010. La frenata globale dell'economia durante l'estate scorsa, la sfiducia nei mercati finanziari e la crisi dei debiti sovrani dei paesi dell'eurozona hanno provocato revisioni al ribasso delle previsioni di crescita e l'arrivo di una nuova recessione, in Toscana come nel resto d'Italia.[200]

In un contesto così delicato, fenomeni contraffattivi come quelli che caratterizzano il nostro Paese e che colpiscono, come già evidenziato in precedenza, soprattutto il settore del tessile e della moda, non possono che avere in Toscana un effetto amplificato, proprio per l'incidenza economica che tali comparti hanno avuto e continuano ad avere sull'intera economia della regione.

Secondo quanto riferito alla Commissione da parte di altrettanti soggetti intervenuti in sede di audizione nella giornata del 7 febbraio 2012, in base ai dati ISTAT relativi al 2009, il sistema

[200] Fonte: Audizione del comandante regionale della Guardia di finanza, generale di divisione, Giuseppe Vicanolo, e del comandante provinciale della Guardia di finanza, generale di brigata, Gaetano Mastropierro, resoconto della seduta di martedì 7 febbraio 2012 (Firenze).

moda locale (tessile, abbigliamento, pelli e accessori) ha un peso, in termini di addetti, del 7,6 per cento sul totale e del 30 per cento sul manifatturiero; il valore aggiunto, a prezzi fissi, è di circa il 25 per cento di quello complessivo del manifatturiero.[201] Tutto ciò si traduce, a parere degli auditi, in una forte vulnerabilità del tessuto economico e produttivo regionale, che oggi si vede completamente trasformato, anche per effetto di talune dinamiche diffuse di illegalità, le quali hanno contribuito ad aggravare fisiologiche e naturali trasformazioni dovute al peggioramento delle variabili macroeconomiche a livello nazionale e internazionale.

2) Geografia delle aree di produzione: lo sviluppo dei distretti "a rete"

Secondo i dati riferiti alla Commissione da rappresentanti della Guardia di finanza toscana nel corso della citata audizione, con riferimento al mercato del falso in tale regione, il totale dei sequestri di merci contraffatte e/o usurpative del *made in Italy* e/o rischiose per la sicurezza dei consumatori, effettuati nel quadriennio dal 2004 al 2007, ammontavano a 29.595.000 prodotti, mentre nel quadriennio dal 2008 al 2011 il *budget* dei sequestri è aumentato, mediamente, del 60 per cento rispetto al precedente, arrivando a toccare la cifra di 47.424.00 pezzi.[202] Secondo le informazioni acquisite dalla Commissione, quindi, sembrerebbe che la crisi economica in atto non abbia avuto alcun effetto negativo sui traffici di merci contraffatte, i quali sarebbero addirittura aumentati in quanto la recessione avrebbe eroso le capacità d'acquisto dei consumatori e fatto aumentare la domanda di prodotti a basso costo.

Si fa notare, tuttavia, come il dato rilevato vada posto in relazione con il fatto che, nello stesso tempo, la presenza di imprese cinesi nei distretti produttivi di Firenze e Prato non ha conosciuto flessioni o ridimensionamenti, aumentando, al contrario, ulteriormente: dal sistema Infocamere, infatti, risulta che le imprese cinesi attive nella provincia di Prato siano passate da 2.239 nel 2004, a 5.164 nel 2010 (+130 per cento); quelle in provincia di Firenze, invece, sono aumentate da 2.888 nel 2004, a 3.680 nel 2010 (+27 per cento). Dunque, un andamento distonico rispetto ai dati dell'economia reale, ma assolutamente in linea con la tendenza del mercato del falso. Su questo punto, come sottolineato in particolare dal comandante regionale della Guardia di finanza nel corso della citata audizione svolta a Firenze, emergono i segnali relativi al rischio di coinvolgimento delle imprese cinesi nei fenomeni di evasione fiscale e riciclaggio, che secondo l'esperienza operativa sono correlati proprio alla perpetrazione di traffici di merci contraffatte.

Più specificamente, i soggetti auditi, dai dati presenti presso l'anagrafe tributaria, risulta che a Prato le imprese del tessile-abbigliamento sono 6.500 in tutto, di cui 3.500 (53 per cento) gestite da soggetti di etnia cinese; la media del volume d'affari di tutte le imprese del settore, nel 2009, si attestava su 676.000 euro, mentre il volume di affari medio delle imprese cinesi si fermava a 80.000 euro, per cui il rapporto era di 8,5 a 1; la media dei redditi dichiarati nel 2009 dalle 6.500 imprese era di 20.600 euro, mentre quella degli operatori cinesi era 10.300 euro, ossia la metà.

Ancora, secondo i dati acquisiti dalla Commissione, per quanto riguarda Firenze, le imprese del settore pelletteria-cuoio-calzature sarebbero 7.000, di cui 3.000 (43 per cento) gestite da soggetti di etnia cinese; la media del volume d'affari delle 7.000 imprese in questione era, nel 2009, di 802.000 euro, mentre quella relativa alle posizioni cinesi era di 119.000 euro, ossia, anche in questo caso, poco più di 1/8 dei concorrenti di mercato; il reddito medio dichiarato, sempre nel 2009, era di

---

[201] Fonte: Audizione del dottor Sandro Bonaceto, direttore di Confindustria Toscana, della dottoressa Francesca Mazzocchi, rappresentante di CNA Toscana, del dottor Aldo Cursano, rappresentante di Confcommercio Toscana, del dottor Andrea Anichini, rappresentante di Confesercenti Firenze e del dottor Agostino Apolito, rappresentante di Confindustria Firenze, resoconto della seduta di martedì 7 febbraio 2012 (Firenze).

[202] Fonte: Audizione del comandante regionale della Guardia di finanza, generale di divisione, Giuseppe Vicanolo, e del comandante provinciale della Guardia di finanza, generale di brigata, Gaetano Mastropierro, resoconto della seduta di martedì 7 febbraio 2012 (Firenze).

30.500 euro, mentre quello calcolato per gli operatori cinesi era di 14.250 euro, ovvero poco inferiore della metà delle altre imprese al lavoro nello stesso settore e nella stessa area geografica.[203]

La penetrazione delle imprese cinesi, spesso in sostituzione a quelle italiane, è il risultato di un processo graduale ma continuo nel tempo, che ha determinando una situazione ad oggi difficilmente reversibile. Ad esempio, per quanto riguarda la realtà pratese, è stato segnalato alla Commissione che sono state letteralmente "occupate" sia l'area industriale (detta Macrolotto), per le aziende che commerciano all'ingrosso capi d'abbigliamento finiti (cosiddette Pronto Moda), sia la zona limitrofa al centro cittadino (vie Pistoiese e Filzi), per le altre attività commerciali al dettaglio (bar, ristoranti, negozi d'abbigliamento, telefonia e servizi), sia tutta l'area cittadina e i comuni limitrofi, per quanto riguarda i cosiddetti laboratori, ossia quelle ditte che vivono per lo più nella clandestinità, lavorando a ciclo continuo i tessuti da trasformare in capi d'abbigliamento finiti.[204]

Più specificamente, secondo quanto riferito alla Commissione dai vari soggetti auditi, nel fiorentino tale situazione sarebbe presente nella periferia nord del capoluogo (nelle zone di Brozzi, Peretola e Osmannoro) e nel comune di Empoli, sia come attività di produzione e deposito di prodotti finiti, sia come vendita al dettaglio e all'ingrosso. E' evidente come si tratti di un processo complesso ma determinato, laddove attorno all'attività cardine - i laboratori - di produzione si creano - come sempre avviene - diverse realtà dell'indotto - in questo caso "su misura" - che sono sempre gestite dalla comunità cinese.

L'estrema capillarità di queste realtà economiche, caratterizzate da un basso indice di produttività, cui però corrisponde una forte volatilità, finisce per determinare effetti dirompenti sull'equilibrio dell'economia locale e della concorrenza tra imprese, che ha portato il più delle volte gli operatori italiani a disertare il mercato.[205]

Durante la missione effettuata, la Commissione ha riscontrato la presenza nella regione di molti distretti industriali, diffusi secondo una distribuzione a macchia di leopardo. In questi distretti, le grandi aziende operanti nel settore della moda e del lusso hanno, da sempre, hanno concentrato le proprie risorse produttive. A Firenze, in particolare, si è sviluppato un sistema di distretto della pelletteria nel quale le singole fasi e sottofasi della produzione venivano realizzate da imprese terziarie localizzate in una stessa area territoriale e legate tra loro da rapporti di *partnership*. Negli anni novanta, però, comincia a diffondersi presso questo genere di imprese terziste italiane la pratica del cosiddetto "parallelo esterno": le concessionarie del marchio iniziano ad avvalersi, per la lavorazione e l'assemblaggio del prodotto commissionato, di ulteriori piccole ditte contoterziste. È in questo passaggio, così come evidenziato dal comandante provinciale della Guardia di finanza di Firenze nel corso della relativa audizione svolta, che può essere individuato il germe per la nascita e lo sviluppo di una contraffazione di altissima qualità.[206]

Negli anni in cui si sviluppa questa prima forma di contraffazione, di matrice prettamente italiana, si verifica anche un importante fenomeno migratorio, principalmente di cittadini cinesi verso le province di Firenze e Prato. I primi immigrati si limitano a cucire maglie e vestiti per conto di piccole aziende di abbigliamento locali (terzisti) in laboratori con poche postazioni di lavoro, bassi costi di manodopera e velocità di consegna. Le primissime imprese costituite da cittadini cinesi si inseriscono, però, assai rapidamente, nei distretti locali (per l'area fiorentina, principalmente della pelletteria e del cuoio, mentre per quella pratese, delle confezioni), proprio grazie a lavorazioni per conto terzi. Tali imprese, sfruttando i propri punti di forza (velocità, costi

---

[203] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti della Guardia di finanza nel corso della seduta di martedì 7 febbraio 2012 (Firenze) ed acquisita agli atti - *doc.* 100/1 e *doc.*.101/1..

[204] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti della Guardia di finanza nel corso della seduta di mercoledì 8 febbraio 2012 (Prato) ed acquisita agli atti – *doc.* 111/1.

[205] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione dal sindaco di Prato, dottor Roberto Cenni, nel corso della seduta di mercoledì 8 febbraio 2012 (Prato) ed acquisita agli atti – *doc.* 112/1.

[206] Fonte: Audizione del comandante regionale della Guardia di finanza, generale di divisione, Giuseppe Vicanolo, e del comandante provinciale della Guardia di finanza, generale di brigata, Gaetano Mastropierro, resoconto della seduta di martedì 7 febbraio 2012 (Firenze).

minimi di manodopera, flessibilità), vanno gradualmente a sostituirsi, partendo dal basso, ai terzisti italiani. Le lavorazioni continuano, quindi, ad essere commissionate da imprese italiane facenti capo ai grandi marchi, i quali a loro volta, traggono vantaggio dalle economie di costo delle imprese cinesi.[207]

Tuttavia, insieme alla lavorazione regolare in conto terzi, le imprese cinesi cominciano, in maniera sempre più significativa, ad essere coinvolte nel *business* della contraffazione. Agli inizi dell'anno 2000, in seguito allo sviluppo eclatante dell'imprenditoria cinese, si determina un progressivo spostamento dell'asse della contraffazione verso soggetti cinesi, i quali, a partire dal 2004/2005, hanno già assunto in provincia un ruolo predominante. I fenomeni - paralleli - imputabili alle fabbriche cinesi in Italia sono, quindi, due: da una parte, si ha la conquista della lavorazione conto terzi, degli "appalti" da parte di molti marchi noti italiani; dall'altra, vi è l'ingresso nel sistema della contraffazione quale ulteriore sistema di lavorazione conto terzi, per le organizzazioni criminali.

La contemporanea delocalizzazione della produzione verso paesi terzi, fra i quali - non a caso - la Cina, che porta molti committenti a rivolgersi a laboratori localizzati in quel continente, dove il costo del lavoro è nettamente inferiore, certamente favorisce l'evolversi del fenomeno. I distretti nazionali si svuotano, molti terzisti italiani chiudono o vendono capannoni e macchinari; ad acquisire tutto il loro patrimonio sono proprio le aziende cinesi, le uniche a potere proporre in Italia, da una parte, prodotti ad un costo paragonabile a quello del *made in China* e, dall'altra, a potere tenere contatti diretti con i laboratori situati in Cina, presso i quali si servono ormai anche alcuni marchi noti italiani. [208]

3) Il primato della comunità cinese

Dalle risultanze dell'inchiesta condotta dalla Commissione durante la missione effettuata in Toscana, è emerso che i cinesi hanno sviluppato un sistema di aziende mediante il quale sono riusciti a controllare completamente una specifica fascia di mercato, cioè quella dell'abbigliamento, costruendo attorno ad essa una serie di servizi ed attività. In tal caso si assiste ad un'economia formata da insiemi di imprese possedute esclusivamente da immigrati, i quali tendono ad assumere i nuovi arrivati della stessa nazionalità, grazie anche al comune legame culturale, che diviene un fattore primario per la sopravvivenza economica del sistema creato e per l'avanzamento sociale dei singoli al suo interno.

Secondo quanto riferito alla Commissione da rappresentanti della Guardia finanza toscana durante la citata audizione, infatti, in omaggio al principio della solidarietà etnica, i nuovi arrivati lavorano per i loro connazionali a prezzi più bassi di quelli di mercato, rendendo così le aziende più competitive, mentre i proprietari di queste ultime, a loro volta, si ritengono impegnati a favorire un miglioramento dei propri lavoratori, sia all'interno dell'azienda, sia aiutandoli nell'avvio di altre attività economiche.

La condizione di sfruttamento, implicita in questo modello familiare/imprenditoriale, è generalmente percepita dai dipendenti, regolari o clandestini, come transitoria, cioè come un periodo durante il quale ripagare i debiti contratti per il viaggio dalla Cina e acquisire competenze e contatti con il mondo della diaspora e con la comunità di accoglienza, da utilizzare successivamente per il proprio progetto imprenditoriale. È stato altresì osservato che le caratteristiche del lavoro svolto nelle ditte cinesi (estrema flessibilità, impiego massiccio del cottimo, lavoro familiare,

---

[207] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione dal prefetto di Prato, dottoressa Maria Guia Federico nel corso della seduta di mercoledì 8 febbraio 2012 (Prato) ed acquisita agli atti – *doc.* 115/1.

[208] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti dell'Arma dei carabinieri nel corso della seduta di martedì 7 febbraio 2012 (Firenze) ed acquisita agli atti – *doc.* 131/3.

sistemi personali di organizzazione del lavoro atti a ridurre i costi e regolare i rapporti fra datori di lavoro e dipendenti) si sono rivelate un'occasione per le imprese committenti italiane, le quali hanno "scaricato" sul modello organizzativo delle ditte cinesi parte degli oneri maggiori derivanti dalle nuove caratteristiche assunte dal "pronto moda".[209]

Tuttavia, sia le forze dell'ordine operanti sul territorio, sia esponenti dell'amministrazione locale sembrano convenire sul fatto che la straordinaria competitività delle aziende a conduzione cinese si collega strettamente anche a pratiche illecite, assai diffuse all'interno della comunità, quali l'impiego di manodopera clandestina, l'inosservanza degli oneri previdenziali e delle norme sulla sicurezza sui luoghi di lavoro, i pagamenti in nero, l'evasione fiscale e gli orari di lavoro prolungati e notturni. Alla luce del quadro delineato, l'emersione e la regolarizzazione dell'immigrazione e dell'imprenditoria cinese rappresenta, così come sottolineato dal prefetto di Prato nel corso del suo intervento innanzi alla Commissione, un obiettivo fondamentale della politica locale, nonché una pressante esigenza per gli uffici preposti al controllo. [210]

Si ritiene, infatti, che l'irregolare presenza degli immigrati sul territorio sottragga alla fiscalità pubblica, locale e nazionale un'alta percentuale della ricchezza prodotta dagli stessi, privando gli enti preposti al governo del territorio di quelle risorse indispensabili a sostenere i costi sociali connessi all'ordinato svolgimento di tali attività commerciali. In questo quadro, quindi, assume un ruolo molto importante l'attività di vigilanza e controllo sui luoghi di lavoro svolta dai diversi organi competenti.[211] Peraltro, il fenomeno della contraffazione nel contesto fiorentino costituisce un problema che si aggiunge ad una situazione già estremamente critica. Le aziende cinesi, infatti, si limitano a sfruttare la propria posizione regolare sul territorio italiano per gestire, in parallelo ai flussi leciti, l'intero sistema della contraffazione. Così come è emerso dalla documentazione esaminata dalla Commissione, i canali principali attraverso cui l'industria cinese si muove sul territorio fiorentino sono fondamentalmente due: in primo luogo, si hanno i capi di abbigliamento e gli oggetti di moda in generale assemblati, quasi completamente, in Cina (in Italia, possono avvenire fasi marginali della lavorazione, quali l'imbustamento finale o l'etichettatura e le successive operazioni logistiche); questo sistema, inizialmente utilizzato solo per i capi di basso valore finale, è stato poi utilizzato anche per commesse di beni di maggiore pregio; in secondo luogo, si hanno i capi prodotti dalle aziende cinesi *in loco*, cioè qui in Italia. [212]

In tal caso, è stato evidenziato alla Commissione come muti il sistema stesso di acquisizione delle materie prime, le quali, in origine, erano acquistate sul mercato nazionale, mentre ora vengono invece comprate dalle imprese cinesi direttamente da fornitori in Estremo Oriente, con i quali si hanno rapporti diretti e con prezzi medi al kg. inferiori del 15 per cento circa rispetto alla media nazionale. [213]

Tra le eccezioni in questo contesto è stato segnalato alla Commissione il settore della minuteria metallica e degli accessori, un indotto essenziale anche per il completamento del prodotto contraffatto, che tuttavia continua a rimanere sotto il controllo delle imprese italiane. Tali lavorazioni, infatti, richiedono competenze, *know-how* e investimenti che solo imprese con peculiari professionalità e grandi tradizioni artigianali possono avere.[214]

---

[209] Fonte: Audizione del comandante regionale della Guardia di finanza, generale di divisione, Giuseppe Vicanolo, e del comandante provinciale della Guardia di finanza, generale di brigata, Gaetano Mastropierro, resoconto della seduta di martedì 7 febbraio 2012 (Firenze).

[210] Fonte: Audizione del prefetto di Prato, dottoressa Maria Guia Federico, resoconto della seduta di mercoledì 8 febbraio 2012 (Prato).

[211] Fonte: Audizione del sindaco di Prato, dottor Roberto Cenni, resoconto della seduta di mercoledì 8 febbraio 2012 (Prato).

[212] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione dal sindaco di Prato, dottor Roberto Cenni, nel corso della seduta di mercoledì 8 febbraio 2012 (Prato) ed acquisita agli atti – *doc.* 112/1.

[213] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti della Guardia di finanza nel corso della seduta di martedì 7 febbraio 2012 (Firenze) ed acquisita agli atti - *doc.*101/1.

[214] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti dell'Unione industriale pratese e di R.E.T.E. Imprese Italia Prato, nel corso della seduta di martedì 21 febbraio 2012 ed acquisita agli atti – *doc.*123/1.

4) Logistica e distribuzione dei prodotti contraffatti

Secondo le informazioni raccolte dalla Commissione durante l'audizione svolta a Prato l'8 febbraio 2012 di rappresentanti dell'Arma dei carabinieri, i prodotti contraffatti, siano essi prodotti *in loco* o provenienti dalla Cina, sono commercializzati su più "mercati". Nell'area intorno a Firenze, per esempio, un particolare rilievo assume il fattore turistico, sfruttato dai criminali per porre in essere la vendita al dettaglio di merce contraffatta sia lungo le strade maggiormente frequentate del capoluogo da parte di visitatori stranieri, sia all'interno di negozi, per opera di venditori prevalentemente provenienti dal Senegal e dalla Cina (ma sono stati segnalati anche casi di venditori italiani).Nei comuni limitrofi, invece, ciò avviene per lo più in occasione dello svolgimento dei mercati settimanali. [215]

È stato, altresì, evidenziato alla Commissione che la costante e cospicua presenza di venditori ambulanti abusivi nel centro storico di Firenze, da anni, ormai, costituisce un fattore all'attenzione delle forze dell'ordine a causa dei riflessi negativi sull'immagine e sulla sicurezza socio-economica della città. Si tratta, per lo più, di stranieri irregolari, che costituiscono il nerbo di una ramificata rete di vendita, radicata su quasi tutto il territorio regionale, con suddivisione, a volte anche rigorosa, per zone e generi di merci. Gli interventi nei confronti di questi venditori extracomunitari, spesso sprovvisti di documenti, disinvolti al punto tale da fornire generalità false e cambiare frequentemente dimora, non sempre consentono un'agevole ricostruzione delle relative filiere distributive, che pure esistono e sono organizzate dal punto di smercio sino ai centri di produzione.[216]

5) Flussi finanziari e riciclaggio: alcune criticità del sistema *money transfer*

Nel corso dell'audizione svolta a Prato l'8 febbraio 2012, il comandante provinciale della Guardia di finanza ha evidenziato alla Commissione che da un'analisi relativa ai flussi di denaro che da Firenze e Prato sono inviati verso la Cina tramite il sistema del *money transfer* emergono elementi di allarme in ordine agli elevati importi trasferiti. Secondo le statistiche della Banca d'Italia relative a Prato, infatti, risulta che, attraverso il sistema del *money transfer* presente in quest'area territoriale, nel giro di soli tre anni, cioè dal 2007 al 2009, è stato canalizzato in Cina oltre 1.268.000.000 (di cui 431 milioni nel 2007, 373 milioni nel 2008 e 464 milioni nel 2009), ad un ritmo di oltre 1 milione di euro al giorno (per l'esattezza, 1.158.000 euro). [217]

Dai dati che la Guardia di finanza ha esaminato emerge come le cifre in questione siano assolutamente sproporzionate rispetto ad un ordinario utilizzo del *money transfer* quale sistema per la trasmissione dei guadagni degli emigranti stranieri alle loro famiglie rimaste nella madrepatria. Il sospetto che dietro a tali ingenti rimesse si nascondano anche fenomeni di riciclaggio di denaro ed altre attività illecite appare, quindi, assolutamente fondato.[218]

Molte delle imprese cinesi considerate sono risultate coinvolte in casi di rilevante evasione fiscale e contributiva. Ricorrente è stato l'utilizzo di società cartiere e di prestanome. Quasi sempre, in questi casi, la contabilità fiscale è risultata distrutta o occultata. Numerose imprese cinesi hanno emesso fatture per operazioni inesistenti finalizzate alla riduzione degli utili delle società operative.

---

[215] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti dell'Arma dei carabinieri nel corso della seduta di mercoledì 8 febbraio 2012 (Prato) ed acquisita agli atti – *doc.* 131/4.

[216] Fonte: Audizione del generale Giovanni Nistri, comandante regionale dei carabinieri, e del colonnello Emanuele Saltalamacchia, comandante provinciale dei carabinieri di Firenze, resoconto della seduta di martedì 7 febbraio 2012 (Firenze).

[217] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti della Guardia di finanza nel corso della seduta di mercoledì 8 febbraio 2012 (Prato) ed acquisita agli atti – *doc.* 111/1.

[218] Fonte: Audizione del comandante provinciale della Guardia di finanza di Prato, dottor Gino Reolon, resoconto della seduta di mercoledì 8 febbraio 2012 (Prato).

Come logica conseguenza, in quasi tutte le situazioni esaminate, le forze dell'ordine hanno riscontrato difficoltà nel recupero coattivo delle imposte evase.

Inoltre, è stato opportunamente osservato che quando l'elevato *turn-over* delle imprese si collega ad intestazioni fittizie e/o fiduciarie e alla distruzione della documentazione contabile, si creano tutte le condizioni per sfuggire definitivamente alle maglie dell'Erario.[219]

Dalle risultanze emerse, appare con tutta evidenza che anche sotto il profilo contributivo le imprese cinesi sono protagoniste di rilevanti evasioni. Un siffatto sistema porta, il più delle volte, ad una gestione delle transazioni commerciali in contanti, con la conseguenza che enormi quantitativi di denaro contante devono essere gestiti o veicolati all'interno del circuito illecito per dare continuità al sistema. Le recenti esperienze operative della Guardia di finanza hanno dimostrato come il sistema del *money transfer* abbia assunto la funzione di canale finanziario privilegiato per regolare transazioni collegate a traffici illeciti e quindi alla contraffazione. Ciò avviene principalmente sulla base di due considerazioni: innanzitutto, si tratta di trasferimenti in denaro contraddistinti da contante, in relazione ai quali è più facile eludere, rispetto al canale bancario, i presidi antiriciclaggio, e quindi ostacolare l'individuazione dell'origine dei fondi; in secondo luogo, gli addetti al servizio di trasferimento dei fondi, che spesso appartengono alle stesse comunità etniche maggiormente coinvolte nel traffico di merci contraffatte, non possiedono una tipicità professionale finanziaria in senso stretto.[220]

L'operazione *Cian Liu* (fiume di denaro), svolta tra il marzo 2008 e il giugno 2010 dal nucleo di polizia tributaria della Guardia di finanza di Firenze, ha rappresentato, in questo senso, la punta più avanzata dell'azione di contrasto al riciclaggio di proventi illeciti di imprese cinesi ubicate tra Prato, Firenze e il resto d'Italia. Tale indagine ha focalizzato l'attenzione sull'attività di *money transfer* svolta da una società controllata da una famiglia cinese e una italiana (di Bologna). La predetta società, attraverso una rete di 14 subagenzie, ubicate in varie località del territorio nazionale, tra il 2006 e il 2010, ha raccolto ed inviato, in modo illegale, rimesse di denaro contante verso la Cina per oltre 5 miliardi di euro. La tecnica di riciclaggio adottata dall'associazione criminale si è basata sostanzialmente sul frazionamento del denaro delle imprese-clienti in più rimesse da 1.999,99 euro ciascuna. Tali rimesse venivano intestate ad altri cittadini cinesi, i cui nominativi, corredati da fotocopie di passaporti e permessi di soggiorno, venivano procurati dalla stessa organizzazione. I mittenti apparenti, in realtà, erano riferiti a nomi di cittadini cinesi che non erano mai entrati nel territorio nazionale o erano ignari soggetti che avevano acquistato schede telefoniche presso la compagnia Daily Telecom (riconducibile alla famiglia cinese), esibendo documenti di riconoscimento che erano stati a loro insaputa fotocopiati ed annotati nell'archivio antiriciclaggio. Per ogni operazione da 1.999,99 euro l'organizzazione si faceva pagare 15-17 euro dal mittente reale, cui si aggiungevano altri 5 euro in caso di fornitura anche di fotocopia del documento d'identificazione del mittente/prestanome.

Sulla base dei materiali informatici e delle scritture di doppia contabilità interna sequestrati, si è sviluppata una seconda fase dell'indagine, compendiata nell'Operazione *Cian Ba* (diga sul fiume) che, strategicamente, rappresenta un ulteriore passo in avanti nella ricostruzione dei flussi di denaro inviati in Cina da diverse centinaia di imprese cinesi, le quali hanno tentato d'impedire l'identificazione dell'origine delittuosa dei capitali ricorrendo allo schermo di prestanomi e falsificando completamente le registrazioni contabili. Partendo dai flussi finanziari delle due agenzie di Prato e Sesto Fiorentino, sono stati ricostruiti i passaggi di 238 milioni di euro illecitamente trasferiti da 318 imprese cinesi. Una volta terminata tale ricostruzione, il nucleo di polizia tributaria di Firenze ha effettuato un controllo sui 318 operatori cinesi reali mittenti, rilevando dall'anagrafe tributaria l'esatto ammontare dei volumi d'affari e degli utili indicati nelle

---

[219] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti della Guardia di finanza nel corso della audizione svolta martedì 7 febbraio 2012 (Firenze) ed acquisita agli atti - *doc.*101/1.

[220] Fonte: Audizione del comandante regionale della Guardia di finanza, generale di divisione, Giuseppe Vicanolo, e del comandante provinciale della Guardia di finanza, generale di brigata, Gaetano Mastropierro, resoconto stenografico della seduta di martedì 7 febbraio 2012 (Firenze).

dichiarazioni dei redditi ed IVA presentate all'Agenzia delle entrate negli ultimi quattro anni. È così emerso che le somme effettivamente incassate in nero ed inviate in Cina tramite le due agenzie Money2Money, avevano superato di gran lunga i ricavi ufficialmente dichiarati dalle imprese coinvolte.

Infine, secondo quanto riferito alla Commissione dai soggetti auditi, un'ulteriore modalità di transito dei flussi finanziari in uscita verso la Cina è data dall'esportazione di valuta realizzata tramite veri e propri viaggi (ad esempio, dall'aeroporto Firenze -Peretola), giustificati come turismo o lavoro, con importi al seguito eccedenti i limiti di legge. Come riferito dal comandante provinciale della Guardia di finanza di Firenze nel corso della citata audizione, in 3 anni, dal 2009 al 2011, presso lo scalo fiorentino sono state verbalizzate 359 persone (di cui 141 cinesi, pari al 39 per cento del totale) che tentavano di sottrarsi agli obblighi dichiarativi previsti dalle norme in materia di monitoraggio fiscale delle operazioni transfrontaliere, per un importo complessivo pari a 12,5 milioni di euro (di cui circa 6,5 milioni di euro riferiti a cinesi). In un caso, un 24enne cinese, residente a Firenze e diretto a Shanghai, ha occultato 27 delle 46 banconote da 500 euro trasportate, addirittura all'interno di una spazzola per capelli. Nel settembre 2009, un vero e proprio "tesoro" è stato scoperto dai finanzieri del 1° nucleo operativo del gruppo della Guardia di finanza di Firenze che, in collaborazione con i funzionari della dogana dell'aeroporto di Peretola, hanno rinvenuto nel bagaglio di un cittadino cinese in partenza per Shangai, 400.000 mila euro in contanti. Il passeggero aveva nascosto abilmente il denaro all'interno di alcuni pacchetti di sigarette e di caffè solubile apparentemente sigillati ed intatti. La maggior parte della valuta, costituita da banconote da cinquecento euro, era contenuta in un doppio fondo della borsa confezionato con carta carbone e plastica.

6) Peculiarità e problematiche dell'area produttiva pratese

Secondo quanto asserito dal questore di Prato nel corso dell'audizione svolta innanzi alla Commissione l'8 febbraio 2012, l'area pratese è ormai divenuta un vero e proprio mercato allargato per compratori provenienti da tutto il territorio nazionale. Per questa ragione, tale area merita un'attenzione particolare. Prato registra 188.810 abitanti, di cui circa 29.992 stranieri, costituendo la seconda città della Toscana dopo Firenze e la terza del centro Italia (dal Molise alla Romagna) dopo Roma e Firenze. La provinciale conta 250.132 abitanti (dati al 28/2/2011). Sotto il profilo della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, la realtà pratese si caratterizza non solo per le fisiologiche problematiche poste da una città di oltre 188.000 abitanti, con un'incidenza della popolazione straniera su quella autoctona superiore al 15,65 per cento, ma anche per la radicata presenza di una delle più consistenti comunità di cittadini cinesi in ambito europeo. Le comunità maggiormente presenti nel comune capoluogo, infatti, sono quella cinese (12.940 abitanti), quella albanese (4.770 abitanti), quella rumena (3.029 abitanti), quella pakistana (1.965 abitanti), quella marocchina (1.593 abitanti) e, a seguire, tutte le altre.[221] Conseguentemente, anche le problematiche di ordine e sicurezza pubblica che interessano il capoluogo continuano a connettersi, inevitabilmente, con il suo attuale tessuto sociale, economico e produttivo.[222]

In particolare, è stato evidenziato alla Commissione come l'economia dell'area pratese risulti strettamente legata all'andamento del settore tessile/abbigliamento. Le aziende di questo settore, infatti, costituiscono circa l'80 per cento delle aziende manifatturiere presenti. Ad oggi, oltre il 10 per cento delle imprese regolarmente iscritte alla Camera di commercio è riconducibile all'iniziativa di cittadini nati all'estero (per lo più cinesi) e i dati di flusso riscontrati durante l'ultimo biennio rafforzano l'ipotesi che tale incidenza sia destinata ad aumentare nel prossimo futuro.

---

[221] Fonte: Ufficio statistiche del Comune di Prato – Dati aggiornati al 30 settembre 2011.

[222] Fonte: Audizione del questore di Prato, dottor Filippo Cerulo, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 8 febbraio 2012 (Prato).

Negli ultimi anni, peraltro, si registra un processo di diversificazione delle attività imprenditoriali gestite da cittadini di origine cinese, dal settore tessile (primariamente laboratori di sub-fornitura specializzati in fasi di lavorazione a maggior intensità di lavoro) verso il comparto del commercio e della ristorazione. Nello scenario commerciale delineato, così come hanno dimostrato le risultanze di alcuni servizi di controllo interforze compiuti presso ditte cinesi, è realisticamente possibile pensare all'inserimento di note *griffes* della moda, nazionali e internazionali, all'interno della filiera produttiva del tessile e dell'abbigliamento per il tramite di mediatori commerciali, i quali assicurano commesse e forniture a basso costo di capi d'abbigliamento presso le predette ditte cinesi. [223]

Inoltre, anche a seguito di tale situazione, è emerso un problema riguardante il tema dell'integrazione sociale ed economica di comunità che ormai, così come sottolineato dal questore di Prato nel corso della citata audizione, sono stabilmente insediate sul territorio e condizionano ogni prospettiva tesa ad uno sviluppo equilibrato e trasparente del tessuto produttivo presente nell'area. In tal senso, è stato altresì ricordato che la Camera di commercio ha definito un programma di monitoraggio costante delle dinamiche relative all'imprenditoria "straniera" presente nella provincia mediante la progettazione e lo sviluppo di una banca dati mirata, i cui risultati statistici dovrebbero offrire sia una panoramica generale e sintetica delle consistenze numeriche delle aziende suddivise per macro-settore, forma giuridica e nazionalità di origine dell'imprenditore, sia una serie di elaborazioni più dettagliate dal punto di vista dei flussi di iscrizione e cessazione annuali riferiti al fenomeno nel suo complesso, così come ai principali gruppi etnici attivi sul territorio.

Le mutate condizioni socio-demografiche dell'area, pertanto, hanno inevitabilmente proiettato effetti di rilievo sul piano dell'ordine e della sicurezza pubblica, con specifico riguardo alla presenza di altri extracomunitari irregolari, alle espulsioni con accompagnamenti alla frontiera, al commercio illegale di sostanze stupefacenti, all'esercizio, sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione, alle tensioni tra gruppi di diversa provenienza, al fermento estremistico di carattere politico e al disagio giovanile.

Il dinamismo e la particolare propensione all'imprenditoria della comunità cinese hanno progressivamente favorito il proliferare di piccole e medie aziende che hanno monopolizzato la produzione di bassa fascia sulle confezioni riferibili al cosiddetto "pronto moda".

Il copioso e programmato impiego di manodopera clandestina proveniente dalla Cina, congiunto alle modalità di conduzione delle aziende, che prescinde totalmente dal rispetto delle normative in tema di sicurezza ed igiene sui luoghi di lavoro, dalle norme urbanistiche, dai vincoli fiscali, dai precetti assicurativi e di tutela nei confronti dei lavoratori, ha reso estremamente remunerativa tale attività economica. Questa situazione, che senza meno ha accresciuto il senso di disagio da parte dell'economia locale, ha altresì determinato una pressante richiesta d'intervento da parte dei cittadini alle forze dell'ordine al fine di ripristinare quelle condizioni di legalità necessarie per raggiungere l'obiettivo di una comune e pacifica convivenza (spesso turbata anche per il disturbo alla quiete pubblica che dette attività produttive causano al vicinato).

7) Il sistema dei controlli

Nella regione Toscana sono storicamente presenti alcuni distretti industriali dove le grandi aziende, operanti nel settore della moda e del lusso, hanno concentrato le proprie risorse produttive. Secondo quanto riportato dal comandante provinciale della Guardia di finanza di Firenze nel corso della citata audizione, fino alla metà degli anni '90, la contraffazione a Firenze è stata caratterizzata da un profilo, per così dire, "domestico". Gli interventi repressivi hanno infatti riguardato

[223] Fonte: Audizione del questore di Prato, dottor Filippo Cerulo, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 8 febbraio 2012 (Prato).

imprenditori e artigiani italiani che, spesso, sono diventati promotori di vere e proprie associazioni a delinquere, con estese ramificazioni internazionali. Il contraffatto così prodotto trovava il suo maggiore sbocco soprattutto sui mercati esteri, per esempio in Giappone e negli USA. Oggi, lo scenario nel quale si inserisce il fenomeno della contraffazione appare profondamente mutato, presentando dinamiche proprie. Si è infatti passati da una contraffazione di medio-alto livello, realizzata da mano d'opera italiana altamente qualificata e destinata all"esportazione verso i mercati nord-americani e dell'Estremo Oriente (principalmente USA e Giappone), ad una contraffazione di massa, realizzata con manodopera cinese non specializzata. I prodotti contraffatti, in questi casi, vengono prevalentemente importati dalla Cina e sono destinati al mercato nazionale ed europeo.

Nel corso della citata audizione svolta, il questore di Prato ha stato altresì evidenziato come dal sequestro di decine di migliaia di pezzi si sia giunti al sequestro di centinaia di migliaia, se non milioni, di pezzi. Lo scenario, dunque, è mutato al punto tale che si è passati da filiere caratterizzate da laboratori artigianali, presenti nel tessuto urbano e gestiti o coordinati da italiani, a concentrazioni di decine di microimprese cinesi, concentrate in grandi capannoni ubicati in aree industriali sub-urbane. Le materie prime, originariamente acquistate sul mercato nazionale, con le imprese cinesi sono oggi acquistate da fornitori in Estremo Oriente, con i quali vengono mantenuti rapporti diretti. Infine, da una gestione dei flussi finanziari realizzata attraverso fiduciari esteri e con il regolamento delle partite commerciali tramite pagamenti estero su estero, si è passati ad un sistema basato prevalentemente su pagamenti in contanti (anche per grossi importi) e sul trasferimento all'estero delle liquidità, senza utilizzo dei canali bancari ufficiali (*money tranfer*). Alla luce di tali cambiamenti, quindi, le imprese italiane dedite alla contraffazione che sono "sopravvissute", subendo la paradossale "concorrenza sleale" delle omologhe imprese cinesi, si sono riposizionate su una contraffazione di altissima qualità.

Secondo le risultanze delle indagini svolte negli ultimi anni, è stata segnalata alla Commissione l'accentuata presenza cinese anche in fasce cosiddette alte del mercato illegale della contraffazione. In alcune operazioni di servizio, infatti, è stato riscontrato il tentativo di allestire produzioni di elevato livello qualitativo grazie a laboratori specializzati nella produzione di capi di alta moda. Solo il settore della minuteria metallica e dell'accessoristica, indotto essenziale per il completamento del prodotto contraffatto, sembra – come già ricordato in precedenza - essere rimasto sotto controllo delle imprese italiane, in quanto tali lavorazioni richiedono competenze, *know-how* e investimenti che solo imprese con peculiari professionalità e grandi tradizioni artigianali possono disporre. Tuttavia, recenti operazioni di servizio svolte nei confronti di laboratori cinesi operanti nella minuteria metallica hanno rilevato il tentativo in atto, da parte di imprenditori cinesi, di inserirsi anche in questo specifico segmento.

In considerazione degli sviluppi riscontrati, la risposta delle forze di polizia, in particolare della Guardia di finanza nella sua veste di polizia economico-finanziaria, si è sviluppata principalmente su alcuni fronti, considerati cruciali: dapprima, il monitoraggio delle importazioni di materie prime e di prodotti destinati ai distretti della pelletteria e del pronto-moda, mediante analisi di rischio, controlli *in itinere* e tracciamento dei carichi *containers* sospettati di contrabbando e/o contraffazione (un'attività che viene svolta di continuo dagli operatori dell'Agenzia delle dogane);
in secondo luogo, il controllo "economico" del territorio, mediante mappatura e verifica dei capannoni delle aree industriali di Firenze (zona Osmannoro) e Prato (Macrolotto 1 e 2, quadrilatero, via Pistoiese e via Filzi), dei centri commerciali e dei depositi disseminati nell'*hinterland*, operando sempre in coordinamento e, quando necessario, in collaborazione con gli organi di vigilanza sul lavoro (Asl e forze di polizia locali) nello spirito dei "patti per la sicurezza", stipulati dal Ministero dell'interno con gli enti locali, di cui si dirà in seguito; in terzo luogo, lo sviluppo delle segnalazioni di operazioni sospette e delle ispezioni antiriciclaggio nei confronti del sistema *money transfer*, nonché delle indagini di polizia giudiziaria sui reinvestimenti di proventi illeciti nel mercato immobiliare e nel sistema economico locale; in quarto luogo, i controlli valutari nei porti e negli aeroporti ai fini dell'intercettazione di trasferimenti di denaro, da e per l'estero,

occultati al seguito dei passeggeri e non dichiarati; infine, le verifiche nei confronti di operatori cinesi selezionati in base ai più alti indici di pericolosità fiscale.

Tuttavia, malgrado tali iniziative, secondo le risultanze di alcune recenti investigazioni condotte, emergono ulteriori elementi di forte preoccupazione che hanno portato a riconsiderare il carattere e la struttura del tessuto criminale operante in Toscana. Al contrario dell'area napoletana, infatti, in Toscana si credeva che la criminalità organizzata presente non fosse coinvolta in maniera sistematica con il mercato della contraffazione e con le organizzazioni cinesi operanti sul territorio. In realtà, a seguito di una serie di investigazioni portate a termine in questi ultimi anni, sono emersi collegamenti di un gruppo di contraffattori locali con famiglie della *'ndrangheta* calabrese. I capi dell'associazione erano due soggetti legati alla *'ndrina* Mancuso, di Vibo Valentia, che all'occorrenza non esitavano ad usare metodi mafiosi violenti, minacce ed intimidazioni per regolare contrasti di affari con i clienti o per punire i presunti traditori. Si è quindi avuta la conferma dell'esistenza di forti interessi da parte della criminalità organizzata nel mondo della contraffazione; pertanto, considerando l'indice di "pericolosità sociale" di questi trafficanti, sicuramente superiore a quello delle consorterie cinesi, occorrerà, in futuro, adeguare le relative misure investigative. [224]

Analoga situazione è stata riscontrata a Prato nell'ambito della verifica antimafia (*ex* art. 25 legge 646/82 e art.2-*bis*, legge 575/65) nei confronti di un soggetto legato agli ambienti della criminalità organizzata partenopea. In tale contesto veniva acclarata la strategia operativa di un *clan* camorristico che commercializzava, anche in ambito comunitario, capi di abbigliamento recanti marchi contraffatti di note *griffes*, la cui produzione veniva commissionata ad aziende turche e bulgare. I pagamenti afferenti alla produzione venivano inviati in Turchia e Bulgaria tramite un'agenzia di *money transfer* a Prato, utilizzando per le operazioni di trasferimento identità false. Una volta giunta in Italia la merce contraffatta veniva stoccata in due magazzini anonimi, intestati a prestanome ma, di fatto, riconducibili al sodalizio; una volta confezionata, la merce veniva venduta ad aziende italiane, ovvero in Francia, tramite l'utilizzo di fatture materialmente false, intestate ad una società spagnola inesistente. Tale sistema illecito, posto in essere nel quadriennio 2005/2008, è risultato essere stato fonte di guadagni quantificabili in 12.592.566,56 euro, di cui €. 10.375.334,54 in nero.[225]

8) Principali operazioni di polizia giudiziaria svolte in territorio toscano

Sulla base delle esperienze maturate dalle forze dell'ordine e dagli altri organismi di controllo preposti, è stato rilevato come la strategia adottata in Toscana per contrastare il fenomeno criminale in oggetto sia caratterizzata da un'estrema duttilità, trasversalità e sistematicità sviluppate nel corso degli anni. L'audizione svolta con i rappresentanti della Guardia di finanza ha infatti evidenziato come siano stati posti al centro dell'attenzione i fenomeni illeciti più gravi, cioè quelli tali da danneggiare la concorrenza e lo sviluppo del sistema economico locale, provocando, altresì, un accentuato disagio sociale; tali fenomeni sono stati aggrediti attraverso un'azione, su più fronti, sistematica, pianificata e trasversale, al fine di neutralizzare o prevenire il ripetersi di reati economici e finanziari nell'area oggetto dell'intervento.

Così come evidenziato dal comandante provinciale della Guardia di finanza di Firenze nel corso della sua audizione innanzi alla Commissione, è stato rilevato che la contraffazione cosiddetta di alto livello è ancora una prerogativa di soggetti criminali italiani. In particolare, nell'operazione *BIRKIN*, svolta ad opera del gruppo della Guardia di finanza nel luglio 2011, è stata sgominata un'associazione a delinquere finalizzata alla produzione, commercializzazione e ricettazione di

[224] Fonte: Audizione del comandante regionale della Guardia di finanza, generale di divisione, Giuseppe Vicanolo, e del comandante provinciale della Guardia di finanza, generale di brigata, Gaetano Mastropierro, resoconto stenografico della seduta di martedì 7 febbraio 2012 (Firenze).

[225] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti della Guardia di finanza nel corso della audizione svolta martedì 7 febbraio 2012 ed acquisita agli atti – *doc.* 100/1.

prodotti contraffatti di una nota *griffe* internazionale. L'organizzazione, composta da 14 persone, di cui 6 oggetto di misure cautelari (carcere e domiciliari), è stata promossa e diretta da un imprenditore toscano, titolare di una società operante nel settore della pelletteria e ubicata a Campi Bisenzio. La particolarità di questa operazione risiede nell'elevata qualità della contraffazione messa in atto. Le borse, infatti, erano vendute come vere, presso *boutiques* straniere (Europa ed Estremo Oriente), ovvero a facoltosi clienti italiani, disposti a pagare somme anche superiori a 16.000 euro per ciascun pezzo. La lavorazione, anche di pochi capi, in questi casi ha consentito elevatissimi ritorni economici. Si pensi, al riguardo, che una delle borse di coccodrillo del marchio oggetto di contraffazione, del costo di circa 25.000 euro in *boutique*, con tempi di attesa di 12/14 mesi, veniva venduta nella versione contraffatta a circa 16.000 euro, con tempi di consegna di due mesi. Analogamente, una borsa in pelle della stessa *griffe* contraffatta, che originale poteva arrivare a costare in un negozio tra i 4.000 e i 5000 euro, con tempi di attesa di 6 mesi, veniva venduta nella sua riproduzione illecita tra 2.500 e 3.500 euro, con tempi di consegna di un mese. Le borse sequestrate sono risultate così perfette che gli stessi periti hanno avuto difficoltà a riconoscerle come false. L'unico elemento che ha consentito a costoro di attestare la falsità delle borse sequestrate stava nel fatto che l'azienda internazionale titolare marchio non disponeva di unità produttive in Italia. Nel caso di specie, unitamente alle misure cautelari personali, si è proceduto al sequestro per equivalente di beni vari (immobili, autovetture, quote societarie, conti correnti, denaro contante, macchinari), per un valore complessivo pari a oltre 20 milioni di euro.

È stata, inoltre, segnalata alla Commissione l'attività investigativa più significativa compiuta in merito alla minuteria ed accessoristica metallica. L'operazione *ZAMA*, (dal nome tratto della lega di zama utilizzata in sostituzione del più pregiato ottone), condotta nell'aprile del 2009 dal nucleo di polizia tributaria di Firenze, ha permesso di individuare un'organizzazione composta da soggetti italiani impegnati nella produzione di alto livello di accessori metallici delle principali *griffes* internazionali della moda. La linea per la produzione di minuteria metallica contraffatta si sovrapponeva a quelle delle regolari lavorazioni per conto di note *griffes* della moda. Altissimi i ritorni economici che le aziende avrebbero conseguito con tali produzioni: a fronte di un costo di soli 100.000 euro, è stato stimato un ricavo approssimativo di 2 milioni di euro. Uno dei periti delle *griffes* contraffatte, interessati per le verifiche di rito, ha addirittura sottolineato come gli oggetti sequestrati siano un "caso paradigmatico di contraffazione per la perfezione dei dettagli". L'unico dettaglio era che la minuteria metallica, però, oltre a piccolissime imperfezioni, non era d'ottone, come di solito avviene, bensì di zama, lega metallica di minore pregio e valore. I pezzi sequestrati sono stati oltre 210.000, tra cui 27 preziosi punzoni per la stampa dei loghi.

Da ultimo, si riportano di seguito alcune altre operazioni, così come illustrate alla Commissione dal comandante regionale Toscana della Guardia di finanza, che per rilevanza assumono un'importanza particolare in riferimento ai diversi ambiti nei quali sono state condotte.

Contraffazione, riciclaggio e frode fiscale

Operazioni *CIAN LIU'* e *CIAN BA* ad opera del nucleo di polizia tributaria di Firenze (febbraio 2009 - giugno 2011): arrestate 24 persone e denunciati 366 soggetti per riciclaggio, associazione per delinquere, trasferimento fraudolento di valori, occultamento dei titolari effettivi di operazioni finanziarie, appropriazione indebita, frode fiscale ed altri reati scoperti mediante la ricostruzione dei flussi di denaro d'illecita provenienza, accumulati ed inviati in Cina da 318 imprese cinesi di Firenze e Prato, tra cui 135 sottoposte a sequestro per ordine dell'autorità giudiziaria, insieme a 13 agenzie di *money transfer* della rete "Money 2 Money", controllata dal gruppo criminale di stampo mafioso CAI Jianhan, nonché insieme a 257 terreni ed appartamenti, 368 automezzi, 780 conti correnti e 36,8 milioni di euro in contanti;

Operazione *RAVANELLI – ZHAO*, ad opera del nucleo di polizia tributaria di Prato (febbraio 2008 - maggio 2009): individuazione di un'associazione a delinquere finalizzata ad ottenere, mediante artifizi e raggiri, mutui fondiari erogati da una filiale di una nota Banca a favore di

cittadini cinesi privi di redditi dichiarati o con redditi del tutto irrisori, per un importo superiore a 50.000.000 di euro. La tecnica adoperata, i cosiddetti "prestiti a sé stessi", consisteva nell'erogazione di centinaia di mutui ipotecari concessi da istituti di credito a favore di più di 200 cittadini cinesi con redditi molto bassi o inesistenti, di norma prestanomi di connazionali, che reinvestivano, così, i proventi dell'industria del falso in acquisti di abitazioni apparentemente regolari. In sostanza, dei semplici operai d'imprese cinesi presentavano richieste di mutui per importi superiori alle loro capacità di rimborso, allegando delle buste paga o copie di dichiarazioni dei redditi falsificate e gonfiate rispetto a quelle reali, nonché delle fideiussioni rilasciate dai loro datori di lavoro, che erano a loro volta prestanomi degli effettivi titolari delle attività. Le banche, considerando validi siffatti documenti - predisposti, peraltro, da un'agenzia immobiliare - accordavano i mutui, che venivano rimborsati puntualmente dai beneficiari con denaro in contanti frutto dell'attività di contraffazione posta in essere dai soggetti nascosti dietro i prestanomi. In tal modo, si reimmettevano nell'economia legale i proventi illeciti derivanti dal reato di contraffazione e reati connessi.

Contraffazione e criminalità organizzata

Operazione *RUBAMAZZO*, ad opera del nucleo di polizia tributaria di Arezzo (novembre 2010 – novembre 2011): arresto di 6 soggetti per associazione a delinquere e altri reati connessi, sequestro di 30.000 capi di abbigliamento e scarpe contraffatte importate dalla Turchia da un'organizzazione criminale transnazionale, collegata alla *'ndrangheta* calabrese, specializzata nell'importazione, commercializzazione, ricettazione ed immissione sul mercato di capi di abbigliamento e calzature illecitamente fabbricati con marchi contraffatti di note società del *made in Italy*, da destinare ad oltre 50 negozi di rivenditori all'ingrosso ed al dettaglio, creando una rete commerciale del falso con enormi volumi d'affari in evasione fiscale;

Operazione *SHANGAI EXPRESS*, ad opera della compagnia della Guardia di finanza di Prato (dicembre 2006 – gennaio 2009): associazione a delinquere di matrice cinese e senegalese dedita alla ricettazione, importazione e distribuzione di merce con marchi contraffatti; emissione di 11 ordinanze di custodia cautelare in carcere, sequestro di 3 automezzi e di 600.000 merci contraffatte, per un valore di 30 milioni di euro;

Operazione *WANG* GUANGQING, ad opera del gruppo della Guardia di finanza di Firenze (febbraio 2007 - dicembre 2008): smantellata un'associazione per delinquere finalizzata alla contraffazione e ricettazione di capi d'abbigliamento riportanti i segni distintivi di note case di moda, con il sequestro di 362.507 prodotti contraffatti, 4 capannoni, 2 automezzi, 33 apparati cellulari, 6 *personal computer*, 2.925 euro in contanti e 12 libretti di risparmio, nonché con la denuncia all'autorità giudiziaria di 11 persone, di cui 9 tratte in arresto in esecuzione di ordinanza di custodia cautelare in carcere;

Contrabbando e contraffazione

Operazione *YELLOW MACRO TEX*, ad opera del nucleo di polizia tributaria di Firenze (ottobre 2008 -giugno 2010): associazione per delinquere dedita al contrabbando aggravato di tessuti dalla Cina, con il sequestro preventivo di beni per 10 milioni di euro, il coinvolgimento di 111 società implicate nel sistema di frode, di cui 73 società "cartiere", nonché la denuncia all'autorità giudiziaria di 127 responsabili, di cui 12 destinatari di misure restrittive della libertà personale. La merce contrabbandata, a mezzo di 2913 *containers* (di cui 5 sequestrati nel porto di La Spezia), aveva un valore pari ad 100.543.527 euro;

Operazione *PAN JINTAO*, ad opera della compagnia della Guardia di finanza di Livorno (febbraio – luglio 2009): un controllo in ambito portuale si concludeva con il sequestro di 20.340 kg di sigarette e di 50.000 paia di calzature contraffatte di origine cinese, nonché con la denuncia all'autorità giudiziaria di 11 soggetti, di cui 7 tratti in arresto in flagranza di reato;

Operazione *DONG ENGUANG*, ad opera del gruppo della Guardia di finanza di Livorno (febbraio 2010 – aprile 2011): sequestro di 16.000 rotoli di tessuto, per un valore di 4 milioni di euro, nonché disponibilità finanziarie pari a 200.000 euro, con l'accertamento di diritti doganali evasi per 1.500.000 euro e la denuncia all'autorità giudiziaria di 3 soggetti. La successiva ricostruzione a ritroso delle importazioni, operata con la collaborazione delle autorità doganali cinesi, ha consentito di stabilire che in 112 operazioni la merce veniva presentata alla dogana italiana con un valore medio al kg. tra 1 e 2,4 euro, in luogo del reale valore di 4 euro al kg, realizzando, così, una sottofatturazione che ha consentito di evadere diritti doganali per 1.500.000 euro, per un imponibile sottratto a tassazione di oltre 5.000.000 euro;

Operazione *ZHENG MING XIN*, ad opera del nucleo di polizia tributaria di Firenze (settembre 2009 – gennaio 2010): sequestro di 535.795 accessori di pelletteria riportanti false *griffes*, per un valore complessivo di euro 8.000.000, con 4.690 accessori di pelletteria importati di contrabbando, 2 capannoni industriali per un valore complessivo di euro 2.100.000, 3 *containers* e un'autovettura di lusso, con la denuncia all'autorità giudiziaria di due responsabili di etnia cinese;

Operazione *CHEN JIANYONG*, ad opera della compagnia della Guardia di finanza di Prato (febbraio – luglio 2009): indagine in materia di contraffazione e contrabbando conclusa con il sequestro di 200.000 pezzi, tra orologi e capi d'abbigliamento contraffatti, 2 immobili, un autoarticolato ed ulteriori beni per un valore complessivo di 10 milioni di euro, nonché con l'arresto di due soggetti e la denuncia a piede libero di altri 11;

Operazione MATRIOSKA, ad opera del gruppo della Guardia di finanza di Livorno (gennaio 2010 - gennaio 2011): denuncia all'autorità giudiziaria di 5 soggetti di etnia cinese per contrabbando, falso e truffa; sequestro di 76.378 valigie (tipo *trolley*) e di 3.900 carrelli per *trolley*, per un valore complessivo pari a 1.650.000 euro; constatazione di diritti evasi per circa 1.200.000 euro, a fronte delle illecite importazioni effettuate da 3 aziende, di cui una interposta fittiziamente, per circa un valore di circa 6.000.000 di euro. Il sistema criminale si avvaleva di una società interposta appositamente creata al fine di ricevere la merce dalla Cina senza dover assolvere ai conseguenti obblighi doganali ed erariali.

Contraffazione e traffici di merci nocive per la salute dei consumatori

Operazione *TOXIC SHOES*, ad opera del nucleo di polizia tributaria di Firenze (maggio 2008 – maggio 2009): sequestro di 1.640.759 prodotti di pelletteria recanti i marchi contraffatti "vera pelle" e "vero cuoio", contenenti sostanze nocive per la salute, con la denuncia all'autorità giudiziaria di 28 persone, di cui 21 di nazionalità cinese e 7 di nazionalità italiana;

Operazione *HU LI PIAO*, ad opera del nucleo di polizia tributaria di Pisa (settembre - novembre 2010): indagine nei confronti di una filiera di nove imprese dedite all'importazione, stoccaggio e distribuzione di capi di abbigliamento, articoli di ferramenta e giocattoli contraddistinti da marchi contraffatti o fabbricati al di fuori degli *standards* di sicurezza dell'Unione europea ed importati dalla Cina; sequestrati 9.431.000 articoli merceologici, con la denuncia di 10 persone a capo di un mercato illegale nell'Italia centro-settentrionale del valore di oltre 50 milioni di euro;

Operazioni *REN YONGLIANG*, ad opera della compagnia della Guardia di finanza di Prato (settembre – novembre 2009): attività di contrasto al lavoro "nero", contraffazione e sicurezza prodotti, conclusasi con l'arresto di un imprenditore e la denuncia a piede libero di 24 soggetti, nonché con il sequestro di 2.570.000 mq di tessuto privo dei requisiti per la commercializzazione, 542.935 capi di abbigliamento ed accessori e 20.000 mq di tessuto contraffatti, 3 aziende, 3 immobili, 2 autovetture ed ulteriori beni per un valore complessivo di 20 milioni di euro;

Operazione *RAYON*, ad opera della compagnia della Guardia di finanza di Prato (gennaio - settembre 2011): indagine in materia di sicurezza prodotti e tutela dei consumatori che ha portato alla scoperta di illecite importazioni di tessuti, provenienti dalla Cina, privi delle etichette con l'indicazione obbligatoria della composizione merceologica fibrosa e dell'origine; sequestro di 162.795 rotoli di tessuto, pari a mq 18.436.190, per un peso complessivo di 4.752 tonnellate ed un

valore commerciale di 11 milioni di euro, con la denuncia all'autorità giudiziaria di 6 cittadini cinesi per sfruttamento di lavoratori stranieri privi dei permessi di soggiorno.

9) L'esperienza dei "Patti per la sicurezza"

La necessità di adottare politiche di intervento efficaci sul piano dell'immigrazione irregolare, dell'abusivismo commerciale e del lavoro nero hanno portato le autorità di Governo di Prato e Firenze ad avviare un approfondimento congiunto con tutti gli enti e/o uffici coinvolti nella prevenzione e repressione di tali condotte illegali, al fine di mettere a confronto conoscenze e valutazioni sull'argomento, focalizzando l'attenzione su quelle misure in grado di contrastare più efficacemente tali fenomeni, spesso collegati alla produzione di prodotti contraffatti.

Dall'analisi dei risultati delle ispezioni congiunte, condotte sul territorio su *input* delle autorità prefettizie, attraverso un costruttivo ed efficace apporto collaborativo di tutti gli enti interessati nei confronti delle aziende gestite da cittadini extracomunitari, in particolare di origine cinese, è emerso che il fenomeno sopra descritto, oltre ad essere attuale, rimane assai diffuso, spesso connaturato alle caratteristiche del distretto industriale pratese e fiorentino, da sempre caratterizzato da un numero elevatissimo di imprese di piccole e medie dimensioni, a fronte di un sistema dei controlli che deve quotidianamente fare i conti con i limiti derivanti dagli organici degli uffici ispettivi (Direzione territoriale del lavoro, INPS, INAIL, Agenzia delle entrate) e delle forze di polizia. Questa considerazione ha spinto le autorità di Governo a ricercare più efficaci strumenti di contrasto, che mirino a colpire lo sfruttamento della manodopera irregolare ed il sistema produttivo messo in piedi piuttosto che il singolo lavoratore clandestino, anello debole di un mercato del lavoro ormai globalizzato.

Come segnalato dal prefetto di Prato nel corso della sua audizione innanzi alla Commissione, per far fronte a tali forme di illegalità, già nel 2007 è stato sottoscritto a Prato, tra la prefettura e gli enti locali, un "Patto per la sicurezza", cioè uno strumento finalizzato a consolidare, con misure concrete e calibrate sulla realtà locale, la cooperazione tra Governo e autonomie locali nell'azione di contrasto alle varie forme di criminalità. [226]

Il Patto è stato periodicamente rinnovato (da ultimo, nel mese di gennaio 2010 alla presenza del Ministro dell'interno), nonché dotato di progettualità operative mirate ai settori della polizia urbana e amministrativa, al controllo del territorio, alla prevenzione e repressione dei reati di natura economico-finanziaria. Sulla scorta di uno studio approfondito della normativa vigente, relativa alle diverse tipologie di controlli, sono stati programmati e coordinati gli interventi ispettivi, utilizzando in maniera sinergica tutte le componenti istituzionali preposte.

Al fine di garantire maggiore efficacia agli accertamenti è stato deciso di preordinare, attraverso un'analisi preventiva di natura tecnico-amministrativa, gli obiettivi da sottoporre a controllo. Più specificatamente, in presenza di abusi edilizi che modificano la destinazione d'uso dell'immobile, di violazioni igienico sanitarie o relative alla sicurezza dei luoghi di lavoro, si perviene all'adozione di un provvedimento da parte del sindaco, il quale dispone la revoca dell'agibilità dei locali o, comunque, una dichiarazione di inagibilità degli stessi. Il provvedimento del sindaco viene adottato in applicazione della normativa contenuta nell'articolo 50 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (T.U. enti locali) e del successivo articolo 54, così come modificato dalla legge 24 luglio 2008, n. 125, di conversione del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e dalla nuova dizione di sicurezza urbana, di cui al decreto del Ministro dell'interno del 5 agosto 2008.

---

[226] Fonte: Audizione della dottoressa Maria Guia Federico, prefetto di Prato, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 8 febbraio 2012 (Prato).

Nella rivisitazione del Patto, nel 2010 si è deciso di costituire, presso la prefettura, un tavolo permanente sull'immigrazione, con il compito di analizzare ed approfondire i diversi aspetti del fenomeno migratorio a Prato, così da giungere, attraverso la condivisione delle problematiche e lo studio congiunto delle soluzioni, ad aumentare l'efficacia degli interventi posti in essere a diverso titolo da tutti i soggetti competenti e ad accrescere il livello di coesione sociale sul territorio.

Nel settembre 2010, è stato quindi creato il tavolo nazionale per Prato, istituito presso il Viminale, con l'obiettivo di fungere da interfaccia al tavolo permanente sull'immigrazione, al fine di approfondire con i diversi interlocutori del livello centrale, le proposte emergenti dall'esperienza locale. Tra queste, merita una menzione la modifica dell'articolo 20 della legge 1981, n. 689, (depenalizzazione) in materia di confisca amministrativa, nata da una proposta avanzata dal tavolo per Prato e trasfusa nell'articolo 9 del decreto-legge 12 novembre 2010, n. 187 (Pacchetto sicurezza). [227]

Analoga esperienza è sta posta in essere a Firenze con la sottoscrizione, nel 2007, del "Patto per Firenze sicura", che ha poi trovato prosecuzione nelle riunioni periodiche del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, presieduto dal prefetto del capoluogo toscano. Anche in questo caso, come già ribadito dal comandante provinciale della Guardia di finanza di Firenze nel corso della citata audizione, le particolari caratteristiche dell'imprenditorialità cinese hanno reso indispensabile individuare nuovi ed più incisivi moduli operativi per contrastare il fenomeno della contraffazione e delle illegalità connesse.

In questo senso, particolarmente efficace è risultata la collaborazione, sperimentata fin dal 2009, tra i vari enti pubblici impegnati nei controlli dei capannoni ubicati nell'area industriale dell'Osmannoro di Firenze. In questi capannoni, analogamente all'esperienza pratese, le micro aziende cinesi ivi domiciliate dispongono di pochi metri quadrati di spazio per svolgere le loro attività produttive (i confini sono rappresentati da tramezzi di legno). Vita familiare e ciclo produttivo si svolgono in un contesto ove non vengono osservate le più elementari norme di sicurezza e di igiene. Molteplici e diffusi sono gli abusi edilizi per via delle strutture alloggiative abusive, così come numerosi risultano gli immigrati clandestini e i lavoratori in nero presenti in tali strutture.

Per contrastare questo stato di diffusa illegalità sono stati programmati piani di intervento atti ad affrontare, in modo contestuale e trasversale, tutte le tipologie di irregolarità e di reato emergenti negli specifici contesti. A tali interventi hanno partecipato, in stretto coordinamento, i vigili del fuoco, l'INPS, l'ASL, la polizia municipale di Sesto Fiorentino e Firenze, la Polizia di Stato, i Carabinieri, l'INAIL e l'Ispettorato del lavoro. Puntualmente, sono stati deferiti alle competenti autorità giudiziarie i soggetti resisi responsabili dei vari reati. Parimenti, sono state effettuate le segnalazioni per relativi illeciti amministrativi alla prefettura di Firenze, con l'ulteriore interessamento di altri enti locali, con particolare riferimento ai comuni di Firenze e Sesto Fiorentino. I sindaci di Sesto Fiorentino e di Firenze sono quindi prontamente intervenuti con apposite ordinanze urgenti per la sospensione delle attività lavorative fino al ripristino delle condizioni di sicurezza e igiene.

Infine, i controlli svolti presso i cosiddetti capannoni alveari nell'area dell'Osmannoro hanno consentito di ottenere significativi risultati tra cui la sospensione, per effetto di ordinanze sindacali, dell'attività di ben 463 imprese cinesi ubicate in 23 capannoni. Accanto alla soluzione più prettamente repressiva si è ritenuto, altresì, di attivare a livello istituzionale un più elevato livello di cooperazione al fine di coinvolgere organismi e associazioni di categoria in più efficaci forme di

---

[227] Per effetto di tale novella, dopo il terzo comma della citata norma, è stata inserita la seguente dicitura: "*In presenza di violazioni gravi o reiterate, in materia di tutela del lavoro, di igiene sui luoghi di lavoro e di prevenzione degli infortuni sul lavoro, è sempre disposta la confisca amministrativa delle cose che servirono o furono destinate a commettere la violazione e delle cose che ne sono il prodotto, anche se non venga emessa l'ordinanza di ingiunzione di pagamento*".

collaborazione e scambio di informazioni. In questo senso, unitamente a Confindustria, Università e Camera di commercio di Firenze, si stanno sviluppando intese per definire nuove modalità operative, tese ad assicurare supporto tecnico alle attività di prevenzione e repressione della contraffazione e degli illeciti concernenti la sicurezza dei prodotti.

CAMPANIA (27-28 marzo 2012)

1) Il sistema economico del territorio napoletano

Secondo i dati forniti alla Commissione dal comandante provinciale della Guardia di finanza ascoltato in sede di audizione il 27 marzo 2012, in occasione della missione effettuata in Campania (27-28 marzo), il Pil della regione, dopo l'intenso calo rilevato dall'ISTAT nel 2009 (- 5,2 per cento a prezzi costanti, secondo stime prodotte dalla società Svimez), sarebbe ulteriormente diminuito nel 2010 dello 0,6 per cento, a fronte di una debole crescita rilevata a livello nazionale (1,3 per cento). Nello stesso anno, lo squilibrio tra domanda e offerta nel mercato del lavoro si sarebbe ulteriormente aggravato. Il numero di occupati sarebbe diminuito per il quarto anno consecutivo, con il tasso di occupazione delle persone in età da lavoro ridotto, per la prima volta, al di sotto del 40 per cento. In Campania, le persone tra 15 e 34 anni prive di lavoro e non impegnate in periodi di studio o formazione erano, alla fine del 2010, oltre 615 mila. Qui, il deterioramento della situazione occupazionale si è esteso ad interi nuclei familiari in misura maggiore rispetto alla restante parte del Paese: la quota di famiglie campane senza alcun componente occupato ha superato il 27 per cento (oltre 3 punti percentuali in più rispetto al 2008). Nella prima metà del 2011 il numero di occupati in Campania è diminuito di quasi 12.000 unità rispetto al corrispondente periodo del 2010 (-0,8 per cento).

Tale flessione è stata più marcata nei comparti dell'industria e delle costruzioni. Il clima di fiducia delle imprese industriali è apparso migliorato nel corso del 2010, anche se in misura inferiore se confrontato con la media del Paese, per poi tornare a peggiorare nel primo trimestre del 2011. L'incremento del fatturato industriale, rilevato dall'indagine della Banca d'Italia su un campione di aziende campane, è stato di lieve entità (gli investimenti sono sensibilmente scesi per il terzo anno consecutivo).

L'attuale debolezza dell'industria campana è riconducibile anche ad una minore capacità di reazione delle imprese alle difficoltà di mercato. Infatti, l'adozione di nuove strategie e, soprattutto, la propensione all'innovazione nei prodotti, nei processi o nell'organizzazione dei fattori produttivi sono meno diffusi rispetto alle altre regioni. Nel 2010 il valore a prezzi correnti dei prodotti manifatturieri esportati, dopo il calo del 16,1 per cento rilevato nel 2009, è aumentato del 12,8 per cento, tuttavia risultando pur sempre inferiore alla media italiana.

Il commercio ha risentito della debole dinamica dei consumi e delle presenze turistiche. Sui consumi delle famiglie ha inciso il contenimento del reddito disponibile, determinato principalmente dall'aggravarsi della situazione occupazionale. Anche il tasso di inflazione (da oltre un quinquennio superiore alla media italiana) ed il progressivo incremento di talune aliquote d'imposta connesse a tributi decentrati hanno contribuito alla riduzione della capacità di spesa.

Nei primi nove mesi del 2011 la dinamica produttiva in Campania si è confermata debole, mostrando andamenti differenziati tra settori e categorie di imprese. Nell'*export* e nei settori dei servizi collegati alla domanda turistica si rileva una crescita del fatturato. Nel commercio, nell'edilizia e nel settore immobiliare, comparti maggiormente dipendenti dalla domanda interna, hanno invece prevalso le tendenze recessive. Il peggioramento del quadro congiunturale, manifestatosi nel corso dell'estate, ha determinato un'ulteriore revisione al ribasso dei piani di

investimento. Il numero di occupati ha continuato a diminuire, sebbene a ritmi rallentati rispetto al recente passato. [228]

A completamento del quadro macroeconomico della regione, sempre nell'ambito dell'audizione citata, si è altresì fatto cenno al peso dell'economia sommersa in Campania nei confronti del sistema produttivo legale. Tale fattore, che emerge anche dalle analisi pubblicate dall'ISTAT, ha un impatto assai rilevante: nell'anno 2009 (ultimo dato disponibile), il tasso d'irregolarità delle unità di lavoro impiegate senza il rispetto della normativa vigente in materia fiscale e contributiva è stato pari al 16 per cento circa degli occupati, ossia quasi 4 punti al di sopra della media nazionale (12 per cento circa). Va ricordato, peraltro, che la Campania è una delle regioni che può vantare una tradizione manifatturiera tessile tra le più antiche d'Italia. Tale regione, come ricordato dal responsabile *made in Italy* dell'Unione degli industriali di Napoli, nel corso dell'audizione svolta il 28 marzo 2012, contava circa centomila addetti ma, negli ultimi anni, ha subito una perdita consistente di posti di lavoro.

2) Mercato del falso e criminalità organizzata

Secondo quanto riferito alla Commissione dal prefetto di Napoli in occasione dell'audizione svolta il 27 marzo 2012, genesi, evoluzione, struttura ed attori della filiera della contraffazione nell'area napoletana risultano completamente diversi rispetto a quelli riscontrabili nell'area toscana. Conseguentemente, diverse risultano anche le dinamiche criminali riscontrate nell'esperienza investigativa. Come evidenziato dal prefetto di Napoli nel corso della citata audizione, nel napoletano la contraffazione presenta aspetti peculiari. Non si tratta, infatti, di un fenomeno nato, come in altre regioni, con il sopraggiungere dell'immigrazione clandestina: esso è preesistente. Tra i fattori che hanno favorito nel tempo lo sviluppo del fenomeno nella provincia di Napoli sono da annoverarsi, innanzitutto, l'alto tasso di disoccupazione, che consente ai produttori di merce falsa di reclutare manodopera in nero a basso costo; in secondo luogo, la particolare difficoltà, aggravata dalla forte crisi economica, delle piccole aziende locali a mantenersi attive sul mercato legale, anche a causa dell'endemica carenza di infrastrutture, a fronte del vantaggio competitivo offerto a chi opera nella contraffazione. Tuttavia, il principale fattore che ha consentito l'espansione del fenomeno contraffattivo nella provincia partenopea e che tutt'ora ne regola le dinamiche è, senz'altro, la presenza della criminalità organizzata.

L'industria del falso, infatti, rappresenta uno settore strategico negli affari della criminalità organizzata, che ha intrecciato rapporti sempre più penetranti con il sistema economico e produttivo locale. Negli ultimi anni, alcuni *clan* napoletani (Mazzarella-Contini, Misso, Aprea ed altri) hanno acquisito, attraverso il riciclaggio dei proventi derivanti dai traffici illeciti, il controllo monopolistico di interi settori imprenditoriali dell'industria manifatturiera, dell'*import-export* di merci contraffatte e di una capillare rete di punti di vendita, disseminati in Italia e all'estero, anche mediante l'utilizzo di prestanomi in attività lecite. La contraffazione ha finito per essere, nel tempo, un vero e proprio ramo di affari, spesso finanziato e gestito direttamente dai vertici dei *clan*, dagli stessi direttamente controllato attraverso una fitta rete di strutture periferiche, operanti anche sui mercati esteri. Avvalendosi di strutture commerciali organiche all'associazione ed impegnate prevalentemente nella produzione di capi di abbigliamento contraffatti o nella loro importazione dai paesi asiatici, i *managers* criminali sovrintendono alla produzione, inviano le merci all'estero, coordinano le varie sedi distaccate e procedono alla contabilizzazione dei proventi illeciti gestendo le operazioni di reimpiego della ricchezza prodotta.[229]

---

[228] Fonte: Audizione del comandante provinciale della Guardia di finanzia di Napoli, generale Giuseppe Grassi, resoconto stenografico della seduta di martedì 27 marzo 2012 (Napoli).

[229] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione dal prefetto di Napoli, dottor Andrea De Martino, nel corso dell'audizione svolta martedì 27 marzo 2012 (Napoli) ed acquisita agli atti - *doc.*134/2.

Dalle indagini condotte, quindi, è emersa la diretta partecipazione dei *clan* nel controllo di tutte queste attività in modo sempre più diffuso e capillare, attraverso una totale compenetrazione all'interno della struttura economica del territorio. In altre parole, le ditte produttrici si rivelano strutture commerciali al servizio dei *clan*, mettendo a disposizione risorse materiali e produttive per l'impresa mafiosa. Tali imprese agiscono su scala internazionale attaccando interi settori dell'economia, specie quelli con il più alto indice di redditività, sfruttando la forza di intimidazione del vincolo associativo per inquinare, condizionare ed infine controllare il funzionamento dei mercati, in spregio alle regole della concorrenza e della libertà d'impresa.

In questo contesto, anche l'invasione del mercato da parte di prodotti con *griffes* e marchi falsi provenienti dalla Cina e l'arrivo di manodopera cinese sul territorio, subito impiegata nella produzione di merce contraffatta, sono fattori gestiti e controllati dalla criminalità organizzata.

In Campania, i cinesi non si sono dapprima insediati nel tessuto produttivo regolare, salvo poi estendere progressivamente la propria attività alla contraffazione, magari mediante accordi intercorsi con i gruppi criminali organizzata. In realtà, l'imponente controllo del territorio da parte della criminalità organizzata non permette che tutto ciò accada secondo dinamiche di crescita autonome. Per questa ragione, è stato segnalato alla Commissione come in Campania l'incidenza della criminalità, nelle sue varie forme, sul tessuto produttivo locale sia ancora più forte e dirompente rispetto al resto del Paese. [230]

Secondo un'indagine condotta da Confcommercio-Napoli, consegnata alla Commissione in occasione della citata missione effettuata in Campania ed acquisita agli atti, in tale regione l'abusivismo peserebbe sulla competitività delle Pmi per il 31,4 per cento di esse (+6,6 per cento rispetto al dato nazionale), mentre la contraffazione commerciale sfiorerebbe il 28 per cento (+ 5,8 per cento).[231]

Secondo l'opinione espressa in sede di audizione dai rappresentanti di categoria auditi, gli effetti più gravi della contraffazione consisterebbero nello sfruttamento del lavoro nero (per una quota pari al 47,6 per cento), nell'incremento del giro d'affari della criminalità organizzata (per una quota pari al 25,5 per cento), nell'alterazione delle regole della concorrenza (per una quota pari al 25,6 per cento), nei rischi per la sicurezza dei consumatori (per una quota pari al 23,7 per cento), nei mancati incassi per lo Stato per via dell'evasione fiscale (per una quota pari al 15,7%) e nel proliferare dell'economia sommersa (per una quota pari al 11,4%).[232]

In particolare, a causa dell'endemica carenza di infrastrutture sul territorio campano e a fronte del sensibile vantaggio competitivo offerto a chi opera nella contraffazione, il destino di molte piccole e medie imprese è stato, anche in questo caso, come in Toscana, quello di essere "rilevate", ciò andando a favorire il reperimento di macchinari e materie prime da parte della criminalità organizzata reperire [233]

In realtà, è stato osservato come non tutte le ditte produttrici siano da ritenersi costrette ad una tale convivenza. Spesso, infatti, così come evidenziato nel rapporto di "SOS Impresa", consegnato alla Commissione dal rappresentante di Confesercenti in occasione dell'audizione svolta il 28 marzo,a Napoli, si arriva anche a legami di compiacenza e di affari con i *clan*; la

---

[230] Fonte: Audizione del prefetto di Napoli, dottor Andrea De Martino, resoconto stenografico della seduta di martedì 27 marzo 2012 (Napoli).

[231] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti di Confcommercio Napoli nel corso dell'audizione svolta mercoledì 28 marzo 2012 (Napoli) ed acquisita agli atti - *doc.* 134/12.

[232] Fonte: Audizione del dottor Luigi Giamondo, responsabile *made in Italy* dell'Unione industriale di Napoli, del dottor Vincenzo Schiavo, presidente di Confesercenti Napoli, della dottoressa Maria Rosaria Formisano, componente del direttivo di Confcommercio Napoli, del dottor Giuseppe Giancristofaro, rappresentante di Confcommercio Napoli, del dottor Carlo Palmieri, presidente della sezione sistema moda dell'Unione industriale di Napoli; resoconto stenografico della seduta di mercoledì 28 marzo 2012 (Napoli).

[233] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti della Guardia di finanza nel corso dell'audizione svolta martedì 27 marzo 2012 (Napoli) ed acquisita agli atti - *doc.* 134/4.

commistione arriva al punto che tali aziende possono a volte essere confuse con le altre strutture commerciali e produttive dell'impresa mafiosa.[234]

3) Il controllo cinese sui porti

Secondo quanto riferito alla Commissione dal comandante provinciale della Guardia di finanza di Napoli nel corso della citata audizione, anche l'industria della contraffazione napoletana ha subito, più di recente, la concorrenza sleale della Cina, al punto che oggi una buona parte dei prodotti recanti *griffes* e marchi falsi provengono dall'Estremo Oriente. Si tratta, per lo più, di prodotti di abbigliamento e dell'alta moda (tessile, pelletteria, calzature e borse), orologeria, parti elettriche, audiovisivi, accenditori, giocattoli, carte da gioco, ceramiche e beni di consumo, che giungono sul nostro territorio attraverso il porto di Napoli. In principio, il porto di Napoli ha rappresentato lo scalo privilegiato dalle compagnie di navigazione per i traffici commerciali operati nel bacino del Mediterraneo, in particolare per lo sbarco ed il transito delle merci prodotte nei paesi del Sol Levante. Ciò ha favorito la crescita, nel tempo, di un vero e proprio fenomeno cinese. Per rendere meglio l'idea, basti pensare che il principale *terminal container* operante nel porto è la Co.Na.Te.Co S.p.A., società controllata dal colosso mondiale COSCO, anch'esso di proprietà cinese.

Successivamente, le compagnie di navigazione cinese, pur continuando ad assicurare i collegamenti settimanali sulla tratta Cina - Napoli, hanno individuato nello scalo del Pireo, in Grecia, il *terminal* principale per lo sbarco e l'imbarco dei *containers*. Infatti, la società cinese COSCO Pacific Ltd., quinto terminalista mondiale per movimentazione di *containers* (35 milioni di teu), ha concluso un accordo per operare, in via esclusiva, in due moli del Pireo per 35 anni, a fronte di un corrispettivo di 4,3 miliardi di dollari. Si assiste, insomma, ad un'avanzata di Pechino sul fronte dei porti, in particolare europei e nordafricani. La Cina sta penetrando nei principali moli europei per lo sbarco ed imbarco di *containers* attraverso alleanze e *joint-ventures*, o acquistando quote nei vari *terminal*. Con una media di due navi al giorno, in partenza o in arrivo, per movimentare il 17 per cento del traffico mondiale su *container*, i cinesi cercano nuovi porti, anche al fine di issare la loro bandiera nelle principali destinazioni d'oltremare delle loro merci: Nord America, Nord Europa, Mediterraneo.[235]

Alla luce di tale evoluzione, la Guardia di finanza ha messo in campo una più stringente azione di contrasto al fenomeno, a cominciare dal controllo nei porti, costringendo le organizzazioni cinesi a preferire un sistema illegale, a posteriori, attuato attraverso l'importazione nel territorio italiano dai paesi asiatici (Cina *in primis*) di ingenti quantitativi di beni cosiddetti neutri, cioè privi di qualsiasi indicazione e/o foggia, a basso costo e destinati, poi, ad essere rifiniti, *a posteriori*, con l'applicazione di *griffes* contraffatte e/o con l'apposizione della dicitura *made in Italy*; in secondo luogo, le organizzazioni cinesi si sono viste costrette a fare transitare i propri *containers* attraverso paesi comunitari più "sicuri", cioè laddove il livello dei controlli è risultato meno stringente (ad esempio, Malta, Cipro e altri).

In aggiunta a ciò, secondo quanto riferito nel corso delle numerose audizioni svolte con i rappresentanti delle varie procure dislocate sul territorio, è stato osservato che nell'ambito delle realtà portuali permane una grande difficoltà ad individuare i responsabili di tali traffici illegali.[236] I

---

[234] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione dal rappresentante di Confesercenti Napoli nel corso dell'audizione svolta mercoledì 28 marzo 2012 (Napoli) ed acquisita agli atti - *doc.* 134/13.

[235] Fonte: Audizione del comandante provinciale della Guardia di finanzia di Napoli, generale Giuseppe Grassi, resoconto stenografico della seduta di martedì 27 marzo 2012 (Napoli).

[236] Fonte: Audizione del dottor Antonio Bonaiuto, presidente della Corte d'appello di Napoli, del dottor Luigi Mastrominico, avvocato generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Napoli, del dottor Fausto Zuccarelli, procuratore aggiunto presso la procura della Repubblica di Napoli, del dottor Vittorio Martusciello, procuratore generale presso la Corte d'appello di Napoli, del dottor Luciano D'Emmanuele, procuratore della Repubblica di Ariano

sequestri a carico di ignoti, infatti, rappresentano una percentuale assai rilevante rispetto al totale (circa il 40 per cento) per due ordini di motivi: da un lato, l'inasprimento della risposta sanzionatoria al fenomeno della contraffazione ha spinto gli autori degli illeciti ad affinare sempre di più le tecniche di distribuzione e di commercializzazione (basti pensare a ciò che avviene sui siti *web*); dall'altro, le modalità attuali del trasporto pubblico di persone non consentono l'individuazione certa dei responsabili dei traffici illeciti a causa dell'assenza di collegamento tra i titoli di viaggio riferibili ai passeggeri e i bagagli trasportati dagli stessi.[237]

Per quanto riguarda, infine, la fase della produzione o della rifinitura sul territorio italiano dei beni oggetti dei traffici, anche in questo caso risulta particolarmente significativo l'apporto dato dalle comunità cinesi sul territorio, le quali sono prevalentemente dedite al commercio al dettaglio e al confezionamento di capi ed accessori di abbigliamento, talvolta in maniera totalmente abusiva.[238]

La manodopera cinese viene impegnata massicciamente nella produzione di merce contraffatta, soprattutto per la produzione di beni che richiedono il ricorso a delicati procedimenti chimici, senza alcuna cautela a garanzia dei lavoratori o di un corretto smaltimento dei residui tossici della lavorazione.[239]

Infine, secondo quanto riferito dal prefetto di Napoli nel corso della citata audizione, con riferimento specifico alle aree interessate dalla contraffazione di matrice cinese per i prodotti di abbigliamento, l'orologeria, l'elettronica, i giocattoli e le ceramiche, nella città di Napoli, tali zone risultano essere: Gianturco, San Giovanni a Teduccio, Poggioreale e la zona industriale (periferia est della città), mentre per i comuni del vesuviano, il quadrilatero di Terzigno, San Giuseppe Vesuviano, Ottaviano e San Gennaro Vesuviano.

4) La filiera del falso

Il controllo che la criminalità organizzata esercita sull'intera filiera, dall'importazione o approvvigionamento delle materie prime, fino alla distribuzione al dettaglio risulta pressoché totale.[240] I luoghi di produzione privilegiati sono, di solito, capannoni a diversa destinazione urbanistica, ove coesistono, in condizioni di degrado, zone abitative e unità produttive, corrispondenti alle diverse ditte. Come nel caso della Toscana, la vita media di queste aziende è deliberatamente programmata in non più di uno o due anni e comunque in un arco di tempo inferiore a quello necessario al nostro sistema fiscale per individuare tali fattispecie e sottoporle a verifiche o accertamenti tributari.

Irpino, del dottor Giovanni Tartaglia Polcini, sostituto procuratore della Repubblica di Benevento, della dottoressa Maria Antonietta Troncone, procuratore aggiunto di Nola, della dottoressa Raffaella Capasso, procuratore aggiunto della Repubblica di Santa Maria Capua Vetere, della dottoressa Andreana Ambrosino, sostituto procuratore della Repubblica di Santa Maria Capua Vetere, del dottor Raffaele Marino, procuratore aggiunto di Torre Annunziata, del dottor Marco Del Gaudio, sostituto procuratore della Repubblica di Napoli e del dottor Ettore La Ragione, sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni di Napoli; resoconto stenografico della seduta di mercoledì 28 marzo 2012 (Napoli).

[237] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione dal rappresentante della procura della Repubblica di Ariano Irpino nel corso della audizione svolta mercoledì 28 marzo 2012 (Napoli) ed acquisita agli atti - *doc.* 134/8.

[238] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione dal rappresentante della Guardia di finanzia nel corso della audizione svolta martedì 27 marzo 2012 (Napoli) ed acquisita agli atti - *doc.* 134/2 e *doc.* 134/3.

[239] Fonte: Audizione del dottor Luigi Giamondo, responsabile *made in Italy* dell'Unione industriale di Napoli,del dottor Vincenzo Schiavo, presidente di Confesercenti Napoli, della dottoressa Maria Rosaria Formisano, componente del direttivo di Confcommercio Napoli, del dottor Giuseppe Giancristofaro, rappresentante di Confcommercio Napoli, del dottor Carlo Palmieri, presidente della sezione sistema moda dell'Unione industriale di Napoli, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 28 marzo 2012 (Napoli); documentazione consegnata alla Commissione dal responsabile *made in Italy* dell'Unione industriale di Napoli nel corso dell'audizione svolta mercoledì 28 marzo 2012 (Napoli) ed acquisita agli atti - *doc.*134/11.

[240] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione dal rappresentante della procura della Repubblica di Santa Maria Capua Vetere nel corso dell'audizione svolta mercoledì 28 marzo 2012 (Napoli) ed acquisita agli atti - *doc.* 134/9.

In particolare, secondo quanto riferito alla Commissione da rappresentanti dell'Arma dei carabinieri, in occasione dell'audizione svolta il 28 marzo a Napoli, in questa città le aree maggiormente interessate dalla produzione di merci contraffatte sarebbero concentrate, oltre che in alcuni quartieri della medesima (Sanità, Pendino-San Lorenzo, Gianturco e zona Porto), anche in alcune aree della provincia, specialmente a Terzigno, San Giuseppe Vesuviano, Ottaviano, Palma Campania, Casoria, Arzano, Melito, Mugnano, Afragola. [241]

Per quanto riguarda, invece, la fase della distribuzione e della commercializzazione delle produzioni contraffatte, secondo le risultanze illustrate dai soggetti auditi, esistono fondamentalmente due canali attraverso i quali avviene l'immissione di tali prodotti sul mercato: il primo è costituito da operatori commerciali che, attratti dal basso costo della merce in questione, si prestano a venderla nel proprio esercizio *a latere* di quella originale. Sempre più spesso si registrano casi di merce contraffatta venduta presso attività commerciali lecite, il più delle volte ad insaputa del commerciante (spesso, la titolari degli esercizi commerciali risultano essere cittadini di origine extracomunitaria, prevalentemente cinesi); il secondo, è collegato, invece, all'impiego di cittadini extracomunitari, nordafricani, in particolare, presenti in maniera massiccia su tutto il territorio nazionale, i quali determinano il successo di questa forma commercio parallelo.

Infatti, essendo più spesso guardati con indulgenza dall'opinione pubblica, costoro diventano strumenti nelle mani delle organizzazioni criminali. Essi costituiscono, in pratica, la struttura operativa di un'invidiabile rete di vendita radicata su quasi tutto il territorio, secondo una rigorosa suddivisione per zone e generi di merci.

Con particolare riguardo alla filiera del falso nella città di Napoli e nella sua provincia, è stato evidenziato che essa avviene attraverso alcune fasi ben precise: importazione nel territorio italiano dai paesi asiatici, attraverso il Porto di Napoli, di ingenti quantitativi di beni a basso costo, privi di qualsiasi indicazione o logo; invio degli stessi presso gli opifici (quasi sempre clandestini e/o con attività di copertura), soprattutto nella zona di San Giuseppe V, per la successiva rifinitura, con l'applicazione delle *griffes* contraffatte e/o con l'apposizione della dicitura *made in Italy*; immissione nei mercati di vendita cittadini, ovvero nazionali, attraverso i sopra citati canali. [242]

Infine, le indagini e i servizi svolti hanno evidenziato, innanzitutto, un *trend* in linea con quanto già emerso da altre indagini condotte sul territorio nazionale in relazione alla regolamentazione finanziaria delle partite di merci contraffatte. I pagamenti vengono per lo più effettuati mediante rimesse di denaro in Cina a mezzo *money transfer*, sistema che assicura, di fatto, l'anonimato, aggirando le forme di controllo più stringenti; in secondo luogo, gli stretti legami della comunità cinese partenopea con quella presente sul territorio della provincia di Roma, soprattutto per ciò che riguarda la commercializzazione dei prodotti contraffatti, come dimostrano gli ingenti quantitativi di prodotti sequestrati.

Da ultimo, è stato segnalato alla Commissione dal comandante provinciale della Guardia di finanza di Napoli, che l'entità dei profitti derivanti dalla contraffazione può essere addirittura maggiore di quella derivante dal traffico di stupefacenti, a fronte di un il livello di rischio notevolmente inferiore, grazie alla previsione di pene meno dure e alla destinazione di minori risorse per il contrasto di tali attività rispetto ad altre. Tuttavia, la contraffazione, grazie agli ingenti profitti generati, rappresenta per la camorra un'attività vantaggiosa su più fronti: innanzitutto, è fonte di finanziamento per una serie di ulteriori attività illecite (solitamente attraverso il reimpiego dei proventi che consentono l'acquisizione ed il controllo di imprese commerciali, sottratte al mondo dell'economia legale ed utilizzate, a loro volta, come canale di vendita dei prodotti contraffatti); in secondo luogo, costituisce un facile e redditizio strumento per riciclare proventi derivanti da altri reati; rappresenta uno strumento di capillare controllo del territorio; infine,

---

[241] Fonte: Audizione del comandante della legione Carabinieri Campania, generale Carmine Adinolfi, e del comandante provinciale dei Carabinieri di Napoli, Colonnello Marco Minicucci, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 28 marzo 2012 (Napoli).

[242] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti dell'Arma dei carabinieri nel corso dell'audizione svolta mercoledì 28 marzo 2012 (Napoli) ed acquisita agli atti - *doc.* 134/10.

attraverso la gestione delle imprese illegali, la camorra esercita una funzione alla stregua di "ammortizzatore sociale", attraverso l'impiego nelle aziende illegali di soggetti e relativi familiari contigui agli ambienti malavitosi. [243]

Come in Toscana, anche in Campania si assiste al proliferare sul territorio di agenzie di *money transfer*, che consentono, a costi ridotti, enormi rimesse di denaro verso la madrepatria, talvolta, senza preventiva identificazione del traente; si presume che le funzioni siano identiche a quelle riscontrate altrove, inclusa quella fondamentale di pagare la materie prime acquisite oltreoceano.

5) Principali operazioni di polizia giudiziaria svolte in territorio campano

Le dimensioni del fenomeno sul territorio campano impongono una strategia di contrasto basata sulla cooperazione tra tutti i soggetti, istituzionali e privati, che a vario titolo risultano interessati a combattere il mercato del falso. L'esperienza operativa maturata nel tempo dall'Agenzia delle dogane e dalle forze dell'ordine, *in primis* dalla Guardia di finanza, evidenzia la necessità di un approccio d'insieme al fenomeno, per sfruttare al meglio le prerogative e i poteri oggi riconosciuti alle diverse autorità competenti per la prevenzione e repressione delle condotte illecite in oggetto. Tuttavia, le indagini sul territorio ed il contrasto trasversale sono attività impegnative, che richiedono conoscenze specialistiche e capacità di analisi. Il fattore umano e la piena valorizzazione degli strumenti giuridici apprestati dall'ordinamento, nelle parole del comandante provinciale della Guardia di finanza, ascoltato in audizione in occasione della missione effettuata sono presupposti indispensabili per il successo, quindi, per la tutela della legalità nel suo complesso, il benessere della collettività, la crescita, lo sviluppo della società, dell'economia e del Paese.

Un tessuto criminale così complesso, dunque, non può che essere contrastato con moduli ispettivi ed investigativi flessibili, adattati caso per caso agli obiettivi da raggiungere , attraverso una capillare azione di *intelligence* e di controllo socio-economico del territorio. Oggi, le autorità competenti, amministrative e di polizia, sono impegnate nel contrasto di questo fenomeno illecito operando sia negli spazi doganali, al fine di impedire l'introduzione nel territorio dello Stato e dell'Unione europea di prodotti contraffatti provenienti da paesi extracomunitari (in particolare Europa dell'Est e Sud-Est Asiatico), sia attraverso il controllo economico e sociale del territorio, mediante pattuglie su strada, sia attraverso attività investigative mirate, orientate ad individuare i canali d'importazione, i centri di produzione abusiva, le aree di deposito, nonché le reti di distribuzione delle merci contraffatte.

Da qualche anno, infine, il contrasto al fenomeno della contraffazione viene condotto con le più sofisticate e complesse attività investigative.

Di seguito vengono riportate alcune delle più importanti operazioni di contrasto al mercato del falso che hanno interessato il territorio campano negli ultimi anni:

Operazione *FELIX* (aprile 2006 - marzo 2010), condotta dal nucleo di polizia tributaria di Napoli della Guardia di finanza, è partita dalla scoperta e dal conseguente sequestro di un opificio clandestino ubicato nella provincia di Napoli e destinato esclusivamente alla fabbricazione di capi di abbigliamento recanti marchi contraffatti. Le investigazioni successive hanno consentito di disarticolare tre distinte associazioni per delinquere composte da soggetti di nazionalità italiana,

[243] Fonte: Audizione del comandante della legione Carabinieri Campania, generale Carmine Adinolfi, e del comandante provinciale dei Carabinieri di Napoli, Colonnello Marco Minicucci, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 28 marzo 2012 (Napoli).

cinese, tunisina e marocchina, le quali gestivano tutte le fasi della filiera del falso, dall'importazione di prodotti contraffatti fino alla loro minuta vendita.

In particolare, i sodalizi delinquenziali, agendo in stretto collegamento, hanno organizzato in maniera sistematica l'introduzione nell'Unione europea della merce contraffatta, che talvolta veniva fatta transitare dalla Spagna, dalla Grecia e dall'Est Europa; il trasporto verso l'Italia delle partite di prodotti per il successivo stoccaggio in depositi collocati nelle province di Milano e Roma, intestati a "teste di legno", per lo più di nazionalità cinese; la produzione di varie tipologie di prodotti contraffatti (abbigliamento, scarpe, lamette, accessori e simili) in opifici abusivi dell'*hinterland* partenopeo o casertano, avvalendosi in prevalenza di soggetti di nazionalità cinese; la grande distribuzione della merce contraffatta, servendosi soprattutto di soggetti di etnia nordafricana, che provvedevano al suo capillare smistamento su tutto il territorio nazionale; la minuta vendita, che avveniva per strada o presso la rete dei negozi regolari.

L'attività d'indagine ha permesso, oltre all'esecuzione dì 65 ordinanze di custodia cautelare, di sottoporre a sequestro un ingente quantitativo di merce contraffatta (oltre 600 mila pezzi), nonché cinque opifici clandestini ed i relativi macchinari per la produzione. Di particolare rilievo è stato il sequestro preventivo, ai fini della confisca per sproporzione, di autovetture, motocicli, imbarcazioni da diporto, unità immobiliari e conti correnti bancari riconducibili ai componenti delle citate consorterie, per un valore complessivo di circa 9,5 milioni di euro.

Operazione *GOMORRAH* (settembre 2009 - marzo 2010), condotta anch'essa dal nucleo di polizia tributaria di Napoli, in collaborazione con il servizio centrale investigazione criminalità organizzata (Scico) della Guardia di finanza, ha portato all'individuazione e alla successiva disarticolazione di un'associazione criminale dedita all'importazione e alla commercializzazione "porta a porta", in Italia ed in Europa, di utensili elettrici recanti marchi contraffatti e privi delle certificazioni previste dalla normativa comunitaria in materia di sicurezza prodotti, provenienti dalla Repubblica Popolare Cinese. Le investigazioni, sviluppatesi in stretto coordinamento con EUROJUST, oltre che in Italia in altri 10 paesi dell'Unione europea, hanno permesso di ricostruire l'intero *modus operandi* attraverso il quale la compagine criminale poneva in essere il commercio di tali prodotti. La merce contraffatta veniva, infatti, acquistata telefonicamente e pagata con vaglia postali o con il metodo del *money transfer* ed inviata a mezzo corriere espresso con indicazione di falsi mittenti sui documenti di trasporto. All'interno di una delle confezioni venivano introdotte anche le etichette recanti i segni distintivi falsificati, apposte sui prodotti dopo che questi avevano oltrepassato i controlli doganali ed erano giunti a destinazione. L'indagine ha portato all'arresto di 9 soggetti, nonché al sequestro di 2 società, 19 immobili, diversi autoveicoli e conti correnti nella disponibilità degli indagati, per un valore di circa 16,5 milioni di euro.

Operazione *SPEEDY SHOES* (marzo 2009 - agosto 2010), innescata da un'autonoma attività info-investigativa condotta da militari della compagnia di Afragola della Guardia di finanza, che ha portato all'individuazione di un'organizzazione delinquenziale dedita alla produzione e alla commercializzazione di marchi contraffatti e ha consentito di effettuare sequestri di ingenti quantitativi di generi contraffatti, nonché di opifici e macchinari destinati all'illecita produzione, ricostruendo una complessa filiera del falso e configurando il profilo associativo di numerosi soggetti coinvolti. A conclusione del ciclo investigativo, venivano eseguiti decreti di perquisizione in tutto il territorio nazionale, che permettevano il sequestro di ulteriori accessori per abbigliamento contraffatti. Infine, a seguito del nulla osta concesso dall'autorità giudiziaria per l'utilizzo a fini fiscali dei dati e delle notizie acquisite nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria, venivano attivati i reparti del Corpo territorialmente competenti. L'indagine ha portato, nel complesso, alla denuncia di 77 soggetti, nonché al sequestro di 17 immobili, diversi macchinari, autoveicoli e disponibilità finanziarie, per un valore di 5 milioni di euro.

Operazione *BELT* (ottobre 2008 - aprile 2011), che ha tratto origine dall'efficace sviluppo di informazioni acquisite, nel corso di ordinari servizi d'istituto, da militari della compagnia di Portici della Guardia di finanza. In particolare, monitorando due soggetti sospettati di operare nel settore della contraffazione, si perveniva all'individuazione e al sequestro di un opificio clandestino destinato alla produzione di cinture contraffatte. L'immediato sviluppo degli elementi acquisiti durante tale intervento operativo consentiva di risalire alla tipografia incaricata della stampa delle etichette utilizzate per il confezionamento della merce. Le successive indagini comprovavano l'esistenza di due compagini criminali, parallele ed indipendenti, che gestivano l'illecita filiera del falso, una delle quali dedita anche al contrabbando di tabacchi lavorati esteri. L'azione di servizio ha portato, complessivamente, alla denuncia di 19 soggetti, di cui 14 tratti in arresto, responsabili, a vario titolo, dei reati di associazione per delinquere, contraffazione, commercio di prodotti contraffatti, ricettazione e contrabbando, nonché al sequestro di 2 opifici, di 1 deposito, di 9 macchinari utilizzati per l'illecita attività, di 256.730 tra articoli, semilavorati ed accessori contraffatti.

Operazione *KATANA* (dicembre 2006 - ottobre 2011), che trae origine da investigazioni condotte dal Gruppo pronto impiego di Napoli della Guardia di finanza, nei confronti di un'organizzazione criminale italo-cinese, dedita al contrabbando e alla commercializzazione di tabacchi lavorati esteri e di capi di abbigliamento contraffatti. Le indagini si sono sviluppate non solo sul territorio nazionale ma anche, grazie al ricorso agli strumenti di cooperazione internazionale, in Spagna e nella Repubblica Popolare Cinese, consentendo di individuare i luoghi di produzione dei beni in Estremo Oriente, i canali marittimi attraverso i quali venivano movimentati i *containers*, i porti europei, soprattutto del sud Italia e spagnoli, da cui ne avveniva l'introduzione nell'Unione europea, oltre all'intera, sottostante rete distributiva. Nel corso delle investigazioni è emerso, altresì, che vari indagati, sia italiani che cinesi, avevano frequenti contatti con esponenti di diversi *clan* camorristici partenopei. Si è così pervenuti, complessivamente, alla denuncia di 56 soggetti, di cui 23 tratti in arresto, responsabili, a vario titolo, dei reati di associazione per delinquere, contraffazione, ricettazione e contrabbando, al sequestro di 111,1 tonnellate di tabacchi lavorati esteri, recanti la contraffazione sia del marchio industriale che del contrassegno dei Monopoli di Stato, e di 410.000 tra articoli, semilavorati ed accessori parimenti contraffatti, nonché di beni e disponibilità finanziarie per un controvalore di circa 10 milioni di euro.

Operazione *3G SHOES* (ottobre 2009 - settembre 2011), condotta dal nucleo polizia tributaria di Caserta, ha tratto spunto dall'analisi delle risultanze dei servizi di controllo economico del territorio condotti nell'agro aversano, ove il fenomeno della produzione di beni con marchi contraffatti è particolarmente diffuso, da cui scaturiva l'individuazione ed il sequestro di una serie di opifici, macchinari, semilavorati (tomaie, cartellini identificativi) e calzature. La disamina degli elementi emersi nel corso di tali interventi repressivi costituiva la base per l'avvio di una più ampia azione investigativa, che consentiva di individuare i soggetti che avevano organizzato l'attività illecita in forma imprenditoriale, i canali di importazione delle materie prime e dei semilavorati, gli opifici e i laboratori abusivi di produzione, i depositi nonché le reti di commercializzazione dei prodotti contraffatti.

Sono stati, quindi, eseguiti accertamenti patrimoniali in capo a tutti gli appartenenti al sodalizio al fine di individuare le indebite ricchezze accumulate da ciascuno, costituenti il frutto e/o il reimpiego dell'attività illecita posta in essere. L'azione di servizio si è conclusa con la denuncia di 13 soggetti, tutti destinatari di provvedimenti cautelari, responsabili di associazione per delinquere, finalizzata alla contraffazione, nonché il sequestro di beni immobili, mobili e disponibilità finanziarie, per un valore complessivo di circa un milione di euro.

Operazione *ATTACCABOTTONE* (aprile 2008 - febbraio 2012), che trae origine da un'autonoma attività d'indagine avviata a seguito di un primo sequestro di materiale illecitamente riprodotto, eseguito nel marzo 2008 dal nucleo polizia tributaria di Napoli della Guardia di finanza. In particolare, le investigazioni hanno comprovato l'esistenza di quattro distinte compagini criminali, tra loro interconnesse, aventi base in Campania e con ramificazioni all'estero e su tutto il territorio nazionale, stabilmente dedite alla ricettazione e alla successiva commercializzazione di ingenti quantitativi di merce recante marchi contraffatti. L'incrocio di tali elementi ha consentito di smantellare i sodalizi criminali investigati e, con essi, l'intera filiera del falso dagli stessi gestita. A completamento dell'azione di servizio, sono stati, infine, interessati i reparti del Corpo territorialmente competenti per gli ulteriori sviluppi sotto il profilo fiscale. L'attività ha portato, complessivamente, alla denuncia di 60 soggetti, 46 dei quali attinti da misure cautelari, resisi responsabili dei reati di associazione per delinquere finalizzata alla produzione e al successivo commercio di prodotti recanti marchi di fabbrica contraffatti, al sequestro di 15 opifici, 2 depositi, 2 veicoli, 246 tra macchinari ed utensili, 26.600 tra capi di abbigliamento, scarpe e portafogli contraffatti, oltre 12.500.000 tra prodotti semilavorati e minuteria per il confezionamento di capi illecitamente riprodotti, nonché di beni e valori per complessivi 5 milioni di euro.

6) Vigilanza, prevenzione e contrasto: i sistemi integrati di controllo

A fronte ad un fenomeno così complesso e articolato, la prefettura di Napoli ha recentemente attivato a livello regionale, provinciale e nell'ambito del capoluogo, una serie di iniziative di vigilanza, prevenzione e contrasto, lungo tutta la filiera produttiva di merce contraffatta, intervenendo sia sul versante dell'offerta, sia su quello della domanda. Per aggredire la fase della vendita di prodotti falsi è stato predisposto, dal novembre 2010, un piano di controllo coordinato straordinario del territorio, mirato a contrastare il commercio ambulante abusivo nel capoluogo. Tale programma di attività è stato ulteriormente potenziato con l'impiego, per ciascun turno, di decine di pattuglie delle forze dell'ordine, della polizia municipale e della polizia provinciale di Napoli.

Tale straordinario impegno, come sottolineato dal prefetto di Napoli nel corso della citata audizione svolta innanzi alla Commissione, sembra avere dato risultati positivi: nel 2011, nella sola provincia di Napoli, i pezzi contraffatti sequestrati sono stati oltre 5 milioni, con operazioni delle forze dell'ordine e dell'Agenzia delle dogane che hanno interessato l'intera filiera del falso; nei primi mesi del 2012, si è superata la soglia dei 2 milioni.

Tenuto conto, inoltre, che il fenomeno è diffuso anche nei territori di altre province della Campania, nell'ambito della conferenza regionale delle autorità di pubblica sicurezza, si è ritenuto che la lotta alla contraffazione debba rientrare tra le priorità su cui fare convergere l'azione delle forze di polizia, nell'ambito di una programmazione di attività coordinate a livello regionale. Per conferire maggiore efficacia all'azione di contrasto del fenomeno è stato anche avviato un piano operativo nei comuni dell'area vesuviana, dove maggiore è la produzione di merce contraffatta, volto ad intervenire su laboratori, opifici e centri di distribuzione. L'iniziativa prevede un continuo scambio di informazioni tra Agenzia delle entrate, Camera di commercio e comuni interessati per fare emergere, attraverso l'incrocio dei dati relativi all'iscrizione nel registro delle imprese, alla posizione fiscale, ai redditi dichiarati e al livello dei consumi effettuati, casi sintomatici di anomalie tra l'attività dichiarata e quella effettivamente svolta, nei cui confronti attivare controlli ispettivi mirati.

Peraltro, la lotta alla contraffazione non può prescindere da iniziative volte a reprimere l'impiego di manodopera irregolare che, come da più parti già sottolineato nel corso della presente trattazione, rappresenta uno dei principali fattori per la produzione di beni a basso costo, costituendo, quindi, un illecito vantaggio competitivo rispetto all'economia legale.

A tal fine, a partire dal 2011 è stato concordato con i prefetti della Campania, le forze dell'ordine e i vertici delle direzioni regionali e provinciali del lavoro, dell'INPS e dell'INAIL, un piano di vigilanza straordinario per programmare, con il coordinamento delle prefetture, attività ispettive sull'intero territorio regionale, nei settori delle attività produttive maggiormente a rischio.

Qualche numero a livello regionale e provinciale: nel 2011, sono state effettuate in totale più di 18.500 ispezioni su altrettante aziende; degli oltre 50.000 lavoratori sottoposti a verifica, 6.136 sono risultati in nero e più di 700 di origine extracomunitaria; le sospensioni di attività sono state 792.

Da ultimo, nell'ambito della citata audizione del delegato dell'Unione industriali di Napoli, è stata segnalata alla Commissione l'interessante esperienza messa in atto da Confindustria Campania, la quale ha promosso una Commissione regionale "Sistema Moda" di cui fanno parte esponenti di tutte le associazioni territoriali della regione Campania: Avellino, Benevento, Caserta, Napoli e Salerno. Per contrastare il fenomeno dell'illegalità, la Commissione ha poi avviato, nel mese di aprile 2010, il tavolo di monitoraggio del settore moda, al quale hanno aderito Guardia di finanza, Carabinieri, prefettura, Agenzia delle dogane, Inps e direzione regionale del lavoro, che ha recentemente elaborato un documento sul tema "Concorrenza sleale nel settore moda - Le proposte del sistema imprenditoriale campano", contenente alcune proposte poste all'attenzione delle autorità di Governo attraverso il sistema confederale.

7) Conclusioni

L'approfondimento condotto dalla Commissione nel settore del tessile moda intende fornire un quadro d'insieme dei principali aspetti inerenti alla contraffazione in tale ambito, a seguito di un lungo e laborioso esame i cui risultati hanno permesso di evidenziato struttura, dinamiche ed effetti prodotti sul sistema produttivo dall'espandersi di tale fenomeno, nonché linee di intervento in vista del suo contrasto.

Le numerose audizioni svolte, i documenti acquisiti agli atti dell'inchiesta, le missioni operate hanno permesso ai membri della Commissione di comprendere meglio sia i meccanismi, sia le difficoltà che il processo produttivo di filiera incontra in due importantissimi settori produttivi del Paese, tipicamente rappresentativi del *made in Italy* e del *fashion* italiano nel mondo.

È emerso che la realtà imprenditoriale in questo settore, non solo soffre le difficoltà della fase recessiva attuale ma, soprattutto, sconta una situazione di grave concorrenza sleale, non sempre quantificabile e percettibile, prodotta, appunto, dall'esistenza di un vero e proprio mercato illegale parallelo del falso, il quale distorce il valore dei consumi nella filiera legale a favore di soggetti che operano nella totale assenza di regole e in spregio ad ogni principio di tutela del consumatore, con il solo obiettivo di trarre massimi profitti in danno alla produzione legale.

Appare acclarato che le grandi organizzazioni criminali, attraverso una capillare struttura a rete operante sul territorio, controllano in modo pressoché completo i flussi di merce contraffatta in entrata e in uscita dal Paese, traendo da ciò enormi benefici economici.

Nel corso delle missioni effettuate in Toscana e in Campania, due territori particolarmente esposti al fenomeno in oggetto, sono emersi elementi utili ad ottenere piena cognizione circa le reali dimensioni del problema e le possibili strategie da adottare al fine di migliorare l'azione di contrasto.

In particolare, sono stati segnalati alla Commissione alcuni degli effetti più eclatanti prodotti dalla contraffazione sul sistema economico territoriale, a cominciare dalle decine e decine di imprese costrette alla chiusura, piuttosto che essere rilevate dal migliore offerente, il quale, più spesso, coincide con un soggetto di nazionalità estera che dispone di un'enorme liquidità in denaro; oppure, dal ricambio forzato della forza lavoro, che vede il più delle volte il reclutamento di manodopera a basso prezzo (di norma, straniera) con la conseguenza di una crescita esponenziale della disoccupazione di filiera, che comprende numerose maestranze dell'artigianato locale, le quali posseggono capacità e tradizioni che, in tal modo, vanno perdute per sempre.

Tale situazione, protratta nel tempo, ha prodotto la nascita di vere e proprie *enclaves* etniche (il caso Prato), che sono cresciute a dismisura, con effetti destabilizzanti sul tessuto sociale locale, già fortemente provato dalla congiuntura economica sfavorevole. I numeri forniti dalle forze di polizia e dall'autorità giudiziaria sul fronte della repressione confermano la gravita e l'attualità del problema, che non sembra mostrare alcun segno di cedimento, quasi a significare l'esistenza di un livello ancora più alto nella filiera criminale, che non è stato ancora scalfito (si pensi all'impossibilità di neutralizzare efficacemente i collegamenti tra le organizzazioni operanti nel nostro Paese e le componenti omologhe presenti in altri Stati, dai quali non si riesce ad ottenere cooperazione).

È stato altresì evidenziato l'aspetto sociale del problema, attraverso una considerazione che, con riferimento al progressivo dilagare del fenomeno, richiama un profilo più prettamente culturale della questione. Vi è la necessità di un forte impegno da parte di tutti i soggetti coinvolti - filiera produttiva, forze dell'ordine, privati - affinché cessi o si riduca la crescente domanda di tali prodotti. Soprattutto nei settori del tessile e della moda, infatti, la percezione della gravità e degli effetti per il sistema economico nazionale derivanti dall'esistenza di un mercato del falso non sembrano ancora pienamente percepiti dal consumatore.

La normativa

Sul piano dell'assetto normativo, il quadro di riferimento italiano può essere considerato, come sottolineato da più parti nel corso delle audizioni svolte, tra quelli maggiormente evoluti a livello dei paesi industrializzati, a testimonianza dell'attenzione e sensibilità che il legislatore nazionale ha posto su questa specifica materia. A ciò si aggiunge il forte impegno e la grande professionalità e dedizione dimostrate dalla Guardia di finanza, dall'Agenzia delle dogane, dalle forze di polizia e dalla magistratura nella loro azione di prevenzione e contrasto quotidiano della contraffazione, in tutte le sue forme.

Oggi, il quadro d'assieme delle norme relative alla repressione del fenomeno, sia dal punto di vista civile, sia penale, consente di ottenere una soddisfacente protezione, fatta salva qualche riserva sul piano dell'effettività della tutela, minata, talvolta, da lungaggini procedurali in sede giudiziaria (sul punto sono state evidenziate, da parte delle associazioni di categoria, criticità sia in ordine alla fase peritale, spesso richiesta anche per sequestri di pochi pezzi, sia per l'eccessiva durata dei processi).

Al di là delle criticità segnalate, di cui la Commissione ha preso atto, resta aperto il dibattito sull'eventuale collocazione delle relative norme di tutela penale all'interno del Codice di proprietà industriale, così da renderle più aderenti ai termini giuridici e al quadro d'insieme dei diritti di privativa industriale. Secondo le informazioni raccolte, infatti, sembra possibile affermare che, proprio a partire da questi ultimi e dalla capacità delle imprese di dotarsi di adeguati strumenti di tutela (quali, appunto, i diritti di proprietà intellettuale), si giocherà, nel futuro, la sfida della competitività sui mercati, anche in presenza di pratiche commerciali scorrette o illegali.

Infine, di estrema attualità si rivela la problematica inerente alle vendite di prodotti contraffatti attraverso Internet, un canale che se rappresenta, come è stato più volte osservato nel corso delle numerose audizioni svolte, una potenziale opportunità per gli operatori del settore, risulta, altresì, il veicolo per eccellenza responsabile della sempre maggiore diffusione di questo fenomeno. Internet, infatti, rappresenta una formidabile occasione di sviluppo per le aziende, nonché un mezzo indispensabile per raggiungere il mercato mondiale dei consumatori a costi accessibili. Tuttavia, l'anonimia dell'offerta (ma anche la facilità di simularne l'autenticità), la possibilità di scegliere tra un'amplissima tipologia di punti vendita virtuali, la disponibilità di sistemi di pagamento on line, ovvero di una capacità logistico-distributiva efficace e rapida, che sfugge ai controlli, costituiscono elementi che favoriscono un uso illecito della rete, aumentando le possibilità smerciare beni contraffatti via web.

Anche alla luce di tali considerazioni, da più parti, viene richiesto un intervento mediante una regolazione più stringente sulle disposizioni riguardanti il commercio on line, in particolare prevedendo una responsabilità da parte dei *providers* nelle diverse fattispecie, in modo da contemperare la tutela della proprietà intellettuale con le esigenze di garanzia della privacy e della libertà degli scambi. Contestualmente, sul piano più squisitamente tecnologico, si ritengono necessari più penetranti strumenti di prevenzione e repressione relativamente a specifiche dinamiche illecite, al fine di corrispondere in tempi certi alle richieste di intervento e alle segnalazioni di casi limite.

L'informazione del consumatore

Così come emerso dalla documentazione consegnata alla Commissione dai vari soggetti auditi ed acquisita agli atti, la contraffazione si manifesta sempre più come un fenomeno complesso e multiforme, con ricadute sul sistema paese principalmente sotto l'aspetto economico (calo del fatturato, tagli agli investimenti, disoccupazione), fiscale (riduzione delle entrate erariali) e sociale (infiltrazioni della criminalità organizzata, sfruttamento dell'immigrazione clandestina, pericoli per la salute dei cittadini e via dicendo). Di recente, il Censis ha stimato in 7 miliardi di euro il valore

del mercato del falso in Italia, con 1,7 miliardi sottratti al fisco e potenziali 110.000 posti di lavoro persi.

Per contro, numerosi studi rivelano che, sull'argomento, la maggior parte dei cittadini/consumatori è portata a disconoscere tali conseguenze, considerando la contraffazione un problema minore, i cui effetti sarebbero quantificabili solo in termini di mancato profitto per le aziende coinvolte, per lo più multinazionali titolari dei diritti di privativa. Nella maggior parte dei casi, quindi, nella percezione che i consumatori hanno del fenomeno, le ricadute dello stesso sul commercio legale sarebbero limitate, mentre non verrebbero affatto chiamati in causa i riflessi, per esempio, in termini occupazionali (mancate aperture o chiusure di attività), oppure sull'indotto, fatto per lo più di piccole e medie imprese, le quali si trovano a dovere fronteggiare una concorrenza assolutamente sleale.

Peraltro, le dinamiche che sostengono la rapida diffusione del fenomeno trovano un'ulteriore spinta nella assoluta duttilità del mercato illegale, capace di coprire pressoché tutti i settori merceologici, secondo le regole proprie del binomio domanda-offerta.

Ancora meno sentita dal consumatore sembra essere la sua preoccupazione riguardo alla potenziale nocività o tossicità che i prodotti acquistati al di fuori dei canali del commercio legale potrebbero avere, mostrando una spiccata mancanza di cautela circa la valutazione dei rischi che possono celarsi dietro tali acquisti.

In particolare, nel corso di alcune audizioni, è stata segnalata una situazione allarmante per quanto riguarda l'utilizzo in molti capi del tessile e della moda di prodotti nocivi per la salute. Secondo una serie di controlli promossi dalle Associazioni di categoria ed effettuati a campione su calze, maglioni ed altri capi provenienti quasi interamente dall'estero e non soggetti, secondo le norme attuali, ad alcun tipo di controllo obbligatorio eco-tossicologico, sono stati riscontrati prodotti altamente nocivi per la salute (formaldeide, metalli pesanti), senza contare la presenza di materie prime diverse rispetto a quelle indicate in etichetta (per esempio, acrilico piuttosto che lana). Tale situazione, secondo i dermatologi italiani, produce circa l'8 per cento delle patologie dermatologiche a livello nazionale (i prodotti tessili d'abbigliamento, infatti, soprattutto calze e intimo, sono quelli più a contatto con la pelle).

Alla luce di questi risultati, pur confermando la necessità di continuare sulla via tracciata, attraverso un rafforzamento delle strutture e delle risorse esistenti per il contrasto del fenomeno, sembra opportuno prestare una particolare attenzione anche al versante della prevenzione, attraverso una maggiore informazione e sensibilizzazione del cittadino/consumatore, il quale, alla fine, risulta colui che alimenta la domanda di tali prodotti. La contraffazione esiste, come sottolineato da alcuni soggetti auditi, perché c'è qualcuno che è disposto a comprare un prodotto falso, spesso in maniera consapevole.

Vista la complessità del fenomeno, questo non può essere affrontato solo sul piano della repressione, la quale deve necessariamente accompagnarsi ad una capillare campagna di informazione e sensibilizzazione, a partire dalle scuole e dalle famiglie. In tale ottica, anche le imprese devono fare la loro parte attraverso forme di autoregolamentazione, per esempio i codici etici di settore, ovvero l'adozione di sistemi volontari che rendano maggiormente trasparente la filiera, che non lascino spazi a zone grigie. Durante l'indagine svolta dalla Commissione è emersa, per esempio, la problematica inerente all'opportunità o meno di rendere pubbliche talune indagini, giornalistiche o giudiziarie, riguardanti la condotta di importanti *griffes* dell'alta moda che avevano appaltato a contoterzisti senza scrupoli, la produzione, per pochi euro, di prodotti di altissimo livello e dall'elevato prezzo di mercato, in spregio alle norme fiscali, previdenziali, sul lavoro, sulla sicurezza e la salute vigenti.

Infine, un'azione mirata, più specifica di informazione e promozione dovrebbe riguardare anche i nostri interlocutori sui mercati esteri al fine di educare i consumatori fuori dall'Italia a distinguere un vero prodotto italiano da un'imitazione. La fiducia, oggi incondizionata, dei consumatori stranieri circa la bontà e qualità dei nostri prodotti di alta gamma potrebbe, infatti, risultare gravemente minata dall'espansione di un mercato parallelo illegale degli stessi. In questo

caso, il sistema paese deve presentarsi, a differenza del passato, unito nel sostenere la produzione legale di filiera, attraverso iniziative informative, di promozione e di supporto delle imprese italiane, in modo da tutelare la qualità e l'immagine dei nostri prodotti.

Il coordinamento a livello nazionale ed internazionale

All'esito dell'indagine compiuta, è opinione condivisa da tutti i soggetti auditi che una più incisiva lotta alla contraffazione non possa prescindere da un coinvolgimento forte ed unitario di tutti gli attori in campo (Istituzioni, imprese e consumatori). Tale esigenza diventa ancora più impellente se si considera il carattere transnazionale del fenomeno, con il crescente ricorso ad Internet anche per le transazioni commerciali. Tali fattori favoriscono l'espansione del mercato del falso.

Sul fronte interno nazionale, l'istituzione del Consiglio nazionale anticontraffazione (CNAC), presso il Ministero dello sviluppo economico ha fornito, in stretta sinergia con la Direzione generale per la lotta alla contraffazione, un supporto concreto al miglioramento delle iniziative promosse in materia dai soggetti, pubblici e privati, a vario titolo interessati dal fenomeno contraffattivo, in violazione della normativa a tutela della proprietà industriale.

Con specifico riferimento alle attività poste in essere dalla Guardia di finanza e dall'Agenzia delle dogane, particolarmente interessati dalle attività di prevenzione, controllo e contrasto dei fenomeni oggetto dell'inchiesta, si rileva che tali soggetti hanno dato dimostrazione di agire, sui diversi fronti in cui sono chiamate ad operare, con impegno, professionalità ed efficacia. L'elemento sul quale, semmai, sembra opportuno intervenire attiene al concreto coordinamento tra le varie strutture, amministrative o giudiziarie, che spesso si trovano ad operare congiuntamente sul campo, così da scongiurare il rischio di sovrapposizioni, duplicazioni, frammentazione degli sforzi, elementi che, in alcuni casi, hanno minato il raggiungimento di risultati più rilevanti. Il successo di alcune esperienze compiute a livello locale dimostra la validità di tale presupposto (si pensi al caso delle iniziative interforze promosse dai prefetti di Prato, Firenze e Napoli), soprattutto perché si consente di intervenire sul fenomeno con maggiore forza, secondo un approccio coordinato e multidisciplinare (vengono infatti contestualmente avviati controlli sul rispetto delle norme di privativa industriale, doganali, sanitarie, del commercio e della sicurezza dei prodotti, del lavoro, del vincolo urbanistico e via dicendo), in modo da aggredire il fenomeno nelle sue componenti dinamiche lungo tutta la filiera.

Le attività di investigazione condotte dalle nostre forze dell'ordine hanno suscitato apprezzamento presso l'opinione pubblica nazionale ed internazionale, con il risultato di sottrarre i patrimoni illeciti accumulati dalle organizzazioni criminali mediante provvedimenti di sequestro e/o confisca. In tal senso, come sottolineato nel corso delle varie audizione svolte, le nuove norme introdotte dal legislatore nel 2009 hanno dato un valido aiuto sul piano sostanziale e degli strumenti investigativi alla magistratura, anche se rimane ancora insoluto il problema di un maggiore coordinamento tra i tribunali civili e quelli penali nel caso di contemporanea pendenza della stessa controversia in materia di proprietà industriale.

Sul piano internazionale, la transnazionalità del fenomeno contraffattivo richiede un forte impegno, a livello mondiale, per giungere alla definizione di un quadro di regole comuni e condivise, rispondenti a principi di reciprocità ed efficacia. Ciò consentirebbe azioni rapide e risolutive in chiave di cooperazione amministrativa e di polizia giudiziaria. Occorre, in sintesi, che ciascun paese si doti di un sistema normativo proprio, secondo una base comune, al fine di consentire una cooperazione internazionale adeguata. Analogamente, si avverte la necessità di strutture di prevenzione e repressione capaci di operare in stretto coordinamento con gli omologhi organismi presenti nei vari Paesi. Tale esigenza si palesa soprattutto quando talune fattispecie fraudolente o parassitarie vanno ad incidere direttamente sulla fiducia o, nei casi più gravi, sulla salute e sicurezza dei consumatori. Tale rischio, oggi, sembra rafforzato dalla volontà di alcuni paesi europei - ma non solo - di mantenere ampi margini di autonomia in tal senso.

Anche in questo caso, da più parti, nel corso delle audizioni svolte, è stata segnalata alla Commissione l'opportunità che ciascuno Stato si doti di un centro specializzato di contatto (coordinamento info-operativo) che raccolga le diverse competenze nazionali in materia e che possa essere facilmente attivarsi in presenza di situazioni che richiedono un rapido intervento su un dato territorio (è stato citato, ad esempio, il circuito europeo Rapex in materia di sicurezza dei prodotti, che prevede una rapida attivazione su piattaforma informatica). Ciò dovrebbe valere anche con riferimento all'aspetto giudiziale, al fine di agire rapidamente con regole comuni e con strumenti di tutela diretta a favore di chi subisce un danno a causa della contraffazione. Tale soluzione sembra tenere conto anche di un altro importante fattore, per il quale si assiste ad un sempre maggiore impiego di nuove forme di commercializzazione che sfruttano le tecnologie informatiche e telematiche, facendo venire meno il rapporto diretto tra venditore e consumatore ed offrendo al contraffattore la garanzia dell'anonimato.

In realtà, le iniziative avviate in tal senso in ambito comunitario ed internazionale si sono dimostrate ancora timide, deludendo le attese di coloro che auspicavano il raggiungimento di tali obiettivi. In uno scenario ancora frammentato e disomogeneo, che richiede macchinosi strumenti di intervento, la criminalità transnazionale, soprattutto se organizzata, trova terreno fertile nel perseguire i suoi scopi illeciti, non dovendo rispondere ad alcun tipo di regola, non avendo limiti di competenza territoriale e, soprattutto, potendo contare senza soluzione di continuità sul fattore temporale. In conclusione, ancora in questa sede, secondo quanto già illustrato in occasione dell'approfondimento condotto relativamente al settore agroalimentare e a quello del tabacco, giova ribadire la necessità di intensificare gli sforzi affinché l'Europa e tutti i Paesi che operano in ambito WTO, si dotino di strumenti giuridici e giudiziari efficienti per affrontare le sfide che la contraffazione porrà negli anni a venire.

PARTE QUINTA - LA PIRATERIA DIGITALE IN RETE

1) Evoluzione della pirateria

Da un punto di vista prettamente tecnico, l'elemento che fino al recente passato accomunava le diverse modalità per la produzione, riproduzione e distribuzione dei vari contenuti audio o video, era dato dal fatto che, pur variando il formato, con l'evolversi della tecnologia, si rendeva necessaria la disponibilità di uno o più *master* originali, mentre per la successiva "proliferazione" di tali contenuti venivano poi utilizzati diversi supporti idonei alla distribuzione. Ognuno di questi supporti, infine, per risultare intelligibile, doveva essere "letto" mediante uno specifico apparato. Per esempio, con riguardo al contenuto video di un film, questo veniva "impresso", grazie ad una cinepresa, su una pellicola sensibile alla luce e ai colori, la quale, poi sviluppata in più copie, veniva distribuita alle sale; qui, grazie ad un proiettore, le immagini potevano essere nuovamente comprensibili su uno schermo per lo spettatore.

Successivamente, la tecnologia permise la ripresa e la trasmissione delle immagini attraverso l'etere per televisione. L'avvento dell'*home video*, inoltre, rese possibile riversare i films su videocassetta: le immagini, anziché su pellicola, venivano registrate da una testina che modificava la posizione del materiale magnetico che ricopriva il nastro; inserendo la cassetta in un apparato (videoregistratore) capace di trasformare gli impulsi magnetici in immagini e suoni, il film poteva essere visto a casa sul proprio televisore. Cambiarono, così, i formati e dal video 2000 si arrivò al VHS.

Uno sviluppo analogo si ebbe per i contenuti audio. La musica, infatti, veniva sostanzialmente registrata attraverso dei microfoni che trasformavano i suoni in vibrazioni. Il registratore trasportava le vibrazioni su un supporto (un disco), modificandone la struttura fisica. Per poter ascoltare il risultato occorreva un giradischi con una puntina in grado di captare le vibrazioni, trasformandole in segnali elettrici e poi, nuovamente, in suoni attraverso degli altoparlanti. Nel corso degli anni, anche per l'audio venne introdotto il sistema della registrazione e riproduzione su nastro sia per la creazione del *master*, sia per la distribuzione.

Libri e giornali seguirono anch'essi tale sviluppo della tecnologia. Fino a tempi recenti, l'originale era costituito da una serie di "lastre fotografiche" riproducibili su carta e direttamente leggibili. Ovviamente, maggiormente complesso era il contenuto, maggiori erano i problemi per chi avesse voluto riprodurlo, sia lecitamente che non. Una semplice pagina stampata, ad esempio (si pensi ad una poesia), poteva essere "copiata" nel proprio contenuto anche a mano o riscrivendola; per averne, invece, una copia esatta, identica nelle caratteristiche del testo, magari nelle figure, si sarebbe dovuto "copiare" il tutto alla stregua di un'immagine (cosa, peraltro, necessaria quando si fosse trattato di contenuti audio complessi o contenuti video).

In sostanza, la produzione e, conseguentemente, la riproduzione dei contenuti scontava, nel passato, una serie di fattori che rendevano la pirateria un fenomeno recessivo, ovvero non in grado di competere, soprattutto per la qualità finale del prodotto contraffatto, con l'originale. Tali fattori peculiari, in particolare il procedimento analogico di produzione e duplicazione, nonché la necessità di fissaggio e distribuzione attraverso supporti fisici, incidevano anche sull'economia del mercato legale, aumentando i costi e limitando la resa. Nel primo caso, pur utilizzando macchinari estremamente sensibili, nel passaggio dal *master* originale alle copie (pur sempre derivate dall'originale) per la distribuzione, si aveva una sensibile perdita di qualità che diveniva sempre più evidente se, da una copia, si fosse tentato di ottenerne altre successive (ciò avveniva, ad esempio, quando da una audiocassetta "originale" si trasferiva il contenuto su un'altra audiocassetta).

Assieme alle informazioni utili (audio e video, ma anche immagini e pagine di libro), la copia amplificava i rumori di fondo e le imperfezioni in modo tale da rendere, alla lunga, il prodotto

di scarsissima qualità. Ancora, la stampa di una pagina dalla lastra portava già ad un primo decadimento "controllato" della qualità, mentre la fotocopia della stessa pagina originale poteva essere accettabile, anche se mai paragonabile all'originale. La fotocopia di una fotocopia, però, diveniva un prodotto dove le foto erano impossibili da decifrare. Le tecnologie di registrazione e riproduzione, poi, utilizzavano strumenti che "danneggiavano" ad ogni "passaggio" sia il supporto, sia il registratore/riproduttore. Il solo contatto fra puntina del giradischi e vinile, infatti, consumava entrambi, così come il trascinamento del nastro sulla testina del registratore aveva lo stesso effetto, posto che il materiale in ferrite presente sul nastro veniva "asportato" ad ogni passaggio. Un tale deterioramento costituiva un problema non solo per l'utente finale, ma anche per i produttori al momento di "stampare" dischi e cassette: il *master* doveva essere sostituito spesso ed i prodotti finali non erano comunque mai esattamente identici fra loro. Tale progressivo degrado nella qualità colpiva, quindi, anche l'impresa pirata, anzi, in maniera assai maggiore. Quest'ultima, per esempio, non poteva, salvo casi sporadici, disporre del *master* per incidere cassette e films.[244]Di conseguenza, doveva creare questi ultimi partendo da delle "copie". Un simile procedimento "al contrario" faceva sì che i risultati finali (cassette e films pirata) fossero di qualità nettamente inferiore agli originali, sia per qualità del contenuto, sia per qualità del contenitore (per esempio, la stampa delle copertine era spesso approssimativa).

Inoltre, la necessità di fissaggio e distribuzione dei contenuti attraverso supporti fisici rendeva complessa e costosa dal punto di vista logistico l'opera di "creazione" delle copie e di distribuzione delle stesse sia per gli imprenditori regolari, sia per le organizzazioni dedite alla pirateria. Per distribuire cento copie di un disco, infatti, occorreva stampare cento dischi in vinile (o audiocassette), con le relative copertine; occorreva poi trasportare tale materiale ai differenti negozi per metterlo in vendita. Lo stesso facevano, con tutti i rischi che ciò comportava, i criminali: dovevano disporre di laboratori di stampa, oltre che di un'organizzazione logistica per la distribuzione e la vendita al dettaglio di tali prodotti.

La prima rivoluzione nel settore si ebbe con la digitalizzazione del procedimento di creazione e di duplicazione dei contenuti. La digitalizzazione è un'applicazione ai contenuti del "linguaggio" dei *computers*. Questi ultimi, infatti, lavorano "calcolando" ogni operazione richiesta in termini numerici. Semplificando, con la digitalizzazione si assegna ad ogni suono di una canzone, ad ogni *pixel* sullo schermo di un immagine (o di una pagina di un libro), un preciso valore numerico. Così, una volta registrati per la prima volta dal vivo, sia l'audio, sia il video, sia le singole immagini derivate dalle pagine di un libro, comunque, il risultato viene poi convertito in una serie numerica. Rispetto al passatto, quindi, soltanto durante questo primo passaggio di codifica potrebbe darsi l'unica, leggerissima perdita di qualità.[245]

A questo punto, il contenuto in oggetto diviene un *file*, cioè un insieme di dati costituito da sequele complesse di numeri e, come tale, può essere riprodotto all'infinito in maniera identica, senza alcuna perdita significativa di qualità. In realtà, la digitalizzazione è la tecnologia naturale anche per i *softwares* (e quella particolare categoria degli stessi costituita dai *videogames*), i quali vengono "scritti"e "programmati" in diversi linguaggi per poi essere immediatamente digitalizzati.

I riproduttori digitali altro non sono che *computers* (non è un caso che i *computers* possono fungere anche da riproduttori digitali) altamente specializzati: possiedono, infatti, al proprio interno, un processore, con una memoria e programmi che permettono loro di poter riconvertire tutti i valori

---

[244] Differente è il caso dei cosiddetti terzisti "infedeli", cioè coloro che stampano per conto dell'impresa. In questo caso, avendo a disposizione il *master* originale, è possibile produrre, ad esempio, 1500 copie anziché 1000, con la sola degradazione tecnica subita dal materiale, quindi, con qualità pari a quella degli esemplari "originali".

[245] In particolare, mentre per canzoni e films antecedenti all'era digitale, il processo di conversione si è basato sulla digitalizzazione di un *master* analogico, oggi la registrazione avviene direttamente in digitale (nel caso dei film italiani, su pellicola e immediatamente su digital intermediate – Audizione del dottor Riccardo Tozzi, presidente di ANICA (Associazione nazionale industrie cinematografiche audiovisive e multimediali), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 31 ottobre 2012.

numerici nei suoni e nelle immagini relativi: così, essi interpretano i valori assegnati "emettendo" i relativi segnali.

Inizialmente, se il contenuto digitale poteva essere registrato su supporti ancora simili a quelli antichi (alcuni dei primi registratori/riproduttori digitali funzionavano a *nastro*), con il rischio di perdita di qualità dovuta a fenomeni di usura del materiale, successivamente sono intervenute tecnologie di fissazione del contenuto – quali il *laser* e il *compact disc* – che hanno eliminato anche il problema dell'usura del supporto dato dallo strusciamento.

Compact discs e *digital versatile discs* (oltre ad un numero di altri supporti contenenti *files* digitali ma che hanno avuto minore successo) si sono sostituiti, sui banchi dei negozi, ai vecchi dischi in vinile, alle cassette e alle videocassette contenenti materiale in formato analogico.

Per i libri lo sviluppo è stato diverso. Secondo le risultanze dell'inchiesta, infatti, anche quando è stato possibile creare un *master file* (visualizzabile direttamente sullo schermo di un calcolatore), molti clienti hanno continuato a prediligere l'acquisto "stampato su carta" rispetto ad un *cd*, tant'è che oggi il fenomeno dell'*e-book* "pesa" per una quota intorno allo 0.8-0.9 per cento del mercato italiano, una quota assai lontana rispetto a quella rilevata in altri Paesi (15-18 per cento).[246]

L'industria della pirateria, però, a questo punto, poteva già competere ad "armi pari" con quella regolare. Dal punto di vista "tecnico", infatti, non esistevano più differenze fra *master* o copie (lo stesso concetto di *master* perde il suo significato), né tra *files* originali e *files* pirata. Un *file*, infatti, è sempre tale, mentre la liceità dell'uno rispetto all'altro attiene esclusivamente all'acquisizione o al pagamento dei relativi diritti d'autore. La criminalità, quindi, poteva ora "fornire" contenuti audio digitali su *cd* (e non più su cassetta) e video su *dvd* (non più su videocassetta), esattamente al modo in cui ciò veniva fatto dai produttori originali, a fronte di costi nettamente inferiori.

Fino a poco tempo fa (circa la seconda metà degli anni duemila), questo genere di pirateria – che dunque ancora si accompagnava alla contraffazione dei supporti e delle copertine – imperava utilizzando le nuove tecnologie di stampa e i vecchi sistemi di distribuzione: in fondo, pur essendo il "contenuto" costituito non più da un segnale elettrico o da vibrazioni meccaniche, bensì da un *file*, l'involucro di tale contenuto era sempre un supporto fisico, anche se più piccolo e leggero.

Secondo le informazioni pervenute alla Commissione, quindi, le violazioni erano relative sia all'opera "contenuta", al *file* (riguardando la normativa sul diritto d'autore ed i diritti esclusivi di sfruttamento commerciale), sia al "contenitore"(riguardando la contraffazione della copertina, dei marchi e del timbro della Siae).[247]

Peraltro, a tali violazioni si aggiungevano quelle relative ai brevetti (si pensi a certi meccanismi di funzionamento delle audiocassette) e alle rimozioni delle "protezioni" (fra le più comuni quelle chiamate DRM, sistemi *software* digitali che impedivano la "copia" del *file*), mentre per i libri, invece, la pirateria, secondo i gusti della clientela, continuava ad utilizzare la nuova metodologia "ibrida" dell'industria regolare: dal vecchio sistema del *master* (libro originale) da fotocopiare, alcune copisterie mantenevano il *master* sotto forma di *file* e lo "stampavano" *on demand*.[248]

In realtà, durante le numerose audizioni svolte, è stato a più riprese segnalato alla Commissione come il pesante coinvolgimento della criminalità organizzata (soprattutto dei clan camorristici nel napoletano) nello smercio di *cd* contraffatti, probabilmente favorito anche dall'elevata aliquota Iva applicata su tali prodotti, non sia un fenomeno di recente costituzione, posto che la malavita risultava coinvolta nella pirateria già dai tempi delle audiocassette.[249]

---

[246] Fonte: Audizione di rappresentanti di AIE (Associazione italiana editori), resoconto stenografico della seduta di giovedì 29 novembre 2012.

[247] Fonte: Audizione di rappresentanti della SIAE (Società italiana degli autori ed editori), resoconto stenografico della seduta di martedì 2 ottobre 2012.

[248] Fonte: Audizione di rappresentanti di AIE (Associazione italiana editori), resoconto stenografico della seduta di giovedì 29 novembre 2012.

[249] Fonte: Audizione del dottor Enzo Mazza, presidente di FIMI (Federazione industria musicale italiana), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 9 novembre 2011.

In tal senso, agli occhi di alcuni *stakeholders*, le risposte venute da parte delle forze dell'ordine e della magistratura per contrastare il fenomeno non sono state giudicate efficaci, anche sulla base di una sottovalutazione della gravità del fenomeno, più spesso considerato come un "male minore", addirittura alla stregua di un "ammortizzatore sociale" in grado, al limite, di evitare uno sconfinamento dei soggetti responsabili verso forme di criminalità tradizionalmente ritenute più dannose, quali, per esempio, lo spaccio di sostanze stupefacenti. In particolare, secondo quanto riferito alla Commissione in sede di audizione, per ammissione stessa del pentito Luigi Giuliano, rappresentante di uno dei clan operanti nella zona di Forcella nel 2004, i *cd* falsi fruttavano al clan 50 milioni di euro al mese, mentre 100 milioni al mese provenivano dal traffico di giubbotti. [250]

Nel 2010, però, un'operazione della Guardia di finanza nei confronti del clan camorristico Mazzarella (operazione *Sopra le mura*), svelava alcune difficoltà per l'organizzazione criminale nella vendita di *cd* e *dvd* falsi: pur continuando nella distribuzione fisica dei prodotti, di fatto, i criminali erano ora "costretti" a "competere", se pure ancora in modo parziale, con *files* pirata che potevano essere reperiti in rete gratuitamente. Per ottenere un vantaggio competitivo, quindi, si rendeva necessario giocare sul fattore tempo. [251]

In passato, se anche i films stranieri si trovavano in rete, la distribuzione dei prodotti doppiati in italiano, complice la natura ancora "analogica" e "fisica" del sistema in vigore in Italia, non rendeva disponibili tali supporti nella lingua nazionale. Pertanto, su un *file* digitale di un film, magari recuperato da siti stranieri, doveva venire montato l'audio italiano registrato in sala. Il tutto veniva poi masterizzato su *cd*. Oggi, in realtà, il *file* si trova in rete già in italiano ed anche questo vantaggio relativo appare superato.

Ci troviamo, però, secondo quanto riferito alla Commissione nel corso delle varie audizioni svolte, in un momento storico di passaggio. La seconda innovazione, infatti (per un'illustrazione più esaustiva di questo punto si rimanda al capitolo successivo), riguarderebbe la possibilità di fare circolare e potere distribuire i *files* in quanto puro contenuto. In realtà, le imprese dell'*entertainment* possono già distribuire e vendere i *files* in quanto tali, cioè senza il classico supporto, ma sempre di più questo appare come l'unico sistema che verrà utilizzato in futuro. [252]

Sembra quindi plausibile pensare che, negli anni a venire, con riguardo all'industria audio-video, nessun *cd*, *dvd* o libro sarà più stampato in quantità tali da costituire una fetta rilevante del mercato, né sarà distribuito nei negozi come un qualunque altro prodotto. L'intera filiera produttiva, insomma, dovrebbe svilupparsi grazie ed attraverso la rete Internet, mediante *files* "caricati" sulla rete e poi distribuiti ai consumatori telematicamente. In realtà, i *files* in rete verranno comunque ospitati su supporti fisici (i *servers* di rete da una parte ed i dispositivi degli utenti dall'altra), ma per le imprese e per gli utenti sarà come se fossero completamente immateriali.

Proprio in virtù di questo nuovo sistema - che verrà meglio illustrato nel prossimo capitolo – l'industria della pirateria sta adeguando i suoi strumenti, trasformandosi nel concorrente più pericoloso per l'industria audio-video legale: i *files* pirata, infatti, vengono offerti ai consumatori gratuitamente. La nuova realtà, quindi, vede, da un lato, la circolazione dei contenuti più vari in rete gratuitamente, dall'altro, una schiera di soggetti che rendono ciò possibile tecnicamente.

A questo punto, però, emerge in tutta la sua gravità un'ulteriore problematica: eliminati dal mercato illegale i vecchi "falsari", quelli che sulle bancarelle vendevano i *cd* o i *dvd* a pochissimo prezzo, la gratuità della rete pone l'industria dell'*entertainment* - e non solo - di fronte a reati che valicano i confini nazionali, divenendo per loro natura transnazionali, a fronte di flussi economici in denaro e guadagni smisurati, che si concentrano nelle mani di pochi soggetti i quali, a ben vedere, si

---

[250] Fonte: Fonte: Audizione del dottor Enzo Mazza, presidente di FIMI (Federazione industria musicale italiana), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 9 novembre 2011.

[251] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti della Guardia di finanza nel corso dell'audizione svolta mercoledì 21 novembre 2012 ed acquisita agli atti – *doc.* 173/1 e *doc.* 173/2.

[252] Fonte: Fonte: Audizione del dottor Enzo Mazza, presidente di FIMI (Federazione industria musicale italiana), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 9 novembre 2011.

chiamano fuori da ogni diretta responsabilità sia con riferimento al tema della pirateria, sia del funzionamento della rete.[253]

[253] Dal 2010 a 2012 vi è stata una diminuzione del 50 per cento dei sequestri di supporti "materiali" contraffatti contenenti materiale digitale pirata, fino ad arrivare ad un minimo storico di 1.9 milioni di supporti - Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti della Guardia di finanza nel corso dell'audizione svolta mercoledì 21 novembre 2012 ed acquisita agli atti – *doc.* 173/1 e *doc.* 173/2.

2) Smaterializzazione e diffusione in rete: i produttori di contenuti

Il sistema di caricamento di un *file* in rete e la sua successiva diffusione attraverso di essa si rivela come un'operazione particolarmente complessa. Infatti, un *file* è costituito da una serie di dati che, da qualche parte, devono pur essere memorizzati. Ciò si può fare mediante i classici supporti (*cd, dvd*) ma anche su un qualunque banco di memoria. Un sistema utilizzatissimo, ad esempio, consiste nel mantenere i *files* sul disco rigido del proprio calcolatore, salvo trasferirne copia, secondo le necessità, su dispositivi mobili (ad esempio, gli smartphones di oggi hanno raggiunto capacità tali da poter ospitare e riprodurre migliaia di *files* musicali,e video, oltre a *files* dati come *e-book* e immagini di libri).[254]

Secondo le informazioni pervenute alla Commissione, il sistema di interconnessione attraverso Internet permette oggi ai *computers* di tutto il mondo di "comunicare" e scambiare informazioni di ogni tipo, accedendo alle varie banche dati dei diversi Paesi. La maggior parte delle informazioni in rete, cioè quelle che possiamo visualizzare sotto forma di siti Internet o i dati che dagli stessi siti possiamo "scaricare", non sono, però, custodite nei *personal computers* "privati" connessi alla rete stessa. Il contenuto di tali siti Internet, infatti, è ospitato in grandi macchine, estremamente potenti e capienti, chiamate *servers*.[255]

Fino a tempi recentissimi, le capacità dei diversi *servers* (perlomeno, quelli intesi ad uso commerciale, per i cittadini consumatori), così come la potenza degli stessi calcolatori, erano però limitate. La velocità di trasferimento dei dati (l'ampiezza della banda) sulla rete, a sua volta, si rivelava relativamente bassa. Peraltro, anche i punti di "snodo" delle reti, mediante i quali i dati venivano indirizzati nell'ordine corretto al destinatario individuato, apparivano poco efficienti: insomma, l'intero sistema di comunicazione informativa risultava lento e poco affidabile.

Oggi, questi limiti sono stati progressivamente superati e i *servers* attualmente in uso vantano prestazioni e capienze altissime. L'interconnessione dei punti della rete con i calcolatori connessi permette lo scambio di enormi quantità di dati in tempi brevissimi. Ciò rende possibile, oltretutto, posizionare tali *servers* in ogni Paese del mondo (più spesso con un'attenzione, in tale scelta, a quei Paesi dove vigono regimi fiscali particolarmente favorevoli), senza alcun aggravio dei costi.

Alla luce di tale evoluzione tecnologica, l'idea di "mettere in rete" e "scambiarsi" attraverso Internet, oltre ad informazioni, anche *files* estremamente grandi (quali, ad esempio, i *films* in alta definizione), è divenuta realtà. In particolare, i *files* "smaterializzati", anziché nei singoli *hard disks* (o meglio, oltre che nei singoli *hard disks*), possono essere "caricati" direttamente sui *servers* secondo diverse modalità. Resta inteso, ovviamente, che trattandosi di *files* digitali, questi ultimi, così come possono essere copiati infinite volte, possono altresì essere "caricati" in milioni di "copie" identiche (più precisamente, si tratta di veri e propri *files* cloni che, essendo costituiti da serie numeriche, risultano esattamente identici l'uno all'altro) su milioni di *servers*.

Il *server*, però, è una memoria fisica: affinché esso possa "comunicare" i propri contenuti all'esterno occorre un programma di interazione, altrimenti, nessuno può sapere dove si trova il *file* desiderato. Così, i *files* vengono "organizzati" ed elencati in spazi virtuali, secondo vere e proprie banche dati, cui corrispondono gli spazi fisici all'interno di uno o più *servers*: si tratta dei siti Internet progettati – o meglio, programmati – specificamente a tale scopo.[256]

---

[254] I dispositivi mobili, anche grazie alla velocità di scambio dei dati, che ormai ha eguagliato quella fornita dalla tradizionale rete fissa, cui erano "connessi" i calcolatori domestici, sono oggi i veri protagonisti del cambiamento in atto - Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti della Guardia di finanza nel corso dell'audizione svolta mercoledì 21 novembre 2012 ed acquisita agli atti – *doc.* 173/1 e *doc.* 173/2.

[255] Fonte: Audizione del dottor Antonio Apruzzese, direttore del Servizio Polizia postale e delle comunicazioni, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 26 settembre 2012.

[256] Infatti, il contenuto di uno stesso sito web può essere "suddiviso" su diversi servers, anche fisicamente distanti fra loro. Non solo, le diverse modalità con cui i vari computers possono "comunicare" con i servers e attraverso cui i dati

Nella versione più recente, si tratta dei *cyberlockers* (cassaforti virtuali), creati esclusivamente allo scopo di ospitare *files*, come nel caso, per esempio, del sito *Megaupload.com*.[257]

Difficilmente è possibile che un utente trovi direttamente il *file* all'interno dei *cyberlockers*. Questi ultimi, infatti, sono intesi quali semplici contenitori tecnici: gli stessi *files* non vengono "caricati" con il nome del proprio contenuto, bensì mediante codici. Ai *files* contenuti nei *cyberlockers* si arriva, solitamente, attraverso altri siti Internet, progettati in modo da apparire come una lista intellegibile dei *files* a disposizione. Questi siti sono programmati in modo da presentarsi secondo modalità facili da comprendere (*user friendly*). I *files* sono indicizzati e suddivisi in librerie tematiche (libri, *films*, musica, *softwares*, videogiochi) e spesso vi è un sistema di ricerca interno che l'utente può utilizzare per arrivare al *file* desiderato.

Peraltro, questi siti, che costituiscono l'interfaccia con l'utente, quasi mai contengono il *file* nel proprio *server*. Se l'utente "clicca" sul prodotto desiderato, infatti, il suo *computer* viene "rimandato" all'indirizzo dove il *file* desiderato è veramente ospitato, all'interno del *server* del *cyberlocker*. Risulta evidente come sullo stesso *file* ospitato in una sottopagina di un determinato *cyberlocker* si possa "convergere" attraverso un'infinità di siti diversi. Del resto, lo stesso *file* può essere "clonato" ed ospitato in milioni di differenti *cyberlockers*: una vera e propria proliferazione, che avviene su *servers* sparsi in tutto il pianeta, nello spazio di pochi istanti.

Al modo in cui il *file* lecito ed i suoi "gemelli" pirata sono tecnicamente identici e riproducibili all'infinito, così anche il sistema di caricamento, gestione e diffusione dei *files* in rete è pressoché identico sia per i contenuti "originali", sia per quelli "pirata". Il sistema, tecnicamente, non è né lecito, né illecito: semplicemente, è un sistema.

Ipotizzando, dapprima, uno scenario "regolare", in questo caso, sarà la *major* dell'*entertainment* a caricare (o far caricare da soggetti delegati) i propri *files* sul proprio sito (o su un *cyberlocker* autorizzato, cui il sito rimanda), anche se resta inteso che, a prescindere dalla sede legale della *major* in questione, il proprio sito e a maggior ragione il sito del *cyberlocker* possono essere ospitati su *servers* geograficamente ubicati in Paesi diversi: chiunque, "visitando" quel sito, potrà scaricare il *file*, cioè, trasferirne un clone da quel *server* sul proprio disco rigido.[258]

Per quanto riguarda più specificamente l'aspetto riguardante il profitto che da ciò si ottiene, sia con riguardo al produttore, sia al distributore, questo si può realizzare in molti modi. Come illustrato alla Commissione in sede di audizione, la modalità più semplice prevede il pagamento attraverso carta di credito o altri sistemi (ad esempio, per mezzo del servizio iTunes di Apple); esistono, a tal fine, imprese specializzate in pagamenti su Internet che, dietro percentuale, si occupano della riscossione dei crediti. In alternativa, il prodotto può essere gratuito, per esempio, in promozione (oppure, la casa discografica può decidere di proporre il *file* sul proprio sito, in visione o in ascolto, senza scaricamento diretto sul proprio *hard disk*, secondo una modalità detta *streaming*).

Il guadagno, quindi, deriva da accordi stipulati con agenzie pubblicitarie che gestiscono gli spazi "a lato" dell'immagine principale (o dei brevi video promozionali trasmessi prima che parta la riproduzione in *streaming* del *file* richiesto). Per ogni visita, da chiunque sia effettuata, a quella specifica pagina del sito, le imprese che ivi pubblicizzano i propri prodotti e servizi pagano una determinata somma sia alla casa discografica, sia al gestore del sito di *streaming*, se diverso.[259]

Con specifico riguardo al tema del contrasto alla pirateria, è apparso particolarmente interessante per la Commissione lo studio del "caso Youtube", sito che oggi appartiene a Google.

---

vengono confezionati e trasmessi in rete, costituiscono elementi di ulteriore complicazione del quadro, spesso utilizzati anche per eludere controlli e verifiche da parte delle forze dell'ordine.

[257] Fonte: Audizione della dottoressa Thalita Malagò, segretario generale di AESVI (Associazione editori sviluppatori videogiochi italiani), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 24 ottobre 2012.

[258] Fonte: Audizione del dottor Enzo Mazza, presidente di FIMI (Federazione industria musicale italiana), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 9 novembre 2011.

[259] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti della Guardia di finanza nel corso dell'audizione svolta mercoledì 21 novembre 2012 ed acquisita agli atti – *doc.* 173/1 e *doc.* 173/2.

Youtube nacque inizialmente per permettere agli utenti di caricare e condividere con altri soggetti i "propri" video *clips* amatoriali. Con il passare del tempo, però, sempre più utenti hanno iniziato a caricare contenuti non propri, permettendo, così, ai *files* pirata di entrare in rete per la prima volta. Sulla base della situazione creatasi, Youtube ha quindi individuato un sistema attraverso il quale, in collaborazione con l'avente diritto, è possibile dare al *file* protetto in questione un "*footprint*", cioè una sorta di marchio abbinato al *file*. Fermo restando il diritto dell'avente diritto di caricare il proprio contenuto su Youtube (in questo caso, i proventi pubblicitari che Youtube ottiene per ogni visione di quel contenuto, video o audio, vengono ripartiti fra avente diritto e Youtube stessa), se a tentare tale caricamento è un soggetto terzo non avente titolo, al momento della riproduzione, il sistema "riconosce" il *file* come protetto, riservando all'avente diritto una scelta: bloccare tale contenuto oppure monetizzarlo, come se l'avesse caricato lui stesso.[260] Tuttavia, è stato anche rilevato come tale sistema di riconoscimento funzioni per contenuti "riprodotti" in rete laddove il *file* in questione viene "aperto". Nel caso, invece, in cui lo scambio di *files* avvenga senza l'apertura degli stessi – ma non è il caso di Youtube – i sistemi di "*footprinting*" incontrano maggiori difficoltà a funzionare.

[260] Fonte: Audizione di rappresentanti di Google, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 17 ottobre 2012.

3) La pirateria in rete e il ruolo dei "professionisti" del *web*

La pirateria in rete (ovvero la diffusione di *files* cosiddetti illegali, cioè in violazione dei relativi diritti di proprietà intellettuale) segue, tecnicamente, le stesse procedure già descritte per i *files* "legali". Del resto, trattandosi di *files* identici fra loro, non si vede perché il sistema di gestione degli stessi dovrebbe variare solo in funzione del fatto che gli uni sono *in compliance* con la normativa sul *copyright* mentre gli altri no. Pertanto, sono presenti sulla scena gli stessi "attori" che, permettendo il funzionamento stesso della rete, contribuiscono a favorire la diffusione di *files* sia in modo legale, sia illegale: *servers*, *cyberlockers* e siti Internet di condivisione (questi ultimi, però, differenti nella struttura e nella funzione dai siti Internet ufficiali delle imprese dell'*entertainment*).

A seguito dell'approfondimento condotto, sulla base delle informazioni e dei dati raccolti, la Commissione ha inteso approfondire il tema riguardante coloro che in rete diffondono *files* illegali. A tal fine, è apparso necessario risalire dapprima a quei soggetti che, inizialmente, per primi, hanno caricato illegalmente un certo contenuto in rete (o che, comunque, lo hanno messo a disposizione attraverso Internet). Tuttavia, stando alle fonti acquisite, questi primi operatori non appaiono, al contrario di quanto si potrebbe pensare, come dei veri e propri "criminali" nel senso comunemente inteso. In realtà, più spesso, si tratta di utenti assolutamente incensurati i quali, essendo dislocati in giro per il mondo, caricano, indisturbati e liberamente, sulla rete contenuti che però sono protetti da *copyright*.

Evidentemente, le caratteristiche stesse della rete, per cui un soggetto posizionato fisicamente in Italia, può benissimo "uploadare" contenuti su un *server* localizzato, ad esempio, in Albania, nel caso della pirateria vengono sfruttate al massimo. Infatti, mentre l'industria regolare sceglie i propri *servers* in base a criteri di convenienza economica e fiscale, chi carica contenuti illegali può sfruttare questa possibilità per cancellare la proprie tracce, facendo "rimbalzare" il *file* in questione attraverso diversi passaggi, fino a raggiungere il *server* desiderato, meglio se posizionato in un Paese dove le autorità sono notoriamente meno propense alla cooperazione di polizia e giudiziaria o dove la normativa sulla conservazione dei dati personali risulta inesistente.[261]

Secondo uno studio di Musicmetric (società inglese che fornisce dati dell'industria musicale internazionale), gli italiani si rivelano assidui consumatori, tramite *download*, di *files* illegali: nella classifica mondiale, relativamente al periodo riguardante il primo semestre del 2012, l'Italia è al terzo posto.

Tale situazione, cui si aggiunge la carenza di una legislazione armonizzata nel settore, ha condotto gli gli Stati Uniti a considerare il nostro Paese particolarmente a rischio da questo punto di vista e ad inserirlo, insieme ad altri, nella *watch list* dello Special Report 301 per quanto riguarda la pirateria digitale *on line*.[262]

È probabile, quindi, che gli utenti italiani (o meglio, coloro che sono connessi alla rete dall'Italia), contribuiscano, assieme ad utenti localizzati magari negli Stati Uniti, in Gran Bretagna o altrove, anche a "caricare" dei contenuti pirata sulla rete, a prescindere dalla posizione del *server* e dal sito scelto per ospitare tali dati. Il fatto è che, in Italia, a fronte di un crollo del 50 per cento dei sequestri di supporti fisici contraffatti contenenti materiale digitale pirata, vi è stata una crescita del 122 per cento degli interventi delle forze dell'ordine nei confronti di *files* audio/video pirata presenti in rete. Tale dato deve peraltro essere letto in maniera critica, poiché se i sequestri "fisici"

---

[261] Fonte: Audizione del Colonnello Alberto Reda, comandante del nucleo speciale frodi telematiche della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 21 novembre 2012.

[262] Fonte: Audizione del dottor Federico Bagnoli Rossi, segretario generale di FAPAV (Federazione anti-pirateria audiovisiva, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 7 novembre 2012.

riguardano solo materiale localizzato sul territorio italiano, nel caso dei *files* "disponibili" tramite Internet per gli "utenti" italiani, la ricerca va a coprire l'intero pianeta.[263]

Proprio questo aspetto, però, rende l'idea delle dimensioni del fenomeno: la pirateria in rete, oltre a poter "duplicare" all'infinito gli stessi *files*, assume un profilo assolutamente globale: è possibile "accedere" dall'Italia a *files* che, in realtà, si trovano su *servers* localizzati ovunque nel mondo, in pratica, senza che tale operazione incontri alcun limite dato dalla geografia.

In tale contesto, però, è stato altresì segnalato alla Commissione come il ruolo del soggetto che inizialmente carica un *file* – in realtà, una massa indefinibile di milioni di utenti privati localizzati in tutto il pianeta – in rete, nell'ambito della pirateria, stia diventando progressivamente sempre minore. Infatti, salvo alcune eccezioni, il singolo utente non consegue alcun immediato vantaggio economico concreto dalla propria attività di *uploading*, se non per il fatto che essendo presente in rete, oltre a caricare *files*, potrà, a sua volta, scaricarne illegalmente altri caricati da altrettanti utenti. Si tratta di un sistema di interscambio che, nella sua forma iniziale, non coinvolgeva i *cyberlockers*, bensì esclusivamente siti Internet e *servers*. Si tratta della vecchia modalità di condivisione dei *files* mediante il sistema *peer-to-peer*, basato su *files* chiamati *Torrent*.[264]

Questi sistemi, che necessitavano di un *software* di condivisione (che ognuno doveva fare "girare" sul proprio calcolatore), prevedevano una forte partecipazione da parte degli utenti posto che i *files* in questione erano ospitati direttamente sui loro calcolatori.[265]Ad esempio, erano esclusi i *cyberlockers* e vi era un minore uso di siti Internet "database" (anche se alcuni di essi fornivano agli utenti sia il *software* necessario per scambiarsi i *files*, sia gli indirizzi per localizzare i *torrent* preferiti per avviare il loro scaricamento e condivisione) e dei *servers*.[266]

La pirateria in rete di tipo più avanzato, in effetti, dopo il primo *upload* del contenuto (operato, ancora una volta, principalmente dagli utenti), si è sviluppata – per quanto riguarda la manutenzione del *file* in rete e la sua successiva messa a disposizione del pubblico – seguendo i meccanismi già visti in precedenza per i *files* leciti, che peraltro vengono seguiti, in linea di massima, per tutti i contenuti a prescindere dalla loro legittimità. Ancora una volta, quindi, i *files* caricati, non importa da dove, vengono salvati in molteplici copie (pur essendo tale termine, lo si ripete, fuorviante, posto che il *file* è una sequenza di codici numerici e non un oggetto, portando quindi la riproduzione di serie di numeri ad identiche serie di numeri) su uno o più (spesso centinaia di migliaia) *servers* sparsi per il mondo. Ancora una volta, per la localizzazione e la "comunicazione" degli stessi vengono utilizzati dei siti *cyberlocker*.[267]

Se alcuni *cyberlockers e servers* vengono utilizzati solamente a fini illegali, essendo quindi, per ciò stesso, stigmatizzabili, la caratteristica comune alla maggior parte dei *servers* e ad alcuni *cyberlockers* sta nel fatto che essi, in realtà, svolgono la propria funzione sia in relazione a *files* leciti, sia in relazione a *files* illegali. Dal punto di vista tecnico, non vi è nulla da eccepire poichè, entrambi, si limitano a "fornire" un servizio, uno spazio organizzato su memorie reali e poi su siti primitivi (cioè, solo di gestione di memoria e *files*) a chiunque paghi per lo stesso.

Insomma, il materiale pirata viene caricato da soggetti terzi - dei quali, poi, si perdono le tracce - sui *servers* e "organizzato" dai siti Internet *cyberlockers*: chi gestisce i *servers*, si limita a fornire un servizio dietro pagamento, cioè a mantenere sui propri banchi di memoria - grandi *hard disks* in

---

[263] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti della Guardia di finanza nel corso dell'audizione svolta mercoledì 21 novembre 2012 ed acquisita agli atti – *doc.* 173/1 e *doc.* 173/2.

[264] Fonte: Audizione del dottor Federico Bagnoli Rossi, segretario generale di FAPAV (Federazione anti-pirateria audiovisiva, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 7 novembre 2012.

[265] Fonte: Audizione della dottoressa Thalita Malagò, segretario generale di AESVI (Associazione editori sviluppatori videogiochi italiani), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 24 ottobre 2012.

[266] È stato segnalato alla Commissione il caso dell'operazione "Poisonous Dahlia", sviluppata dal nucleo di polizia tributaria della Guardia di finanza di Cagliari - Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti della Guardia di finanza nel corso dell'audizione svolta mercoledì 21 novembre 2012 ed acquisita agli atti – *doc.* 173/1 e *doc.* 173/2.

[267] Fonte: Audizione della dottoressa Thalita Malagò, segretario generale di AESVI (Associazione editori sviluppatori videogiochi italiani), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 24 ottobre 2012.

serie tra loro ed estremamente potenti - una serie di *files* e dati. Tali *files* e tali dati sono poi gestiti e resi disponibili verso l'esterno, soprattutto grazie all'attività compiuta dai *cyberlockers*.[268]

Questi ultimi, come del resto tutti i siti Internet, pagano i *servers* per il servizio reso ma, a loro volta, sono spesso ufficialmente all'oscuro dei *files* che loro stessi gestiscono. Al contempo, grazie alla presenza dei *banners* pubblicitari, mediante un sistema di monetizzazione delle visite sul sito, ogni scaricamento dei *files* ospitati (*files* illegali per i quali, ovviamente, i *cyberlockers* non pagano alcun diritto), porta nelle casse degli stessi notevoli somme di denaro.[269]

Appare chiaro, a questo punto, quale sia il principio di funzionamento dello sfruttamento operato dalla pirateria in rete per iniziativa di alcuni soggetti. Si utilizzano in maniera parassitaria *files* multimediali caricati da altri sui propri servers, oppure organizzati nei propri spazi *web cyberlocker*. Del contenuto di questi *files* e della loro legalità non ci si cura: l'importante è che, trattandosi di *files* appetibili al pubblico, siano in molti a cercarli, portando, quindi, ulteriore traffico ai propri siti *web* e ai *servers*: maggiore è il traffico causato dallo scaricamento di un *file*, dallo scambio dei dati, maggiore sarà il guadagno ottenuto grazie all'affitto dei macchinari o alla pubblicità. Finché si tratta di materiale lecito, i *cyberlockers* e i *servers*, nell'espletamento delle proprie funzioni, non causano alcun danno. In questo caso, però, nello svolgere le stesse identiche funzioni, il danno causato agli aventi diritto è presente, e notevole.

Secondo quanto riferito alla Commissione nel corso delle audizioni svolte, pochissimi sono stati i casi nei quali è stato possibile dimostrare la "mala fede" di tali soggetti nello svolgimento delle proprie funzioni.[270]In tal senso, esemplare è stato il caso del *cyberlocker Megaupload.com*, per il quale le autorità statunitensi hanno potuto dimostrare come il proprietario del sito fosse a conoscenza della natura dei *files* che ospitava, posto che vi era un "invito" diretto, dietro la promessa di pagamento in denaro o di *bonus*, agli utenti del *cyberlocker* affinché essi caricassero il materiale, che poi veniva messo a disposizione per lo scaricamento o la visione in *streaming* attraverso il portale *Megavideo*. D'altra parte, si imponeva, a chi voleva "scaricare" liberamente un *file*, il pagamento di una tariffa per divenire cliente "premium", ovvero per poter "downloadare" materiale senza limiti di tempo o banda.

Tuttavia, il caso *Megaupload* ha mostrato un altro lato preoccupante dell'attività cui sono dediti questi soggetti, cioè l'acquisizione ed il commercio dei dati personali degli utenti.[271] Infatti, così come emerso in sede di audizione, la gestione dei dati, anche con società terze, ovviamente a fini di lucro, costituisce una pratica largamente utilizzata - lecitamente, in questo caso - da alcuni motori di ricerca.[272]

---

[268] Fonte: Audizione del dottor Enzo Mazza, presidente di FIMI (Federazione industria musicale italiana), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 9 novembre 2011.

[269] Fonte: Audizione del dottor Federico Bagnoli Rossi, segretario generale di FAPAV (Federazione anti-pirateria audiovisiva, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 7 novembre 2012; audizione del dottor Enzo Mazza, presidente di FIMI (Federazione industria musicale italiana), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 9 novembre 2011.

[270] Fonte: Audizione della dottoressa Thalita Malagò, segretario generale di AESVI (Associazione editori sviluppatori videogiochi italiani), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 24 ottobre 2012.

[271] Fonte: Audizione del dottor Federico Bagnoli Rossi, segretario generale di FAPAV (Federazione anti-pirateria audiovisiva, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 7 novembre 2012. Fapav; documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti della Guardia di finanza nel corso dell'audizione svolta mercoledì 21 novembre 2012 ed acquisita agli atti – *doc.* 173/1 e *doc.* 173/2.

[272] Fonte: Audizione di rappresentanti di Google, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 17 ottobre 2012.

4) Le piattaforme per lo scambio dei contenuti

Spesso il *cyberlocker* non è così facilmente raggiungibile, soprattutto per l'utente non dotato di particolari conoscenze tecniche. Quindi, per poter "trovare" un determinato *file,* corrispondente a un certo film, canzone o altro, può servire un sito Internet "intermedio", il quale, pur non ospitando sul proprio *server* il *file* ricercato, è costruito come una sorta di database, di biblioteca virtuale con uno schedario dentro al quale chiunque può andare a cercare. Una volta trovato il *file* di interesse, tale sito Internet intermedio – che "sa" a quale *cyberlocker* rivolgersi – reindirizzerà l'utente verso lo spazio del corrispondente *cyberlocker*, facendolo, di fatto, "arrivare" nello spazio del *server* dove quel *file* è ospitato e dal quale sarà scaricabile. Per i *files* legali, i siti in questione sono quelli della *major* dell'*entertainment* corrispondente; per i *files* illegali, al contrario, i sistemi e le tipologie di siti *web* utilizzati per rendere nota l'esistenza di tali *files* e i modi per ottenerli sono numerosi. Ancora una volta, nella stragrande maggioranza delle situazioni, la funzionalità di tali sistemi è ufficialmente quella di "offrire un servizio" agli utenti della rete; ancora una volta, sono questi ultimi, più o meno all'insaputa del gestore del sito *web*, a compiere attraverso il sito attività illegali.

Vista la proliferazione in Internet di varie tipologie di siti *web*, chiamati *forum* e *social network*, appare evidente come lo scambio di *links* contenenti materiale pirata possa avvenire anche tramite le cosiddette "chat", cioè aree di discussione tecnicamente architettate come i sistemi *peer-to-peer* di scambio dati. Tuttavia, si tratta di una fattispecie di secondaria importanza, almeno per quanto riguarda l'area della pirateria.[273]

Più in particolare, secondo quanto illustrato alla Commissione da rappresentanti di Facebook in occasione dell'audizione svolta il 6 dicembre 2012, tali spazi verrebbero "prestati" dal proprietario del sito agli utenti della rete principalmente in due modi. Il primo riguarda i *forum*, cioè spazi virtuali di discussione dove chiunque, normalmente a seguito di una registrazione, può aprire un dibattito o, successivamente, parteciparvi. Tuttavia, la reale identità dell'utente – ciò vale sia per *forum* che per *social networks* - non viene pressoché mai verificata in maniera documentale. Scopo iniziale di tali spazi era quello di permettere agli appassionati di un determinato settore, ad esempio, di musica, di discutere sui propri generi preferiti, scambiandosi informazioni e notizie.

La seconda modalità riguarda i "*social networks*": in questo caso, ogni utente, registrandosi,, dispone di una propria piccola "vetrina" virtuale, connessa con le vetrine di altri utenti, dove può scrivere le proprie idee, inserire le proprie foto o altri *files* o contenuti. In entrambi i casi, il gestore del sito, di fatto, non è coinvolto, né partecipa o ha ufficialmente cognizione delle attività svolte all'interno dello stesso. La partecipazione amatoriale è notevolissima, le informazioni ed i *files* essendo caricati e messi a disposizione degli altri secondo la propria discrezionalità in numero enorme (peraltro, non trattandosi di testate giornalistiche, gli obblighi di controllo sono ridotti). Del resto, non disponendo di uno *staff* adeguato, in molti casi appare, anche solo tecnicamente, impossibile al gestore del sito intervenire in alcun modo. La proibizione di "postare" contenuti privati è lasciata, quindi, interamente alla sensibilità dell'utente del sito.[274]

Le problematiche legate al fenomeno della pirateria, quindi, sarebbero iniziate a manifestarsi laddove alcuni utenti (o altri soggetti più o meno compiacenti e vicini ai gestori dei *files*) avrebbero iniziato a "postare" all'interno delle discussioni – o nei propri spazi virtuali – non tanto veri e propri *files* pirata, quanto collegamenti in grado di indirizzare gli altri partecipanti a determinati *cyberlockers* che gestivano tali *files*. Sulla base di tale situazione, alcuni di tali *forum* – in maniera

[273] Fonte: Audizione del dottor Antonio Apruzzese, direttore del Servizio Polizia postale e delle comunicazioni, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 26 settembre 2012.

[274] Fonte: Audizione di rappresentanti di Facebook, resoconto stenografico della seduta di giovedì 6 dicembre 2012.

minore i *social networks* – si sono così trasformati in vere e proprie biblioteche virtuali di materiale pirata.

Inoltre, tali tipologie di siti Internet dispongono spesso di una vera e propria funzione di indicizzazione delle informazioni ospitate sul sito. Evidentemente, tale funzione, che si attiva mediante la richiesta di parole chiave, semplifica enormemente la ricerca all'interno del sito (in alcuni casi, vi è addirittura la suddivisione del sito per aree tematiche). La percentuale di collegamenti che rimandano a *files* pirata, però, resta comunque altissima, a fronte del fatto che, anche in questo caso, il gestore del sito, ufficialmente, si limita a "fornire un servizio" agli utenti.[275]

In virtù della situazione creatasi, in alcuni casi, agli utenti è stato chiesto di assumersi la responsabilità di non caricare materiale protetto da *copyright*, sottoscrivendo una sorta di liberatoria per il titolare del sito.[276]Peraltro, sembra opportuno sottolineare come ogni titolare di un sito non operi a fini gratuiti, posto che in ogni pagina del *forum* o del sito in questione (soprattutto quelle che contengono i collegamenti per arrivare ai *files* pirata più richiesti) appaiono numerosi *banners* pubblicitari che forniscono guadagni incredibilmente elevati.

[275] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti della Guardia di finanza nel corso dell'audizione svolta mercoledì 21 novembre 2012 ed acquisita agli atti – *doc.* 173/1 e *doc.* 173/2.

[276] Fonte: Audizione di rappresentanti di Google, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 17 ottobre 2012.

5) Il ruolo dei motori di ricérca e degli Internet service providers

Pur avendo chiari quali informazioni, dati o *files* desideriamo raggiungere, pervenire esattamente all'indirizzo di un sito Internet contenente ciò che stiamo cercando può risultare estremamente complicato. Se alcuni *websites* sono estremamente noti, nella maggioranza dei casi ciò non è sempre vero: pur sapendo cosa cercare, più spesso si ignora il percorso per arrivarci. A semplificare tale attività di esplorazione contribuisce una tipologia estremamente efficace di siti *web*: i motori di ricerca.[277]

Secondo quanto riferito alla Commissione dai rappresentanti di alcuni dei principali motori di ricerca, nel momento in cui l'utente digita i termini relativi ad un oggetto di suo interesse (nel nostro caso, ad esempio, un *file e-book*), il motore in questione effettua una scansione della rete e, attraverso un algoritmo automatico impostato secondo alcuni parametri determinati, fornisce all'utente una serie di risultati ordinati secondo un criterio che risulta improntato alla maggiore rilevanza possibile rispetto alla richiesta effettuata: in pratica, quante più volte un *link* relativo ad un sito è contenuto in altri, tanto più il motore di ricerca tenderà a "proporlo" all'utente che ne ha fatto richiesta.[278]

Ciò premesso, si è visto come i *files* pirata tendano a "*proliferare*" in più *servers* ma, soprattutto, come per ogni "copia" conservata in un determinato sito *cyberlocker*, vi possano essere molteplici "richiami" (*links*) in migliaia di altri siti Internet (*forum, social networks* e via dicendo), certamente molto più numerosi rispetto a quelli collegati al sito ufficiale della *major* che, per esempio, ha edito un determinato *e-book*. Considerando, quindi, il funzionamento automatizzato del motore di ricerca, che non distingue fra *files* legali e *files* pirata, può accadere - accade spesso - che proprio il motore di ricerca in qualche modo "aiuti" l'utente a raggiungere il *forum* o il relativo *cyberlocker* indicante il *file* pirata ottenibile gratuitamente, prima ancora che venga visualizzato il *file* lecito con le relative informazioni per l'acquisto. Evidentemente, dal fornire i risultati secondo il criterio della maggiore o minore rilevanza rispetto alla *query* inoltrata dall'utente, siano essi leciti o meno, il motore di ricerca non trae alcuno specifico guadagno. Tuttavia, appare innegabile come tale "neutralità" nel produrre i risultati corrispondenti alla richiesta di un particolare soggetto, di fatto, favorisca anche la pirateria.

In particolare, molti utenti utilizzano i motori di ricerca anche solo per il fatto di potere ricavare facilmente la "strada" o le indicazioni necessarie per arrivare a *files* pirata. D'altro canto, il massimo utilizzo da parte degli utenti costituisce lo scopo imprenditoriale del motore di ricerca, come più volte sottolineato dagli stessi interessati. Pertanto, accade spesso che la risposta del motore alla *query* dell'utente sia costituita da una lista di siti Internet, con relativo indirizzo e *link*, su cui l'utente è chiamato a "ciccare" per accedervi direttamente: una volta cliccato il collegamento, il "compito" del motore di ricerca termina e l'utente accede al sito desiderato, sia che esso contenga materiale pirata oppure no.

---

[277] Fonte: Audizione della dottoressa Thalita Malagò, segretario generale di AESVI (Associazione editori sviluppatori videogiochi italiani), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 24 ottobre 2012.

[278] Fonte: Audizione di rappresentanti di Yahoo!, resoconto stenografico della seduta mercoledì 21 novembre 2012; audizione di rappresentanti di Google, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 17 ottobre 2012.

Passando ad esaminare il ruolo degli Internet *service providers*, è stato innanzitutto evidenziato alla Commissione che la maggior parte dei siti e dei relativi *servers*, siano essi utilizzati a fini leciti o meno, pur presentandosi all'utente italiano nella lingua nazionale, nel 90 per cento dei casi sono fisicamente localizzati all'estero.[279]

Ciò può avvenire per varie ragioni che vanno dalla possibilità di eludere la fiscalità nazionale, alla scelta di operare esclusivamente in ambito illegale, per esempio al servizio della pirateria, al tentativo di rendere difficoltosa la propria identificazione. In ogni caso, comunque, ovunque sia ospitato il contenuto in oggetto, questo risulterà egualmente disponibile per tutti gli utenti localizzati sul territorio nazionale che ne faranno richiesta. I soggetti che permettono ai *servers* localizzati all'estero di "collegarsi" alla rete, rendendo quindi possibile l'accesso a chiunque ne faccia domanda, sono gli *Internet service providers*, meglio conosciuti sotto l'acronimo ISP.[280]

Malgrado la denominazione piuttosto generica (inizialmente si occupavano anche di gestire dei *servers*, mentre oggi sono maggiormente specializzati), questi soggetti, "prestatori di servizi", spesso hanno come unico compito quello di "smistare" il traffico della rete, fornendo cavi e centraline gestite tramite *software*.[281]

Pur essendo gli ISP sono localizzati in tutto il mondo, il traffico in entrata e in uscita relativo da uno specifico Paese, per esempio l'Italia, passa "fisicamente" attraverso le centrali dei *providers* posizionati sul territorio di quel Paese, in questo caso, quindi, in Italia. In virtù della loro struttura, gli ISP hanno la possibilità di evitare che il traffico proveniente da determinati siti (cioè, dai *servers* o, addirittura, da specifiche pagine di certi siti) "entri" in Italia, bloccandolo. Tuttavia, se tale eventualità potrebbe rivelarsi utile per combattere la pirateria, la portata di tale soluzione viene ampiamente mitigata dalla estrema facilità con cui è possibile "ingannare" gli *Internet service providers*, aggirando l'eventuale blocco posto in essere. A tale scopo, infatti, è sufficiente utilizzare alcuni programmi in grado di deviare il percorso dei dati provenienti da un *server* incriminato, in modo da eludere il controllo da parte dell'ISP, paventando una provenienza diversa, cioè da *servers* o siti in regola.

---

[279] Fonte: Audizione del dottor Antonio Apruzzese, direttore del Servizio Polizia postale e delle comunicazioni, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 26 settembre 2012.

[280] Fonte: Audizione dell'ingegner Paolo Nuti, presidente dell'AIIP (Associazione italiana Internet provider), resoconto stenografico della seduta di giovedì 29 novembre 2012.

[281] Fonte: Audizione del dottor Enzo Mazza, presidente di FIMI (Federazione industria musicale italiana), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 9 novembre 2011.

Conclusioni

Il fenomeno della pirateria digitale, sia quella su supporto fisico (in fase recessiva), sia quella via Internet (in fase di rapida crescita), risulta particolarmente grave per tutti i settori del comparto multimediale, sia per entità, sia in termini di danni economici prodotti.[282]

Tuttavia, nel considerare le stime e i dati disponibili sul fenomeno, è bene operare con una certa dose di cautela, posto che l'assunto secondo cui in mancanza di *files* pirata disponibili per via illegale, l'utente avrebbe acquistato il corrispondente omologo originale regolarmente non sembra corrispondere alla realtà. Il mercato regolare, infatti, risulta in calo, ciò essendo dovuto non solo al dilagare della pirateria. I *cd* originali prodotti sono sempre di meno perché per le aziende risulta più vantaggioso vendere *files* multimediali *on line* piuttosto che stampare il prodotto e distribuirlo mediante supporto. Certamente, la pirateria dei *cd* ha contribuito alla recessione del mercato fisico ed il caso della chiusura dell'IMS di Caronno Pertusella (che stampava i supporti) è un esempio di ciò.[283]

Allo stesso tempo, però, con i *files* illeciti disponibili gratuitamente sulla rete, non vi è più spazio per la classica pirateria, secondo modalità di vendita a prezzo ridotto presso i mercatini. I guadagni della pirateria *on line*, si è visto, hanno infatti flussi diversi e sono indiretti. Tuttavia, numeri e statistiche in tal senso devono essere analizzati in maniera critica, anche perché al modo in cui i fatturati delle imprese del settore vengono spesso espressi aggregando sia *files* venduti su supporto, sia *files* distribuiti su Internet, anche i numeri sulla pirateria, ugualmente, aggregano la pirateria dei *files* sia su supporto fisico, sia nel caso che siano privi dello stesso, cioè *on line*. Sembra, quindi, più opportuno parlare di impatto sul mercato italiano del fenomeno, stante anche la peculiarità data dal fatto che molti attori presenti sul mercato nazionale non operano dall'Italia.

Certo è che, nel campo dei *files* audiovideo, se da una parte il cinema italiano è stato investito da una forte crescita, anche il sostegno al settore rischia di finire annoverato fra i guadagni della pirateria: secondo l'ultimo aggiornamento dell'indagine IPSOS, si calcola un impatto di 500 milioni di euro di danno.[284] In particolare, i dati riferiti alla Commissione in sede di audizione indicano un impatto sul mondo "cinema" pari a 106 milioni di euro, con 132 e 154 milioni di euro in termini di impatto sul mondo dell'*home entertainment*, ovvero il noleggio e la vendita di supporti fisici.[285]

Ancora, secondo le stime fornite da rappresentanti della Siae, il danno in termini di mancati incassi annuali per la musica e per il cinema sarebbe pari, rispettivamente, a 600 e a 700 milioni di euro.[286]

Su un campione di 2000 *files* "ospitati" sui principali siti *cyberlockers*, nel 2.6 per cento dei casi si trattava di *e-books*. Questi ultimi risultano essere *files* molto "leggeri" per cui, a parità di spazio ospitato su un *server*, è possibile mettere - e di conseguenza scambiare - molti più *e-books*

---

[282] Fonte: Audizione del dottor Matteo Mille, presidente di BSA Italia, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 9 novembre 2011.

[283] Fonte: Audizione del dottor Enzo Mazza, presidente di FIMI (Federazione industria musicale italiana), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 9 novembre 2011.

[284] Fonte: Audizione del dottor Riccardo Tozzi, presidente di ANICA (Associazione nazionale industrie cinematografiche audiovisive e multimediali), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 31 ottobre 2012.

[285] Fonte: Audizione del dottor Federico Bagnoli Rossi, segretario generale di FAPAV (Federazione anti-pirateria audiovisiva, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 7 novembre 2012.

[286] Fonte: Audizione di rappresentanti della SIAE (Società italiana degli autori ed editori), resoconto stenografico della seduta di martedì 2 ottobre 2012.

rispetto a canzoni e films.[287] Infine, nel campo del *software* in generale, il tasso di pirateria relativa raggiungerebbe il 49 per cento.[288]

In tale contesto, gli svantaggi che l'industria regolare sconta sia direttamente, sia in termini di posti di lavoro persi risultano preoccupanti. Una ricerca a cura della società Tera Consultants ha proiettato a livello europeo la perdita di 611.000 posti di lavoro entro il 2015, 22.000 dei quali in Italia. Il dato, senza meno allarmante, deve essere tuttavia ponderato con la situazione di fatto creatasi a seguito della digitalizzazione "lecita" messa in campo, cioè con la vendita *on line*. Infatti, ciò ha permesso alle imprese regolari di risparmiare sui costi di stampaggio e sulla logistica di distribuzione dei *files*, cosicché è probabile che una diminuzione dei posti di lavoro si sarebbe comunque verificata. Quel che è certo, però, è che il *management* e le dimensioni di molte società nazionali che si occupano di prodotti coperti da diritto d'autore (si pensi a quelle che producono videogiochi) non risultano di grande entità: la maggioranza delle società di *software* per videogiochi non risulta avere più di cinque dipendenti.[289]

Per la fiscalità statale, comunque, il danno è senza dubbio rilevante, anche se, soprattutto per le multinazionali localizzate in Paesi terzi, che non hanno più bisogno di distribuzione fisica in Italia, il gettito fiscale relativo ai prodotti resi disponibili in rete anche agli utenti italiani, probabilmente, sarebbe stato ugualmente in calo. Del resto, il posizionamento di *servers* e sedi legali fuori dall'Italia per *files*, informazioni e siti *web* accessibili anche in Italia, costituisce un problema dibattuto non tanto per i casi di pirateria (con le relative difficoltà legali e tecniche che le autorità italiane incontrano nell'intervenire), quanto piuttosto per la perdita di gettito fiscale che tali operazioni causano al Paese.

A tutto ciò si aggiunge il danno che l'Italia subisce in termini di mancati investimenti da parte di imprenditori stranieri che temono la reputazione di un Paese considerato a "rischio pirateria". Il senso dello Special Report 301 statunitense, infatti, è anche quello di indirizzare i propri investitori verso quegli Stati dove, oltre ad un minore tasso di contraffazione, vi è anche una minore pirateria.[290]

Secondo quanto riferito alla Commissione, nell'ambito della pirateria multimediale in particolare, il pubblico appare quasi sempre un soggetto inconsapevole dell'illiceità dell'azione compiuta, come se vi fosse una carenza di informazione o di educazione alla legalità.[291]

Del resto, la consapevolezza della pressoché totale assenza di *enforcement* in tal senso non costituisce certamente un deterrente per chi carica e scarica illegalmente *files* pirata attraverso la rete.[292]

In particolare, è stato segnalato alla Commissione il fatto che, in Italia, quelle aziende che possiedono *software* pirata non hanno, in generale, neppure la percezione dei pericoli che si corrono possedendo tali contenuti: molti dei *software* che apparentemente funzionano bene, con tanto di

---

[287] Fonte: Audizione di rappresentanti di AIE (Associazione italiana editori), resoconto stenografico della seduta di giovedì 29 novembre 2012.

[288] Fonte: Audizione del dottor Matteo Mille, presidente di BSA Italia, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 9 novembre 2011.

[289] Fonte: Audizione della dottoressa Thalita Malagò, segretario generale di AESVI (Associazione editori sviluppatori videogiochi italiani), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 24 ottobre 2012.

[290] Fonte: Audizione del dottor Matteo Mille, presidente di BSA Italia, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 9 novembre 2011.

[291] Fonte: Audizione del dottor Antonio Apruzzese, direttore del Servizio Polizia postale e delle comunicazioni, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 26 settembre 2012; audizione del dottor Federico Bagnoli Rossi, segretario generale di FAPAV (Federazione anti-pirateria audiovisiva), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 7 novembre 2012; audizione della dottoressa Thalita Malagò, segretario generale di AESVI (Associazione editori sviluppatori videogiochi italiani), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 24 ottobre 2012; audizione del dottor Matteo Mille, presidente di BSA Italia, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 9 novembre 2011.

[292] Fonte: Audizione dell'ingegner Paolo Nuti, presidente dell'AIIP (Associazione italiana Internet provider), resoconto stenografico della seduta di giovedì 29 novembre 2012; audizione della dottoressa Thalita Malagò, segretario generale di AESVI (Associazione editori sviluppatori videogiochi italiani), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 24 ottobre 2012.

aggiornamenti automatici, in realtà, spesso contengono istruzioni volte a "monitorare" ciò che l'utente fa, intercettando passivamente dati e informazioni che transitano attraverso la rete telematica (*sniffing*). Sono evidenti, a quel punto, le responsabilità del soggetto che, avendo utilizzato *software* o altri programmi pirata, ha permesso la fuoriuscita di dati riservati relativi, magari, ai propri clienti. È il caso delle imprese che posseggono *softwares* irregolari, le quali, oltretutto, sono sottoposte ad alcune previsioni normative (per esempio, il decreto legislativo 231 del 2001 e la legge n. 166 del 2001) che non le rendono, al contrario di quanto avviene per i privati cittadini, completamente immuni da sanzioni nel caso utilizzino un *software* irregolare.[293]

Una valutazione critica del quadro normativo vigente, tuttavia, non può esimersi dal considerare, da un lato, la tutela dei diritti di proprietà intellettuale, dall'altra quelli inerenti alla tutela della libertà di espressione in rete e attraverso essa, due aspetti spesso considerati come antitetici.[294]

Ad oggi, però, gli sforzi interpretativi della disciplina, così come le soluzioni normative paventate non tendono a limitare la libertà di espressione in quanto tale, bensì a contrastare o contenere il lucro che l'assenza di una disciplina precisa permette a molti soggetti di trarre dalla pirateria *on line*.

In realtà, sembra possibile affermare che nella stessa misura in cui la pirateria "classica" è stata considerata per molti versi alla stregua di un reato minore, la pirateria *on line* è apparsa, fino ad oggi, un fenomeno largamente sottostimato dal punto di vista delle iniziative normative messe in campo, non solo a livello nazionale. Infatti, gli sforzi per monitorare e contrastare i crimini *on line*, anche a livello globale, sembrano maggiormente concentrati nel caso di reati particolarmente gravi quali il finanziamento del terrorismo e la pedopornografia.[295]

Allo stato, pertanto, l'utente che scarica per uso personale un *file* non risulta punibile, salvo che con eventuali sanzioni amministrative. Appaiono, insomma, ancora lontane soluzioni sulla falsariga di quelle adottate da altri Paesi (Hadopi francese) con l'imposizione all'*Internet service provider*, una volta localizzati gli utenti colpevoli, di comunicare i loro nomi.[296]

Ad ogni modo, secondo quanto sostenuto da alcuni dei soggetti auditi, un'analisi della normativa attualmente proponibile sul tema dovrebbe muovere, innanzitutto, dalla necessaria distinzione tra pirateria su supporto (in fase recessiva) e pirateria in rete (in fase crescente).[297]

Nel caso del supporto fisico, infatti, il crimine si svolge sul territorio nazionale e si continua ad applicare la legge sul diritto d'autore, la quale essendo nata quando i supporti erano l'unico mezzo di distribuzione, ad oggi si rivela obsoleta, valendo principalmente in presenza di un supporto fisico. Con tale legge, comunque, si tutela il *copyright,* la divulgazione, la riproduzione e la vendita di materiale coperto da diritto d'autore (anche in formato multimediale e digitale) secondo modalità "classiche", sanzionando penalmente le violazioni.[298]

In questo caso, si applicano anche i mezzi di contrasto applicabili per i prodotti fisici contraffatti (il supporto, infatti, è sempre contraffatto). Per la pirateria digitale fisica, quindi, la

---

[293] Fonte: Audizione del dottor Matteo Mille, presidente di BSA Italia, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 9 novembre 2011.

[294] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione dal presidente dell'Agcom, Angelo Marcello Cardani, nel corso dell'audizione svolta mercoledì 12 dicembre ed acquisita agli atti – *doc.* 178/1.

[295] Fonte: Audizione del Colonnello Alberto Reda, comandante del nucleo speciale frodi telematiche della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 21 novembre 2012; audizione dell'ingegner Paolo Nuti, presidente dell'AIIP (Associazione italiana Internet provider), resoconto stenografico della seduta di giovedì 29 novembre 2012.

[296] Fonte: Audizione del dottor Antonio Apruzzese, direttore del Servizio Polizia postale e delle comunicazioni, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 26 settembre 2012.

[297] Fonte: Audizione del dottor Federico Bagnoli Rossi, segretario generale di FAPAV (Federazione anti-pirateria audiovisiva), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 7 novembre 2012.

[298] Cfr. Articolo 171-ter della legge 633/1941 - Audizione del dottor Antonio Apruzzese, direttore del Servizio Polizia postale e delle comunicazioni, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 26 settembre 2012.

quale richiede la presenza di criminali, si punisce chi produce e distribuisce a fine di lucro.[299] Peraltro, l'area sanzionatoria si allarga a coloro che si adoperano per rimuovere gli ostacoli tecnici che il produttore pone per proteggere un *file* digitale inserito in un supporto fisico ed evitarne la duplicazione. Infine, per quanto riguarda specificamente la pirateria relativa a supporti o alla riproduzione pubblica delle opere in ambito *off-line*, la SIAE in particolare compie un'ampia opera di controllo.

Per la pirateria digitale su Internet, invece, si è visto come il contenuto venga caricato e condiviso in rete dagli stessi utenti. Anche in questo caso, ancora una volta, può trovare applicazione la legge sul diritto d'autore, per cui si esclude dalla punibilità chi mette a disposizione del pubblico, immettendola in un sistema di reti telematiche, mediante connessioni di qualsiasi genere, un'opera dell'ingegno protetta, o parte di essa.[300]

Le azioni volte a caricare e scaricare vengono considerate parte di un flusso di scambio, quindi, sanzionabili solo in via amministrativa, sempre ammesso che il soggetto non tragga lucro da tale attività.[301]

In effetti, il discorso cambierebbe se tale profitto fosse dimostrabile, ad esempio, nel caso in cui l'addetto al missaggio audio, una volta ricevuto per via telematica il *file* del film in anteprima, lo avesse poi "caricato" in rete. Tuttavia, nella pratica, risalire tecnicamente alla persona responsabile di tale operazione di caricamento, così come dimostrare l'eventuale profitto che da ciò viene tratto, risulta estremamente difficile.

Sulla base di quanto illustrato finora, dunque, sembra possibile concludere che la parte preponderante della pirateria in rete è caratterizzata dall'azione di soggetti terzi i quali, in quanto tali, potrebbero rimanere, secondo la normativa, sempre e comunque impuniti. Con l'evolversi del fenomeno, il legislatore, a sua volta, ha cercato un "punto di rottura" con la normativa precedente, arrivando a punire, attraverso l'attuale normativa sul diritto d'autore, almeno quei casi in cui fosse risutata dimostrabile la consapevolezza da parte dei soggetti coinvolti circa l'illiceità del materiale da essi "custodito" e laddove, evidentemente, da ciò fosse stato tratto il proprio guadagno principale.

Tale cambiamento, assolutamente opportuno, era anche il segnale del fatto che il "vecchio" sistema della pirateria mediante la condivisione di *files torrent* aveva ceduto il passo al sistema dei *cyberlockers*, grazie al quale più intermediari della rete ottengono guadagni ancora maggiori rispetto a prima.[302]

In particolare, alcuni *cyberlockers*, che ospitano direttamente i *files*, conosciuti anche come "siti canaglia", pur limitandosi ad ospitare contenuti o rimandando a contenuti postati da terzi, sono al corrente del contenuto dei *files* ospitati ma, purtuttavia, ne favoriscono il caricamento. Analogo discorso vale per i relativi *servers*. In questi casi, però, la normativa a tutela del diritto d'autore punisce tali comportamenti: al blocco o chiusura di tali *servers*, infatti, è sempre seguito un altrettanto importante effetto di "deterrenza" verso altri soggetti interessati dal medesimo fenomeno i quali, a volte, sono addirittura addivenuti alla suddetta chiusura in maniera spontanea. Per esempio, nel caso dei *cyberlockers*, la chiusura di *Megaupload.com* ha portato allo *shut down* di altri siti Internet *cyberlockers*.[303]

---

[299] Cfr. Articolo 171-bis della legge 633/1941 - Audizione del dottor Antonio Apruzzese, direttore del Servizio Polizia postale e delle comunicazioni, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 26 settembre 2012.

[300] Cfr. Articolo 171 comma *a* bis della legge 633/1941.

[301] Nei termini previsti dall'articolo 171-ter comma 2 *a* bis della legge 633/1941.

[302] Fonte: Audizione del dottor Federico Bagnoli Rossi, segretario generale di FAPAV (Federazione anti-pirateria audiovisiva, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 7 novembre 2012.

[303] Fonte: Audizione della dottoressa Thalita Malagò, segretario generale di AESVI (Associazione editori sviluppatori videogiochi italiani), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 24 ottobre 2012; audizione del dottor Riccardo Tozzi, presidente di ANICA (Associazione nazionale industrie cinematografiche audiovisive e multimediali), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 31 ottobre 2012.

La normativa sul diritto d'autore impone, in questi casi, che il materiale vada rimosso, arrivando anche alla neutralizzazione del sito. Tuttavia, è stato anche segnalato come la normativa sul diritto d'autore andrebbe rivista, magari sulla falsariga di quella anglosassone, maggiormente legata al *copyright*, ovvero al diritto di sfruttamento commerciale dell'opera piuttosto che ai diritti morali del primo autore.

In realtà, il problema che si pone sembra di difficile risoluzione perché continua ad essere estremamente complesso, salvo pochi casi eclatanti, dimostrare il dolo di questi soggetti: pochi di essi sono effettivamente "legati" alla pirateria in quanto tale, mentre per la gran parte, il "sistema pirateria" viene reso funzionante da siti Internet intermediari, che cioè ospitano contenuti di utenti che rimandano anche a *files* pirata. Ciò accade per alcuni *servers* e per alcuni motori di ricerca.

Tali soggetti, che appaiono i meno contigui al fenomeno criminale, sono però quelli che traggono, non solo dalla pirateria, i maggiori vantaggi. Per i siti che si occupano di *social networking*, per i motori di ricerca che possono facilitare l'individuazione di materiale pirata, per tutti costoro la direttiva sul diritto d'autore non trova applicazione. Tale normativa non si applica neppure agli Internet *service providers* che, tecnicamente, fisicamente "collegano" i *servers* che contengono materiale pirata con il resto della rete (si intendono come ISP i soli vettori e non i proprietari dei siti o i fornitori di altre tipologie di servizio in rete, quali l'*hosting*,o l'affitto di spazio *web* sui *servers*).[304]

Sulla base di tale situazione di fatto, per queste categorie di soggetti, che legittimamente ribadiscono la loro caratteristica peculiare di fornitori di servizi, sembra opportuno un intervento in termini di regolamentazione piuttosto che punitivi. Tuttavia, malgrado esistano tecnologie che permettono ad alcun di questi soggetti - non a tutti - di monitorare le informazioni che transitano attraverso i loro sistemi, anche mediante l'utilizzo di parole chiave - *keywords* -, un effettivo monitoraggio della rete continua ad apparire una soluzione non praticabile. La normativa, quindi, si è orientata verso un principio di base, secondo cui la responsabilità dei soggetti intermedi coinvolti in tema di pirateria aumenta quanto più diretta risulta la loro contiguità al fenomeno.

A livello europeo, tale orientamento fu all'origine della Direttiva europea 2000/31/CE sul commercio elettronico, mentre a livello nazionale analoga trasposizione si ebbe con il decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70. In realtà, alla luce dei più recenti sviluppi, anche la disciplina prevista con il decreto del 2003, per quanto abbia rappresentato finora il riferimento normativo per *stakeholders* ed altri soggetti impegnati a seguire in termini di obblighi e responsabilità, appare ormai superata. Quando fu concepita, infatti, Internet non era ancora così potente da permettere il trasferimento dei *files*, gli scambi riguardando esclusivamente informazioni e dati.

Inoltre, con riguardo agli Internet *service providers* (prestatori di servizi), tale termine identifica oggi solo quei soggetti dediti allo smistamento"fisico" dei dati attraverso i propri cavi e le proprie centraline, mentre all'epoca la normativa considerava anche i proprietari dei *servers*, cioè coloro che fornivano *hosting* (spazio), un lavoro di cui si occupano attualmente solo società specializzate.[305] I siti, infine, non ospitavano, all'epoca, alcun file, né rimandavano ad essi, posto che ci si trovava ancora agli albori dell'attività messa in campo dai motori di ricerca. Anche per queste ragioni, la normativa sul commercio elettronico ed il decreto nazionale che da essa derivò si rivelano, oggi, piuttosto confusionarie. In sostanza, appare oggi possibile, alla luce dell'eccezionale evoluzione tecnologica nel settore, individuare gruppi di intermediari i quali, comunque, sono in condizione di favorire e trarre un vantaggio oggettivo indiretto dalla pirateria.

In particolare, vi sono attori che, attraverso la loro attività (*hosting*), ospitano i dati; altri che operano una memorizzazione automatica, intermedia e temporanea (*caching*) del materiale, nonché

---

[304] Fonte: Audizione del dottor Stefano Parisi, presidente di Confindustria Digitale, resoconto stenografico della seduta di giovedì 29 novembre 2012.

[305] Fonte: Audizione dell'ingegner Paolo Nuti, presidente dell'AIIP (Associazione italiana Internet provider), resoconto stenografico della seduta di giovedì 29 novembre 2012; audizione del dottor Stefano Parisi, presidente di Confindustria Digitale, resoconto stenografico della seduta di giovedì 29 novembre 2012.

la successiva indicizzazione del medesimo: si tratta dei *servers* e dei relativi *cyberlockers* nel primo caso e dei motori di ricerca nel secondo.

La posizione dei siti Internet, invece, in quanto *social networks* o similari, pare porsi nel mezzo. Come già ricordato, comunque, la normativa esclude la responsabilità di tali soggetti salvo che essi non siano "effettivamente a conoscenza del fatto che l'attività o l'informazione è illecita" (caso dell'*hosting*) e che "non modifichino le informazioni"(caso del *caching*).

Vi sono, peraltro, attori che si limitano ad un'operazione di memorizzazione automatica, intermedia e transitoria delle informazioni trasmesse, a condizione che questa serva solo alla trasmissione sulla rete di comunicazione e che la sua durata non ecceda il tempo ragionevolmente necessario a tale scopo. Nuovamente, anche se possono essere ricompresi in tale attività i motori di ricerca, ad essere chiamati in causa sono soprattutto i responsabili della "gestione del traffico": gli Internet *service providers*.

Dal canto loro, i motori di ricerca, così come molte piattaforme sulle quali è l'utente a postare il materiale, sono assolutamente consci del fatto che la Direttiva sul commercio elettronico evita loro qualunque obbligo di vigilanza e filtraggio preventivo e qualunque responsabilità relativa al contenuto che rispettivamente viene indicizzato in seguito a una richiesta, oppure ospitato su appositi spazi messi a disposizione dell'utente. Essi sono altrettanto consci del fatto che il loro dovere, oggi, consiste esclusivamente nel reagire, una volta informati dall'autorità giudiziaria, all'illecito in corso sui propri spazi o attraverso i propri motori.[306]

In particolare, l'autorità giudiziaria o quella amministrativa avente funzioni di vigilanza (ovvero, in Italia, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni) può esigere, anche in via d'urgenza, che il prestatore, nell'esercizio delle sue attività impedisca o ponga fine alle violazioni commesse. Per altro verso, la possibilità che sia uno di questi soggetti ad informare senza indugio l'autorità giudiziaria (o quella amministrativa avente funzioni di vigilanza), qualora sia a conoscenza di presunte attività o informazioni illecite riguardanti un suo destinatario del servizio della società dell'informazione, si è rivelata statisticamente inesistente.

Non solo, più di recente è stata riscontrata una nuova tendenza nel comportamento specifico dei *cyberlockers*, i quali permettendo all'utente di applicare un codice di criptazione al contenuto da caricare, si rendono, al pari di altri soggetti intermediari in Internet, ufficialmente all'oscuro del contenuto caricato e quindi liberi da ogni forma di responsabilità e controllo.

D'altro canto, in occasione di alcuni recenti tentativi legislativi di modifica della normativa nazionale sul tema, si è assistito ad una vera e propria "levata di scudi" da parte di soggetti e gruppi di interesse legati al mantenimento dello *status quo*.[307]

Gli intermediari della rete hanno quindi dimostrato di possedere un enorme potere di *lobbying*, che sembra avere - finora - prevalso persino sulle ragioni politiche che spingevano, invece, per un cambiamento di rotta in tal senso, avendo, di fatto, impedito qualsiasi decisione al riguardo.[308]

Tuttavia, pur nel rispetto della terzietà di questi soggetti, salvo il caso di dolo già nell'indicizzazione delle informazioni (Cassazione, III Sezione penale, nr. 49437/2009), si avverte sempre più la necessità di affinare strumenti che siano idonei, in caso di palese violazione dei diritti di proprietà intellettuale per il tramite di sistemi, telematici, a rendere obbligatoria la collaborazione da parte dei soggetti interessati (una collaborazione che la normativa già imponeva ma che nei fatti è sempre risultata carente).[309]

---

[306] Fonte: Audizione di rappresentanti di Yahoo!, resoconto stenografico della seduta mercoledì 21 novembre 2012; audizione di rappresentanti di Google, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 17 ottobre 2012.

[307] Fonte: Audizione del dottor Riccardo Tozzi, presidente di ANICA (Associazione nazionale industrie cinematografiche audiovisive e multimediali), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 31 ottobre 2012.

[308] Fonte: Audizione del dottor Antonio Apruzzese, direttore del Servizio Polizia postale e delle comunicazioni, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 26 settembre 2012.

[309] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti della Guardia di finanza nel corso dell'audizione svolta mercoledì 21 novembre 2012 ed acquisita agli atti – *doc.* 173/1 e *doc.* 173/2.

Si tratta, infatti, di una problematica che, essenzialmente, attiene alla tempistica dell'intervento: un videogioco, infatti, realizza la maggior parte del suo fatturato nella settimana del lancio, mentre per un disco (o meglio, un gruppo di *files* musicali) il 25 per cento del fatturato avviene nelle prime due settimane dall'uscita.[310]

Sono stati, inoltre, segnalati alla Commissione alcuni episodi accaduti nel passato per i quali soggetti operanti tramite un sito *web* accessibile all'Italia, mantenevano poi il proprio *server* (*hardware*) all'estero, avanzando, su questa base, la pretesa di sottrarsi alla giurisdizione nazionale. A questo proposito, però, con la sentenza n. 49437/2009, la Cassazione penale ha respinto l'eccezione di difetto di giurisdizione fondata sulla mera localizzazione all'estero dell'*hardware* del sito, confermando come il posizionamento di quest'ultimo altrove non esclude la giurisdizione nazionale, posto che il reato di diffusione in rete dell'opera coperta da diritto d'autore si perfeziona con il principio della "messa a disposizione".[311]Tale principio è ormai accettato anche da diversi *stakeholders* per cui, in caso di contenuti pirata disponibili agli utenti italiani, l'illecito viene considerato come compiuto in Italia.[312]

Infine, fermi restando i diversi gradi di responsabilità da parte dei soggetti di volta in volta coinvolti nella procedura di rimozione di un contenuto, è bene precisare che tale operazione dovrebbe pur sempre avere un carattere selettivo, riguardando soltanto i contenuti o il materiale incriminato e non tutta la pagina o il sito in questione, anche al fine di evitare richieste di danni pretenziose o causate da semplici foto postate da terzi su blog.[313]

Rimane, comunque, l'estrema lentezza del sistema di intervento, che tuttavia, anche a parere dei soggetti interessati, potrebbe essere velocizzato. A tal fine, sono stati pensati diversi sistemi, tra cui continua a rivestire grande interesse la proposta di regolamento formulata da parte dell'Agcom, riguardante sia i siti e i relativi *servers* posizionati in Italia, sia quelli localizzati all'estero. Tale proposta, tuttavia, non ha mai visto la luce: dalla prerogativa che sarebbe spettata all'Agcom di proporre una regolamentazione del settore, si è giunti, all'esito delle consultazioni pubbliche svolte tra il 2010 e il 2012, al blocco di qualsiasi decisione in tal senso, retrocedendo fino alla richiesta di una normativa autorizzatoria da parte del parlamento.[314]

Si segnala, peraltro, che nella situazione di stallo normativo venutasi a creare, Confindustria Cultura Italia richiedeva al professor Onida di esprimere un parere sulla materia. Tuttavia, se pure le conclusioni del documento richiesto all'illustre studioso indicavano che l'Autorità non necessitava di alcuna norma primaria per potere regolamentare nella materia, la vicenda non è stata interessata da ulteriori sviluppi positivi.[315]

Allo stato, il sistema d'elezione sembra essere dato da una soluzione in grado di mediare tra le diverse istanze, con lo sviluppo di un sistema di notifica e rimozione (*notice and take down*) che potrebbe, se possibile, sostituire o quantomeno anteporsi alle decisioni dell'autorità giudiziaria (che

---

[310] Fonte: Audizione della dottoressa Thalita Malagò, segretario generale di AESVI (Associazione editori sviluppatori videogiochi italiani), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 24 ottobre 2012; audizione del dottor Enzo Mazza, presidente di FIMI (Federazione industria musicale italiana), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 9 novembre 2011.

[311] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti della Guardia di finanza nel corso dell'audizione svolta mercoledì 21 novembre 2012 ed acquisita agli atti – *doc.* 173/1 e *doc.* 173/2.

[312] Fonte: Audizione di rappresentanti di Facebook, resoconto stenografico della seduta di giovedì 6 dicembre 2012.

[313] Fonte: Audizione di rappresentanti di Google, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 17 ottobre 2012.

[314] Fonte: Audizione del dottor Federico Bagnoli Rossi, segretario generale di FAPAV (Federazione anti-pirateria audiovisiva, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 7 novembre 2012; documentazione consegnata alla Commissione dal presidente dell'Agcom, Angelo Marcello Cardani, nel corso dell'audizione svolta mercoledì 12 dicembre ed acquisita agli atti – *doc.* 178/1.

[315] Fonte: Audizione della dottoressa Thalita Malagò, segretario generale di AESVI (Associazione editori sviluppatori videogiochi italiani), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 24 ottobre 2012; audizione di rappresentanti della SIAE (Società italiana degli autori ed editori), resoconto stenografico della seduta di martedì 2 ottobre 2012.

oltre a richiedere tempi più lunghi, sono anche difficilmente attuabili in caso di macchine localizzate all'estero).[316]

In particolare, se i siti e i *servers* sono in Italia devono considerarsi applicabili le procedure di *notice and take down* nei confronti del sito. D'altro canto, per eliminare dalla rete il materiale "ospitato" su quel determinato *server* (salvo il fatto che, nel frattempo, tale materiale non sia stato diffuso in rete su altri *servers*, come quasi sempre accade), potrebbe addirittura non essere più necessario l'eventuale sequestro "fisico" del *server* su disposizione dell'autorità giudiziaria. È già accaduto che le forze dell'ordine potessero "scaricare" materialmente il contenuto di un sito, addirittura con la collaborazione del soggetto coinvolto, laddove la macchina era localizzata sul territorio nazionale.[317]

Se, invece, i siti e/o i *servers* si trovano all'estero, come quasi sempre accade, l'autorità amministrativa potrà senza meno emettere una richiesta di *notice and take down*, mentre quella giudiziaria un'ordinanza cautelare che oltre al sequestro di un sito *web* illegale disponga, da parte degli ISP interessati (anche se estranei al reato), l'inibizione agli utenti dell'accesso al sito.[318]

Tuttavia, salvo i casi di siti *forum* e *social network* di tipo transnanzionale, che vantano già al loro interno un sistema di *notice and take down* (per esempio, Facebook), l'azione di *enforcement* nei confronti di macchinari localizzati in Paesi lontani si rivela sempre estremamente difficoltosa.

Inoltre, più spesso, i proprietari dei siti e *servers* in questione sono piccole società locali, difficilmente identificabili, fisicamente posizionate, a volte, addirittura all'interno di scantinati o seminterrati. In realtà, anche alla luce delle indicazioni pervenute alla Commissione nel corso delle numerose audizioni svolte, sarebbe auspicabile un vero e proprio blocco del sito *internet* da parte degli utenti interessati, soprattutto nel caso in cui il reato richieda un intervento urgente onde evitare che si abbiano ulteriori conseguenze. Tale blocco dovrebbe riguardare sia il *cyberlocker* che contiene il *file*, sia la specifica pagina del sito Internet "biblioteca" (*forum* o altro) con cui si rimanda al sito *cyberlocker*. Evidentemente, per raggiungere un tale scopo diventa fondamentale il rapporto di collaborazione con quelle realtà in grado, tecnicamente e giuridicamente, di instaurare un dialogo positivo sul tema.[319]

L'intervento amministrativo di *notice and take down* potrebbe, quindi, efficacemente rivolgersi all'Internet *service provider*, l'unico soggetto che, di fatto, può impedire agli utenti di arrivare ad un determinato *server*, o meglio ad uno specifico contenuto ospitato su quel *server* (anche fosse una sola immagine in un sito o un solo *file*). Si tratta, così come riferito in sede di audizione dal direttore del Servizio Polizia postale e delle comunicazioni, di un sistema già ampiamente collaudato in caso di *files* pedopornografici posizionati in memorie localizzate in Paesi terzi.

D'altro canto, gli ISP appaiono d'accordo nell'ottemperare ad un tal genere di ordine, visto che l'intasamento della banda dovuta ai flussi di traffico causati dalla presenza di *files* pirata si rivela come un aspetto meno redditizio rispetto ad altri generi di scambio dati.[320]

Tuttavia, secondo quanto emerso anche in sede di audizione, proprio gli ISP hanno manifestato l'esigenza di essere in qualche modo "sollevati" da eventuali responsabilità che potrebbero derivare a seguito di un ordine di chiusura o blocco proveniente dall'autorità amministrativa, soprattutto al

---

[316] Cfr. Articolo 21, comma 2 della Direttiva sul commercio elettronico.

[317] Fonte: Audizione del Colonnello Alberto Reda, comandante del nucleo speciale frodi telematiche della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 21 novembre 2012.

[318] Fonte: Audizione del dottor Enzo Mazza, presidente di FIMI (Federazione industria musicale italiana), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 9 novembre 2011.

[319] Fonte: Audizione della dottoressa Thalita Malagò, segretario generale di AESVI (Associazione editori sviluppatori videogiochi italiani), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 24 ottobre 2012; audizione del dottor Antonio Apruzzese, direttore del Servizio Polizia postale e delle comunicazioni, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 26 settembre 2012.

[320] Fonte: Audizione del dottor Riccardo Tozzi, presidente di ANICA (Associazione nazionale industrie cinematografiche audiovisive e multimediali), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 31 ottobre 2012.

fine di evitare responsabilità patrimoniali nei confronti del titolare o proprietario del sito che dovesse fare ricorso contro la decisione dell'autorità stessa.[321]

In realtà, anche a seguito di interventi repentini, non sembra possibile impedire il proliferare di un determinato *file* all'estero, cioè su altri *cyberlockers*. Oltretutto, è stato rilevato come il materiale stesso oggetto del provvedimento continui ad esistere, essendo il blocco operato dagli ISP aggirabile mediante *softwares* anche molto elementari.[322]

Vi sono migliaia di servizi di *proxy* nel mondo che consentono di aggirare un eventuale blocco del sito operato da un ISP.[323]Oltretutto, il *file*, soprattutto se il blocco dell'ISP è relativo al solo sito che rimanda al *cyberlocker* sorgente, rimane disponibile sullo stesso *cyberlocker* e ben indicato in migliaia di altri siti analoghi a quello chiuso, dove può essere postato il *link*.[324]

A tale proposito, è stato inoltre segnalato alla Commissione come l'unico soggetto veramente in grado di "non indicare" le strade per arrivare al *file* illegale sia il motore di ricerca, il quale può impedire agli utenti la conoscenza del "luogo" dove si trova il *cyberlocker* ultimo. Si ipotizzi il caso in cui il *file* incriminato si trovi già depositato su milioni di *servers* e *cyberlockers* diversi. Ebbene, essendo a quel punto l'inibizione via ISP di tutti gli indirizzi una procedura lunga e laboriosa, potrà essere il motore di ricerca a non restituire, fra i risultati della ricerca per quel *file*, gli indirizzi (solo le pagine, non gli interi siti) attraverso i quali sia possibile arrivarvi. Del resto, il riconoscimento del *link sorgente* di un sito in altri *links* è alla base del funzionamento della procedura di ricerca ed indicizzazione dei motori.[325]

La procedura di *notice and take down*, quindi, può essere rivolta anche al motore di ricerca che, in quanto prestatore di servizi della società dell'informazione, continua a rimanere certamente esente dalla responsabilità di monitoraggio e controllo, dovendosi solo adeguare ad una richiesta esterna. Tutto questo, chiaramente, può realizzarsi fatta salva la possibilità che qualcuno rinomini il *file* e/o lo modifichi leggermente, ponendolo nuovamente in rete; a quel punto, tutta la procedura dovrebbe essere iniziata nuovamente.

Per concludere, se il controllo della rete, quindi, viene effettuato dagli aventi diritto (ad esempio, le case discografiche) nei propri interessi, l'intervento degli altri soggetti intermediari appare attivabile solamente per il tramite di un ordine da parte di un'autorità esterna competente. Tuttavia, posto che nella pratica nessun soggetto denuncia, se non nei casi imposti dalla normativa, alle autorità eventuali illeciti compiuti attraverso i propri sistemi, alcuni motori di ricerca escludendo qualsiasi previsione di rimborso di fronte a casi di truffe *online*, sia l'autorità, sia la tempistica di attuazione del contraddittorio e della decisione dovrebbero essere notevolmente accelerati.[326]

Le procedure amministrative descritte non sostituirebbero l'ordine del magistrato di "blocco" del sito attraverso l'Internet *service provider*, né il radicale dispositivo di sequestro del *server*, ovunque esso si trovi. Il sistema di cooperazione delineato, però, salvo il fatto di volere immaginare metodologie di "hacking a distanza", richiede un sistema di cooperazione internazionale con le autorità competenti nello Stato in cui si verifica l'illecito.[327]

---

[321] Fonte: Audizione del Dottor Stefano Parisi, Presidente di Confindustria Digitale, resoconto stenografico della seduta di giovedì 29 novembre 2012.

[322] Fonte: Audizione del dottor Federico Bagnoli Rossi, segretario generale di FAPAV (Federazione anti-pirateria audiovisiva, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 7 novembre 2012.

[323] Fonte: Audizione dell'ingegner Paolo Nuti, presidente dell'AIIP (Associazione italiana Internet provider), resoconto stenografico della seduta di giovedì 29 novembre 2012.

[324] Fonte: Audizione del dottor Enzo Mazza, presidente di FIMI (Federazione industria musicale italiana), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 9 novembre 2011.

[325] Fonte: Audizione di rappresentanti di Yahoo!, resoconto stenografico della seduta mercoledì 21 novembre 2012.

[326] Fonte: Audizione di rappresentanti di Yahoo!, resoconto stenografico della seduta mercoledì 21 novembre 2012.

[327] Fonte:Audizione del dottor Antonio Apruzzese, direttore del Servizio Polizia postale e delle comunicazioni, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 26 settembre 2012.

Il controllo sulle filiere economiche

Il problema principale della pirateria in rete consiste nella diversione dei profitti, che dagli aventi diritto "evaporano" in migliaia di derivate costituite dai guadagni indirettamente ottenuti da moltissimi soggetti intermediari. A trarre un cospicuo vantaggio economico dal contrasto che antepone produttori a consumatori sono proprio i soggetti terzi, gli intermediari. Esistono *websites* chiaramente dedicati alla pirateria ed altri che la tollerano, ricevendo, per questo, forti compensi. Il movimento d'opinione che a livello globale rigetta l'idea che per la fruizione della cultura e dell'informazione in rete si debba pagare un prezzo, ha dimostrato tutto il suo peso politico in occasione della proposta di accordo ACTA, che è stata respinta dal Parlamento dell'Unione europea.[328]

Il fatto è che la rete di coloro che sfruttano i *files* , audio o video, contenenti materiale protetto da diritto d'autore si rivela estremamente capillare e potente, posto che essa contribuisce, ormai in via quasi esclusiva, al funzionamento stesso della rete. L'utilizzazione dei *files* pirata avviene, quindi, per attrarre una platea sempre più vasta, che aumenta il traffico dati per i *servers* e il numero dei visitatori per i siti Internet.

Così stando le cose, posto che la voce più consistente di guadagno per tutti gli intermediari di Internet è rappresentata dagli introiti pubblicitari, un sistema di deterrenza estremamente efficace verso chi lucra indirettamente sul materiale pirata, anche se postato da altri, potrebbe partire proprio dal *server* o dal sito originario, prevedendo una misura economica, fino ad estendersi a tutti quei soggetti che acquisiscono, illecitamente, un vantaggio. Essendo la rete basata su precisi sistemi di calcolo matematico, non sarebbe troppo difficile calcolare, rispetto alla quantità di visitatori totali o al numero di *bytes* scambiati, quanti di essi derivano da prodotti pirata. In base a questo calcolo, si potrebbe, quindi, sottrarre una cifra adeguata dai guadagni dei soggetti che risultano coinvolti.

A ciò potrebbe inoltre aggiungersi un'attenta verifica fiscale dei grandi intermediari, i quali, più spesso, pur operando sul territorio nazionale, dal punto di vista fiscale risultano posizionati in Paesi dove la relativa pressione è bassissima. In tal senso, potrebbe risultare utile un'azione volta ad intercettare i flussi finanziari sospetti, verificando la posizione fiscale dei soggetti investigati al fine di pervenire all'eventuale tassazione dei proventi illecitamente percepiti.[329]

A tale scopo, sarebbe innanzitutto necessario coinvolgere, chiedendone la collaborazione, tutti quei soggetti che si occupano di pagamenti tramite carte di credito, nonché del sistema bancario internazionale. Tale approccio, meglio conosciuto come *follow the money*, tende a concentrare l'attenzione sul flusso di denaro, dal momento che quando si apre un sito, occorre pagare per lo spazio disponibile sul relativo *server*.[330]

La possibilità di addivenire ad un sistema di accordi tra società che gestiscono le carte di credito e operatori che fanno pubblicità *online*, appare allo stato, anche secondo alcuni dei diretti interessati, come la misura più concretamente realizzabile al fine di controllare e contrastare la pirateria in rete, verificando dove i proventi da essa derivanti vengono reinvestiti.[331]

In tal senso, l'apertura di un dialogo con agli stessi investitori pubblicitari al fine di rafforzare la collaborazione reciproca potrebbe costituire un sistema altrettanto valido per contrastare il dilagare del fenomeno. Infatti, qualsiasi *brand*, nel campo della moda come in altri, che trovasse il proprio

---

[328] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione dal presidente dell'Agcom, Angelo Marcello Cardani, nel corso dell'audizione svolta mercoledì 12 dicembre ed acquisita agli atti – *doc.* 178/1.

[329] Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti della Guardia di finanza nel corso dell'audizione svolta mercoledì 21 novembre 2012 ed acquisita agli atti – *doc.* 173/1 e *doc.* 173/2.

[330] Fonte: Audizione dell'ingegner Paolo Nuti, presidente dell'AIIP (Associazione italiana Internet provider), resoconto stenografico della seduta di giovedì 29 novembre 2012.

[331] Fonte: Audizione di rappresentanti di Google, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 17 ottobre 2012.

banner pubblicitario all'interno di un sito contenente indici che rimandano a *files* pirata, non otterrebbe, da ciò, alcun riscontro positivo.[332]

[332] Fonte: Audizione del dottor Enzo Mazza, presidente di FIMI (Federazione industria musicale italiana), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 9 novembre 2011.

€ 13,80

Stampato su carta riciclata ecologica

16STC0022010