

Lotta alla contraffazione e tutela del *made in Italy*

DOCUMENTO DI ANALISI N. 5

DOCUMENTO
DI ANALISI

Ufficio Valutazione Impatto
Impact Assessment Office



Senato della Repubblica

Questo *Documento di analisi* è a cura di

FORTUNATO LAMBIASE, Senato della Repubblica

CRISTIANO LENZINI, Senato della Repubblica

Comando Generale della Guardia di Finanza - III Reparto Operazioni - Ufficio Tutela Uscite e Mercati

Gen. B. GIOVANNI AVITABILE

Ten. Col. ALBERTO FRANCESCHIN

Magg. FILIPPO CEA

Il documento di analisi su "Lotta alla contraffazione e tutela del made in Italy" si inserisce all'interno della collaborazione tra il Senato della Repubblica e la Guardia di Finanza definita dal protocollo di intesa siglato dalle due amministrazioni.

I dati sono aggiornati al 14 luglio 2017

PAROLE CHIAVE: CONTRAFFAZIONE; MADE IN ITALY; ITALIAN SOUNDING; PIRATERIA DIGITALE; PROPRIETÀ INTELLETTUALE; CONTRASTO INDUSTRIA DEL FALSO; ATTIVITÀ PRODUTTIVE



Quest'opera è distribuita con Licenza [Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Lotta alla contraffazione e tutela del *made in Italy*

Luglio, 2017

Abstract

Questo dossier, elaborato in collaborazione con la Guardia di Finanza, fornisce un quadro sul fenomeno della contraffazione e della tutela del *Made in Italy*, approfondendo i profili giuridici, le implicazioni economiche e l'attività delle istituzioni competenti. Senza trascurare brevi cenni su cause, fenomenologia ed effetti della contraffazione, la prima sezione del lavoro si concentra sui profili di maggior interesse per l'economia nazionale o per il consumatore, quali le frodi agroalimentari e l'*italian sounding*, la pirateria digitale, il falso *Made in Italy* e le violazioni della normativa sulla sicurezza dei prodotti. Dopo aver fornito dati sulla quantificazione del fenomeno e sottolineato i relativi limiti, la sezione offre un'ampia panoramica sulle amministrazioni impegnate nel contrasto alla contraffazione e si chiude con una ricostruzione del quadro normativo per la prevenzione e la repressione del fenomeno. La seconda sezione riporta i risultati conseguiti nella lotta al fenomeno, principalmente dalla GdF, analizzando sotto molteplici profili (quantità, categoria merceologica e valore dei beni, numero e luoghi degli interventi, tipologia delle violazioni) l'attività finalizzata ai sequestri, integrando tali dati con quelli riferibili alle denunce, alle confische e al gettito fiscale. La terza e ultima sezione ricostruisce le tendenze normative in atto, con uno sguardo attento all'attività parlamentare, soffermandosi sulle proposte di revisione in discussione presso gli organi competenti. Fornisce, infine, un breve *excursus* sulle linee d'intervento che sembrano godere del consenso maggioritario fra gli operatori istituzionali ed economici.

This paper provides an overview of counterfeiting and protection of Made in Italy products by analyzing legal aspects, economic implications and institutional activities. Without neglecting the causes, phenomenology and effects of counterfeiting, the first section focuses on the topics of major concern for the national economy and consumers, such as agri-food fraud and Italian sounding products, digital piracy, counterfeit made in Italy and violation of product safety regulation. Data are provided on the quantification of the phenomenon and its limits. The first section offers a broad overview of the administrations involved in fighting counterfeiting and describes the regulatory framework for the prevention of and fight against this challenge. The second section shows the results achieved by the Guardia di finanza in contrasting these challenges and multiple profiles are analysed (i.e. quantity, commodity category and value of goods, number and sites of police action, types of violation). Data are supplemented with information related to complaints, seizure, requisition and tax revenues. The third and final section follows the development of current regulations, with a focus on parliamentary work and the bills under consideration. Finally a brief overview on the lines of action that seem to enjoy the biggest consensus among institutional and economic operators is provided. This paper was compiled with the collaboration of the Guardia di Finanza.

Sommario

In sintesi	9
Parte I Inquadramento generale.....	10
1. La contraffazione.....	10
Il bene giuridico offeso: la proprietà intellettuale	10
<i>BOX - Titoli originari e titoli connessi</i>	11
Fenomenologia della contraffazione.....	12
Il falso "made in Italy"	13
Le frodi agroalimentari	13
La pirateria audiovisiva e digitale	16
Le frodi che attengono alle caratteristiche di sicurezza dei prodotti.....	19
Le cause del fenomeno.....	21
Gli effetti del fenomeno	22
I prodotti oggetto delle condotte illecite	22
Le rotte della merce illegale.....	24
L'organizzazione dell'industria del falso	25
Recenti evoluzioni del fenomeno: il ruolo di <i>internet</i>	26
2. Stime della contraffazione.....	29
Quantificazione del fenomeno a livello internazionale	30
Quantificazione del fenomeno a livello nazionale	33
3. La Governance dell'attività di contrasto alla contraffazione	37
I Ministeri	37
<i>BOX - Istituto commercio con l'estero</i>	37
Il Corpo della Guardia di Finanza.....	39
<i>BOX - SIAC</i>	40
Le altre forze di polizia con competenze specifiche.....	41
Le agenzie governative di vigilanza	42
<i>BOX - Progetto Falstaff</i>	42
Le autorità amministrative indipendenti.....	44
Le Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura	45
Gli Organi di coordinamento.....	47

<i>La Direzione Generale per la Lotta alla Contraffazione - Ufficio Italiano Brevetti e Marchi - UIBM</i>	47
<i>Il Consiglio Nazionale Anticontraffazione (C.N.A.C.)</i>	47
Le Commissioni parlamentari d'inchiesta	50
La cooperazione internazionale di polizia	51
4. Il sistema normativo per il contrasto al fenomeno	54
Cenni sulla normativa pre-2009	54
Le novità introdotte dalla legge di riforma n. 99 del 2009	55
Successivi interventi normativi.....	58
Il contrasto al falso <i>made in Italy</i>	60
Il contrasto agli illeciti nel settore del diritto d'autore	63
Il contrasto alla distribuzione di prodotti non sicuri	65
Parte II L'attività svolta dalla guardia di finanza	67
5. Andamento generale dell'attività di contrasto	67
6. Analisi degli interventi eseguiti	69
7. I sequestri.....	71
Quantità dei prodotti sequestrati	71
Sequestri per tipologia di violazioni	71
Valore stimato della merce sequestrata.....	72
<i>BOX - IPERICO</i>	73
Sequestri negli spazi doganali	74
Dati per tipologia di prodotti	74
Dati nel settore agroalimentare e tabacchi.....	75
Dati nel settore della pirateria audiovisiva.....	77
8. Denunce all'Autorità Giudiziaria.....	79
9. Strumenti di aggressione patrimoniale	81
10. Risvolti fiscali	82
Parte III Tendenze evolutive della normativa e ipotesi di intervento	83
11. Le iniziative di revisione normativa in corso.....	83
Le linee guida della commissione di studio sui crimini agroalimentari	83
Le analisi della Commissione d'inchiesta sulla contraffazione della XVII Legislatura	83
Le analisi del Consiglio Nazionale Anticontraffazione.....	88

La proposta di regolamento sul “made in”	89
Accordo economico e commerciale globale con il Canada	91
La proposta di legge n. 3502 presentata il 18 dicembre 2015	92
12. Procedure informative sul ddl “Italian Quality” e indagine della Commissione d’inchiesta.....	93
Premessa	93
Procedure da seguire per modifiche normative	93
Sanzioni accessorie	94
Informazione e sensibilizzazione dei consumatori	95
Questione dei marchi facoltativi, di qualità e geografici	95
Tracciabilità e utilizzo della tecnologia.....	97
Organismi di tutela <i>ad hoc</i>	98
Parte IV Riferimenti.....	100
Riferimenti bibliografici	100
Riferimenti normativi citati.....	102

Indice delle figure

Figura 1 - Consumi e contraffazione - anni 2000-2010	36
Figura 2 - Interventi della GdF.....	69
Figura 3 - Ripartizione degli interventi per tipologia di illecito	70
Figura 4 - Pezzi sequestrati 2008-2016.....	71
Figura 5 - Sequestri per tipologia di violazioni	72
Figura 6 - Valore della merce sequestrata per anno.....	73
Figura 7 - Ripartizione della localizzazione dei sequestri per anno	74
Figura 8 - Sequestri per macro-settori merceologici	75
Figura 9 - Quantità di prodotti sequestrati per violazione di norme sanitarie o commerciali.....	76
Figura 10 - Sequestri di tabacchi esteri per tipologia.....	76
Figura 11 - Sequestri nell'ambito della pirateria di supporti fisici digitali, 2012-2016	77
Figura 12 - Pirateria digitale: ripartizione fra prodotti dei sequestri, 2012-2016.....	77
Figura 13 - Sequestro e/o inibizione di siti internet.....	78
Figura 14 - Numero di persone denunciate all'Autorità Giudiziaria	79
Figura 15 - Denunce sulla base dell'etnia del responsabile, ripartite per anno.....	80
Figura 16 - Presenza di organismi di coordinamento / monitoraggio / supporto alle attività di lotta alla contraffazione, per area geografica (val. %)	99

Indice delle tabelle

Tabella 1 - Sintesi delle stime del commercio internazionale ed europeo di merci contraffatte (dollari).....	31
Tabella 2 - Indice generale di contraffazione e pirateria rapportato al commercio delle economie nazionali (GTRIC-e)	33
Tabella 3 - Stima dell'impatto generato dalla contraffazione sull'economia nazionale, Anno 2015.....	34
Tabella 4 - Stima del fatturato della contraffazione in Italia per settori - anni 2012 e 2015.....	35
Tabella 5 - Associazione a delinquere finalizzata alla contraffazione (accertamenti ex D.lgs. n. 159/2011).....	81
Tabella 6 - Indagini ex articolo 12-sexies D.L. n. 306/1992 - sequestri per sproporzione	81

In sintesi

Il fenomeno della contraffazione colpisce significativamente il sistema produttivo italiano. Le maggiori possibilità di diffusione della contraffazione legate all'espandersi del commercio mondiale e la perdurante crisi economica accrescono la necessità di contrastare il fenomeno, che oltre ad esercitare un effetto diretto sulla produzione nazionale, impatta sul gettito fiscale e contributivo, rappresenta un catalizzatore di condotte illecite (lavoro nero, immigrazione clandestina, riciclaggio, evasione, commercio abusivo) e, danneggiando la proprietà intellettuale, ostacola la retribuzione dell'attività alimentata dall'innovazione umana, rallentando la competitività dei sistemi produttivi incisi dal fenomeno. Nella misura in cui la contraffazione costituisce chiaro "moltiplicatore" di illegalità, il contrasto all'industria del falso determina contestualmente un presidio dei profili di illecito collegati alla contraffazione quali quelli citati. Nel caso dell'Italia, poi, tali effetti negativi assumono particolare rilevanza, atteso il peso preminente svolto nel nostro sistema economico dal settore manifatturiero e il contributo decisivo dell'export nella formazione del PIL nazionale e nella sua tenuta negli ultimi anni. Il dossier, diviso in tre parti, evidenzia le caratteristiche del fenomeno, tratteggia i punti di forza e di debolezza tanto del sistema economico quanto degli strumenti di contrasto rispetto alla contraffazione, fornisce spunti di riflessione circa le azioni da intraprendere. La **prima parte**, denominata "**Inquadramento generale**", definisce la natura del bene e degli interessi tutelati nonché le caratteristiche complessive del fenomeno in esame, tratteggia i particolari salienti della contraffazione e ne delinea sinteticamente il perimetro, le cause e gli effetti e fornisce inoltre una prima risposta all'esigenza di quantificazione del fenomeno. Descrive, infine, il quadro istituzionale e analizza il sistema normativo posti a contrasto degli illeciti in materia di proprietà intellettuale. Per quanto concerne l'apparato normativo predisposto per il relativo contrasto, particolare attenzione è rivolta alle modifiche introdotte dalla riforma del 2009. Nella **seconda parte**, rubricata "**L'attività svolta dalla Guardia di Finanza**", si fornisce una disamina dei dati inerenti ai sequestri, con informazioni sulle quantità e il valore delle merci sequestrate, sulle tipologie di prodotti e di violazioni e sulla situazione di alcuni specifici settori (pirateria audiovisiva, agroalimentare e tabacchi). Vengono, inoltre, forniti dati sul complesso degli interventi eseguiti, sulle denunce all'Autorità Giudiziaria, sugli strumenti di aggressione patrimoniale e sul gettito fiscale recuperato. Nella **terza parte**, "**Tendenze evolutive della normativa e ipotesi di intervento**", vengono illustrate le iniziative di revisione della normativa in corso, individuate nelle linee guida tratteggiate dalla Commissione di studio sui crimini agroalimentari, nelle proposte della Commissione d'inchiesta sulla contraffazione e del Consiglio Nazionale Anticontraffazione, e nel progetto di regolamento sul "*made in*". La sezione si chiude con una rapida rassegna sulle procedure informative correlate alla commissione d'inchiesta sul fenomeno e al disegno di legge per l'introduzione dell'"*Italian quality*".

Parte I

Inquadramento generale

1. La contraffazione

Il bene giuridico offeso: la proprietà intellettuale

Il bene giuridico che il complesso dei fenomeni rientranti sotto la nozione di **contraffazione danneggia** è rappresentato dalla “**proprietà intellettuale**”, risultato dell’inventiva e dell’ingegno imprenditoriale e artistico.

La teoria economica dimostra che esiste uno stretto legame tra **crescita economica** e proprietà intellettuale, la cui tutela offre gli strumenti per retribuire l’attività generata dall’innovazione umana. Nel caso dell’Italia, poi, tale nesso assume particolare rilevanza, atteso il peso preminente svolto nel nostro sistema economico dal settore manifatturiero e il contributo decisivo dell’export nella formazione del PIL nazionale e nella sua tenuta negli ultimi anni. L’Italia è l’8° paese esportatore al mondo, con una quota di mercato del 2,8% nel 2015, stabile su tale livello dal 2012, l’ultimo dato disponibile riferito ai primi nove mesi del 2016 si attesta sul 2,9% (con un incremento di 0,1 punti percentuali rispetto all’analogo periodo 2015¹).

A tutela dell’ampio perimetro della proprietà intellettuale rientrano le **due** distinte discipline:

- della “**proprietà industriale**”, che mira alla salvaguardia di marchi, brevetti, modelli e disegni contro le condotte di contraffazione e falsificazione;
- del “**diritto d’autore**”, quale protezione dei titoli originari o connessi alle opere dell’ingegno di carattere creativo (opere letterarie, artistiche, musicali, ecc.), cfr. Box *infra*.

Dal punto di vista normativo, la tutela della proprietà intellettuale nel suo complesso trova fondamento:

- nel decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30, “**Codice della proprietà industriale**” che ha introdotto una disciplina organica e strutturata in materia di tutela, difesa e valorizzazione dei diritti in esame, riordinando e accorpando oltre 40 testi normativi adottati in adeguamento delle norme italiane ai regolamenti dell’Unione europea e alle disposizioni delle convenzioni internazionali cui l’Italia

1 Ministero dello sviluppo economico, Bollettino n. 4 del 2016, Tavola 8 - Quote di mercato delle principali aree e paesi sulle esportazioni mondiali di merci.

ha aderito²;

- nella **legge** 22 aprile 1941, n. 633, per la **protezione del diritto d'autore** e degli altri diritti connessi al suo esercizio³;
- essenzialmente nel **codice penale**, per la parte sanzionatoria⁴.

Ulteriori fonti normative intervengono poi per la salvaguardia del c.d. "*made in*"⁵, vale a dire dell'origine, provenienza e qualità dei prodotti nonché in tema di "sicurezza dei prodotti"⁶, ossia di corrispondenza delle caratteristiche tecniche/costruttive dei beni rispetto agli *standard* imposti dal legislatore comunitario.

BOX - Titoli originari e titoli connessi

Ai sensi dell'articolo 2576 del codice civile, è **titolo originario di acquisto del diritto d'autore la creazione dell'opera**, quale particolare espressione del lavoro intellettuale. "D'autore", dunque, è quel diritto che, in quanto diritto della personalità, si origina e viene acquisito dall'autore dell'opera senza formalità al momento della creazione della stessa (diversamente dal brevetto e dai marchi) e che si caratterizza quale *genus* di due *species* che ontologicamente lo compongono.

La prima concerne i diritti morali, rinvenibili nel diritto alla paternità dell'opera, nel diritto all'integrità della stessa e nel diritto di pubblicazione, assicurati dalla legge a difesa della personalità dell'autore e che si conservano anche dopo la cessione dei diritti di utilizzazione economica, pur non essendo soggetti a termini legali di tutela.

La seconda riguarda i diritti patrimoniali (o di utilizzazione economica), per la tutela dello sfruttamento economico dell'opera, che possono essere fatti valere sino a 70 anni dalla morte dell'autore (trascorso tale periodo l'opera cade in pubblico do-

- 2 Come coordinato e aggiornato dal decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 131, nonché dal decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216, convertito con modificazioni nella legge 24 febbraio 2012, n. 14. Si tratta un corpus normativo che si occupa di brevetti per invenzione, modelli di utilità, disegni e modelli, nuove varietà vegetali, informazioni segrete, topografie dei prodotti a semiconduttori, informazioni aziendali riservate, marchi e altri segni distintivi, indicazioni geografiche e denominazioni di origine. In particolare, il Codice richiama e fa propri i principi generali e i contenuti della Convenzione di Parigi del 1883, il primo trattato internazionale sui brevetti che ancora oggi rappresenta, per i 157 Stati aderenti, uno dei principali punti di riferimento per la disciplina internazionale della proprietà industriale. La Convenzione è stata aggiornata più volte, l'ultima delle quali nel 1967 con la Convenzione di Stoccolma che ha portato alla costituzione dell'Organizzazione Mondiale della Proprietà Intellettuale (OMPI) con sede in Ginevra.
- 3 Come da ultimo modificata dai decreti legislativi 21 febbraio 2014, n. 22 e 10 novembre 2014, n. 163.
- 4 Le norme di riferimento sono contenute, in parte, nel Titolo VII del Libro II del Codice penale "Delitti contro la fede pubblica" (articoli 473 e seguenti) e, in parte, nel successivo Titolo VIII "Delitti contro l'economia" (articoli 514 e seguenti).
- 5 Il perimetro di tutela fa anzitutto riferimento ai contenuti del regolamento (UE) n. 952/2013 del 9 ottobre 2013, recante "Codice doganale comunitario" nonché a normativa di fonte interna oggetto di ripetuti interventi di modifica ed integrazione.
- 6 Da questo punto di vista, la disciplina di riferimento è contenuta, essenzialmente, nel decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, "Codice del Consumo".

minio).

Per **titoli connessi** si intendono le particolari **posizioni giuridiche soggettive connesse al diritto "base" che possono essere fatte valere dai soggetti che**, con la loro attività di impresa o con la propria creatività, **intervengono in qualche modo sull'opera oggetto di tutela**. Si fa riferimento, ad esempio, ai diritti riconosciuti in capo a soggetti diversi dal creatore dell'opera ma a questi collegati o affini, come gli artisti, interpreti o esecutori, i produttori di supporti fonografici, quelli di opere cinematografiche o audiovisive, e le emittenti radiofoniche e radiotelevisive, i quali, per effetto della loro attività, permettono la fruizione dell'opera al pubblico e, perciò, ritenuti essere titolari di diritti patrimoniali e, in taluni casi, anche di diritti morali (artisti interpreti o esecutori).

Fenomenologia della contraffazione

In linea generale, per **contraffazione** s'intende la **riproduzione illecita di un bene e la relativa commercializzazione *uti originalis*, in violazione di un diritto di proprietà intellettuale e/o industriale** (marchi d'impresa e altri segni distintivi, brevetti per invenzione, modelli di utilità, design industriale).

In questo senso, si pongono in violazione dei diritti di proprietà intellettuale le merci:

- **contraffatte** in senso stretto, in quanto recanti l'indebita riproduzione di marchi e altri segni distintivi registrati;
- **usurpative**, vale a dire prodotte senza il consenso del titolare del diritto d'autore o dei diritti connessi, ovvero del titolare dei diritti relativi al disegno o modello, registrato o meno a norma del diritto nazionale, o di una persona da questi validamente autorizzata nel paese di produzione;
- **lesive dei diritti relativi a un brevetto**, a un certificato protettivo complementare, alla privativa nazionale o comunitaria per ritrovati vegetali, alle denominazioni di origine o alle indicazioni geografiche.
- Le **condotte** di contraffazione **riguardano**:
- **i prodotti** su cui sia stato apposto senza autorizzazione un marchio di fabbrica o di commercio identico ad altro validamente registrato ovvero che non possa essere distinto nei suoi aspetti essenziali da tale marchio di fabbrica o di commercio e che pertanto violi i diritti del titolare del marchio in questione;
- qualsiasi **segno distintivo** (compresi logo, etichetta, opuscolo ecc.), anche presentato separatamente, che si trovi nella stessa situazione innanzi descritta;
- gli **imballaggi** recanti marchi di merce contraffatta presentati separatamente, che si trovino nella stessa situazione di cui sopra.

Il falso “made in Italy”

Le **condotte** illecite **lesive** del c.d. “**made in Italy**” hanno ad oggetto la **falsificazione** dei dati relativi all’**origine** e/o alla **provenienza dei beni**, da intendersi, secondo i più recenti orientamenti della Corte di Cassazione⁷, riferibili rispettivamente al “luogo geografico di produzione” e al “luogo di lavorazione del prodotto”.

L’“origine” e la “provenienza” dei beni, naturalmente, sono strettamente legati alla qualità dei prodotti, nel senso che, da un punto di vista patologico, risulta senz’altro appetibile abbinare indebitamente l’etichetta “italiana” a merci di origine/provenienza diversa, stante l’insito valore riconosciuto, in linea generale, alle filiere produttive nazionali.

La **delicata materia** della tutela delle indicazioni di origine o qualità delle merci ha assunto un crescente rilievo a livello nazionale ed europeo, anche in ragione della massiccia **diffusione**, negli ultimi anni, di **forme di delocalizzazione** imprenditoriale, che hanno comportato il trasferimento di parte o, talvolta, di interi cicli produttivi in Paesi terzi.

L’**usurpazione** delle indicazioni di origine o provenienza può interessare qualunque genere di prodotto ma risulta particolarmente significativa con riguardo ai generi del comparto agro-alimentare⁸.

L’esatta individuazione dell’origine della merce è indispensabile anche sotto il diverso profilo doganale, in vista della corretta applicazione delle misure di politica commerciale che colpiscono merci originarie di specifici Paesi⁹.

Le frodi agroalimentari

Il settore agroalimentare è inciso da **attività illegali** di vario genere che possono essere così classificate¹⁰:

- **alterazioni**, ossia le modifiche della composizione e dei caratteri organolettici degli alimenti, causate da fenomeni degenerativi per cattiva o prolungata conservazione;
- **adulterazioni** che, attraverso l’aggiunta o la sottrazione di alcuni componenti del prodotto, ne mutano la qualità, apparentemente senza effetti apprezzabili;

⁷ Corte di Cassazione, sentenza n. 19093 del 3 marzo 2013.

⁸ Su cui cfr. successivo paragrafo *Le frodi agroalimentari*

⁹ Fra le misure di politica commerciale si possono ricordare i dazi *antidumping* e compensativi, le misure di salvaguardia e le restrizioni quantitative.

¹⁰ Cfr. Ministero dello Sviluppo Economico/Direzione Generale per la lotta alla contraffazione/Ufficio Italiano Brevetti e Marchi (UIBM), “*La lotta alla contraffazione in Italia nel settore agroalimentare 2009 – 2012*” giugno 2014, pagg. 1 e 2.

- **sofisticazioni**, che consistono nell'aggiunta di sostanze estranee rispetto alla naturale composizione dell'alimento, per migliorarne l'aspetto e la qualità, ovvero per coprirne difetti o facilitarne la surrogazione con altre tipologie di prodotti;
- **falsificazioni**, vale a dire le vere e proprie sostituzioni di alimenti con altri;
- **contraffazioni**, che attengono alle indebite riproduzioni di marchi commerciali o alle false attestazioni dell'indicazione di provenienza geografica o di denominazione d'origine dei prodotti, per sfruttare la qualità, l'apprezzamento e la popolarità delle filiere alimentari nazionali.

A livello comunitario, per il contrasto a tali fenomeni e in generale per garantire la qualità degli alimenti, è vigente il **Regolamento (CE) n. 178/2002**, recante "Principi e requisiti generali della legislazione alimentare, istituzione dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare e indicazione di procedure nel campo della sicurezza alimentare". Il regolamento consolida le regole sulla sicurezza di alimenti e mangimi nell'Unione europea, vietando la vendita di alimenti pericolosi per la salute o comunque non adatti al consumo umano, anche considerando gli effetti a lungo termine, quelli tossici cumulativi e le sensibilità di specifiche categorie di consumatori. Tale legislazione si applica a **tutte le fasi della catena alimentare** (produzione, trasformazione e trasporto, distribuzione e fornitura). In particolare **le aziende alimentari devono garantire la tracciabilità** dei prodotti in tutte le fasi, ritirare immediatamente quelli considerati dannosi per la salute e, se necessario, informare autorità e consumatori. Come appena accennato, il regolamento ha esteso il concetto di responsabilità alla produzione primaria, ovvero a quella derivante direttamente dalla terra, dall'allevamento, dalla caccia e dalla pesca. Estesa ai mangimi, la sua applicabilità viene esclusa soltanto per la produzione, preparazione, manipolazione e conservazione di alimenti destinati al consumo domestico privato. Il sistema congegnato a livello comunitario è imperniato sull'analisi del rischio, che ha trovato il suo compimento nella previsione, per tutti gli operatori del settore alimentare, dell'obbligo di predisporre, attuare e mantenere una o più procedure permanenti, basate sui principi del sistema **HACCP** (Hazard Analysis and Critical Control Points – Analisi del rischio e punti critici di controllo), come stabilito dal regolamento (CE) 853/2004. Passando all'analisi dal lato delle istituzioni coinvolte e dei poteri alle stesse attribuite, si sottolinea innanzitutto il ruolo svolto dall'Autorità europea per la sicurezza alimentare, che offre assistenza tecnica e scientifica alla Commissione europea e ai paesi dell'UE in tutte le aree che hanno un impatto sulla sicurezza alimentare. Essa si occupa inoltre di coordinare le valutazioni del rischio, di identificare i rischi emergenti e di fornire consulenze sulla gestione delle crisi. Oltre alla possibilità per ogni singolo paese di adottare misure cautelari provvisorie, è operativo un **sistema di allarme rapido** (RASFF) che coinvolge i paesi dell'UE, la Commissione e l'Autorità, che si occupa della condivisione delle informazioni relative alle limitazioni alla circolazione o al ritiro degli alimenti, alle azioni per controllare l'uso degli alimenti e al respingimento di alimenti importati. Misure cautelari di emergenza possono essere adottate dalla

Commissione (o, nel caso di sua inazione, anche da ogni singolo Paese) nel caso in cui l'alimento o il mangime rappresenti un rischio serio o incontenibile per la salute o l'ambiente.

Nei sintetici termini appena esposti è stato ricostruito il quadro delle misure che la UE ha predisposto per difendere i consumatori dalle pratiche fraudolente o ingannevoli nel commercio dei prodotti alimentari e fornire agli stessi le basi per prendere decisioni informate sugli alimenti.

Ai fenomeni sopra indicati, poi, si aggiunge il c.d. ***Italian sounding***, che consiste nella produzione e distribuzione di generi alimentari che, con nomi, colori, immagini e simboli apposti sulle confezioni, richiamano l'italianità dei prodotti.

Questo fenomeno di **imitazione evocativa** è molto radicato all'estero e riguarda numerosi prodotti dell'eccellenza agroalimentare nazionale, dai vini all'olio, dai formaggi ai salumi, causando un consistente danno economico alle aziende italiane.

L'impatto di tale fenomeno, come peraltro del falso *made in Italy* in generale, non limitandosi al danno diretto rappresentato dalla sostituzione di prodotti nazionali con altri contraffatti o evocativi, andrebbe valutato anche in rapporto allo svilupparsi di atteggiamenti di sfavore verso i prodotti italiani, la cui qualità viene erroneamente percepita inferiore al loro effettivo valore, danneggiando pertanto le prospettive di penetrazione commerciale.

Non si tratta, evidentemente, di contraffazione in senso stretto, quanto piuttosto dell'indicazione, in etichetta, di elementi che richiamano, arbitrariamente, il valore e la qualità dei prodotti della filiera agroalimentare italiana, beneficiandone al momento dell'immissione in mercato.

Tali prodotti sono distribuiti principalmente sui mercati extraeuropei. L'*Italian sounding* sottrae notevoli potenzialità alle esportazioni nazionali. Assocamere Estero quantifica un potenziale maggior fatturato di circa 20 miliardi (2016) a fronte di un mercato dei prodotti agroalimentari *italian sounded* di circa 50-60 miliardi di euro. La forbice tra tali importi induce a una riflessione sull'importanza del potenziamento e dell'innovazione delle strategie di penetrazione commerciale che - ormai tratti distintivi del Piano straordinario per la promozione del *made in Italy* e l'attrazione degli investimenti (Pspmiai) strutturati su programmi di promozione dell'e-commerce e degli accordi con le reti della grande distribuzione organizzata (GDO) - mirano a superare l'assenza dagli scaffali di prodotti italiani di qualità, soprattutto di piccole e medie imprese che incontrano maggiori difficoltà strutturali a proiettarsi adeguatamente sui mercati esteri. Ciò, oltre a frenare la crescita dell'export, favorisce i fenomeni di sostituzione da parte di beni dalla fattura simile e dal suono evocativo del prodotto italiano. In un'ottica di programmazione coordinata e congiunta con gli attori coinvolti nel processo di internazionalizzazione, va collocata l'azione dell'ICE, che si sta dispiegando lungo due linee

d'intervento. La prima, diretta, consiste in campagne di promozione strategica nei mercati più rilevanti e di contrasto al fenomeno dell'*italian sounding* attraverso una costante attività di informazione volta a evidenziare le caratteristiche qualitative, nutrizionali e salutistiche del prodotto nazionale, giustificandone agli occhi del consumatore estero il maggior prezzo rispetto alle imitazioni. A conferma di tale maggiore impegno strategico, le risorse spese dall'ICE sono aumentate dai 2,3 milioni di euro del 2015 agli 8,8 milioni del 2016. La seconda, indiretta (in quanto di per sé indipendente dalla problematica dell'*italian sounding* e rispondente a un'esigenza sentita in settori non incisi dal fenomeno), si concretizza nel sostegno alla penetrazione dei prodotti italiani nei diversi mercati, anche attraverso appositi accordi stretti con le reti di distribuzione, conseguendo risultati in Nord-America, Regno Unito e Giappone. Per tali interventi gli impegni assunti dall'ICE sono cresciuti dai 2,3 milioni di euro del 2015 ai 9,5 milioni del 2016.

A conferma della bontà della duplice strategia appena descritta svolta sul lato della domanda sia a livello informativo che in termini di disponibilità dei prodotti sul mercato, la constatazione che nel contrasto al fenomeno dell'*italian sounding* si incontrano oggettive difficoltà, nella misura in cui esso, trovandosi in una posizione "*border-line*", raramente sconfinava nell'illecito. Aggiungendosi a ciò il fatto che in alcuni casi il prodotto che richiama l'italianità e il prodotto con marchio (si pensi al caso del parmigiano reggiano rispetto al *parmesan* negli USA) è considerato come un prodotto generico, con un marchio commerciale storico ormai consolidato nel mercato, appare evidente che 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 rappresentano degli obiettivi che soltanto una pluralità di interventi coordinati fra le strutture e gli attori coinvolti, imperniati su progetti strategici e accompagnati da idonee risorse finanziarie, consentiranno col tempo di registrare significativi passi avanti.

La pirateria audiovisiva e digitale

La **pirateria digitale** è attualmente la **principale forma di indebito sfruttamento delle opere dell'ingegno**, attuata attraverso le reti informatiche e di comunicazione.

Il significativo progresso tecnologico registrato negli ultimi anni, infatti, nel determinare il sostanziale abbandono delle classiche metodiche di duplicazione illecita e registrazione in supporti fisici (cd-rom e dvd) di film, canzoni, libri o programmi informatici, ha reso il *web* una sorta di contenitore di prodotti dematerializzati nella forma di *files*, messi a disposizione del pubblico con tecniche di condivisione informatiche¹¹.

¹¹ Quali il *file sharing* (da intendersi quale condivisione di dati all'interno di una rete e contestuale disponibilità di dette informazioni - *files* video, audio, immagini - da parte di più utenti) e il *downloading*

Nel **valutare l'ampiezza del fenomeno**, è bene comunque **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 regolarmente acquistato il corrispondente omologo originale non sembra corrispondere a realtà. Il mercato regolare, infatti, risulta in calo, ciò per effetto non solo del 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 produrlo e distribuirlo mediante supporto fisico. Inoltre numeri e statistiche devono essere analizzati in maniera critica, anche perché così come i fatturati delle imprese del settore vengono spesso espressi aggregando i *files* venduti su supporto, a quelli distribuiti via Internet, anche i numeri sulla pirateria aggregano *files* distribuiti su supporto fisico a quelli diffusi *on-line*. In tal senso, appare evidente come l'illecito fenomeno in rassegna vada stimato in relazione al suo impatto sul mercato nazionale, essendo, peraltro, spesso alimentato da fattispecie originate da attori ubicati al di fuori dei confini nazionali.

Nel campo dei ***files* audio-video**, il recente aggiornamento dell'indagine IPSOS sulla pirateria audiovisiva in Italia, commissionata dalla Federazione per la Tutela dei Contenuti Audiovisivi e Multimediali (Fapav) e presentata a Roma il 5 giugno 2017, quantifica in circa 1,2 miliardi di euro i danni causati all'economia nazionale, in termini di fatturato perso, e in circa 6.500 i posti di lavoro a rischio. A 686 milioni ammonta poi la stima del fatturato perso direttamente a causa della mancata fruizione attraverso i canali legali di film e serie TV piratate nel 2016 (518 milioni per i film, 181 milioni per le serie TV), mentre la stima dei mancati introiti fiscali (Iva, imposte sul reddito e sulle imprese) è pari a 198 milioni.

Nel 2016, due italiani su cinque (il 39% dell'intera popolazione, per esattezza) almeno una volta hanno guardato illegalmente film, serie TV o programmi televisivi e di intrattenimento. E nel complesso sono stati stimati quasi 669 milioni di atti di pirateria compiuti.

I **film** sono il contenuto piratato più spesso e dal maggior numero di persone: il 33% della popolazione adulta, con oltre 370 milioni di atti di pirateria (oltre la metà del totale stimato di atti). Nonostante sia il più diffuso, il fenomeno della pirateria di film risulta inferiore rispetto a sei anni fa: -4% (era 37% nel 2010) e -3% in termini di atti. Sono aumentati nettamente i pirati di serie e di programmi televisivi: nel 2010 erano, rispettivamente, il 13% e l'11% della popolazione, oggi il 22% e il 19%.

La tipologia di pirateria più diffusa è quella **digitale**, che coinvolge il 33% della popolazione italiana e mostra un trend in crescita rispetto a sei anni fa. L'andamento è particolarmente evidente guardando alle stime degli atti di pirateria di film: tra il 2010 ed oggi si è assistito ad un aumento del 78% degli atti di pirateria digitale. Al contempo

(consistente nel trasferimento di uno o più *files* dalla rete verso il computer dell'utente che lo richiede).

sono diminuiti dell'81% e del 50%, rispettivamente, gli atti di pirateria fisica e indiretta.

Danni in assoluto più contenuti, ma significativi in rapporto ai fatturati, si registrano per l'**editoria** e per i produttori di **software per videogiochi**, la cui tutela è complicata dal fatto che la maggioranza delle società del settore non risulta avere più di 5 dipendenti.

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 server 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.

Nondimeno, è importante non trascurare 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 profilo reputazionale, anche in questo ambito, merita di essere adeguatamente valutato. Il senso dello *Special Report 301* statunitense, infatti, è anche quello di indirizzare i propri investitori verso quegli Stati dove, oltre a un minore tasso di contraffazione, vi è anche una minore pirateria. D'altronde - a complicare il quadro - proprio nell'ambito della pirateria multimediale 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.

Ad esempio, è stato segnalato alla Commissione d'inchiesta sul fenomeno della contraffazione 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*). Al riguardo, l'*enforcement* nei confronti di chi carica e scarica illegalmente *files* pirata attraverso la rete si sta rafforzando negli ultimi anni con l'impiego da parte delle Forze di Polizia di strumenti tecnologici sempre più all'avanguardia e la chiusura di numerosi portali *web* dediti ad attività illecite.

Comunque, accanto alla **bassa percezione di nocività del fenomeno da parte dell'opinione pubblica**, l'ostacolo principale per un efficace contrasto alla 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. Esistono siti *web* chiaramente dedicati alla pirateria e 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 paga-

re 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 nel 2012. 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 server e il numero dei visitatori per i siti *Internet*.

Le frodi che attengono alle caratteristiche di sicurezza dei prodotti

L'interesse della comunità nazionale ed europea alla lotta alla contraffazione ha portato, negli anni, allo sviluppo di una sensibilità e **attenzione** ai contigui **profili di tutela della sicurezza e della salute del cittadino**, sensibilità alimentata anche dalle risultanze di studi, analisi e attività di *enforcement*.

Per tale motivo, sono stati a più riprese emanati provvedimenti a presidio della "sicurezza dei prodotti" da parte del legislatore dell'Unione europea e nazionale, che si è preoccupato, nel rispetto del principio di libera circolazione delle merci, di approntare un sistema in grado di garantire un livello adeguato e uniforme di "difesa" del consumatore all'interno del mercato unico, tutelandolo dai rischi connessi all'acquisto, commercializzazione e circolazione di prodotti insicuri¹², presentati sul mercato in un contesto fraudolento spesso correlato anche a classiche condotte di contraffazione di marchi e segni distintivi.

Tali obiettivi vengono perseguiti mediante **due**, sovrapposte, **metodologie** di intervento.

La **prima**, di più limitata portata, mira a **garantire un elevato livello di sicurezza dei consumatori** quando acquistano merci in vendita in Europa e si è concretizzata nella Direttiva 2001/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 dicembre 2001, che pretende dalle aziende l'assicurazione che gli articoli in vendita siano sicuri e che si intraprendano azioni correttive quando viene riscontrato il contrario. L'obbligo di sicurezza, nel suo concreto rapportarsi al bene commercializzato, viene garantito tramite la predisposizione di un apparato informativo sui prodotti che ne consente la tracciabilità (come l'identità del fabbricante e un certificato di prodotto), nonché di avvertenze, tanto per favorirne l'uso sicuro, quanto per prospettarne i rischi intrinseci. Un prodotto è considerato sicuro se rispetta specifiche disposizioni nazionali o norme comunitarie, in assenza delle quali assurgono a parametri di riferimento gli orientamen-

¹² Già nel 1979, peraltro, la Corte di Giustizia europea (cfr. sentenza n. 120/78 "*Cassis de Dijon*") aveva avuto modo di sancire che, anche "*in assenza di una normativa comune*", le restrizioni alla circolazione di prodotti fra gli Stati membri possono essere accettate solo se "*necessarie per rispondere a esigenze imperative attinenti, in particolare, all'efficacia dei controlli fiscali, alla protezione della salute pubblica, alla lealtà dei negozi commerciali e alla difesa dei consumatori*".

ti della Commissione, le migliori pratiche nel settore interessato, le conoscenze più recenti o gli ultimi ritrovati della tecnica, la sicurezza che i consumatori possono ragionevolmente aspettarsi.

Con la Direttiva 2001/95/CE è stato altresì introdotto un sistema di allarme rapido per i prodotti di consumo pericolosi diversi dagli alimenti, gestito dalla Commissione, grazie al quale si consente alle autorità nazionali di allertare le proprie controparti relativamente a qualsiasi prodotto che presenti un rischio grave per la salute e la sicurezza. Specifici accordi sono in vigore, oltre che per i prodotti alimentari, anche per quelli farmaceutici e per i dispositivi medici.

Le autorità nazionali incaricate dell'applicazione della legge hanno facoltà di controllare la sicurezza dei prodotti e intraprendere le azioni adeguate contro gli articoli pericolosi.

La **seconda metodologia d'intervento** s'incentra sull'**apposizione della marcatura CE**, quale indice di conformità del prodotto alla legislazione UE applicabile, ovvero a tutti i requisiti stabiliti dagli atti di armonizzazione dell'Unione rilevanti per il prodotto in questione. La marcatura CE, quale autocertificazione della persona fisica o giuridica responsabile del rispetto delle disposizioni comunitarie di settore, è apposta sui prodotti che saranno immessi sul mercato del SEE e della Turchia, ovunque siano fabbricati. Di conseguenza è da considerarsi un'informazione essenziale per le autorità degli Stati membri e per altre parti interessate (ad esempio i distributori), non rispondendo ad esigenze commerciali o di marketing, bensì di tutela di valori fondanti dell'ordinamento (sicurezza dei prodotti, libera concorrenza, parità di accesso al mercato ecc.), che incorporano implicitamente ma in parte trascendono i profili strettamente inerenti alla sicurezza dei prodotti, più direttamente tutelati dalla direttiva 2001/95/CE poc'anzi citata.

La materia risulta da ultimo disciplinata dal regolamento (UE) 2015/2424 del Parlamento europeo e del Consiglio, recante modifica del regolamento (CE) n. 207/2009 del Consiglio del 26 febbraio 2009. Tale regolamento si iscrive nel quadro del pacchetto legislativo dell'UE per la riforma del marchio, che contempla anche la sostituzione dell'attuale direttiva UE sul marchio (direttiva 2008/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio).

Oltre a ridenominare l'ufficio europeo competente come "Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale" e il marchio comunitario come marchio dell'Unione europea, il regolamento modificativo prevede anche che la Commissione europea vari norme di diritto derivato al fine di svilupparne ulteriormente le disposizioni. Questo avverrà tramite due atti distinti, un atto delegato e un atto di esecuzione, i quali entreranno in vigore il 1° ottobre 2017.

Le cause del fenomeno

L'Istituto Interregionale di Ricerca sul Crimine e la Giustizia delle Nazioni Unite (UNICRI) ha tracciato, in un interessante studio sulla contraffazione, la **mappa dei fattori** ritenuti **determinanti per l'espansione di tale fenomeno**¹³.

Sul piano economico si fa riferimento anzitutto alla tendenza generale di decentrare la produzione di beni contraffatti nei paesi asiatici e in quelli dell'Est Europa. I canali di distribuzione prevalenti degli articoli lesivi dei diritti di proprietà intellettuale si basano sull'impiego di cittadini extra-comunitari che commercializzano i menzionati prodotti principalmente in forma ambulante e sull'utilizzo della rete *Internet* che consente di parcellizzare i traffici evitando di concentrare la merce illecita in luoghi aggredibili dalle Forze di polizia.

Le possibilità offerte dal mercato del falso rappresentano, in particolare, un'importante occasione di affermazione per le organizzazioni criminali che investono in maniera crescente nello specifico ambito.

Al riguardo, nel rapporto UNICRI vengono individuati i **principali fattori di attrazione** per le organizzazioni criminali con riferimento alla contraffazione. Innanzitutto, oltre al già noto **basso allarme sociale** determinato dal mercato del falso, agli **alti profitti conseguibili** con i traffici di merce contraffatta non si contrappongono alti rischi per le organizzazioni criminali, sebbene la nocività del fenomeno abbia dato luogo ad un'inversione di tendenza attirando l'attenzione delle istituzioni.

Un altro importante elemento da considerare è il **volume globale** raggiunto dalle **transazioni** commerciali internazionali che rende **difficoltoso il monitoraggio dei traffici** e l'individuazione dei carichi sospetti. Peraltro, i **livelli di efficienza dei controlli doganali** variano da Stato a Stato determinando la creazione di brecce in mercati quali quello europeo.

Procurarsi beni contraffatti "griffati" a prezzi bassi, inoltre, diventa sempre più facile con la globalizzazione degli scambi che mette in collegamento mercati un tempo distanti, riducendo il margine di incidenza delle spese di trasporto.

Va considerato anche che i canali di approvvigionamento del mercato del falso spesso coincidono con quelli propri di altri settori criminali quali il traffico internazionale di sostanze stupefacenti o il contrabbando di tabacchi lavorati esteri.

Dal punto di vista della **penetrazione commerciale del mercato cd. "legale"**, infine, il bene lesivo dei diritti di proprietà intellettuale costituisce un ottimo espediente per inserire prodotti illeciti all'interno della catena di distribuzione lecita, fungendo da **strumento di riciclaggio di denaro** sporco e consentendo alle organizzazioni criminali di trarre vantaggio dal traffico di beni contraffatti in ambiti fraudolenti variegati risul-

¹³ Cfr., UNICRI, La contraffazione come attività gestita dalla criminalità organizzata transnazionale, 2012.

tando, pertanto, un settore strategico.

Gli effetti del fenomeno

Tralasciando gli effetti di natura economica¹⁴, va detto che la contraffazione rappresenta anzitutto un **disincentivo all'innovazione** e, quindi, un possibile rallentamento della competitività dei sistemi produttivi incisi dal fenomeno.

I **danni cagionati alle imprese** che operano nella legalità sono connessi infatti alle mancate vendite, alla riduzione del fatturato, alla perdita di immagine e di credibilità, alle rilevanti spese sostenute per la tutela dei diritti di privativa industriale.

Da altro angolo di visuale, va detto che i prodotti contraffatti, essendo fabbricati al di fuori dei canali legali e controllati, possono costituire un **pericolo per la salute** e la **sicurezza del consumatore**, che viene esposto all'utilizzo di beni trattati con sostanze chimiche dannose o prodotti con materiali di minor pregio e robustezza.

La contraffazione, inoltre, costituisce un **"moltiplicatore" di illegalità**, perché di fatto integra, in un contesto unitario, una pluralità di condotte illecite che hanno quale scopo finale l'immissione in consumo di prodotti irregolari, vale a dire il lavoro nero, l'immigrazione clandestina, il riciclaggio, l'evasione fiscale, il commercio abusivo, le ingerenze della criminalità organizzata.

I prodotti oggetto delle condotte illecite

Nella sua più recente evoluzione, **la gamma delle merci oggetto delle condotte illecite** è ormai **amplissima**, tanto da comprendere moltissimi beni di uso comune, dai giocattoli ai ricambi per auto, dagli articoli di profumeria ai detersivi, dai cosmetici alla ferramenta, dai prodotti alimentari alle sigarette.

Tra gli innumerevoli esempi possibili, si citano i sequestri di: 2 opifici industriali, oltre 30.000 litri di liquido anticorrosivo e detergente intimo e circa 500.000 prodotti contraffatti per un valore complessivo di circa mezzo milione di euro¹⁵, 143.240 etichette e bottoni contraffatti, numerosi rotoli di cotone e 14 macchinari industriali destinati alla produzione e al confezionamento di giubbotti recanti marchi contraffatti¹⁶, 37.000 prodotti sprovvisti dei requisiti previsti dal Codice del Consumo, rinvenuti presso esercizi gestiti da cittadini cinesi che commercializzavano prodotti di vario genere tra cui giocattoli, accessori per la telefonia, prodotti cosmetici e prodotti per l'igiene persona-

¹⁴ Su cui cfr. *infra*, il capitolo 2 su Stime della contraffazione.

¹⁵ Guardia di Finanza di Afragola, gennaio 2016.

¹⁶ Guardia di Finanza di Napoli, febbraio 2016.

le¹⁷, 2,8 milioni di capi di abbigliamento ed accessori e circa 530.000 metri quadri di tessuto con falsa indicazione "*Made in Italy*", nonché 6.000 accessori per abbigliamento contraffatti, per un valore complessivo di circa 18 milioni di euro¹⁸, 150.000 capi di abbigliamento, accessori contraffatti provenienti da paesi esteri quali Turchia, Cina e Romania, 4 laboratori clandestini e 25 macchinari industriali¹⁹, oltre 1,5 milioni di pezzi di merce non sicura, consistente per lo più in giocattoli, prodotti di cartoleria, materiale elettrico ed utensili da lavoro, silicone e luci a led, nonché prodotti contraffatti di cartoleria destinati ai bambini²⁰, 120.000 prodotti ed accessori recanti marchi industriali contraffatti delle più note griffe dell'alta moda italiana e straniera²¹, 640.872 articoli contraffatti tra capi di abbigliamento, borse da donna ed accessori²², 6.616.639 articoli insicuri, destinati alla vendita, tra i quali luminarie natalizie di varie forme e colori, da utilizzare per le decorazioni interne o estere, materiale elettrico, cristalli adesivi ed articoli di bigiotteria varia, totalmente o parzialmente sprovvisti delle previste etichette informative²³.

Sul fronte dei prodotti agroalimentari si richiamano, invece, i sequestri di: oltre 2.000 tonnellate di olio extravergine di oliva falsamente etichettato come italiano, per un valore di oltre 13 milioni di euro²⁴, 150.000 bottiglie e 430.000 etichette riproducenti la forma, il colore e i segni distintivi registrati ad uso esclusivo di alcune rinomate case vinicole²⁵, oltre 14 tonnellate di tonno rosso recanti indicazioni geografiche difformi dalla reale origine del prodotto inscatolato²⁶, oltre 130 mila litri di vino falsamente etichettato come "IGP Puglia Pinot Grigio"²⁷.

A tale **diversificazione** merceologica se ne accompagna un'altra **incentrata** sulla **qualità delle merci prodotte**, per cui si va da imitazioni grossolane ad altre pressoché perfette. Nel settore degli articoli in pelle, ad esempio, in Italia esiste una contraffazione "di pregio", fatta di attrezzati opifici nei quali sono prodotti articoli di alta qualità del tutto simili agli originali, dotati di certificati di garanzia e di autenticità, tagliandi con codici dei prodotti, scatole e bustine con impresso il marchio della griffe, libretti espli-

¹⁷ Guardia di Finanza di Livorno, aprile 2016.

¹⁸ Guardia di Finanza di Prato, maggio 2016.

¹⁹ Guardia di Finanza di Reggio Calabria, giugno 2016.

²⁰ Guardia di Finanza di Catania, luglio 2016.

²¹ Guardia di Finanza di Viareggio, settembre 2016.

²² Guardia di Finanza di Legnano, novembre 2016.

²³ Guardia di Finanza di Cosenza, dicembre 2016.

²⁴ Guardia di Finanza di Andria, Gioia Tauro e Crotone, febbraio 2016.

²⁵ Guardia di Finanza di Pistoia, marzo 2016.

²⁶ Guardia di Finanza di Cagliari, giugno 2016.

²⁷ Guardia di Finanza di Treviso, luglio 2016.

cativi della storia del marchio. Tutto ciò **rende il falso sempre più indistinguibile dall'originale**, con evidenti **riflessi su tutti i soggetti coinvolti**. *In primis*, l'acquirente perde inconsapevolmente la possibilità di indirizzare correttamente le proprie scelte, e contestualmente diventa arduo anche per il venditore contrastare l'ingresso nel circuito commerciale di prodotti abilmente contraffatti, rischiando addirittura di restare direttamente vittima del fenomeno. Infine, risultano ovviamente più complicate le attività di deterrenza e contrasto da parte degli organi preposti, richiedendosi competenze finalizzate al discernimento dei prodotti originali da quelli contraffatti vieppiù sofisticate in rapporto all'evoluzione qualitativa di questi ultimi. In relazione a tale specifica problematica sembrano esperienze utili e da percorrere con determinazione quelle già avviate per consentire una confrontabilità su una banca dati telematica fra il prodotto originale e quello concretamente a disposizione (cfr. *infra*, progetto SIAC e progetto Falstaff).

Per i cosmetici, ulteriormente, le modalità contraffattive sono le più svariate, passando dall'utilizzo non autorizzato di formule brevettate all'impiego illecito di marchi, modelli e disegni (riguardando il *packaging*), per finire con l'utilizzo di ingredienti e tecnologie diversi dagli originali. Si evidenzia la possibile presenza di pericoli per la salute. In Italia la commercializzazione avviene principalmente per canali di importazione parallela di prodotti destinati ad altri Paesi.

Per quanto riguarda il *design* di interni, si segnala la produzione di complementi d'arredo uguali o simili nell'aspetto agli originali, venduti dai grandi rivenditori, nei negozi e nelle fiere, mentre più limitato è il fenomeno della fraudolenta apposizione di marchi rinomati.

Le rotte della merce illegale

Una recente analisi delle **rotte di movimentazione dei prodotti contraffatti** è tracciata in un rapporto pubblicato dalla Commissione europea²⁸.

Il documento mette chiaramente in evidenza il primato della **Cina** quale principale Paese di provenienza delle merci contraffatte, con il **41% del totale dei beni sequestrati**, vale a dire 12,5 milioni di pezzi su un totale di 30,5 milioni bloccati alle frontiere nel 2015.

Per alcune tipologie di beni, la relazione segnala anche il ruolo non marginale di altri Stati, come il **Montenegro per le sigarette** e **Hong-Kong per gli accessori di telefonia**.

Dal rapporto emerge l'impegno dell'Italia che, nel 2015, si classifica ottava dei Paesi per numero di articoli sequestrati alla frontiera (2,1 milioni di pezzi) e al 4° posto per

²⁸ Cfr. Commissione europea, *Report on EU customs enforcement of intellectual property rights 2016 – Results at the EU border 2015*.

numero di casi di illecito riscontrati ai varchi doganali (4.245 su un totale di 81.098).

L'organizzazione dell'industria del falso

Il mercato della contraffazione nazionale è anche alimentato da veri e propri **"poli produttivi" sul territorio**, organizzati per gestire ogni singola fase del più ampio processo che conduce all'immissione in consumo dei generi contraffatti, dall'importazione della materia prima all'assemblaggio, dallo stoccaggio alla vendita²⁹, riuscendo talvolta a sfruttare le eccellenze di alcuni distretti produttivi nazionali³⁰.

Non sempre la struttura organizzativa è collocata interamente nel Paese.

Talvolta, si assiste alla **delocalizzazione all'estero** di alcuni passaggi del complessivo processo produttivo, a seconda delle convenienze economiche o delle opportunità offerte dai Paesi interessati, anche sotto il profilo normativo, analogamente a quello che accade nei normali circuiti commerciali.

In questo senso, ad esempio, materie prime o anche prodotti già finiti sono reperiti in Stati quali la Cina, la Turchia e i Paesi del Nord Africa.

Le fasi di assemblaggio e confezionamento finale dei prodotti sono spesso curate in fabbriche clandestine del nostro Paese³¹, mentre la distribuzione al dettaglio viene assicurata da una fitta rete di intermediari e venditori, per lo più di origine extra-comunitaria³².

²⁹ Di rilievo, ad esempio, sono risultate le strutture produttive individuate nella provincia di Napoli, nelle due distinte operazioni *"Gran Bazar"* e *"Ali Babà"* (Guardia di Finanza Napoli, 2013/2014). Nella prima, in un capannone industriale di 500 metri quadrati a San Giuseppe Vesuviano, sede della fabbrica clandestina, sono state trovate 7 macchine stampatrici con rulli in metallo amovibili su cui erano impressi notissimi marchi di moda contraffatti, 5 chilometri lineari di pellame già stampato per un peso complessivo di 7 tonnellate e ulteriori 2.000 metri di tessuto ancora da marcare. Nell'operazione *"Ali Babà"*, invece, sono stati individuati ben 24 macchinari industriali, 16 banchi da lavoro e altrettanti locali adibiti a deposito, oltre a 400.000 pezzi già confezionati o semilavorati e 10.500 metri quadrati di tessuto pronto per la marcatura, l'equivalente di un campo da calcio regolamentare.

³⁰ Ad esempio, nell'operazione *"Omnia Venalia"* (Guardia di Finanza Vicenza, gennaio 2013) conclusasi con la denuncia di 69 persone e il sequestro di 323.000 capi di abbigliamento e accessori contraffatti, è emerso che gli organizzatori dei traffici si avvalevano, per la produzione di bottoni e targhette metalliche da apporre sugli abiti e sugli articoli di pelletteria falsificati, di alcune aziende situate a cavallo tra le province di Brescia e di Bergamo, ove insiste un rinomato distretto industriale specializzato nella lavorazione del metallo.

³¹ A titolo esemplificativo, in un'operazione della Guardia di Finanza del luglio 2012 (operazione *"Ora illegale"*), è stato individuato un laboratorio di assemblaggio di orologi falsi, che ha portato al sequestro di oltre 1 milione di pezzi, tra orologi, meccanismi vari, matrici e macchinari professionali per orologeria. Dalle indagini è emerso che, al fine di ridurre i rischi di intercettazione della merce illegale, la componentistica anonima e le parti contraffatte seguivano due distinti canali di importazione dalla Cina, che si ricongiungevano a Prato ove avveniva l'assemblaggio dei pezzi rendendo il prodotto finito identico all'originale.

³² In un'operazione della Guardia di Finanza di Genova è stata individuata un'organizzazione criminale composta da soggetti di origine senegalese che aveva allestito un vero e proprio supermercato di

Il **denaro ricavato** dagli affari portati a termine viene talvolta convogliato in banche collocate in Paesi **off-shore**, dove il segreto bancario è più stringente, avvalendosi anche delle agenzie di *money transfer*³³.

Recenti evoluzioni del fenomeno: il ruolo di *internet*

Oltre che per il fenomeno della "**pirateria audiovisiva e digitale**", le **reti informatiche** si stanno rivelando un pericoloso **strumento di diffusione della contraffazione**, anche in virtù del sempre più ampio ricorso allo **shopping in rete**³⁴.

Il *web* è un **potente canale di distribuzione** commerciale e un'opportunità di crescita per le imprese nazionali che, con investimenti contenuti, possono aumentare la propria rete di potenziali clienti e diffondere il *made in Italy* nel mondo. Tuttavia *internet*, proprio per le sue caratteristiche, è anche un canale particolarmente adatto per la diffusione della contraffazione.

Oltre ai canali classici quali bancarelle, venditori ambulanti, alcune particolari tipologie di negozi³⁵, sta infatti affermandosi anche in Italia la vendita su *internet* che, attraverso l'*e-commerce* e le aste *on-line*, rappresenta un mezzo difficilmente controllabile.

Tra le cause che agevolano l'uso del *web* per fini illeciti vi sono la possibilità di rendersi anonimi o di simulare la propria identità, l'ampia scelta di punti vendita virtuali, nonché la sicurezza delle transazioni sia sul piano economico che dal punto di vista distributivo-logistico. Attraverso *internet* si riescono a contattare e truffare anche ignari acquirenti che vengono attratti da prezzi inferiori a quelli normalmente praticati ma

merce contraffatta presso il quale si approvvigionavano connazionali dediti allo smercio al dettaglio nella zona del Porto antico. I rifornimenti dei prodotti venivano assicurati mediante viaggi in treno e auto presso depositi della Lombardia e della Campania, da parte di corrieri stabilmente inseriti nella struttura organizzativa.

³³ Ad esempio, nell'operazione "*Dummy*" (Guardia di Finanza Prato, 2013), è stato rilevato che imprenditori operanti nel settore del tessile, tra cui alcuni soggetti gravati da precedenti in materia di contraffazione, al fine di aggirare le norme valutarie, consegnavano denaro a soggetti interposti che, a propria volta, si recavano presso una locale agenzia di *money transfer* ove, fornendo generalità false di mittenti, o intestando l'operazione a soggetti del tutto ignari, trasferivano denaro in Cina, frazionando gli importi al di sotto della soglia imposta dalla legge, pari a 999 euro (c.d. *smurfing*).

³⁴ Le analisi presentate dal consorzio del commercio elettronico italiano (NETCOM) in occasione dell'"*E-commerce Forum*" del maggio 2013 confermano che lo *shopping* sulla rete nel nostro Paese si sta rapidamente diffondendo, con circa 20 milioni di utenti che hanno fatto almeno un acquisto *on line*. La dinamica delle vendite *e-commerce* 2013 su piattaforme "*B2C*" (*Business To Consumer*) in Italia, è proiettata su valori superiori a 11 miliardi di euro, con un incremento rispetto all'anno precedente del 17%. In una visuale più ampia, il fatturato delle vendite *on-line* nel 2012 è stato calcolato in oltre 305 miliardi di euro in Europa, 280 miliardi di euro negli Stati Uniti d'America e 216 miliardi nell'area asiatica.

³⁵ Va comunque segnalato che non risultano esenti dalla contraffazione neanche i canali di vendita ufficiali: all'oggettiva difficoltà a penetrarvi, data dalla necessità di truffare anche il commerciante o di scendere a patti con questi, fa da contrappeso la maggiore facilità nell'ingannare l'acquirente, meno incline in questi contesti a verifiche approfondite sull'autenticità del prodotto.

non troppo bassi da destare il dubbio sull'autenticità, o dalle garanzie offerte in merito a presunte certificazioni di originalità e da fotografie che ne testimoniano la buona fattura.

Tra l'altro, un ruolo chiave nella messa a disposizione del pubblico delle informazioni presenti su *internet*, è svolto dai gestori dei servizi di vendita e dai soggetti che pongono a disposizione i server, sostanzialmente deresponsabilizzati in merito ai contenuti e all'utilizzo degli spazi virtuali ceduti³⁶.

A ciò si aggiungono le oggettive **difficoltà** riscontrate sul **piano repressivo**, che rendono di fatto il contrasto dell'uso illecito del *web* non agevole. A tal riguardo, una prima criticità è legata alla territorialità dei traffici illeciti che avvengono *on-line*.

I siti di *e-commerce* costituiscono di fatto un mero veicolo immateriale utilizzato per facilitare l'incontro tra la domanda e l'offerta. Pertanto, anche nelle ipotesi in cui si riesca a individuare chi si nasconde dietro le piattaforme informatiche, difficilmente si arriverà ai sottostanti canali di produzione e stoccaggio della merce illegale, spesso separati logisticamente e territorialmente, collocati in Paesi diversi e non necessariamente inquadrati in un'unica regia.

Inoltre, non va sottaciuto che gli stessi apparati informatici su cui si appoggiano le vetrine *on-line* del falso sono in massima parte localizzati in Paesi esteri o comunque dispersi in una fitta rete di indirizzi e punti di snodo virtuali la cui ricostruzione è molto complessa³⁷.

L'**azione repressiva**, quindi, conduce per lo più all'**oscuramento dei siti illegali**, ottenuto attraverso il blocco informatico dell'accesso alle loro pagine, che però può essere superato attraverso la deviazione del traffico su altri indirizzi *internet* o mediante la creazione di nuovi siti nella rete³⁸.

³⁶ Infatti, la Corte di Giustizia Europea, che si è ripetutamente occupata di contraffazione *on-line* a partire dalla Sentenza del 23 marzo 2010 per il caso *Google AdWords*, ha precisato che per i cc.dd. *Internet Services Providers (ISP)* valgono le limitazioni alla responsabilità dell'intermediario contemplate dalla direttiva sul commercio elettronico 31/2000/CE, in virtù del fatto che le attività di tali operatori sono da ritenersi "di ordine meramente tecnico, automatico e passivo".

³⁷ Ad esempio, la Guardia di Finanza di Frosinone ha scoperto un traffico di calzature e accessori contraffatti, distribuiti *on-line*, procedendo al sequestro di 6 siti *internet*, attraverso i quali i prodotti venivano commercializzati, con un volume d'affari stimato in circa 5 milioni di euro. Gli accertamenti hanno appurato che i responsabili del canale illegale di commercio elettronico erano soggetti di nazionalità cinese e che gli indirizzi IP erano stati abilmente collocati tra il Sud America e l'Asia Centrale, per celarne la tracciabilità.

³⁸ La Guardia di Finanza di Bergamo ha sequestrato 17 siti *internet* che avevano commercializzato *on-line* oltre 450.000 capi e accessori di noti marchi nazionali e internazionali contraffatti. Le indagini hanno accertato che i gestori dei siti avevano artatamente collocato all'estero gli indirizzi IP per sviare e rendere più difficile l'attività d'intelligence, segnatamente in Lussemburgo, Spagna, Australia, Israele, Stati Uniti, Turchia, Hong Kong, Panama, Cina e India. Gli articoli proposti in vendita erano distribuiti su diverse migliaia di pagine, visitate giornalmente da altrettanti utenti e di qualità tale da trarre in inganno i potenziali acquirenti, anche perché i prezzi non erano eccessivamente inferiori a quelli ufficiali di mer-

Oltre alla classica creazione di siti *internet* dedicati, la merce contraffatta viene offerta al pubblico della rete anche attraverso tecnologie più avanzate.

Tra esse, ad esempio, il **defacement**, che costituisce un vero e proprio attacco informatico, attuato con appositi programmi in grado di sondare, metodicamente e su larga scala, le vulnerabilità delle piattaforme informatiche che ospitano i siti e ha l'obiettivo di far aumentare il c.d. "*pagerank*" dei siti illegali sui motori di ricerca, cioè la loro notorietà a vantaggio dell'incremento delle possibilità di contatto degli utenti della rete³⁹.

Un'altra tecnica utilizzata dai *cyber-pirati* per indirizzare subdolamente i navigatori di *internet* verso siti contraffattivi è la c.d. "**traffic diversion**", realizzata inserendo, nella struttura delle pagine del sito illegale, alcuni termini (c.d. "TAG") riferiti ad aziende connotate da elevato livello di popolarità nella rete, per elevare il posizionamento della risorsa *web* nella lista dei risultati restituita dai principali motori di ricerca.

Anche i social network vengono **sfruttati** per estendere i confini del mercato del falso. I potenziali consumatori, infatti, vengono attirati da *account* creati *ad hoc* che pubblicano foto di articoli contraffatti a prezzi scontati. Gli utenti che manifestano interesse ai prodotti pubblicizzati sono invitati su chat private dove avviene la contrattazione e vengono comunicate le modalità per effettuare la corresponsione di quanto pattuito, solitamente adoperando servizi di pagamento *on-line*.

cato.

³⁹ Un esempio di questo tipo di frode è stato scoperto dalla Guardia di Finanza di Roma (2014) che ha individuato 53 siti italiani dove erano state pubblicate pagine *web* che rimandavano ad alcuni portali di *e-commerce* di merce contraffatta ospitati su server esteri. I siti – riconducibili in alcuni casi a Comuni o a scuole – erano stati violati all'insaputa dei legittimi titolari da *hacker* professionisti che hanno sfruttato con successo alcune debolezze dei sistemi informatici, per pubblicare illegalmente pagine per la vendita di prodotti contraffatti.

2. Stime della contraffazione

Numerosi documenti di istituzioni, centri di ricerca nazionali e internazionali ed Agenzie europee hanno cercato di quantificare il fenomeno della contraffazione. Si tratta di valutazioni non sempre comparabili in quanto sviluppate sulla base di: parametri non omogenei, metodologie diversificate, ipotesi variegate, perimetri di indagine differenziati, oltre che, naturalmente, dipendenti dalle modificazioni del fenomeno in sé e della sua incidenza sul complesso dell'attività economica.

Con riferimento alla dimensione globale del fenomeno l'OCSE, a partire dai dati forniti dalle autorità doganali, ha recentemente quantificato in circa 461 miliardi di dollari il valore del commercio internazionale di merci contraffatte nel 2013, pari a circa il 2,5% del totale degli scambi mondiali⁴⁰. Si rammenta che la predetta stima esclude le merci contraffatte acquistate nello stesso Stato di produzione, come d'altronde si evince dal confronto effettuato con il valore del commercio (e non della produzione) mondiale. Non viene inoltre incluso nel computo il controvalore economico della pirateria digitale. Il medesimo rapporto sottolinea poi che le vivaci dinamiche del commercio mondiale e della sua struttura, specialmente dopo la crisi del 2008, suggeriscono prudenza nell'applicare la citata percentuale ai valori di anni diversi da quello considerato.

Del resto, essendo il mercato del falso non regolamentato e per lo più sommerso, l'accuratezza di queste analisi non ne risulta certo agevolata, caratterizzandosi come frutto di stime ed approssimazioni che risentono in primo luogo della finalità per la quale sono effettuate e in secondo luogo delle difficoltà di quantificare l'ammontare della merce e il suo valore monetario. Va osservato infatti che le stime sull'industria del falso sono talvolta orientate a misurare gli effetti prodotti da questo genere di traffici illeciti sull'intero sistema economico, in termini di perdita di gettito fiscale, occupazione osservabile, prodotto interno lordo, in altri casi sono volti alla valutazione dell'impatto sui singoli settori interessati in termini ad esempio di perdita di fatturato o di quote di mercato, di danno all'immagine delle imprese colpite.

L'importanza economica delle imprese che operano e investono in marchi, brevetti e più in generale nei diritti di proprietà intellettuale è chiaramente relevantissima. Basti ricordare le conclusioni di uno studio dell'Ufficio Europeo dei Brevetti e dell'Ufficio per l'Armonizzazione del Mercato Interno (oggi *EUIPO - European Union Intellectual Property Office* - Ufficio Europeo per la Proprietà Intellettuale)⁴¹, secondo il quale:

- circa il 93% del totale delle esportazioni dell'Unione europea con il resto del mondo è generato dalle industrie cc.dd. "*IPR (Intellectual Property Rights) intensive*", determinando un'eccedenza commerciale pari a circa 96 miliardi di euro;

⁴⁰ Cfr. OCSE/EUIPO, *Trade in Counterfeit and Pirated Goods: Mapping the Economic Impact*, 2016.

⁴¹ Cfr. EUIPO, "*Intellectual property rights intensive industries and economic performance in the European Union*", ottobre 2016.

- il 42,3% dell'economia complessiva nell'Unione europea è basato sull'attività delle industrie in argomento, per un valore di 5.700 miliardi di euro;
- il 27,8% del livello occupazionale all'interno del territorio dell'Unione europea (60 milioni di posti di lavoro) è fornito direttamente da tali industrie, mentre un ulteriore 10% deriva dal relativo indotto.

Per quanto riguarda la **dimensione nazionale del fenomeno**, il CENSIS stima che il fatturato della contraffazione nel 2015 in Italia è stato pari a 6,9 miliardi di euro. Volgendo lo sguardo fuori dai confini nazionali, appare utile ricordare inoltre quanto già anticipato nel capitolo 1 con riferimento al fenomeno *Italian sounding*, che da solo sottrae al settore agrolimentare un potenziale maggior fatturato di circa 20 miliardi di euro (2016).

Quantificazione del fenomeno a livello internazionale

Tra i principali esempi di misurazione delle dimensioni della contraffazione su scala internazionale, si annoverano quelli operati dall'OCSE, dalla Camera di commercio internazionale, dall'Organizzazione Internazionale delle Forze di Polizia, dall'UNODC, nonché da altri enti quali *Frontier economics* e l'Istituto Internazionale di Ricerca contro la Contraffazione dei Medicinali.

L'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo (**OCSE**) in collaborazione con l'Ufficio dell'Unione Europea per la proprietà intellettuale (EUIPO) ha **stimato** il valore dei traffici commerciali internazionali di merci contraffatte nel **2013** in **461 miliardi** di dollari, pari a circa il 2,5% del valore del commercio mondiale (indicato, nello stesso rapporto, in circa 17.905 miliardi di dollari)⁴².

Questo risultato è significativamente più alto di quello riscontrato nell'omologo studio del 2008, che cifrava il fenomeno in circa 200 miliardi di dollari nel 2005 (pari all'1,9% del commercio mondiale), aumentati fino a raggiungere i 250 miliardi di dollari soltanto due anni dopo, come attestato dall'OCSE in un aggiornamento del predetto studio del 2009, in corrispondenza comunque a una crescita ancora più sostenuta del commercio globale, tale da determinare una, sia pur contenuta, diminuzione del rapporto fra le due grandezze considerate, pari infatti all'1,8%. Con riferimento allo stesso periodo, l'Ufficio delle Nazioni Unite per la Droga e il Crimine (**UNODC**), ragionando su alcuni dati e valutazioni della Camera di Commercio Internazionale, ipotizzava un **commercio globale di beni contraffatti** compreso **tra il 4% e il 7% del commercio mondiale**⁴³.

⁴² Cfr. OCSE/EUIPO, op. cit.

⁴³ Cfr. UNODC, *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, giugno 2010.

Frontier economics, in un rapporto preparato per BASCAP⁴⁴ e INTA⁴⁵, basandosi sui citati dati OCSE sul commercio mondiale di merci contraffatte, relativi al 2013, e ricavando le stime per la produzione e il consumo nazionale di merci dai dati delle Nazioni Unite sul commercio mondiale e sui PIL nazionali, conferma per il 2013 il valore di 461 miliardi di dollari degli scambi internazionali di merci contraffatte e ritiene di collocare il controvalore economico dell'attività contraffattiva destinata al consumo interno in un range compreso fra 249 e 456 miliardi di dollari.

Tabella 1 - Sintesi delle stime del commercio internazionale ed europeo di merci contraffatte (dollari)

Risultato	2013	2022 (previsione)
Stima del commercio internazionale di merci contraffatte e usurpative	461 miliardi	991 miliardi
Stima della produzione e del consumo di merci contraffatte e usurpative	249 - 456 miliardi	524 - 959 miliardi

Fonte: *The Economic Impacts of Counterfeiting and Piracy*, rapporto 2017 di *Frontier Economics Ltd.*

Ai valori descritti e appena schematizzati in tabella, contenente anche le proiezioni per il 2022 effettuate nel medesimo report, *Frontier economics* aggiunge, attingendo i dati dalle più recenti fonti aziendali disponibili, una stima dell'ampiezza del fenomeno della pirateria digitale, quantificata in circa 213 miliardi di dollari per il 2015, dei quali 160 miliardi ascrivibili alla pirateria di film e serie TV, mentre la restante parte è quasi equamente divisibile fra pirateria musicale (29 miliardi) e di programmi informatici (24 miliardi).

Nello stesso studio, sempre con riferimento al 2013, vengono stimati i costi socio-economici del fenomeno (737-898 miliardi di dollari), così dettagliati:

- spiazzamento a danno delle imprese che operano nella legalità (470 e i 597 miliardi di dollari),
- minori di investimenti diretti esteri (111 miliardi di dollari)
- perdita di gettito fiscale (96-130 miliardi di dollari)
- danno economico della criminalità (60 miliardi di dollari)

Cui si aggiunge una perdita di occupazione compresa tra i 2 e 2,6 milioni di unità di personale e una minor crescita nei Paesi OCSE compresa tra i 30 e i 54 miliardi di dolla-

⁴⁴ BASCAP è l'acronimo di *Business Action to Stop Counterfeiting and Piracy*, programma avviato dalla Camera di commercio internazionale.

⁴⁵ INTA è l'acronimo di *Internazional Trademark Association*.

ri. Al 2022 viene stimato che i valori citati possano raddoppiare di entità.

L'**Istituto Internazionale di Ricerca contro la Contraffazione dei Medicinali**, con riferimento ai farmaci contraffatti, ha posto a confronto i ritorni, sotto il profilo finanziario, di diverse tipologie di investimenti in traffici illeciti ricavando che 1.000 dollari possono generare un ritorno di 20.000 dollari nel traffico di eroina, di 43.000 dollari nel settore delle sigarette contraffatte e di 500.000 dollari nel settore dei prodotti farmaceutici contraffatti⁴⁶.

L'**Organizzazione Internazionale delle Forze di Polizia** ha valutato che il commercio di farmaci contraffatti, spesso caratterizzati da un errato quantitativo di principio attivo, ammonta a circa un terzo del mercato farmaceutico asiatico, africano e latino americano⁴⁷.

Per un confronto internazionale sul peso del fenomeno della contraffazione e della pirateria sul commercio, si allega la seguente tabella, il cui indice di riferimento (GTRIC-e) è direttamente correlato all'ampiezza del fenomeno (indice = 0 implica insussistenza del fenomeno).

⁴⁶ Cfr. IRACM, rapporto *"La contraffazione dei farmaci e le organizzazioni criminali"*, settembre 2013, disponibile dal sito www.iracm.com.

⁴⁷ Cfr. Interpol, *Fact Sheet*, Agosto 2014.

Tabella 2 - Indice generale di contraffazione e pirateria rapportato al commercio delle economie nazionali (GTRIC-e)

<i>Economy</i>	<i>GTRICe</i>	<i>Economy</i>	<i>GTRICe</i>	<i>Economy</i>	<i>GTRICe</i>
Afghanistan	2.351017	Germany	0.039872	Pakistan	1.657459
Albania	1.221637	Ghana	0.445089	Panama	1.02897
Algeria	0.23113	Greece	0.190079	Papua New Guinea	0.000372
Angola	0.048601	Guatemala	0.253155	Paraguay	1.54626
Argentina	0.103271	Haiti	0.396415	People's Rep. of Korea	1.939676
Armenia	0.772296	Honduras	0.347135	Peru	0.677267
Australia	0.094092	Hungary	0.117529	Philippines	1.116753
Austria	0.024619	India	0.641394	Poland	0.109972
Azerbaijan	0.001417	Indonesia	0.50952	Portugal	0.152092
Bahamas	0.360889	Iran	0.897601	Qatar	0.001902
Bahrain	0.498182	Iraq	0.486533	Rep. of Korea	0.635958
Bangladesh	0.494885	Israel	0.116429	Rep. of Moldova	1.120815
Belarus	0.071216	Italy	0.384653	Romania	0.36342
Belgium	0.064524	Jamaica	0.663663	Russian Federation	0.258173
Bolivia	0.69111	Japan	0.046304	Saudi Arabia	0.139165
Bosnia Herzegovina	0.007447	Jordan	0.65896	Senegal	0.464653
Botswana	0.846791	Kazakhstan	0.39835	Serbia and Montenegro	0.206386
Brazil	0.127407	Kenya	0.94533	Singapore	0.467796
Brunei	0.540795	Kuwait	0.228373	Slovakia	0.003566
Bulgaria	0.37755	Kyrgyzstan	1.770402	Slovenia	0.20471
Cambodia	0.781277	Laos	2.849408	South Africa	0.181244
Cameroon	0.27964	Latvia	0.136714	Spain	0.212384
Canada	0.057086	Lebanon	1.733032	Sri Lanka	1.035163
Chile	0.010157	Libya	0.000801	Suriname	0.082067
China	1.437774	Lithuania	0.784599	Switzerland	0.22732
China, Hong Kong SAR	2.856343	Luxembourg	0.549484	Syria	0.955119
China, Macao SAR	0.960184	Madagascar	0.300687	Tajikistan	0.609951
Chinese Taipei	0.995363	Malaysia	1.296085	TFYR of Macedonia	0.920952
Colombia	0.244002	Maldives	0.598105	Thailand	2.176103
Costa Rica	0.039002	Mali	0.052417	Togo	1.915335
Cote d'Ivoire	0.150357	Malta	0.8876	Tokelau	1.761901
Croatia	0.299896	Mauritius	0.594848	Trinidad and Tobago	0.067655
Cyprus	1.540444	Mexico	0.077074	Tunisia	0.026303
Czech Rep.	0.249195	Mongolia	0.840518	Turkey	1.081725
Dem. Rep. of the Congo	0.155363	Morocco	0.749408	Turkmenistan	0.801172
Denmark	0.094505	Mozambique	0.01625	Ukraine	1.025599
Djibouti	0.728013	Myanmar	0.752559	United Arab Emirates	2.058198
Dominican Rep.	0.286636	Nepal	0.001413	United Kingdom	0.127595
Ecuador	0.382447	Neth. Antilles	0.990316	United States	0.137188
Egypt	0.528218	Netherlands	0.063505	Uruguay	0.004343
Estonia	0.316013	New Zealand	0.042885	Uzbekistan	1.520067
Fiji	0.001902	Nicaragua	0.223638	Venezuela	0.069918
Finland	0.053468	Nigeria	0.21385	Viet Nam	1.366506
France	0.086579	Norway	0.00762	Yemen	1.045195
Georgia	1.024696	Oman	0.532247		

Fonte: OCSE, *Magnitude of counterfeiting and piracy of tangible products: an update* ([link](#)) - 11/2009, pag. 5.

Quantificazione del fenomeno a livello nazionale

In linea generale, la principale fonte di misurazione delle dimensioni della contraffazione a livello nazionale è rappresentata dal **Centro Studi Investimenti Sociali** (CEN-SIS), che annualmente pubblica un apposito *report* in collaborazione con il Ministero dello Sviluppo Economico.

Nell'ultimo documento pubblicato (2016), l'Istituto stima che il **fatturato** della **contraffazione** nel 2015 in Italia è stato pari a **6,9 miliardi di euro** (6,5 miliardi di euro la

stima riferita al 2012, +4,4% in termini reali), da cui deriverebbe una **perdita di gettito fiscale di 5,7 miliardi** (quasi 1,7 miliardi di euro legato alla produzione diretta, a cui va aggiunto il gettito sulla produzione indotta in altri settori dell'economia, stimabile in quasi 4 miliardi di euro), un valore aggiunto sommerso di 6,7 miliardi e 100.500 posti di lavoro in meno⁴⁸. Ipotizzando di immettere nei circuiti legali prodotti per un equivalente del mercato dei prodotti contraffatti (6,9 miliardi di euro) si potrebbe osservare, in base alle stime del CENSIS, un incremento della produzione interna di 18,6 miliardi di euro, in grado di aumentare il valore aggiunto del Paese di 6,7 miliardi (cfr. Tabella 3).

Tabella 3 - Stima dell'impatto generato dalla contraffazione sull'economia nazionale, Anno 2015

Variabili economiche	2015
Domanda perduta (<i>mln. di euro</i>)	6.905
Impatto sulla produzione (<i>mln. di euro</i>)	18.580
Impatto sul valore aggiunto (<i>mln. di euro</i>)	6.739
<i>Produzione generate per ogni € di domanda perduta (Moltiplicatore)</i>	2,7
<i>Valore aggiunto generate per ogni euro di domanda perduta (coeff. impatto diretto)</i>	0,98
Importazioni attivate (<i>mln. di euro</i>)	5.799
<i>Importazioni attivate per ogni euro di domanda perduta</i>	0,8
Impatto sull'occupazione (unità di lavoro)	100.515
<i>Domanda per ogni unità di lavoro generata (mgl di euro)</i>	68,7
<i>Unità di lavoro generate per ogni mln di euro di domanda perduta</i>	14,6

Fonte: CENSIS (2016)

La Tabella 4 - Stima del fatturato della contraffazione in Italia per settori - anni 2012 e 2013 -evidenzia un incremento del fenomeno del 4,4% in termini reali rispetto al 2012. Dall'analisi per categorie merceologiche emerge un quadro variegato.

Nel settore degli apparecchi e materiale elettrico e in quello del materiale informatico si registrano incrementi a due cifre, rispettivamente del 23,4% e del 14,8%. Mentre nei rimanenti settori, ad eccezione di quelli dei supporti audio e video e degli orologi e dei gioielli, in crescita rispettivamente dell'8,7% e del 4,7%, si osserva una contrazione del fatturato della contraffazione rispetto al 2012, da un minimo dell'1% per l'abbiglia-

⁴⁸ Cfr., CENSIS, *La contraffazione: dimensioni, caratteristiche ed approfondimenti*, Rapporto 2016. Il documento riporta gli aggiornamenti al 2015 delle stime che l'Istituto fornisce con cadenza biennale sin dal 2008 sull'andamento del mercato interno della contraffazione, sul relativo impatto sull'economia nazionale nonché sulle entrate dello Stato.

mento e gli accessori a un massimo del 4,7% per la categoria merceologica dei giochi e dei giocattoli.

Tabella 4 - Stima del fatturato della contraffazione in Italia per settori - anni 2012 e 2015

Categoria merceologica	2015		var. % reale 2012-2015
	v.a. (mln euro)	val. %	
Abbigliamento e accessori	2.247	32,5	-1,0
Supporti audio e video	1.965	28,5	8,7
Prodotti alimentari, alcolici e bevande	1.020	14,8	-2,7
Apparecchi e materiale elettrico	732	10,6	23,4
Orologi e gioielli	402	5,8	4,7
Materiale informatico	282	4,1	14,8
Profumi e cosmetici	107	1,5	-2,8
Pezzi di ricambio auto	101	1,5	-2,7
Giochi e giocattoli	28	0,4	-4,7
Medicinali	21	0,3	-2,7
Totale	6.905	100,0	4,4

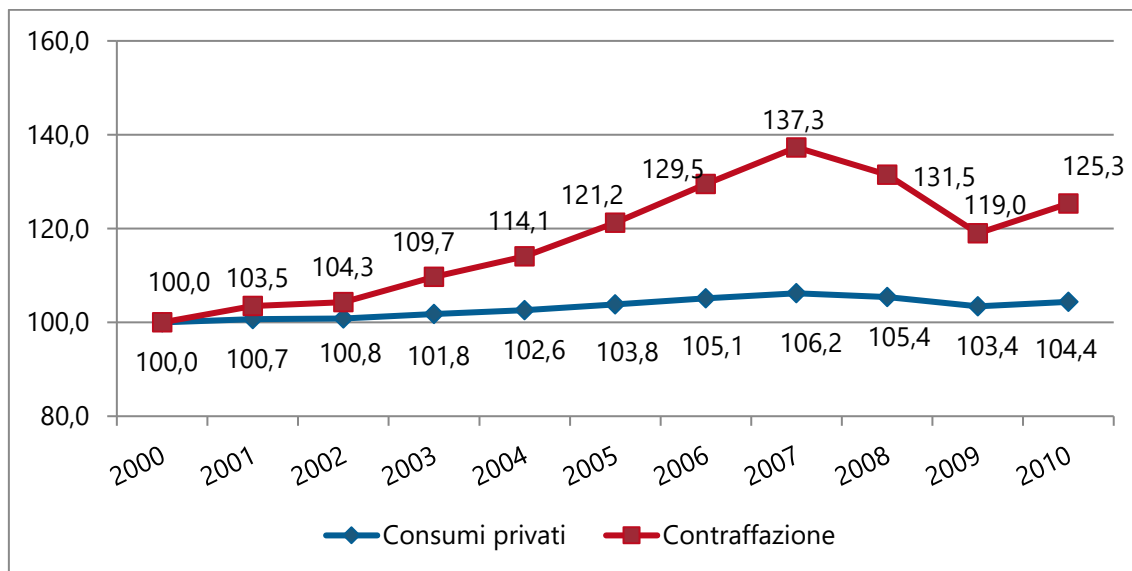
Fonte: CENSIS

Secondo lo stesso elaborato, il solo settore dell'**industria del falso nella moda** genererebbe un giro d'affari di 2,25 miliardi di euro, con un'incidenza del 32,5% sul totale. A tale dato va aggiunta la stima fornita da Assocalzaturifici nel gennaio 2014 in occasione della presentazione dello studio sulla contraffazione *on-line* di calzature e occhiali, finanziato dal Ministero dello Sviluppo Economico e curato da *Convey*, secondo cui la perdita di volume d'affari da parte delle imprese legali del settore si assesterebbe tra i 190 e i 240 milioni di euro annui.

Per l'Ufficio Europeo per la Proprietà Intellettuale la contraffazione di abiti, scarpe e accessori costa ai produttori, distributori e dettaglianti italiani circa 4,5 miliardi di euro in termini di mancati ricavi e oltre 50.000 posti di lavoro. Giova evidenziare che la diversità delle stime va ricondotta al diverso ambito di riferimento, rappresentato, il primo, dal fatturato del "falso" e il secondo, più elevato, dal fatturato mancante ai produttori con marchio. La non coincidenza fra i due valori è facilmente spiegabile in quanto i prodotti contraffatti hanno prezzi inferiori a quelli originali, atteso che puntano proprio sul prezzo più basso rispetto ai prodotti genuini.

Nel seguente grafico viene descritto l'andamento dei consumi privati e della contraffazione nel decennio 2000-2010, che evidenzia la significativa crescita di tale fenomeno, a fronte di un sostanziale ristagno dei consumi privati in generale.

Figura 1 - Consumi e contraffazione - anni 2000-2010



Fonte: elaborazione CENSIS su dati Istat

Con specifico riguardo al settore agroalimentare, invece, vengono in evidenza le statistiche dell'Istituto di Studi Politici, Economici e Sociali (EURISPES), che annualmente pubblica il "Rapporto sui crimini agroalimentari".

Nella sua quinta edizione, il documento precisa che il *business* illecito nel comparto si aggira sui 21,8 miliardi di euro annui, in aumento del 30% circa rispetto al medesimo dato riferito all'anno precedente⁴⁹.

A queste statistiche generali possono poi aggiungersi quelle fornite dal Ministero dello Sviluppo Economico con riferimento al fenomeno dell'*Italian sounding*, che vanterebbe un giro d'affari di circa 55 miliardi di euro, quasi il doppio delle esportazioni alimentari nazionali del 2012⁵⁰.

⁴⁹ Cfr. EURISPES, "Agromafie - 5° Rapporto sui crimini agroalimentari in Italia", 2017.

⁵⁰ Cfr. MiSE, "Rapporto sulla contraffazione agroalimentare", giugno 2014.

3. La Governance dell'attività di contrasto alla contraffazione

Il sistema di vigilanza e contrasto al fenomeno in esame si caratterizza per elevati livelli di articolazione e interdipendenza funzionale fra le strutture, anche in rapporto alla **pervasività del fenomeno**, alla sua natura non territorialmente definibile, alla **pluralità** dei **profili giuridici** coinvolti, alla necessità di coordinamento a livello sia sovra che infra-nazionale, alle implicazioni inerenti alla tutela della **salute** e del corretto funzionamento del **mercato**. Il **coinvolgimento coordinato di tutti i poteri dello Stato** rappresenta conseguentemente l'**inevitabile portato della complessità delle implicazioni appena accennate**.

I Ministeri

Tra i Dicasteri con specifiche attribuzioni nel settore si annoverano:

- il **Ministero dello Sviluppo Economico** che, tramite la Direzione Generale per la Lotta alla contraffazione - Ufficio Italiano Brevetti e Marchi⁵¹, concorre alla definizione e attuazione di politiche e strategie per la lotta alla contraffazione e di azioni di sensibilizzazione, informazione e supporto per cittadini e imprese;

BOX - Istituto commercio con l'estero

Competenze nella lotta alla contraffazione e nella tutela della proprietà intellettuale sono svolte anche dall'ICE - **Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane**, come ricostituito nel dicembre 2011 dopo la soppressione del precedente Istituto nazionale per il commercio estero, disposta nel luglio del medesimo anno.

Prima della soppressione gli uffici ICE all'estero fornivano servizi di informazione e di orientamento sul sistema di proprietà intellettuale nel paese di riferimento, offrivano consulenza legale su questioni riguardanti la difesa dei diritti di proprietà intellettuale e, più in generale, la tutela dell'immagine aziendale e del prodotto e delle relative insegne rappresentative, prestavano assistenza per la registrazione dei marchi, brevetti, modelli di utilità, disegni industriali ed effettuavano il sistematico monitoraggio del mercato, redigendo prodotti informativi aggiornati periodicamente, studi e approfondimenti sul sistema locale di protezione contro eventuali trasgressioni al regime di tutela.

Il Programma straordinario a favore del *made in Italy*, varato con la legge Finanziaria del 2004, aveva assegnato all'ICE specifiche risorse finanziarie per la realizzazione di un piano d'azione finalizzato alla lotta alla contraffazione e alla tutela della proprietà intellettuale. Fra le diverse azioni, l'iniziativa maggiormente significativa è stata l'apertura presso alcuni uffici della rete estera dei Desk per la protezione della

⁵¹ La direzione è stata istituita il 1° gennaio 2009, per effetto del decreto del Presidente della Repubblica 28 novembre 2008, n. 197.

proprietà intellettuale e per l'assistenza alle aziende in questo campo (i c.d. *IPR Desk*).

Gli IPR Desk attivi nel 2011 sono stati 12, in nove paesi: Brasile (San Paolo), Cina (Pechino, Shanghai, Canton, Hong Kong), Corea del Sud (Seul), Emirati Arabi Uniti (Dubai), India (New Delhi), Russia (Mosca), Stati Uniti (New York), Turchia (Istanbul) e Vietnam (Ho Chi Minh City).

I principali **compiti** assegnati agli **IPR Desk** includevano i seguenti:

- fornitura di informazioni di primo orientamento sul sistema della proprietà intellettuale esistente nel paese (normative, procedure, tempi di registrazione dei brevetti, efficacia dei meccanismi di tutela, studio di casi pratici);
- prestazione di consulenza legale su questioni riguardanti la difesa dei diritti di proprietà intellettuale;
- erogazione di servizi di assistenza alle imprese per la registrazione dei marchi e brevetti e, più in generale, nelle attività di contrasto al fenomeno della contraffazione;
- presidio e monitoraggio dei mercati, al fine di seguire eventuali mutamenti normativi e di valutare l'efficacia delle azioni di contrasto ai fenomeni illeciti messe in atto dai governi locali.

L'attività degli IPR Desk fino alla fine del 2011 ha permesso di assistere oltre 1.000 aziende, di pubblicare 265 newsletter con periodicità mensile o bimestrale, 130 ricerche, di effettuare 73 seminari di presentazione, 26 missioni in Italia e di stringere una serie di accordi di collaborazione inter-governativa con diversi paesi.

A fine 2011 tutti gli IPR Desk, tranne quello di Pechino, sono stati chiusi.

Successivamente sono stati riaperti i desk di Istanbul, New York e Mosca che, unitamente a quello di Pechino, garantiscono alle imprese, in materia di anticontraffazione, servizi di assistenza (di primo livello per la protezione della proprietà intellettuale, le indicazioni geografiche, le imitazioni e il c.d. *Italian sounding*), di informazione (con studi ed elaborazioni sulle normative locali e redazione di rapporti su tematiche di interesse per le PMI), di formazione (con seminari di varia natura rivolti specificamente alle PMI) e di comunicazione (con attività rivolte alle imprese e azioni di lobby con interlocutori pubblici e privati).

Come sottolineato dalla Commissione d'inchiesta nel suo rapporto conclusivo, andrebbe prestata particolare attenzione e valorizzata la rete dei suddetti **desk anticontraffazione** i quali, soprattutto prima della trasformazione subita dall'ICE nel corso del 2011, hanno svolto 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, nonché di un monitoraggio del mercato locale.

- il **Ministero degli Affari esteri** che, tramite la Direzione Generale per la Mondializzazione e le Questioni Globali, cura le relazioni dell'Italia con le organizzazioni

internazionali di settore⁵²;

- il **Ministero della salute** con particolare riferimento alle competenze in materia di lotta alla contraffazione dei farmaci.
- Concorrono inoltre nel complessivo dispositivo di vigilanza:
- il **Ministero dell'Interno** per il coordinamento degli interventi di prevenzione e controllo sul territorio delle Forze di polizia;
- il **Ministero della Giustizia** tramite le sezioni specializzate in materia di proprietà industriale e intellettuale presso i Tribunali e le Corti di Appello;
- il **Ministero dell'Economia e delle Finanze** dal quale dipende il Corpo della Guardia di Finanza.

Il Corpo della Guardia di Finanza

La Guardia di Finanza, quale forza di polizia economico-finanziaria, ha competenza generale per la prevenzione, ricerca e repressione di qualunque tipologia di violazione in materia di marchi, brevetti, diritti d'autore, segni distintivi e modelli, relativamente al loro esercizio e sfruttamento economico⁵³.

Dal punto di vista organizzativo, il Corpo agisce nel comparto tramite i Reparti dislocati sul territorio e, in particolare, con i Nuclei di polizia tributaria che costituiscono le unità investigative deputate allo sviluppo delle indagini di maggiore spessore⁵⁴.

Concorrono inoltre al dispositivo di **contrasto**:

- il **Nucleo Speciale Tutela Proprietà Intellettuale** che svolge, a livello centrale, funzioni di analisi di rischio, attraverso incroci di banche dati, studio dei sistemi di frode, elaborazione di metodologie operative e diffusione sul territorio delle migliori esperienze investigative;
- il **Nucleo Speciale Frodi Tecnologiche**, cui sono attribuite competenze operative e di supporto della componente territoriale nel monitoraggio della rete *internet* e nel contrasto alla pirateria digitale e alla criminalità informatica a sfondo economico-finanziario;
- il **Servizio Centrale Investigazioni Criminalità Organizzata**, per i fenomeni di infiltrazione criminale di particolare portata e di matrice **mafiosa**.
- La **strategia operativa** è fondata su tre linee direttrici principali:
- il presidio degli spazi doganali, per intercettare i traffici illeciti di merci contraffat-

⁵² Ad esempio, l'*Organizzazione Mondiale della Proprietà Intellettuale*, l'*Ufficio Europeo dei Brevetti* e l'*Ufficio per l'Armonizzazione del Mercato interno*.

⁵³ Cfr. articolo 2 decreto legislativo 19 marzo 2011, n. 68 e decreto del Ministro dell'Interno 28 aprile 2006.

⁵⁴ Per l'alta specializzazione, i Nuclei di polizia tributaria sono in grado di impiegare proficuamente tutti gli strumenti d'indagine previsti dal vigente quadro normativo, compreso il ricorso alle cc.dd. "*operazioni sotto copertura*" (su cui cfr. *infra*).

te e pericolose di provenienza extra-U.E. prima ancora che vengano immesse nel circuito commerciale nazionale;

- il controllo economico del territorio esercitato dalle pattuglie su strada in coordinamento con le altre Forze di Polizia e con le polizie locali, per garantire una risposta repressiva, tempestiva e capillare dei traffici illeciti di minore spessore e della minuta vendita;
- l'attività investigativa mirata sui grandi traffici, il cui obiettivo principale è quello di giungere alla ricostruzione dell'intera **filiera del falso**, per individuare i canali d'importazione, i centri di abusiva produzione, le aree di deposito, le reti della grande distribuzione delle merci illegali, i mezzi di finanziamento e gli snodi finanziari di appoggio, custodia e smistamento dei profitti illeciti.

La Guardia di Finanza inoltre:

- mantiene stretti rapporti di collaborazione con il Ministero dello Sviluppo Economico e gli altri Dicasteri interessati;
- partecipa, quale membro, ai lavori del Consiglio Nazionale Anti Contraffazione (CNAC)⁵⁵, nell'ambito della Commissione Permanente delle Forze di Polizia ivi insediata;
- collabora con l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e con l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni anche ai fini dell'applicazione del regolamento in materia di tutela del diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica.

BOX - SIAC

Il **Sistema Informativo Anti-Contraffazione (SIAC)** è una progettualità sviluppata in co-finanziamento con la Commissione Europea ed affidata dal Ministero dell'Interno alla Guardia di Finanza, a conferma del ruolo centrale del Corpo nello specifico comparto operativo.

L'iniziativa ha preso le mosse dalla maturata consapevolezza che **per fronteggiare un fenomeno illecito multidimensionale e trasversale** come quello della contraffazione **è necessario "fare sistema"** fra tutte le componenti istituzionali e gli attori impegnati nella lotta all' "industria del falso".

Partendo da questo presupposto, il progetto è stato realizzato come una **piattaforma telematica plurifunzionale** composta da diversi applicativi che assolvono le funzioni di:

- informazione per i consumatori;
- cooperazione tra gli attori istituzionali e, in particolare, tra le Forze di polizia e tra queste e le Polizie Municipali;
- collaborazione tra le componenti istituzionali e le aziende.

⁵⁵ Su cui cfr. *infra*.

Il SIAC, operativo dal 1° gennaio 2014, si concretizza innanzitutto in un sito web in grado di fornire un quadro aggiornato circa l'azione svolta dalle Istituzioni che presidiano il "mercato del falso", mettendo a disposizione dell'utenza anche indicazioni e consigli pratici per evitare di acquistare prodotti contraffatti o pericolosi.

Il sistema, inoltre, consente ai titolari delle privative industriali e intellettuali di collaborare attivamente all'azione di prevenzione e contrasto mediante l'invio di elementi informativi sui propri prodotti colpiti da condotte di contraffazione (immagini, schede tecniche, perizie, consulenze tecniche etc.) di pronta consultazione per gli organi di controllo operanti sul campo.

E' stata implementata, altresì, **una piattaforma informatica riservata alla Guardia di Finanza e alle altre Forze di polizia** (comprese le Polizie Municipali), nella quale confluiscono, sulla base di innovative modalità di alimentazione e strutturazione del dato, tutte le risultanze operative raccolte nello specifico settore di servizio, in modo tale da garantire una più efficace e tempestiva analisi delle informazioni di rilevanza investigativa.

Il Sistema dispone, infine, di un apposito applicativo denominato **COLIBRI** (Contraffazione *On Line Brand Inquiry*) che consente un'azione di contrasto mirata alla rete *internet*, permettendo di rilevare la presenza, nei principali siti dedicati all'*e-commerce*, di annunci proponenti la vendita di materiale contraffatto.

Le altre forze di polizia con competenze specifiche

In tale ambito rientra l'**Arma dei Carabinieri**, che interviene nel settore agroalimentare attraverso:

- il **Comando Carabinieri per la Tutela della Salute**, che dipende dal Ministro della Salute ed opera attraverso i Nuclei Anti Sostituzioni (NAS);
- il **Comando per le Politiche Agricole e Alimentari**, funzionalmente dipendente dal Ministro delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, articolato su 3 Nuclei Antifrode Carabinieri (NAC).

I NAS operano essenzialmente nel campo della lotta alle sofisticazioni e alle frodi medico-sanitarie, mentre i NAC sono deputati alla prevenzione e repressione delle frodi nel settore agricolo e alimentare.

Va poi ricordato che il **decreto legislativo** 19 agosto **2016**, n. **177** ha disposto l'assorbimento del Corpo forestale dello Stato nell'Arma dei carabinieri e attribuito al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, alla Guardia di Finanza e alla Polizia di Stato alcune specifiche competenze precedentemente attribuite al Corpo forestale stesso. Per quanto riguarda l'ambito oggetto del presente dossier, l'articolo 8, comma 1, lettera e) dispone che "l'organizzazione territoriale del Corpo forestale dello Stato, nonché le restanti componenti centrali e periferiche del medesimo Corpo confluiscono nelle

strutture organizzative dell'Arma dei carabinieri per lo svolgimento delle attività dirette [...] alla sicurezza e ai controlli nel settore agroalimentare". Con riferimento alle competenze della Guardia di Finanza, l'articolo 10 del provvedimento ha demandato al Corpo il controllo doganale in materia di commercio illegale della flora e della fauna in via di estinzione, previsto dalla convenzione di Washington (C.I.T.E.S.)⁵⁶ e dal Regolamento CE n. 338/1997 del Consiglio del 9 dicembre 1996, relativo alla protezione di specie della flora e della fauna selvatiche mediante il controllo del loro commercio.

Tali funzioni consisteranno nel controllo documentale dei certificati, delle licenze e delle notifiche necessari per l'effettuazione delle operazioni doganali di importazione ed esportazione, nell'esame degli esemplari (c.d. verifica merceologica) e nel rilascio dei visti necessari per la movimentazione commerciale di animali e piante sottoposti alla peculiare legislazione. A tale scopo, il Corpo potrà avvalersi anche di unità specializzate dell'Arma dei Carabinieri (di provenienza dal Corpo Forestale dello Stato e da identificarsi nel personale in forza ai Nuclei Operativi C.I.T.E.S. – NN.OO.C.).

Le agenzie governative di vigilanza

La prima per rilievo delle funzioni e ampiezza della struttura è l'**Agenzia delle Dogane e dei Monopoli**, che è preposta al controllo, accertamento e verifica della circolazione delle merci e della fiscalità connessa agli scambi internazionali.

Essa opera negli spazi doganali con la collaborazione della Guardia di Finanza, che peraltro mantiene specifiche attribuzioni di vigilanza e riscontro in tali ambiti.

All'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli compete, tra l'altro, l'applicazione della normativa comunitaria per il blocco amministrativo in Dogana delle merci sospettate di infrangere un diritto di proprietà intellettuale⁵⁷.

BOX - Progetto Falstaff

Elaborato e avviato dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli a partire dal 2004, il progetto FALSTAFF mira a promuovere la circolazione di merci originali, conformi per qualità e per sicurezza, al fine di assicurare la libera concorrenza del mercato.

Il progetto si concretizza nell'implementazione nel **sistema informativo AIDA** (Automazione Integrata Dogane e Accise) dell'Agenzia di una vetrina multimediale

⁵⁶ La Convenzione di Washington sul commercio internazionale delle specie di fauna e di flora minacciate di estinzione (*Convention on International Trade in Endangered Species of wild fauna and flora*) è stata firmata a Washington il 3 marzo 1973. La Convenzione, che regola il commercio, inteso come esportazione, importazione e detenzione, per qualsiasi scopo, di talune specie di animali e vegetali è entrata in vigore in Italia il 31 dicembre 1979, sebbene sia stata ratificata con la Legge 19 dicembre 1975, n. 874.

⁵⁷ Cfr. articoli 17 e 18 del Regolamento (UE) n. 608/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 giugno 2013 relativo alla tutela dei diritti di proprietà intellettuale da parte delle autorità doganali.

di prodotti autentici. La corrispondente banca dati è alimentata dalle informazioni rese disponibili dai titolari di diritti di proprietà intellettuale e consente di confrontare i prodotti sospettati di contraffazione con i prodotti originali. Ogni titolare che richiede un intervento di tutela di un proprio diritto di proprietà intellettuale genera, nella banca dati, una scheda in cui possono inoltre essere registrate, per ogni prodotto, le informazioni di carattere tecnico che lo caratterizzano. È inoltre possibile corredare le informazioni testuali con immagini e la "mappa" degli itinerari doganali.

Le **informazioni** così registrate sono **interrogabili dai funzionari doganali in tempo reale** in modo tale da reperire i contatti con i tecnici delle associazioni di categoria e/o degli enti di certificazione della qualità dei prodotti posti sotto tutela per avvalersene in caso di necessità. La banca dati si integra, inoltre, con il Circuito Doganale di Controllo e permette di definire ulteriori profili di rischio per intercettare già in fase di acquisizione della dichiarazione le operazioni che presentano rischi di contraffazione.

Ciò è possibile in quanto il Circuito Doganale di Controllo analizza, in tempo reale, tutte le dichiarazioni di importazione ed esportazione presentante in dogana e le indirizza automaticamente ai canali di controllo abbinati ai profili di rischio elaborati anche in base ai parametri indicati, nelle schede, dalle aziende.

Con questa realizzazione l'Agenzia ha dato risposta concreta ad alcune delle esigenze più pressanti nell'ambito della lotta alla contraffazione: identificare il maggior numero possibile di prodotti contraffatti, intercettare le strategie di frode e minimizzare i tempi di intervento; obiettivi, questi, raggiungibili soltanto con il ricorso a strumenti telematici.

Di recente, il sistema **FALSTAFF** è stato **arricchito** di nuove funzionalità per recepire le modifiche introdotte dal Regolamento (UE) nr. 608/2013 e, in particolare, per realizzare un **dialogo applicativo** (del tipo *system to system*) **con la banca dati CO.PI.S. (*anti-COunterfeit and anti Plracy information System*)**, sviluppata dalla Commissione europea per lo scambio di dati tra gli Stati membri e la Commissione sulle decisioni riguardanti le domande di tutela e il blocco delle merci.

L'altra agenzia governativa è l'**Ispettorato Centrale Tutela della Qualità e Repressione Frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF)**, che è incardinato nel Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali e ha competenze in materia di prevenzione e repressione delle frodi nel settore agroalimentare.

Inoltre, l'ICQRF è l'Autorità italiana competente per la cosiddetta "**Protezione ex officio**" ai sensi del regolamento (UE) n. **1151/12** del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012 **sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari**, modificato dal regolamento (UE) n. 2017/625. In base a tale regolamento, le denominazioni di origine e le indicazioni geografiche, prodotte o commercializzate sul territorio dell'Unione, sono automaticamente protette da ciascuno Stato membro contro ogni forma di illecito utilizzo o pratica ingannevole, designando all'uopo un ente che offra

adeguate garanzie di oggettività e imparzialità, dotato del personale qualificato e delle risorse occorrenti per l'assolvimento di tale incarico.

Con specifico riguardo alla vigilanza nel settore delle sostanze chimiche, invece, il **Ministero della Salute** – Direzione Generale della prevenzione sanitaria, in qualità di Autorità nazionale competente per l'attuazione dei regolamenti (CE) n. 1907/2006 (REACH) e n. 1272/2008 (CLP), coordina il Gruppo di Lavoro per il Coordinamento della Vigilanza sul Regolamento REACH che ha lo scopo di ottimizzare le sinergie tra le Istituzioni cui è affidata la conduzione di attività di controllo attinenti allo specifico ambito: Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza, Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, Uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera, Istituto nazionale Assicurazione Infortuni sul Lavoro.

Le autorità amministrative indipendenti

Si ricorda poi il ruolo delle autorità amministrative indipendenti quali l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni.

L'**Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato**⁵⁸ tutela la concorrenza e il mercato da ipotesi di abusi di posizione dominante, da potenziali intese restrittive della concorrenza e da concentrazioni tra imprese, ed ha specifici poteri e attribuzioni in materia di contrasto alle pratiche commerciali scorrette in danno dei consumatori, nonché di vigilanza sui rapporti contrattuali tra aziende e consumatori.

È consentito all'Autorità di avvalersi delle Amministrazioni dello Stato e, in particolare, della Guardia di Finanza, tanto nell'esecuzione di accertamenti in materia di pratiche commerciali scorrette, quanto in tema di pubblicità ingannevole e comparativa illecita, quanto ancora in tema di tutela della concorrenza nel mercato.

L'**Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni**⁵⁹ ha funzioni di regolamentazione e vigilanza nei settori delle comunicazioni elettroniche, dell'audiovisivo, dell'editoria e delle poste.

Essa ricopre un ruolo importante in materia di contrasto alla contraffazione e tutela del diritto d'autore sul *web*, in virtù di un'articolata cornice normativa stratificatasi nel tempo⁶⁰.

⁵⁸ L'AGCM è stata istituita con legge 10 ottobre 1990, n. 287.

⁵⁹ L'Autorità è stata istituita con legge 31 luglio 1997, n. 249 al duplice fine di assicurare una competizione corretta tra gli operatori del mercato nonché la tutela delle libertà fondamentali degli utenti.

⁶⁰ Cfr. su tutti, la legge 18 agosto 2000, n. 248 (*"Nuove norme di tutela del diritto di autore"*), che ha attribuito all'Autorità poteri di vigilanza e accertamento delle violazioni in materia di diritto d'autore; l'articolo 32-bis del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 (*Testo Unico dei servizi di media audiovisivi*), introdotto dal decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 44 (di attuazione della Direttiva 2007/65/CE relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli

L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni può esigere, anche in via d'urgenza, che *service provider* e motori di ricerca, nell'esercizio delle loro attività, impediscano o pongano fine alle violazioni commesse e riscontrate dall'Autorità. Va detto, per altro verso, che la possibilità che sia uno di questi soggetti a informare senza indugio l'autorità giudiziaria (o quella amministrativa avente funzioni di vigilanza), qualora sia a conoscenza di presunte attività illecite riguardanti un suo destinatario del servizio, si è rivelata statisticamente inesistente.

L'Autorità ha tra l'altro recentemente emanato un Regolamento per la tutela del diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica grazie al quale l'Italia è stata espunta dalla c.d. "*watch list*" statunitense contenente l'elenco dei Paesi ritenuti poco attivi sul fronte della salvaguardia del *copyright*⁶¹. Detto regolamento, entrato in vigore il 31 marzo 2014, prevede procedure di c.d. "*notice and takedown*", che innescano un processo di salvaguardia dell'utente, stabilendo al contempo un meccanismo efficace per affrontare la pirateria su larga scala.

Le Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura

Enti dotati di autonomia amministrativa, finanziaria e contabile, le **CCIAA**, la cui operatività territoriale coincideva con la provincia prima della riforma (decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219) che ha imposto l'accorpamento fra Camere di commercio confinanti che non raggiungono determinati livelli minimi di imprese iscritte presso il registro delle imprese, sono storicamente a fianco del mondo produttivo, con molteplici funzioni, fra le quali la tutela dei marchi e brevetti, attività di formazione a vari livelli, la certificazione e il controllo di pesi e misure.

Oltre all'ordinaria attività istituzionale, merita di essere descritta l'esperienza del sistema "TF - Traceability & Fashion".

Attraverso **Unionfiliere** - organismo costituito per coordinare e omogeneizzare gli interventi per la riqualificazione e la promozione delle filiere del *made in Italy* - il Sistema camerale italiano ha sviluppato il **sistema di tracciabilità "TFashion"**, uno **strumento volontario** dedicato a tutte le imprese italiane che vogliono garantire l'origine e la sicurezza dei propri prodotti e che suo tramite sono in grado di distinguersi dai *competitors* sul fronte della trasparenza verso il consumatore finale, della responsabilità nei confronti dei propri fornitori, dell'autenticità del prodotto realizzato e della eticità dei comportamenti adottati.

Per poter accedere al sistema volontario di tracciabilità le **imprese devono essere in**

Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive) che ha riconosciuto all'Autorità specifici poteri di regolazione nel settore radiotelevisivo; il decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70.

⁶¹ Cfr. Ag.Com., delibera n. 680/13/CONS, 12 dicembre 2013.

grado di dimostrare il luogo (Paese) dove sono avvenute tutte le fasi di lavorazione del prodotto ed **accettare di sottoporsi a specifici controlli, svolti da organismi di certificazione terzi e indipendenti**, destinati a verificare la rispondenza ai requisiti previsti in appositi disciplinari di tracciabilità. Disciplinari che, in una logica pienamente "inclusiva", sono in grado di inglobare schemi di certificazione aggiuntivi, attraverso cui verificare la presenza di requisiti ulteriori (di sicurezza, di qualità, di responsabilità sociale, ecc.) individuati assieme ai rappresentanti delle imprese e verificati da un Comitato di certificazione composto da tutte le parti interessate.

Ogni impresa che aderisce allo schema di tracciabilità "TF" è in grado di fornire informazioni aggiuntive al consumatore (oltre all'origine delle fasi di lavorazione) relative, ad esempio, alla qualità dei tessuti utilizzati, al rispetto di requisiti di salute e di sicurezza delle lavorazioni, all'affidabilità aziendale. In virtù della collaborazione con l'Associazione Tessile e Salute, ad esempio, è stato possibile ricomprendere nell'ambito della certificazione "TF" anche il tema della salubrità così come, nel tempo, si è giunti ad inglobare il marchio "Seri.Co" nelle etichette di tracciabilità, in modo da dare conto degli aspetti qualitativi legati a specifiche produzioni territoriali (seta di Como).

Il Sistema, infatti, sta operando assieme alle rappresentanze di filiera per definire *standard* minimi di qualità delle singole lavorazioni, da inserire tra le componenti aggiuntive degli schemi di tracciabilità; si tratta di un'implementazione di grande importanza, che potrà consentire alla tracciabilità volontaria di farsi "veicolo di qualità" in favore dei consumatori.

Le aziende che aderiscono al sistema di tracciabilità volontario, superando i controlli previsti, possono applicare ai propri prodotti finiti una specifica etichetta, un vero e proprio "passaporto", in grado di qualificare il singolo prodotto in relazione ai diversi parametri previsti dallo schema di certificazione (non solo relativi all'origine delle lavorazioni), accettando di fornire al consumatore una informazione quanto più chiara ed esauriente circa le caratteristiche intrinseche e la "storia" del prodotto stesso, affidandosi alla trasparenza come strumento in grado di agevolare il consumo critico e di orientare al meglio le scelte dei consumatori, con la garanzia collaterale di massima qualità, sicurezza e tutela.

Oltre 400 Aziende hanno aderito al progetto TFashion con circa 1.400 fornitori coinvolti certificando i propri prodotti e processi e favorendo, indirettamente, la creazione di filiere sempre più integrate tra clienti, fornitori e subfornitori. Sono numeri che testimoniano quanto la tracciabilità volontaria stia diventando, sempre più, uno strumento accettato e diffuso presso quelle imprese che, consapevoli dell'eccellenza delle proprie produzioni, scommettono sulla "trasparenza" per raggiungere nuove e più vaste fette di mercato, in Italia e all'estero.

In conclusione, con lo **sviluppo del sistema di tracciabilità volontario "TF - Traceability & Fashion"** - rivolto auspicabilmente solo in prima battuta alle imprese della

filiera della Moda (tessile, abbigliamento, calzature, pelletteria, oro), le CCIAA hanno dato avvio ad una stagione di forte investimento, economico e “culturale” al fine di promuovere presso le imprese la diffusione della tracciabilità volontaria quale **strategia** per **qualificare** e **differenziare** le **produzioni**, migliorare la **competitività** e **rafforzare** i propri **rapporti entro la filiera**.

Gli Organi di coordinamento

La Direzione Generale per la Lotta alla Contraffazione - Ufficio Italiano Brevetti e Marchi - UIBM.

Incardinata nel Ministero dello Sviluppo Economico, la Direzione svolge funzioni di:

- indirizzo e promozione in materia di politiche anticontraffazione;
- gestione delle attività di assistenza e supporto all’utenza in materia di contrasto alla contraffazione;
- assistenza e supporto delle imprese all’estero;
- monitoraggio dei sistemi e dei metodi anticontraffazione;
- raccolta di dati provenienti dalle autorità competenti, dalle associazioni di categoria e dalle imprese in materia di lotta alla contraffazione e gestione delle banche dati;
- analisi e predisposizione dei rapporti sull’andamento del fenomeno e proposte normative conseguenti;
- raccordo con le altre Direzioni Generali, con le Forze di polizia, con l’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e con le altre amministrazioni pubbliche impegnate nella lotta alla contraffazione;
- comunicazione interna ed esterna e gestione dei rapporti con i mezzi di comunicazione;
- sviluppo politiche per la promozione della proprietà industriale e delle relazioni con istituzioni e organismi europei ed internazionali in materia;
- segreteria del Consiglio Nazionale Anticontraffazione.

Il Consiglio Nazionale Anticontraffazione (C.N.A.C.).

Il C.N.A.C. è un **organismo interministeriale** previsto dall’art. 145 del decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30 (recante “Codice della proprietà industriale”) ed istituito presso il Ministero dello Sviluppo Economico, cui sono attribuite **funzioni di indirizzo, impulso e coordinamento** delle **azioni strategiche** adottate a livello **nazionale** in materia di **lotta alla contraffazione**.



Il Consiglio – che opera con mandato biennale – è presieduto dal Ministro dello Sviluppo Economico o da un suo delegato ed è composto da un rappresentante dei Ministeri dell'Economia e delle Finanze, degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, della Difesa, delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, della Giustizia, dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, del Lavoro e delle Politiche Sociali, della Salute, del Dipartimento della Funzione Pubblica e dell'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI).

Nei propri compiti, il CNAC è supportato da:

- la Commissione Consultiva Permanente delle Forze dell'Ordine, della quale sono membri rappresentanti della Guardia di Finanza, dei Carabinieri, delle Polizie Municipali, della Polizia Postale, del Corpo Forestale dello Stato e dell'Agenzie delle Dogane e dei Monopoli;
- la Commissione Consultiva Permanente delle forze produttive e dei consumatori, alla quale partecipano: Coldiretti, Confagricoltura, Confartigianato, Confapi, Confcommercio, Confesercenti, Confindustria, Confederazione Nazionale

dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa, Unioncamere, Associazione Italiana Consorzi Indicazioni Geografiche, Confederazione Italiana Agricoltori e Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti - CNCU.

I membri del C.N.A.C. adottano con cadenza biennale un Piano Strategico Nazionale che individua le azioni finalizzate alla prevenzione e al contrasto della contraffazione sul territorio nazionale riunendo in un'unica pianificazione le attività già programmate o in via di elaborazione da parte delle Amministrazioni partecipanti al Consiglio e alle Commissioni Permanenti.

Il raccordo tra le varie componenti del C.N.A.C. è assicurato dal Segretariato che approfondisce le eventuali complementarità o sovrapposizioni tra le iniziative prospettate, razionalizzando il contributo prestato da ciascuna Amministrazione coinvolta nell'attuazione del Piano Strategico.

Per il biennio **2017/2018**, il documento programmatico delle attività da svolgere da parte del C.N.A.C. è stato approvato il 30 marzo 2017 e prevede l'attuazione di 70 iniziative progettuali, selezionate tra quelle proposte dalle Amministrazioni che fanno parte del consesso.

Tali **azioni** sono raggruppate in **6 aree tematiche**, che rappresentano le priorità della strategia di contrasto alla contraffazione:

- **"comunicazione"**, in cui sono incluse attività quali campagne mediatiche e seminari internazionali rivolte a tutti i soggetti potenzialmente interessati (dai consumatori alle imprese, dalla Pubblica Amministrazione alle Forze dell'Ordine), per innalzare la sensibilità rispetto al fenomeno della contraffazione;
- **"informazione e formazione"**, che comprende l'organizzazione di corsi *ad hoc* e piattaforme di *e-learning* sulla materia, finalizzate sia a formare gli esponenti del settore pubblico e privato impegnati nel contrasto della contraffazione, sia a dotare le fasce più giovani della popolazione delle conoscenze necessarie per individuare i rischi propri del mercato del falso;
- **"rafforzamento dei presidi territoriali"**, ove è pianificato lo sviluppo di piani operativi territoriali volti a rendere sistematiche e sinergiche le attività di presidio per la lotta alla contraffazione;
- **"enforcement"**, per l'aggiornamento del quadro normativo di riferimento, con il duplice intento di adeguare la normativa agli orientamenti comunitari e di potenziare gli strumenti a disposizione degli operatori del settore per coordinare e condurre le attività repressive dei fenomeni contraffattivi;
- **"contraffazione on-line"**, che prevede iniziative progettuali funzionali a contrastare lo sfruttamento delle innovative potenzialità offerte dall'*e-commerce* da parte dei soggetti dediti al traffico di prodotti lesivi della proprietà intellettuale;
- **"tutela *made in Italy*"**, con azioni finalizzate a proteggere, specialmente

nell'ambito agroalimentare, i prodotti italiani originali dagli effetti dannosi del commercio di prodotti non autentici valorizzando, tra l'altro, marchi storici della tradizione produttiva nazionale e agevolando le imprese nella ricerca di soluzione tecnologiche utili alla prevenzione e alla lotta alla contraffazione.

Le Commissioni parlamentari d'inchiesta

In tema di contraffazione e tutela dei diritti di proprietà intellettuale, nel corso della **XVI legislatura** (2008-2013), il Parlamento ha istituito una **Commissione d'inchiesta sui fenomeni della contraffazione e della pirateria in campo commerciale** che ha portato all'approvazione di relazioni tematiche in materia di contraffazione nel settore agroalimentare, in quello del tabacco, nel settore tessile e della moda, nonché di una relazione in materia di pirateria digitale in rete, tutte confluite nella relazione finale.

La Commissione si proponeva l'obiettivo di approfondire la conoscenza del fenomeno "contraffazione" al fine di poterlo contrastare in modo efficace e di studiare le buone prassi sperimentate in Europa e la legislazione applicata nei Paesi membri dell'Unione europea. Inoltre la Commissione, ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della delibera istitutiva, aveva 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 del fenomeno, 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 elaborare politiche di prevenzione e di individuare poteri di controllo e di repressione più efficaci. La Commissione aveva altresì il compito di valutare l'entità delle risorse da destinare al sistema statistico per definire la misura delle attività connesse alla contraffazione e alla pirateria nel campo commerciale, le buone prassi e la normativa applicate in altri Paesi membri dell'Unione europea e la congruità dell'interazione tra le norme vigenti in materia di tutela dei diritti di proprietà intellettuale e quelle in materia di promozione dell'invenzione.

Nel corso della **XVII legislatura**, una nuova **Commissione parlamentare d'inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo** è stata istituita al fine di conseguire maggiori conoscenze sui fenomeni elusivi e illegali in campo commerciale affrontando altre materie non ancora indagate, nonché di *"...approfondire e raccogliere dati aggiornati e dettagliati sui citati fenomeni, di verificare le ricadute e le potenzialità effettive del Piano strategico nazionale anticontraffazione e di individuare misure di carattere legislativo sul tema della contraffazione e della tutela del made in Italy..."*.

Nel corso della propria attività, la Commissione ha coinvolto in un ciclo di audizioni

tutti gli attori, pubblici e privati, a vario titolo interessati dal fenomeno della contraffazione, e ha proposto una serie di modifiche normative ritenute di fondamentale importanza per migliorare l'efficacia del sistema di contrasto nazionale ai fenomeni in trattazione.

La cooperazione internazionale di polizia

In tema di tutela dei diritti di proprietà intellettuale e del "*made in Italy*", un ruolo di primaria importanza è oggi rivestito dalla **cooperazione internazionale di polizia** che, seguendo una linea tendenziale comune ad altri settori dell'ordinamento, ha registrato negli ultimi anni una significativa crescita, quantitativa e qualitativa.

Essa, infatti, rappresenta non solamente il necessario completamento del dispositivo di intervento dispiegato in ambito nazionale, ma un valore aggiunto per il contrasto ai fenomeni illeciti, alla luce della transnazionalità dei reati in esame ed in considerazione di due ulteriori fattori legati da un intrinseco nesso di causalità:

- la globalizzazione dei mercati, che ha favorito una sempre più rapida e capillare circolazione delle merci;
- la percezione, nella comunità internazionale, della crescente minaccia costituita dalla produzione di beni che, da un lato, violano il diritto di proprietà intellettuale e, dall'altro, non rispettano gli *standard* di sicurezza richiesti al produttore, con evidenti e connessi profili di tutela della salute pubblica.

La cooperazione di polizia nel settore della lotta alla contraffazione è finalizzata a:

- l'esecuzione, anche congiunta, di indagini di polizia tra Agenzie di *law enforcement* di diversi Stati;
- lo scambio di informazioni, di dati di *intelligence* e investigativi veicolati attraverso circuiti appositamente predisposti da organismi internazionali;
- l'avvio di iniziative di condivisione di esperienze operative di particolare pregio, di confronto di modelli normativi, organizzativi e operativi, di standardizzazione di procedure e rilevazioni statistiche.

Tra i principali attori che intervengono nel contesto in argomento si richiamano:

- la **Commissione europea**, che ha tra l'altro istituito un Osservatorio che si occupa di questioni relative all'applicazione dei diritti di proprietà intellettuale in seno all'**EUIPO (European Union Intellectual Property Office)**⁶²;
- l'**International Criminal Police Organization (ICPO/Interpol)**, che assicura e

⁶² Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale incaricato di gestire i marchi dell'Unione europea e i disegni e modelli comunitari registrati. L'EUIPO collabora anche con gli uffici per la proprietà intellettuale degli Stati membri dell'UE e con partner internazionali per offrire un analogo servizio di registrazione di marchi, disegni e modelli in tutta Europa e nel resto del mondo.

sviluppa, nel quadro della legislazione vigente nei diversi Paesi, la più ampia assistenza reciproca tra le Autorità di polizia⁶³;

- l'**Organizzazione Mondiale delle Dogane (WCO/OMD)**, che promuove periodicamente operazioni doganali internazionali e congressi globali;
- l'**Organizzazione Mondiale della Sanità (WHO/OMS)**, particolarmente attiva nel campo dei farmaci irregolari;
- l'**Ufficio europeo di polizia (Europol)**⁶⁴, il cui mandato è quello di "... sostenere e rafforzare l'azione delle autorità competenti degli Stati membri e la loro cooperazione reciproca, per prevenire e combattere la criminalità organizzata, il terrorismo e altre forme gravi di criminalità che interessano due o più Stati membri ...". Tra tali forme di criminalità figurano anche la contraffazione e la pirateria.

A tal fine, **Europol** raccoglie, conserva, tratta, analizza e scambia informazioni e *intelligence*, agevola lo scambio di informazioni tra gli ufficiali di collegamento dell'Europol (ELO) distaccati negli Stati membri quali rappresentanti dei rispettivi servizi nazionali, fornisce *intelligence* strategica - per facilitare e promuovere un impiego efficace e razionale delle risorse disponibili - e analisi operative a sostegno delle operazioni degli Stati membri, elabora rapporti strategici e analisi criminologiche sulla base di informazioni pubbliche e riservate fornite dagli Stati membri, prodotte dall'Europol o raccolte presso altre fonti, mette a disposizione le proprie competenze e il proprio sostegno tecnico ai fini delle indagini e delle operazioni in atto nell'Unione europea, sotto la guida e la responsabilità giuridica dello Stato membro interessato.

Tali funzioni vengono adempiute attraverso il ricorso a procedure di analisi gestite dai cc.dd. "AWF" (*Analysis Working Files*) e "FP" (*Focal Points*). Si tratta di banche dati relazionali che consentono alle forze di polizia dei singoli Stati membri di verificare, su richiesta, l'esistenza di possibili collegamenti a livello comunitario tra una serie di dati o elementi informativi (persone fisiche, dati finanziari, utenze telefoniche, indirizzi, e-mail, automezzi, ecc.), supportando così l'attività investigativa.

In seno ad Europol è stato, inoltre, recentemente istituito⁶⁵ l'"IPC3" (*Intellectual Property Crime Coordinated Coalition*) allo scopo di implementare ulteriormente la collaborazione tra istituzioni, agenzie ed esponenti del settore privato, a livello europeo ed internazionale, per l'armonizzazione degli strumenti normativi e procedurali funzionali

⁶³ Interpol è strutturato su una sede centrale, con sede a Lione, ove insiste anche il Segretario Generale dell'Organizzazione ed una sede periferica all'interno di ciascun Paese aderente. A livello nazionale, il punto di contatto ("*National Contact Bureau*") è costituito dal Servizio per la Cooperazione Internazionale di Polizia (SCIP), all'interno della Direzione Centrale della Polizia Criminale, a composizione interforze.

⁶⁴ Oggi Agenzia dell'Unione europea dotata di personalità giuridica in conformità alla Decisione del Consiglio UE 2009/371/GAI, recentemente abrogata e sostituita dal Regolamento (UE) 2016/974 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2016.

⁶⁵ In data 12 luglio 2016 presso la sede di Europol (L'Aja, Paesi Bassi).

al contrasto del mercato globale del falso, nonché per assicurare un supporto altamente qualificato alle indagini condotte nello specifico comparto. Il centro, supportato a livello strategico da un *Advisory Board of stakeholders*, ove è prevista anche la presenza di un rappresentante della Guardia di Finanza e dell'Arma dei Carabinieri, è composto da qualificato personale di Europol con l'assistenza dell'Ufficio Europeo per la proprietà intellettuale.

Si ritiene poi necessario segnalare che l'**Unione Europea** ha avviato, per il periodo 2014/2017, il Ciclo Programmatico dell'Unione europea (*European Union Policy Cycle*)⁶⁶ che, con il coordinamento di Europol e la partecipazione di Forze di polizia e Agenzia di *law enforcement* dei Paesi membri, si propone di contrastare in modo coerente e strutturato la criminalità organizzata, attraverso:

- l'efficace cooperazione di polizia tra gli Stati membri, le Istituzioni Europee, le Agenzie Europee e terze parti;
- lo svolgimento di azioni e progetti operativi;
- la collaborazione con le Istituzioni e con il settore privato.

Tra le priorità del ciclo di programmazione in corso vi è anche la lotta alla contraffazione delle merci con impatto sulla salute e sicurezza pubblica, nel cui contesto il ruolo di *driver* delle iniziative da ideare e sviluppare è affidato alla Guardia di Finanza e all'Arma dei Carabinieri.

⁶⁶ Istituito dal Consiglio dell'Unione europea con documento n. 15358/10 del 8 e 9 novembre 2010, riportante le *"Conclusioni del Consiglio sulla creazione e implementazione di un ciclo programmatico dell'Unione europea sulle forme gravi di criminalità internazionale e organizzata"*.

4. Il sistema normativo per il contrasto al fenomeno

Il presente capitolo pone in particolare evidenza lo sviluppo dell'assetto normativo, storicamente segnato dalla profonda riforma avviata nel 2009 (legge 23 luglio 2009, n. 99, nel cui dispositivo si segnalano gli articoli 15, 16 e 17), che ha rappresentato un punto di svolta in riferimento alla definizione dell'apparato sanzionatorio, agli strumenti per l'aggressione patrimoniale dei profitti conseguiti illecitamente, ai profili penali, processuali ed investigativi, nonché agli interventi punitivi sugli acquirenti finali.

Si è trattato di una riforma ad ampio spettro, che ha segnato un deciso cambio di rotta dell'ordinamento verso una più incisiva e completa lotta ai fenomeni criminali in argomento, in una prospettiva non più limitata alla mera sottrazione del prodotto illecito dal mercato ma alla complessiva disarticolazione delle filiere del falso, con particolare riguardo, a questo proposito, all'aggressione dei patrimoni illeciti accumulati dalle organizzazioni criminali.

Cenni sulla normativa pre-2009

Il sistema *ante* 2009 era strutturato, sotto il profilo sanzionatorio, su tre pilastri, costituiti da:

- l'articolo 473 del codice penale, che puniva con la reclusione fino a 3 anni la contraffazione o l'alterazione di marchi o segni distintivi, di brevetti o disegni e modelli industriali, nonché l'utilizzo di tali marchi o brevetti contraffatti o alterati;
- l'articolo 474 dello stesso codice, che sanzionava con la reclusione fino a 2 anni l'introduzione nel territorio dello Stato per finalità commerciali, nonché la vendita, la detenzione per la vendita e la messa in circolazione di prodotti con marchi o segni distintivi contraffatti o alterati;
- il combinato disposto degli articoli 517 del codice penale e 4, comma 49, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, che punivano con la reclusione fino a 1 anno la vendita o la messa in circolazione, l'importazione, l'esportazione o la commercializzazione di prodotti con nomi, marchi o segni distintivi atti a indurre in inganno il compratore sull'origine, provenienza o qualità del prodotto, specialmente con riferimento alle false o fallaci indicazioni di origine "*made in Italy*" apposte su prodotti e merci non originari dell'Italia ai sensi della normativa europea sull'origine.

Conseguentemente, in una **prospettiva di innalzamento di efficacia della complessiva azione di contrasto** ai fenomeni illeciti, il legislatore della riforma **ha seguito** le seguenti principali linee guida:

- la **revisione dell'apparato sanzionatorio**, sotto il profilo sostanziale e della misura delle sanzioni;

- l'**allargamento del perimetro d'applicazione** delle misure di aggressione dei patrimoni illeciti dei responsabili dei traffici illeciti in argomento;
- il **potenziamento degli istituti processuali** e degli **strumenti investigativi**, con estensione di metodiche d'intervento tipiche per i settori del contrasto alla criminalità organizzata;
- la rimodulazione delle sanzioni amministrative irrogabili nei confronti degli acquirenti finali di beni contraffatti.

Le novità introdotte dalla legge di riforma n. 99 del 2009

Tra le principali **novità** introdotte dalla **legge n. 99/2009** si segnalano, sotto il **profilo sanzionatorio**:

- lo sdoppiamento in 2 fattispecie dell'articolo 473 del codice penale, per punire, rispettivamente con la reclusione da 6 mesi a 3 anni e da 1 a 4 anni, la contraffazione di marchi e segni distintivi⁶⁷ e quella di brevetti, disegni o modelli industriali;
- un'analoga suddivisione in 2 distinte condotte dell'articolo 474 del codice penale, di cui la prima riferita all'introduzione nel territorio dello Stato, al fine di trarne profitto, di prodotti con marchi o segni distintivi contraffatti o alterati e la seconda relativa alla detenzione, vendita e messa in circolazione di analoghe merci;
- l'introduzione, con l'articolo 474-ter del codice penale, di una fattispecie aggravata dei reati di contraffazione, per i casi di commissione delle condotte "in modo sistematico ovvero attraverso l'allestimento di mezzi e attività organizzate"⁶⁸;
- la previsione, ai sensi dell'articolo 517-quater del codice penale, di una specifica sanzione per le condotte di contraffazione o alterazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine di prodotti agroalimentari, nonché per l'importazione, la detenzione per la vendita, l'offerta in vendita e la messa in circolazione di prodotti agroalimentari con indicazioni geografiche o denominazioni di origine contraffatte;

l'integrazione della disciplina sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 anche per ipotesi di commis-

⁶⁷ In tale contesto, ha assunto rilievo l'inserimento nella norma dell'inciso "*potendo conoscere dell'esistenza del titolo di proprietà industriale*", che comporta la necessità di accertare, ai fini della sussistenza dell'elemento soggettivo del reato, la coscienza e volontà di usurpare un marchio già depositato e registrato dal legittimo proprietario in Italia o all'estero.

⁶⁸ Il legislatore del 2009, attraverso l'introduzione di tale aggravante, ha inteso distinguere nettamente i fenomeni "*organizzati*" da quelli "*non organizzati*" con modalità sistematiche o strutturali, sancendo il maggiore disvalore dei primi, nella considerazione della maggiore gravità della condotta criminale posta in essere attraverso l'approntamento di un'attività economica non occasionale, in quanto caratterizzata dalla presenza di capitali, beni strumentali, attrezzature, forza lavoro.

sione di reati in materia di contraffazione (articoli 473 e 474 del codice penale) e di usurpazione del *made in Italy* (articoli 517, 517-ter e 517-quater del codice penale).

Uno degli aspetti più qualificanti della riforma del 2009 è rappresentato dalle novità introdotte in tema di **aggressione ai patrimoni illeciti**, i.e. ai capitali, alle aziende, ai prodotti e ai profitti realizzati dagli operatori dell' "industria del falso".

Da questo punto di vista, il legislatore è intervenuto su più fronti, introducendo una serie di misure molto incisive e convergenti, all'unico scopo di colpire la stessa ragion d'essere dei traffici di merci contraffatte, vale a dire le ricchezze accumulate, impiegate e reinvestite dagli autori dei reati.

In questa prospettiva, con l'introduzione dell'articolo 474-*bis* del codice penale, è stato anzitutto stabilito che, per le ipotesi previste dagli artt. 473, 474, 517-*ter* e 517-*quater* del codice penale è sempre ordinata la **confisca, anche per equivalente**⁶⁹, delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato⁷⁰ e di quelle che ne sono l'oggetto, il prodotto⁷¹, il prezzo⁷² o il profitto⁷³.

Secondariamente, il terzo comma dell'articolo 15 della legge n. 99 del 2009 ha inserito nell'elenco dei reati-presupposto per cui si può applicare la "**confisca per sproporzione**", prevista dall'articolo 12-*sexies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306,⁷⁴ anche i casi in cui si procede per associazione a delinquere finalizzata alla commissione dei delitti previsti dagli articoli 473, 474, 517-*ter* e 517-*quater* del codice penale⁷⁵.

⁶⁹ Tale ipotesi scatta quando non è possibile eseguire la confisca obbligatoria dei beni e dei proventi direttamente ricollegabili ai reati di contraffazione, per cui il giudice ordina la confisca dei beni di cui il reo ha la disponibilità, anche se acquisiti legittimamente con altri capitali propri o di terzi, per un valore corrispondente ai profitti realizzati grazie all'attività illecita.

⁷⁰ Come ad esempio i macchinari, le attrezzature e le apparecchiature, i locali e gli automezzi utilizzati per la produzione, l'importazione e la commercializzazione di prodotti con marchi contraffatti o usurpativi.

⁷¹ Si tratta dei marchi e dei brevetti, dei disegni e dei modelli industriali contraffatti o alterati, nonché dei prodotti realizzati utilizzando tali diritti di proprietà industriale.

⁷² Il prezzo del reato è il compenso dato o promesso per indurre, istigare o determinare qualcuno a tenere una condotta penalmente rilevante (rientrano nel concetto, ad esempio, gli incassi di corrispettivi a titolo di acconto o anticipo o a saldo di forniture di merci contraffatte presenti o future o anche di forniture già effettuate).

⁷³ Il profitto del reato è il vantaggio economico che si ricava dalla commissione dell'illecito.

⁷⁴ Convertito in legge 7 agosto 1992, n. 356.

⁷⁵ Ciò significa che nei confronti degli associati a gruppi criminali responsabili di traffici di merci contraffatte si deve procedere al sequestro e alla successiva confisca del denaro, dei beni e delle utilità patrimoniali di cui gli stessi non possano giustificare la provenienza e di cui risultino titolari o avere la disponibilità anche per interposta persona fisica o giuridica, quando hanno un valore sproporzionato rispetto al reddito dichiarato o alla propria attività economica. Resta inoltre ferma, ai sensi degli articoli 19 e 20 del decreto legislativo del 6 settembre 2011, n. 159, la possibilità di eseguire indagini patrimoniali e applicare le successive misure di prevenzione antimafia, sia personali sia patrimoniali, anche in forma disgiunta, nei confronti di coloro che sono abitualmente dediti a traffici di merci contraffatte e

Da ultimo, l'articolo 16 della norma in commento ha stabilito la possibilità di chiedere l'affidamento in custodia giudiziale dei beni mobili iscritti in pubblici registri, dei natanti, delle imbarcazioni e degli aeromobili sequestrati nel corso di operazioni di polizia giudiziaria per la repressione delle medesime fattispecie, per successivi utilizzi di polizia.

La **riforma** è intervenuta significativamente anche sul **piano processuale** e degli **strumenti investigativi**, sulla scia della considerazione della gravità sociale dei fenomeni di contraffazione su larga scala, che sono molto spesso gestiti o controllati dalla criminalità organizzata.

Pertanto l'articolo 15 della legge n. 99 del 2009, novellando l'articolo 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale, ha inserito tra i delitti di competenza delle Procure Distrettuali Antimafia⁷⁶ anche i casi di associazione per delinquere finalizzata alla commissione dei reati di contraffazione.

Altre importanti novità sono state poi introdotte in relazione agli strumenti investigativi utilizzabili dalle Forze di polizia per il contrasto delle condotte della specie, segnatamente la previsione⁷⁷ che abilita gli ufficiali di polizia giudiziaria a effettuare operazioni sotto copertura ed **eseguire attività di c.d. "consegna controllata"** anche per finalità di contrasto alle fattispecie riconducibili agli articoli 473 e 474 del codice penale.

Con la conseguente possibilità, da un lato, per tutti gli ufficiali di polizia giudiziaria⁷⁸, nell'ambito delle rispettive attribuzioni e sotto la direzione della competente Autorità Giudiziaria⁷⁹, di omettere o ritardare gli atti di propria competenza⁸⁰ quando ciò sia necessario per acquisire rilevanti elementi probatori ovvero per l'individuazione o la cattura dei responsabili dei delitti in discorso.

Sussiste, dall'altro lato, la possibilità per i soli **ufficiali di polizia giudiziaria "appartenenti alle strutture specializzate"** della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e

che per condotta e tenore di vita si possa ritenere vivano abitualmente anche in parte con i proventi di tali attività delittuose.

⁷⁶ Oggi *Procure Distrettuali Antimafia e Antiterrorismo*.

⁷⁷ Cfr. articolo 17, comma 1, della legge n. 99/2009, che ha modificato l'articolo 9, comma 1, lettera a), della legge n. 146 del 16 marzo 2006.

⁷⁸ Anche se non appartenenti alle citate strutture specializzate delle tre Forze di Polizia avanti menzionate.

⁷⁹ In tali casi occorre dare immediato avviso anche orale al Pubblico Ministero competente, al quale entro le successive 48 ore va trasmesso motivato rapporto. Per gli stessi motivi il Pubblico Ministero può con decreto motivato o, nei casi di urgenza, anche oralmente ritardare l'esecuzione di provvedimenti di misura cautelare, di fermi d'indiziati di delitto o di sequestri, impartendo alla polizia giudiziaria le disposizioni necessarie per il controllo degli sviluppi dell'attività criminosa e raccordandosi con l'Autorità giudiziaria competente per il luogo in cui l'operazione deve concludersi.

⁸⁰ Come il sequestro del corpo di reato, l'arresto in flagranza e il fermo d'indiziato di delitto.

del Corpo della Guardia di Finanza, di **compiere** una serie di **specifiche operazioni**⁸¹.

La legge di riforma ha poi provveduto a modificare (articolo 17, comma 2) la **sanzione amministrativa** contemplata a carico degli acquirenti consapevoli di prodotti contraffatti o usurpativi del *made in Italy*, già prevista dall'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35⁸² prevedendo:

- l'eliminazione, dalla lettera della norma, dell'inciso "*salvo che il fatto costituisca reato*"⁸³, che costringeva gli organi di controllo a procedere esclusivamente al deferimento all'Autorità Giudiziaria delle persone sorprese ad acquistare beni di tal genere, per presunte responsabilità penali per il reato d'incauto acquisto previsto dall'articolo 712 c.p.;
- un abbassamento delle soglie minime e massime della pena pecuniaria irrogabile a consumatori finali, rispettivamente da 500 a 100 euro e da 10.000 a 7.000 euro;
- l'irrogazione di una sanzione da 20.000 a 1.000.000 di euro, nonché la confisca amministrativa dei locali di produzione, deposito, detenzione dei materiali contraffatti qualora l'acquisto sia effettuato da un operatore commerciale o importatore o da qualunque altro soggetto diverso dall'acquirente finale.

Successivi interventi normativi

In *primis*, si segnala la **legge 14 gennaio 2013, n. 9**, il cui **articolo 14, comma 3**, modificando l'articolo 266 del codice di rito penale, ha aggiunto al novero dei reati per i quali può essere richiesto l'utilizzo delle intercettazioni telefoniche le principali fattispecie in tema di contraffazione.

Si tratta, in particolare, dei procedimenti per i delitti di contraffazione, alterazione o uso di marchi o segni distintivi ovvero di brevetti, modelli e disegni (articolo 473 codice penale), introduzione nello stato e commercio di prodotti con segni falsi (articolo 474 codice penale), frode nell'esercizio del commercio (articolo 515 codice penale) e contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari (articolo 517-*quater* codice penale)⁸⁴.

⁸¹ Nel novero di tali operazioni rientrano dare rifugio o prestare assistenza agli associati, acquistare, ricevere, sostituire od occultare denaro, armi, documenti, beni e cose che siano oggetto, prodotto, profitto o mezzo per commettere il reato o altrimenti ostacolare l'individuazione della loro provenienza o consentire l'impiego, ovvero ancora utilizzare documenti, identità o indicazioni di copertura anche per attirare o entrare in contatto con soggetti e siti nelle reti di comunicazione, su disposizioni impartite dagli Organi di vertice ovvero, per loro delega, dai rispettivi responsabili di livello almeno provinciale.

⁸² Convertito dalla legge 14 maggio 2005, n. 80.

⁸³ Ritenuto uno dei motivi alla base dell'irrelevante applicazione, in termini quantitativi, delle pene pecuniarie in discorso.

⁸⁴ In aggiunta, lo strumento è stato esteso anche ai delitti di vendita di sostanze alimentari non genuine

La stessa legge ha altresì previsto ulteriori misure finalizzate al rafforzamento di istituti processuali ed investigativi per fronteggiare più efficacemente i delitti di adulterazione e di frode nel settore oleario⁸⁵.

Ulteriori novità sono riconducibili al tema dei **"costi da reato"**, la cui disciplina della deducibilità, di cui al comma 4-*bis* dell'articolo 14 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, è stata radicalmente modificata dal decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16⁸⁶, che è intervenuto appunto sul fronte della tassazione delle basi imponibili originate dalla commissione di condotte illecite.

In sostanza, in base alla rinnovata normativa, **le ipotesi di indeducibilità** sono state **circoscritte**, ai fini delle imposte sui redditi, ai soli costi e spese relativi a beni o prestazioni di servizi direttamente utilizzati per il compimento di atti o attività qualificabili come delitto non colposo per i quali il pubblico ministero abbia esercitato l'azione penale, ovvero il giudice dell'udienza preliminare abbia emesso il decreto che dispone il giudizio o, ancora, sentenza di non luogo a procedere per intervenuta prescrizione del reato⁸⁷.

Tali novità hanno ripercussioni anche relativamente alle **fattispecie di contraffazione**, rispetto alle quali l'indeducibilità del costo può essere riferita, fermi restando i criteri procedurali delineati dalla norma, ai soli componenti negativi che si pongano in un rapporto diretto con il delitto e non anche ad altre tipologie di oneri eventualmente sostenuti nell'esercizio dell'ordinaria attività d'impresa e non direttamente utilizzati per il compimento dell'attività delittuosa.

Da ultimo, un cenno va effettuato in relazione all'emanazione del **decreto legislati-**

come genuine (articolo 516 codice penale) e commercio di sostanze alimentari nocive (articolo 444 codice penale).

⁸⁵ È stata, infatti, introdotta un'ulteriore ipotesi di confisca obbligatoria mutuata dalla disciplina speciale antimafia, prevedendo che, alla condanna o al patteggiamento per questi ultimi delitti, consegua, da parte del giudice, l'obbligo di confisca del denaro, dei beni e delle altre utilità di cui il condannato non possa giustificare la provenienza e di cui risulti, anche attraverso terze persone (fisiche o giuridiche), avere la disponibilità in misura sproporzionata al proprio reddito.

⁸⁶ Convertito nella legge 26 aprile 2012, n. 44.

⁸⁷ Più in dettaglio, il citato provvedimento ha realizzato un nuovo assetto che - superata la formulazione previgente incentrata sull'indeducibilità di costi riconducibili a fatti, atti o attività qualificabili come reato - è stato articolato sulla:

- esclusione dall'ambito della disciplina dei reati di natura contravvenzionale e dei delitti colposi;
- puntuale individuazione dei costi potenzialmente indeducibili, vale a dire solamente quelli direttamente utilizzati per il compimento del reato;
- necessità che il Pubblico Ministero abbia esercitato l'azione penale, venendosi così a superare il pregresso regime che correlava l'indeducibilità alla mera qualificazione della condotta in termini di reità in sede di *notitia criminis*;
- introduzione di un meccanismo di rimborso nell'ipotesi in cui il procedimento penale dovesse concludersi con una pronuncia assolutoria ovvero con una sentenza di non luogo a procedere purché non motivata dall'intervenuta prescrizione del delitto;
- elaborazione di un regime peculiare per i costi connessi a operazioni oggettivamente inesistenti.

vo 16 marzo 2015, n. 28, recante disposizioni in materia di **non punibilità per particolare tenuità del fatto**.

In particolare, il provvedimento ha introdotto nel nostro ordinamento una causa di esclusione della punibilità⁸⁸ applicabile nell'ipotesi in cui, per i fatti contestati, sia prevista una pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni ovvero la pena pecuniaria, sola o congiunta alla predetta pena, ovvero quando, per le modalità della condotta e per l'esiguità del danno o del pericolo, l'offesa cagionata possa ritenersi di particolare tenuità e il comportamento risulti non abituale.

Nel perimetro applicativo della nuova norma possono potenzialmente rientrare, laddove ne ricorrano le circostanze, anche le condotte di contraffazione, di violazione delle norme di tutela del *made in Italy* e le frodi in commercio.

In termini più generali di **politica di repressione penale**, si ritiene importante segnalare che il legislatore delegato ha evitato recentemente di intervenire depenalizzando le fattispecie inerenti alla contraffazione nei decreti legislativi da ultimo approvati, che pure trasformano in illeciti amministrativi anche numerose fattispecie criminose ricomprese nell'ambito dei delitti contro la fede pubblica, quali sono attualmente quelli oggetto del presente dossier. In sostanza, sembra in effetti diffusa la consapevolezza del particolare disvalore giuridico del fenomeno, che si erge a fattore ulteriore di crisi economica e di impedimento alla crescita delle imprese sane.

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. Le caratteristiche sopra indicate, la possibilità di premiare la collaborazione con le autorità di polizia e giudiziarie (utile strumento di disarticolazione delle consorterie criminali, in analogia a quanto previsto per il traffico di sostanze stupefacenti) e di consentire, pur con limiti, le operazioni sotto copertura nonché la destinazione e l'utilizzo dei beni sequestrati alle stesse forze dell'ordine, così come già accade per altri reati, inducono a ritenere l'attuale struttura normativa di contrasto del fenomeno profondamente efficiente.

Il contrasto al falso *made in Italy*

Il marchio "*made in Italy*", secondo uno studio KPMG, è il terzo *brand* più conosciuto nel mondo dopo Coca-Cola e Visa, il che rende evidente l'importanza della sua tutela per rafforzare la posizione commerciale delle nostre imprese. Il **marchio *made in Italy*** è considerato sinonimo di originalità, di eccellenza e di elevati standard qualitativi della manifattura.

⁸⁸ Cfr. nuovo articolo 131-bis del codice penale rubricato "*Esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto*".

Come precedentemente accennato, la tematica del *made in* è connessa alla chiara individuazione del concetto di origine dei prodotti, la cui base giuridica è rinvenibile nella normativa doganale comunitaria.

In particolare, l'articolo 60 del nuovo Codice Doganale dell'Unione⁸⁹ chiarisce che le merci alla cui produzione abbiano contribuito due o più Paesi devono considerarsi originarie dello Stato ove il prodotto *"...ha subito l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale ed economicamente giustificata, effettuata presso un'impresa attrezzata a tale scopo e che si sia conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo ovvero abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione"*⁹⁰.

Sulle basi generali sopra descritte, la disciplina nazionale in tema di *"made in"* interviene in diversi ambiti, per regolamentare aspetti di natura amministrativa⁹¹, civilistica e sanzionatoria.

La disciplina sanzionatoria in tema di violazioni alla normativa sul *made in* è stata oggetto, a partire dal 2003, di ripetuti affinamenti.

Sotto il profilo dei presidi penali va segnalato, anzitutto, l'articolo 4, comma 49, della legge n. 350 del 2003, che ha esteso l'applicazione del reato di cui all'articolo 517 del codice penale⁹² alle condotte d'importazione, esportazione e commercializzazione di

⁸⁹ Regolamento UE n. 952/2013 del 9 ottobre 2013, che trova piena applicazione a partire dal 1° maggio 2016.

⁹⁰ Fino all'entrata in vigore del regolamento UE n. 952/2013, l'origine di un prodotto è riconducibile al Codice Doganale Comunitario (regolamento CEE n. 2913/92) e alle relative disposizioni di attuazione (cc.dd. DAC - regolamento CEE n. 2454/93). In particolare, ai sensi dell'articolo 24 del citato regolamento n. 2193, il Paese d'origine è quello in cui la merce ha subito *"...l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale, economicamente giustificata ed effettuata in un'impresa attrezzata a tale scopo, che si sia conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo o abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione"*, intendendosi per "lavorazione sostanziale" il processo di trasformazione all'esito del quale il prodotto che ne risulta abbia composizione e proprietà specifiche che non possedeva prima di essere sottoposto a tale trasformazione o lavorazione. Una simile interpretazione del concetto di trasformazione o lavorazione sostanziale è stata data dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea nel caso *Gesellschaft für Überseehandel mbH contro Handelskammer Hamburg* (Causa n. 49/76, sentenza del 26 gennaio 1977), ove si legge, peraltro, che *"...detta trasformazione o lavorazione deve, per poter conferire alla merce una determinata origine, avere come risultato la fabbricazione di un prodotto nuovo o costituire una fase importante della fabbricazione..."*, tanto che deve escludersi che *"...le operazioni che modificano l'aspetto esteriore del prodotto ai fini della sua successiva utilizzazione, lasciandone sostanzialmente inalterate, sotto il profilo qualitativo, le caratteristiche essenziali, possano determinare l'origine del prodotto stesso..."*. Diversamente, non sono state fornite letture in chiave interpretativa e attuativa del concetto di trasformazione *"...economicamente giustificata ed effettuata in un'impresa attrezzata a tale scopo, che si sia conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo o abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione"*, tanto da prevederne, in sede di emanazione del nuovo Codice Doganale Comunitario (Reg. UE n. 450/2008, abrogato in realtà prima di entrare in vigore), l'eliminazione attraverso la riformulazione della norma e sancendo, all'articolo 36, che *"...le merci alla cui produzione hanno contribuito due o più Paesi o territori sono considerate originarie del Paese o territorio in cui hanno subito l'ultima trasformazione sostanziale"*.

⁹¹ Ad esempio, relativamente alle prescrizioni inerenti gli obblighi di etichettatura, l'etichettatura ingannevole.

⁹² Rubricato *"Vendita di prodotti industriali con segni mendaci"*.

prodotti recanti false o fallaci indicazioni di provenienza, intendendo per "false" le stampigliature *made in Italy* su prodotti e merci non originari dell'Italia e "fallaci" quelle relative all'utilizzo di segni o figure con richiamo all'italianità capaci di indurre in inganno il consumatore.

A questo intervento è seguita nel 2005 la modifica recata dal decreto-legge n. 35, che ha aggiunto alla norma dianzi richiamata, dopo l'espressione "**fallaci indicazioni di provenienza**", le parole "o di origine", in un'ottica di maggior tutela della genuinità delle produzioni nazionali.

Sono poi intervenute le citate novelle contemplate dalla legge 23 luglio 2009, n. 99, che, oltre a introdurre nel codice penale la **nuova fattispecie di "Contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari"** (articolo 517-*quater*), ha anche ulteriormente modificato l'articolo 4 della legge n. 350, con una previsione che comportava la possibile attribuzione dell'origine nazionale ai soli prodotti interamente realizzati nel nostro Paese.

Quest'ultima disposizione in realtà è rimasta in vigore per pochi mesi, essendo stata abrogata dal decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135⁹³, il cui articolo 16, comma 4 ha introdotto una specifica sanzione penale per l'indebito utilizzo delle indicazioni "*made in Italy*" e "*100% made in Italy*", rinviando ad appositi decreti ministeriali la definizione della modalità di applicazione delle nuove disposizioni, a tutt'oggi non emanati.

Per integrare il quadro dei presidi di natura penale, tuttora imperniati sull'articolo 517 del c.p., evidenziandone altresì i notevoli limiti applicativi, si ricorda che la Corte di Cassazione (**Cass. Sez. III°, 24 maggio 2012, n° 19650**) ha affermato che attualmente costituiscono infrazioni penalmente irrilevanti (integranti solo un illecito amministrativo) le condotte di "indicazioni fallaci" da cui possono derivare situazioni di incertezza indotte dalla "carenza di indicazioni precise ed evidenti sull'origine o provenienza estera o comunque sufficienti ad evitare qualsiasi fraintendimento del consumatore sull'effettiva origine del prodotto". Costituiscono delitto, invece, le sole ipotesi di uso del marchio e della denominazione di provenienza o di origine con "false indicazioni" idonee a indurre il consumatore a ritenere che il prodotto sia di origine italiana. Ciò perché mentre "fallace" è ciò che può illudere e/o ingannare, "falso" è ciò che risulta contrario al vero per contraffazione o alterazione dolosa. In sostanza risulta configurabile una fattispecie di reato solo quando oltre al proprio marchio o all'indicazione della località in cui l'azienda ha sede, l'imprenditore apponga anche una dicitura con cui attesti espressamente che il prodotto è stato fabbricato in Italia o comunque in un Paese diverso da quello di effettiva fabbricazione.

Con riferimento, invece, alle previsioni punitive di natura amministrativa, l'articolo 4,

⁹³ Convertito dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.

comma 49-*bis*, della citata legge n. 350 del 2003⁹⁴ individua un'ipotesi sanzionatoria per l'uso fallace del marchio da parte del titolare o del licenziatario⁹⁵, demandata alle Camere di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura.

Al riguardo, si ricorda che in sede di esame del disegno di legge europea 2015-2016 è stato stralciato l'articolo 3 contenente disposizioni relative all'indicazione del Paese d'origine sull'etichettatura degli alimenti (Caso EU pilot 5938/13/SNCO), che ora costituiscono un autonomo disegno di legge A.S. 2228-bis. Tale disposizione mira a ricondurre quanto previsto dall'articolo 4, comma 49-*bis* della legge n. 350 del 2003 in tema di "effettiva origine" alle previsioni del regolamento (UE) n. 1169/2011. La Commissione europea, infatti, nell'ambito del caso EU Pilot 5938/13/SNCO, ha sottolineato quanto già stabilito dall'articolo 2 del citato regolamento UE e dall'articolo 24 del Codice doganale dell'Unione europea ritenendo che l'origine di un prodotto alimentare alla cui produzione abbiano contribuito due o più Paesi vada individuata nel Paese in cui è avvenuta l'ultima trasformazione sostanziale e non, come attualmente stabilito dalla normativa italiana, nel luogo di coltivazione o di allevamento della materia prima agricola prevalente utilizzata nella produzione e nella preparazione del prodotto unitamente al luogo in cui è avvenuta l'ultima trasformazione sostanziale.

A latere si segnala che la legge europea 2015-2016 (legge 7 luglio 2016, n. 122) all'articolo 1, comma 1, lett. c impone l'indicazione della campagna di raccolta delle olive, qualora il 100 per cento degli oli provenga da una sola raccolta, escludendo l'applicazione di tale disposizione agli oli di oliva vergini prodotti ovvero commercializzati in un altro Stato membro dell'UE o in Turchia e ai prodotti fabbricati in uno Stato membro dell'EFTA, aderente all'Accordo sullo Spazio economico europeo (SEE).

Il contrasto agli illeciti nel settore del diritto d'autore

La disciplina di riferimento nel settore del **contrasto agli illeciti in materia di diritto d'autore** è rinvenibile nella legge 22 aprile 1941, n. 633, la cui attuale formulazione è frutto di ripetuti interventi di modifica, connessi anche all'evoluzione dei sistemi informatici e di memorizzazione e riproduzione delle opere dell'ingegno, tra i quali si ricordano:

⁹⁴ Introdotto dal comma 6 dell'articolo 16, del citato decreto-legge n. 135/2009 e successivamente modificato dal comma 1-*quater* dell'articolo 43 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 134.

⁹⁵ Considerato tale in quanto impiegato *"...con modalità tali da indurre il consumatore a ritenere che il prodotto o la merce sia di origine italiana ai sensi della normativa europea sull'origine, senza che gli stessi siano accompagnati da indicazioni precise ed evidenti sull'origine o provenienza estera o comunque sufficienti a evitare qualsiasi fraintendimento del consumatore sull'effettiva origine del prodotto, ovvero senza essere accompagnati da attestazione, resa da parte del titolare o del licenziatario del marchio, circa le informazioni che, a sua cura, verranno rese in fase di commercializzazione sulla effettiva origine estera del prodotto..."*.

- la legge 19 dicembre 1992, n. 489, di attuazione della direttiva 91/250/CEE del 14 maggio 1991, che ha segnato l'ingresso nel panorama normativo italiano della tutela penale del *software*;
- il decreto legislativo 16 novembre 1994, n. 685, attuativo della direttiva 92/100/CEE del 19 novembre 1992 sul noleggio, prestito e altri diritti connessi al diritto d'autore, che ha previsto la sanzionabilità della illecita duplicazione e riproduzione, con qualsiasi procedimento, nonché della vendita e noleggio - con fini di lucro - di opere tutelate dal diritto d'autore;
- la legge 18 agosto 2000, n. 248, che ha agito su diversi fronti, dall'inasprimento delle sanzioni, all'ampliamento del novero delle condotte illecite penalmente rilevanti, dall'allargamento delle condotte integrabili illeciti di natura amministrativa, all'introduzione di specifiche disposizioni in tema di distruzione e confisca;
- il decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 68, di recepimento della direttiva 2001/29/CE del 22 maggio 2001, afferente l'armonizzazione di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione;
- la già citata legge 23 luglio 2009, n. 99, che ha inserito tra i reati presupposto per la configurazione della responsabilità amministrativa a carico delle persone giuridiche anche alcune delle fattispecie contemplate dalla legge sul diritto d'autore (cfr. articolo 25-*novies* del decreto legislativo n. 231/2001).

Il quadro dispositivo vigente prevede **sanzioni di carattere penale**⁹⁶ che tendono a colpire condotte di abusiva duplicazione a fini di lucro, di importazione, distribuzione, vendita, detenzione a scopo commerciale o imprenditoriale e locazione di programmi, software, altri prodotti tutelati dal diritto d'autore, nonché le condotte di *file sharing* compiute attraverso *internet*.

Anche sul versante **sanzionatorio amministrativo**⁹⁷ il legislatore è intervenuto a più riprese, orientandosi verso una modulazione della risposta dell'ordinamento in relazione alla gravità delle condotte.

Conseguentemente, le sanzioni pecuniarie risultano oggi irrogabili fino a un massimo di 1.032 euro in ipotesi di violazioni commesse con colpa, ovvero, in altre e più gravi ipotesi, la risposta dell'ordinamento risulterà parametrata al valore e al numero dei supporti oggetto di violazione⁹⁸.

⁹⁶ Articoli 171, 171-*bis*, 171-*ter*, 171-*quater*, 171-*octies* della legge 22 aprile 1941, n. 633.

⁹⁷ Articoli 172, 174-*bis*, 174-*ter* della legge 22 aprile 1941, n. 633.

⁹⁸ In particolare, mentre l'articolo 172 della legge 22 aprile 1941, n. 633 prevede una sanzione amministrativa fino a 1.032 euro per le condotte previste dall'articolo 171, ma commesse per colpa, l'articolo 174-*bis* stabilisce, ferme le sanzioni penali, l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria pari al doppio del prezzo di mercato dell'opera o del supporto oggetto della violazione, in misura comunque non inferiore a euro 103, per ogni violazione e per ogni esemplare abusivamente duplicato o riprodotto. Ed ancora, nei casi in cui il fatto non concorra con i reati previsti dagli articoli 171 e seguenti,

Il contrasto alla distribuzione di prodotti non sicuri

In tema di sicurezza dei prodotti e tutela del consumatore, il legislatore europeo ha stabilito che determinati prodotti, puntualmente individuati in specifiche direttive, siano obbligatoriamente muniti di un **“passaporto” tecnico - la marcatura “CE”** - in assenza della quale il bene stesso debba essere immediatamente ritirato dal mercato⁹⁹.

In particolare, detta indicazione:

- è concepita per garantire al consumatore che i prodotti, indipendentemente dal luogo di produzione, presentino requisiti di conformità e di sicurezza stabiliti a livello europeo e quindi tali da consentire la loro libera circolazione sul mercato interno comunitario;
- va apposta in maniera indelebile e visibile sui prodotti per i quali ne è prevista l'indicazione;
- indica la conformità del prodotto alle disposizioni comunitarie, costituendo di fatto una “autocertificazione” dell'operatore commerciale responsabile dell'immissione sul mercato del prodotto, attraverso la quale egli attesta, sotto la propria responsabilità, che il prodotto è conforme alle disposizioni comunitarie applicabili in materia;
- comporta, per gli Stati membri, la presunzione di conformità del prodotto alle disposizioni vigenti e il conseguente divieto di limitazione dell'immissione sul mercato.

Conseguentemente:

- sono vietati segni, iscrizioni o marcature che possano ingenerare, nel consumatore, confusione circa la presenza o meno dei requisiti richiesti dalle norme comunitarie;
- l'uso improprio della marcatura “CE” è sanzionato secondo l'ordinamento di ciascuno Stato membro a seconda della gravità dell'infrazione;
- l'assenza di marcatura “CE” ove prevista, la falsa apposizione di marcatura “CE” ovvero l'indebita attestazione di conformità comporta, in capo ai Paesi membri, l'obbligo di impedire la circolazione sul mercato interno dei relativi prodotti.

L'attività di controllo e vigilanza prevista per la marcatura CE dei prodotti risulta disciplinata dal Regolamento (CE) n. 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 luglio 2008 recante *“Norme in materia di accreditamento e vigilanza del mercato*

l'articolo 174-ter prevede la sanzione amministrativa pecuniaria di euro 154 e le sanzioni accessorie della confisca del materiale e della pubblicazione del provvedimento su un giornale quotidiano a diffusione nazionale, nonché un incremento della sanzione pecuniaria sino a euro 1.032 per i fatti caratterizzati da maggiore gravità.

⁹⁹ La marcatura risponde alla necessità di contemperare le esigenze di uniformità della tutela del consumatore su tutto il territorio comunitario, senza tuttavia ostacolare il principio di libera circolazione delle merci all'interno dello spazio economico comune.

per quanto riguarda la commercializzazione dei prodotti e che abroga il Regolamento (CEE) n. 339/93". Con tale atto si affida alle autorità competenti il controllo sul mercato, ferma restando l'azionabilità di ogni controversia riguardante la marcatura CE innanzi al Giudice naturale ovvero alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

Nella marcatura in argomento non va ravvisata l'esistenza di un titolo di proprietà industriale (quale è, invece, un marchio aziendale registrato), apposto con la finalità di distinguere il prodotto da altri simili, né tantomeno un'attestazione circa l'origine e la produzione del bene all'interno dell'Unione europea.

L'eventuale apposizione di un **falso marchio "CE"**, quindi, non integrerà le fattispecie di reato tipiche della contraffazione, quanto piuttosto condotte commerciali ingannevoli potenzialmente in grado di configurare il reato di frode in commercio o, in via subordinata, quello di vendita di prodotti industriali con segni mendaci, previsti rispettivamente dagli articoli 515 e 517 del codice penale¹⁰⁰.

Tale assunto, nel tempo, ha trovato conferma in diverse sentenze della Suprema Corte, la quale, ha chiarito che la funzione della marcatura in argomento è quella di proteggere interessi pubblici primari, quali la salute e la sicurezza degli acquirenti dei prodotti, attraverso la garanzia di conformità degli stessi alle disposizioni comunitarie, affermando che l'apposizione stessa della marcatura CE è *"...strumentale a garantire la leale circolazione delle merci sul mercato economico..." nonché ad attestare "...la conformità del prodotto a normative specifiche [...] a tutela degli acquirenti dei beni, siano essi consumatori finali oppure commercianti intermediari nella catena distributiva..."*¹⁰¹.

Sotto il **profilo sanzionatorio nazionale**, infine, si evidenzia come, in aggiunta al recepimento delle direttive che prevedono l'obbligatorietà della marcatura "CE", al fine di assicurare in via generale la tutela della sicurezza dei prodotti, è stato emanato il decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (c.d. "Codice del Consumo"), che prevede una garanzia di carattere residuale per le casistiche non direttamente interessate dalle citate direttive stabilendo¹⁰² sanzioni per le infrazioni in materia di prodotti pericolosi destinati al mercato.

¹⁰⁰ L'utilizzo di false "marcature CE" emerge, nella pratica, frequentemente: caso di scuola è rappresentato dal simbolo *China Export* (raffigurato, anch'esso, con l'indicazione CE) indicativo dell'origine cinese del prodotto, che si differenzia dalla marcatura "CE" di conformità per la differente veste grafica. Tale irregolarità, in alcune direttive di prodotto (es. giocattoli, dispositivi di protezione individuale, materiale elettrico), trova una puntuale disciplina sanzionatoria a carico dei soggetti che appongono marcature che possano indurre in errore i terzi circa il significato e il simbolo grafico della marcatura CE. Ad ogni modo, è fatta salva, in linea astratta, l'applicazione delle citate norme del Codice penale.

¹⁰¹ Cfr. Corte di Cassazione Penale, II Sezione, sentenza 8 aprile 2015, n. 14090.

¹⁰² Cfr. articolo 112 del Codice del Consumo.

Parte II

L'attività svolta dalla guardia di finanza

Nella presente sezione viene fornita una disamina dei dati inerenti ai sequestri, con informazioni sulle quantità e il valore delle merci sequestrate, sulle tipologie di prodotti e di violazioni e sulla situazione di alcuni specifici settori (pirateria audiovisiva, agroalimentare e tabacchi). Vengono, inoltre, forniti dati sul complesso degli interventi eseguiti, sulle denunce all'Autorità Giudiziaria, sugli strumenti di aggressione patrimoniale e sul gettito fiscale recuperato.

Il primo paragrafo reca i dati desumibili dall'ultimo rapporto Iperico disponibile, mentre quelli successivi contengono le elaborazioni effettuate dalla Guardia di finanza sui risultati dalla stessa conseguiti.

5. Andamento generale dell'attività di contrasto

L'impegno dei vari attori istituzionali coinvolti nel contrasto alle condotte di contraffazione, falso *made in Italy* e sicurezza dei prodotti è significativo e ad esso corrispondono rilevanti risultati in termini di sequestri di prodotti illeciti e irregolari. Il terzo Rapporto Iperico, redatto dal Ministero dello Sviluppo Economico e pubblicato nel mese di ottobre 2014, riporta i risultati conseguiti nel corso dell'attività di contrasto nel periodo 2008 - 2013 nei tre macro settori sopra richiamati¹⁰³. Nello specifico, in considerazione dei compiti demandati *ex lege*, il documento analizza distintamente i risultati conseguiti¹⁰⁴, da un lato, dal Corpo della Guardia di Finanza e dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e, dall'altro, dalle altre Forze di Polizia¹⁰⁵.

Per quanto attiene al settore della **contraffazione**, Guardia di Finanza e Agenzia delle Dogane e dei Monopoli hanno sequestrato oltre 330 milioni di beni prodotti in violazione delle norme a tutela della proprietà intellettuale nel corso di oltre 100.000 interventi - per un valore complessivo stimato di 3,8 miliardi di euro - effettuati nell'intero territorio nazionale, con più rilevante concentrazione nel Lazio, in Lombardia, Campania, Puglia, Toscana e Liguria.

Con riferimento ai settori maggiormente colpiti dalle condotte illecite in argomento,

¹⁰³ Cfr. Ministero dello Sviluppo Economico/Direzione Generale lotta alla contraffazione/Ufficio Italiano Brevetti e Marchi, *"La contraffazione in cifre: la lotta alla contraffazione in Italia 2008 - 2013"*, Roma, 2014.

¹⁰⁴ Con esclusione delle categorie merceologiche di Alimentari e bevande, Tabacchi e Medicinali, incluse in altri specifici rapporti.

¹⁰⁵ Considerato il numero dei sequestri eseguiti da queste ultime (in totale, poco meno di 8 milioni di pezzi nel periodo temporale 2008/2013), nel corpo del testo si commenterà l'andamento dei risultati in riferimento alle sole attività della Guardia di Finanza e dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

nel 2013 - analogamente a quanto accertato negli anni precedenti - spiccano gli accessori e i prodotti di abbigliamento, che rappresentano il 56,7% del totale dei sequestri, dato che corrisponde, in termini di quantità sequestrate, al 36% del dato complessivo.

Nel settore del *made in*, invece, nel periodo considerato si sono registrati poco più di 6.000 interventi, nel corso dei quali sono stati sequestrati oltre 75 milioni di prodotti¹⁰⁶.

Per quanto riguarda la **distribuzione territoriale** delle attività di contrasto, si conferma il ruolo di primo piano svolto dalle Istituzioni in Campania, Lazio, Liguria (che dopo i rallentamenti degli anni precedenti, ritorna a valori di picco), Puglia e Toscana.

In tale ambito, le azioni di contrasto hanno registrato i maggiori interventi nei settori "altre merci"¹⁰⁷, nonché nell'abbigliamento, negli accessori di abbigliamento e nelle apparecchiature elettriche, mantenendo il *trend* già verificato nei report precedenti.

Il dato sopra evidenziato è, inoltre, coerente con il numero di beni oggetto di sequestro, particolarmente elevato nei settori dell'abbigliamento (e relativi accessori), dei giocattoli e delle apparecchiature elettriche, che hanno segnato un picco nel corso del 2013¹⁰⁸.

Da ultimo, il rapporto Iperico fornisce l'analisi dei risultati ottenuti nel settore della sicurezza dei prodotti, ove le Amministrazioni citate - nel periodo di riferimento - hanno eseguito più di 13.000 interventi, sequestrando oltre 212 milioni di prodotti insicuri, con una dimensione media dei sequestri pari a oltre 15.000 articoli per intervento. Anche in tal caso, sono rilevanti i sequestri di "altre merci", "apparecchiature elettriche", "giocattoli e giochi" e "profumi e cosmetici", che rappresentano oltre l'80% del totale, mentre si è registrato un netto incremento, nel 2013, dei sequestri di CD, DVD e altri supporti analogici e digitali.

¹⁰⁶ Di cui oltre 16 milioni nel solo 2013.

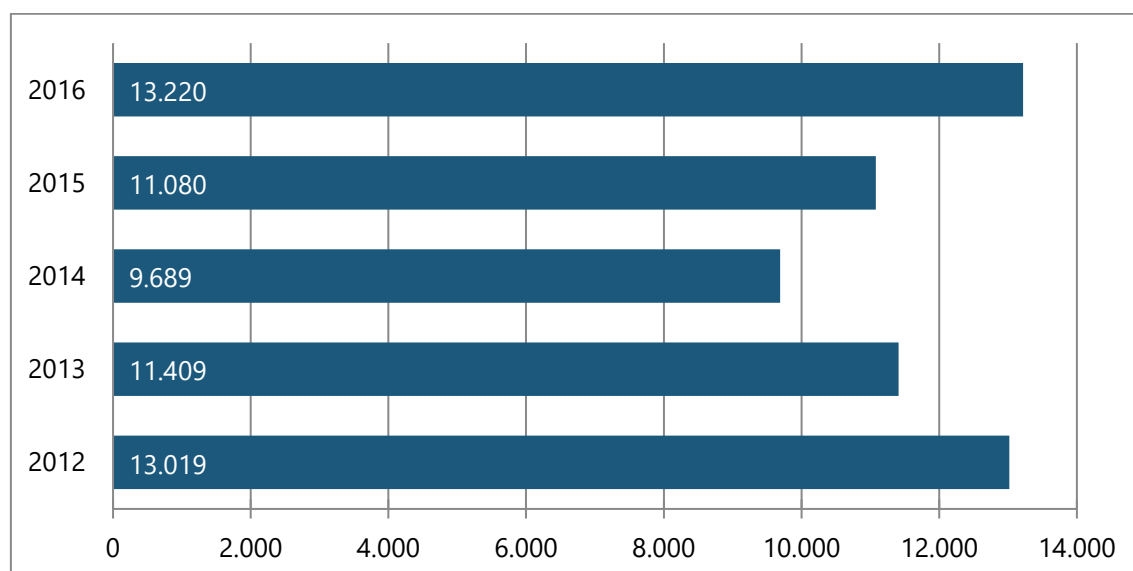
¹⁰⁷ Nella categoria, residuale, delle altre merci confluiscono prodotti quali oggetti e accessori di arredamento, prodotti in ceramica, ricambi per auto, fuochi artificiali, macchinari, articoli di ferramenta e utensileria.

¹⁰⁸ Con sequestri pari a poco meno di 6.000.000 di prodotti.

6. Analisi degli interventi eseguiti

Tra gennaio 2012 e dicembre 2016 i Reparti hanno complessivamente eseguito 58.417 interventi nei settori della contraffazione, della sicurezza dei prodotti, della pirateria audiovisiva e della tutela del *made in Italy* (Figura 2).

Figura 2 - Interventi della GdF

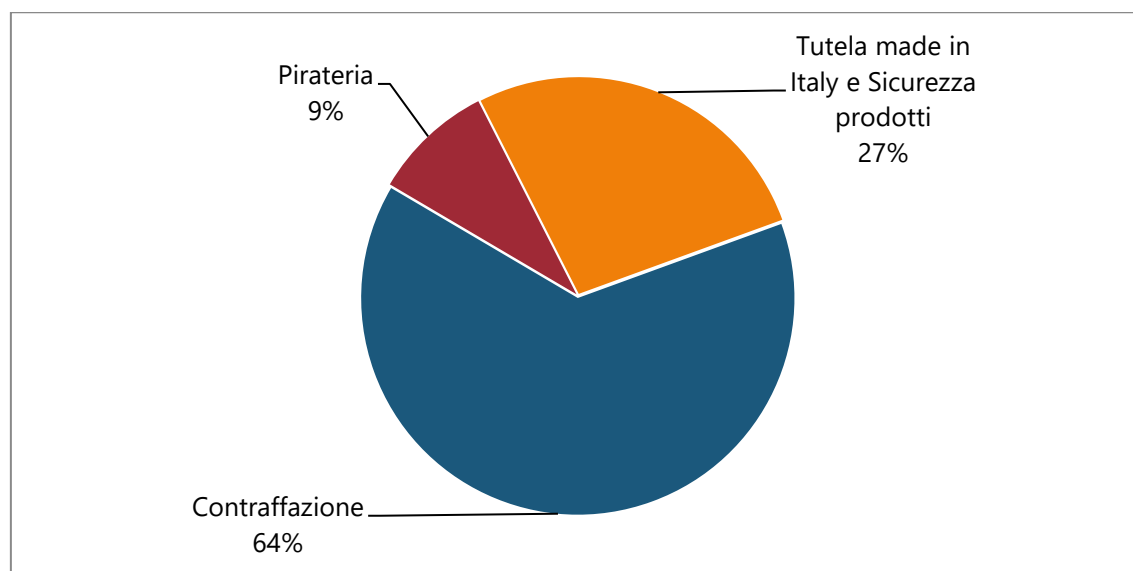
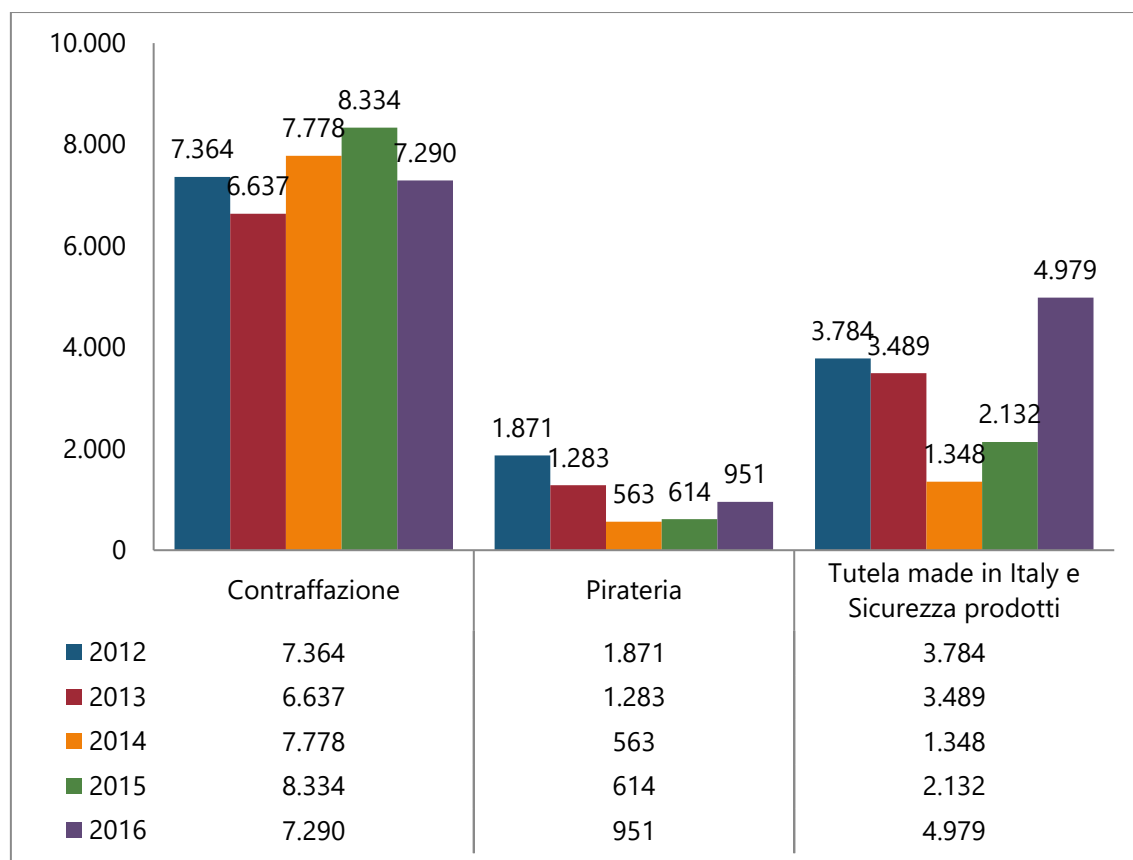


Fonte: elaborazione Guardia di Finanza

Si è trattato, per lo più, di indagini di polizia giudiziaria complesse e prolungate nel tempo, in quanto connesse all'impiego di strumenti investigativi assai incisivi tra cui, in particolare, le intercettazioni telefoniche. La concentrazione dell'interesse operativo su scenari d'illegalità di più ampio respiro è la ragione della riduzione del numero complessivo degli interventi che si è registrata negli anni.

Infatti, pur in presenza di una diminuzione dei controlli, il numero di pezzi sequestrati è risultato comunque in crescita, raggiungendo, come osservato in precedenza, il picco massimo proprio nella passata annualità.

Il 64% degli interventi complessivamente eseguiti nel periodo considerato è riferibile al settore della contraffazione (37.403 su 58.417), mentre relativamente alle altre tipologie di illecito i servizi svolti si attestano su percentuali oscillanti tra il 9% e il 27% (Figura 3).

Figura 3 - Ripartizione degli interventi per tipologia di illecito

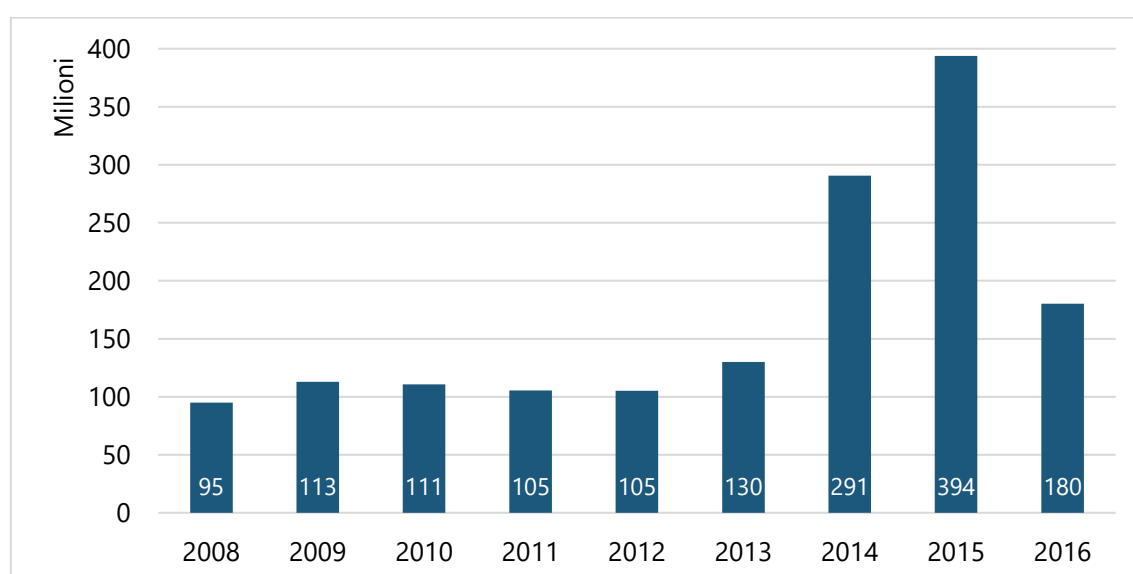
Fonte: elaborazione Guardia di Finanza

7. I sequestri

Quantità dei prodotti sequestrati

Nel periodo **2008-2016** i Reparti della Guardia di Finanza hanno complessivamente sottoposto a **sequestro oltre 1,5 miliardi di prodotti illegali**, perché contraffatti, non conformi ai requisiti di sicurezza, recanti falsa o fallace dichiarazione di origine e/o piratati (Figura 4).

Figura 4 - Pezzi sequestrati 2008-2016

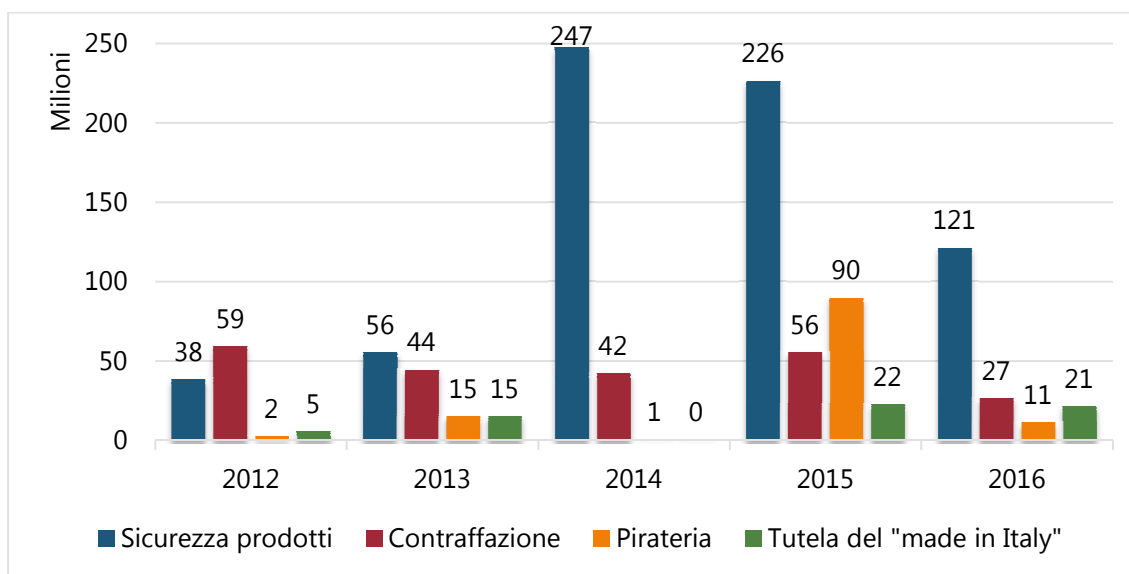


Fonte: elaborazione Guardia di Finanza

Pur caratterizzato da una notevole variabilità, con un picco di quasi 400 milioni di pezzi sequestrati nel 2015, emerge un aumento dell'efficacia dell'azione di contrasto, perlomeno nei termini qui considerati, nell'ultimo triennio, rispetto a un trend nel periodo precedente (2008-2013), tendenzialmente omogeneo e corrispondente a valori compresi fra 95 e 130 milioni di pezzi sequestrati, che si riflette anche nel valore delle merci complessivamente sequestrate (cfr. paragrafo Valore stimato della merce sequestrata).

Sequestri per tipologia di violazioni

Scomponendo il dato generale dei sequestri in base alla **tipologia di violazione** (Figura 5), emerge che tra il 2014 e il 2016 circa il 69% del totale dei prodotti illeciti individuati (quasi 595 milioni di unità) è riconducibile a violazioni della conformità agli **standard di sicurezza**.

Figura 5 - Sequestri per tipologia di violazioni

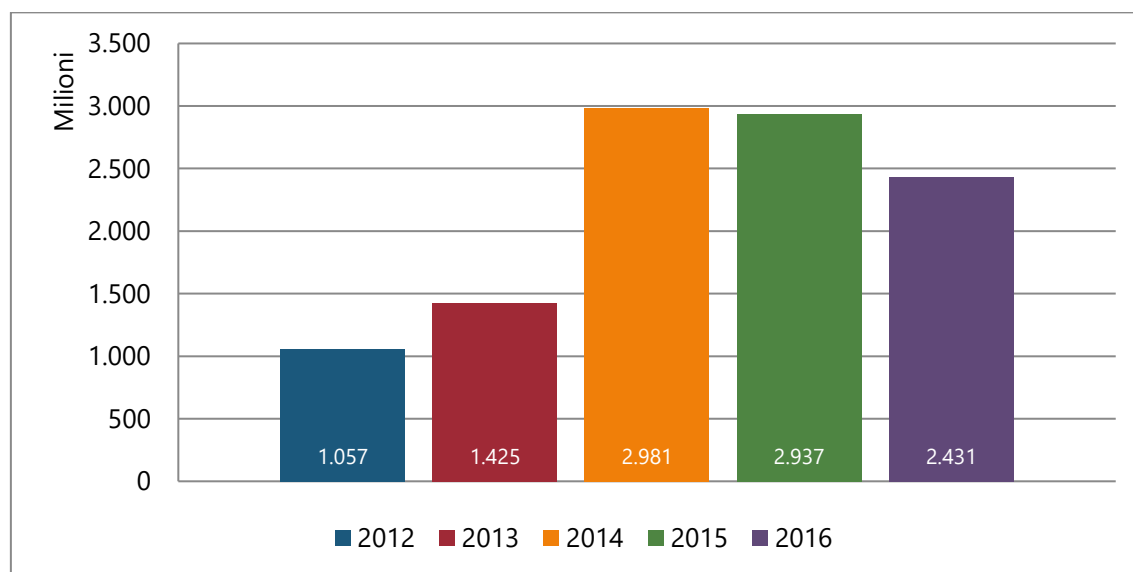
Fonte: elaborazione Guardia di Finanza

Consistente è anche l'ammontare dei sequestri di merci contraffatte, che ha superato la soglia dei 124 milioni di pezzi. Le violazioni in materia di pirateria e *made in Italy* hanno rispettivamente superato quota 101 e 44 milioni di unità.

Gli andamenti per singola tipologia di violazione appaiono abbastanza erratici, influenzati decisamente dalla cospicua crescita del totale dei sequestri registrata nel 2015, che ha influenzato i valori settoriali.

Valore stimato della merce sequestrata

Il valore stimato della merce sottoposta a sequestro dalla Guardia di Finanza nel **periodo 2012-2016 è pari a oltre 10,8 miliardi di euro**, ripartiti su base annuale come evidenziato nella Figura 6.

Figura 6 - Valore della merce sequestrata per anno

Fonte: elaborazione Guardia di Finanza

La stima è stata eseguita utilizzando i valori medi per tipologia di prodotto elaborati dalla banca dati "Iperico" del Ministero dello Sviluppo Economico.

BOX - IPERICO

IPERICO, ovvero Intellectual Property - Elaborated Report of the Investigation on Counterfeiting, è una banca dati sulle attività di contrasto alla contraffazione in Italia, sviluppata dal Ministero dello Sviluppo Economico, Direzione Generale per la Lotta alla Contraffazione – UIBM, con il supporto di un pool di esperti di Guardia di Finanza, Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e del Servizio Analisi Criminale del Ministero dell'Interno.

Lo scopo del sistema IPERICO è di raccogliere e armonizzare i dati sull'attività di contrasto alla contraffazione realizzata da diversi attori istituzionali.

La banca dati IPERICO, in particolare, è alimentata da:

- Guardia di Finanza;
- Carabinieri;
- Polizia di Stato;
- Agenzia delle Dogane e dei Monopoli;
- Polizie locali.

Il sistema consente di organizzare le informazioni provenienti dalle diverse banche dati disponibili nello specifico comparto, ai fini di offrire la massima conoscenza con riguardo all'azione di contrasto al fenomeno della contraffazione, con il più ampio livello di dettaglio.

IPERICO, infatti, rende disponibili statistiche sul numero di sequestri, la quantità e

la tipologia di prodotti sequestrati, la stima del valore medio degli articoli contraffatti e la distribuzione del fenomeno sul territorio nazionale, a partire dal 2008.

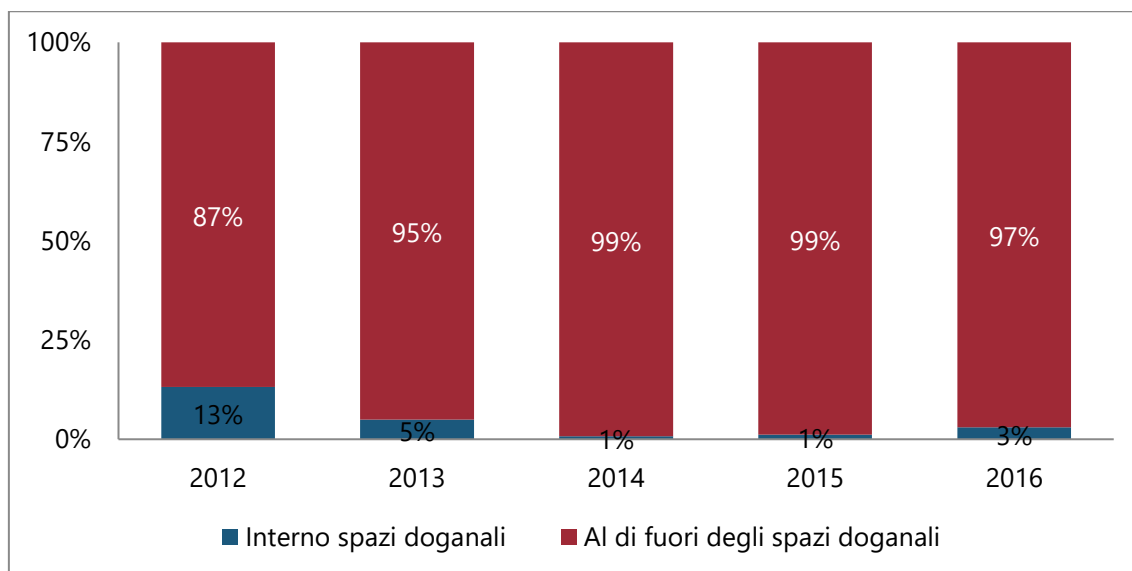
Sulla base dei dati raccolti in IPERICO, la Direzione Generale per la Lotta alla Contraffazione - UIBM ha pubblicato, nel 2011, il primo rapporto sulla lotta alla contraffazione in Italia. Annualmente è disponibile on-line un aggiornamento di tale pubblicazione, in cui sono riportati, analizzati e contestualizzati i dati concernenti i sequestri operati a partire dal 2008. Il documento rappresenta un efficace strumento di conoscenza del fenomeno, utile per meglio definire le strategie di contrasto al mercato del falso offrendo una visione estesa e globale sulla violazione dei diritti di proprietà intellettuale.

Sequestri negli spazi doganali

Nel periodo 2012-2016, in media, il 95% dei **sequestri** complessivamente eseguiti dai Reparti del Corpo, pari a **oltre 1 miliardo di pezzi**, è stato operato all'esterno degli spazi doganali (Figura 7), in linea con le proiezioni istituzionali principalmente orientate al controllo economico del territorio.

I sequestri negli spazi doganali, già minoritari, si caratterizzano per un trend percentualmente decrescente, sia pure non in modo costante, essendo scesi dal 13% del totale dei sequestri nel 2012 al 3% nel 2016.

Figura 7 - Ripartizione della localizzazione dei sequestri per anno



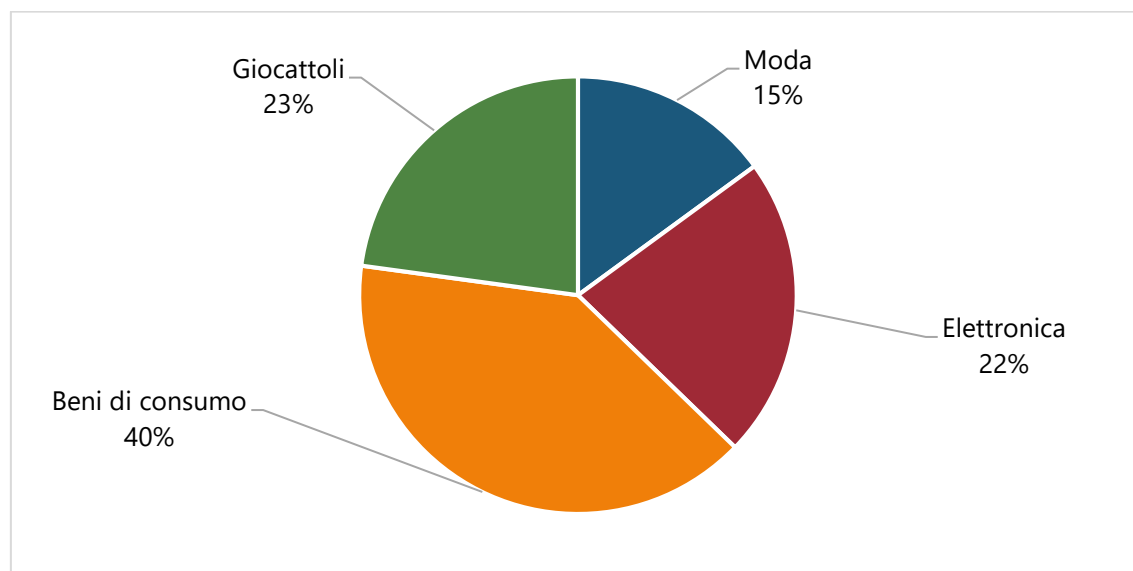
Fonte: elaborazione Guardia di Finanza

Dati per tipologia di prodotti

Scomponendo per **macro-settori merceologici** il totale dei sequestri operati nel

periodo 2012-2016 dai Reparti del Corpo (**oltre 1 miliardo di pezzi**), emerge (Figura 8) una omogeneità nelle tipologie di prodotti.

Figura 8 - Sequestri per macro-settori merceologici



Fonte: elaborazione Guardia di Finanza

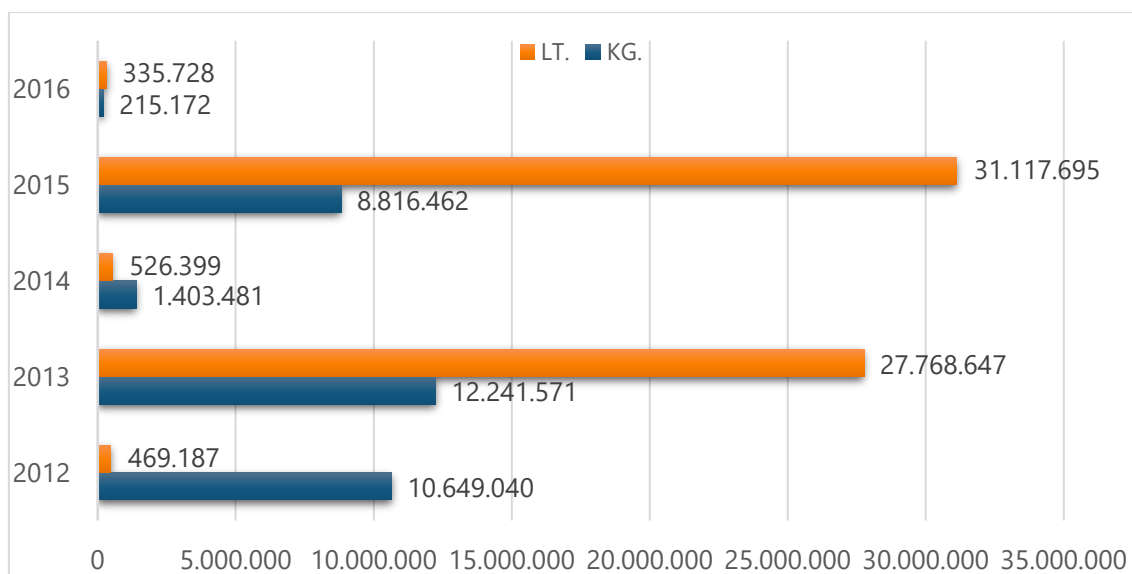
Per quanto riguarda le altre macro-categorie considerate, i *trend* registrati sono meno uniformi a causa dei picchi registrati nel 2015 nei settori dei beni di consumo e dell'elettronica e nel 2014 nel settore dei giocattoli.

Dati nel settore agroalimentare e tabacchi

Per quanto riguarda il **settore agroalimentare** (Figura 9), negli anni compresi tra il 2012 e il 2016 sono stati sequestrati nel complesso quasi 33.300 tonnellate di generi solidi e oltre 60 milioni di litri di prodotti liquidi.

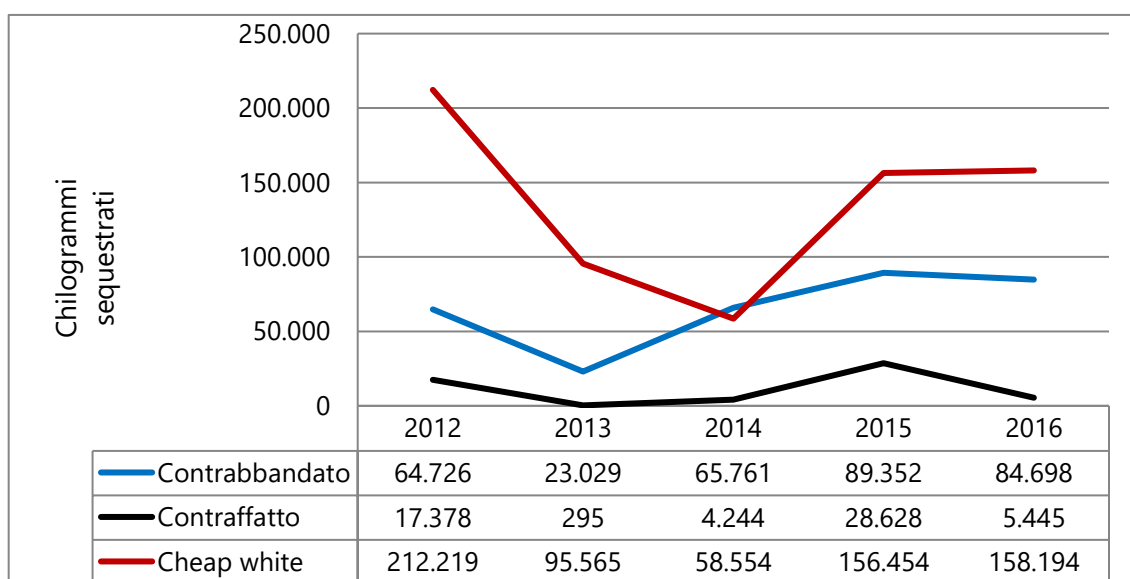
Il picco dei sequestri di prodotti solidi si è registrato nel 2013 con oltre 12.000 tonnellate, mentre quello di prodotti liquidi, con più di 31 milioni di litri di prodotti tolti dal mercato, si è avuto nel 2015.

Per quanto riguarda i generi agroalimentari solidi, tra il 2013 e il 2016 si evidenzia un *trend* altalenante, mentre per le bevande, il 98% dei sequestri complessivamente effettuati nell'arco temporale considerato è riconducibile agli anni 2013 e 2015, presentando anch'essi, quindi, un andamento erratico.

Figura 9 - Quantità di prodotti sequestrati per violazione di norme sanitarie o commerciali

Fonte: elaborazione Guardia di Finanza

Tra il 2012 e il 2016 i Reparti del Corpo, inoltre, hanno sequestrato circa 56 tonnellate di **sigarette contraffatte** (Figura 10), valore questo che corrisponde al 5% del totale dei tabacchi lavorati esteri di contrabbando intercettati nel medesimo arco temporale (oltre 1.064 tonnellate), compresi quelli cc.dd. "cheap white", vale a dire di produzione estera e qualità scadente.

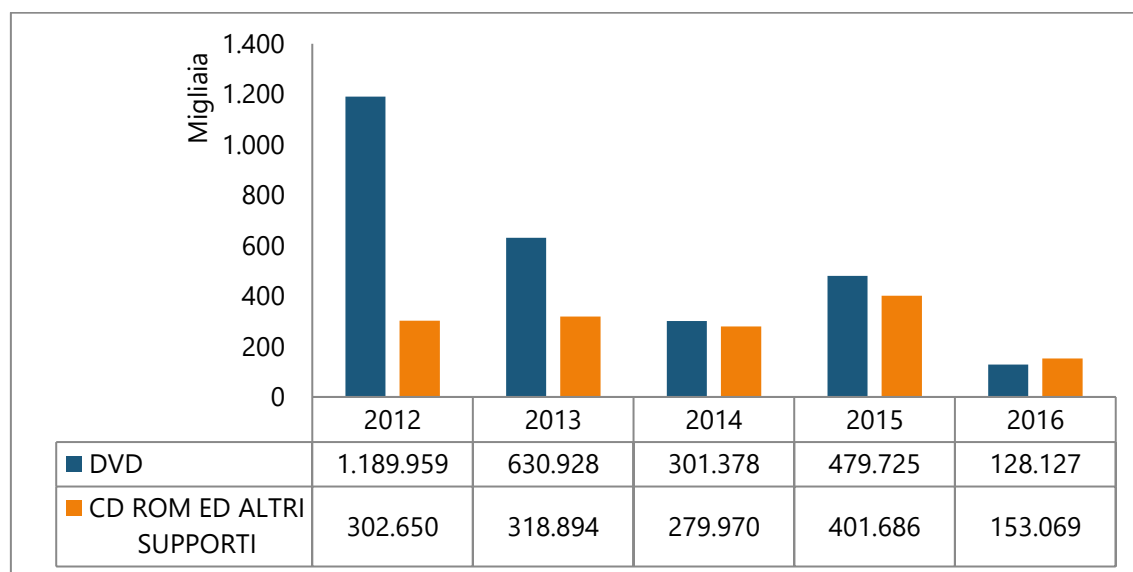
Figura 10 - Sequestri di tabacchi esteri per tipologia

Fonte: elaborazione Guardia di Finanza

Dati nel settore della pirateria audiovisiva

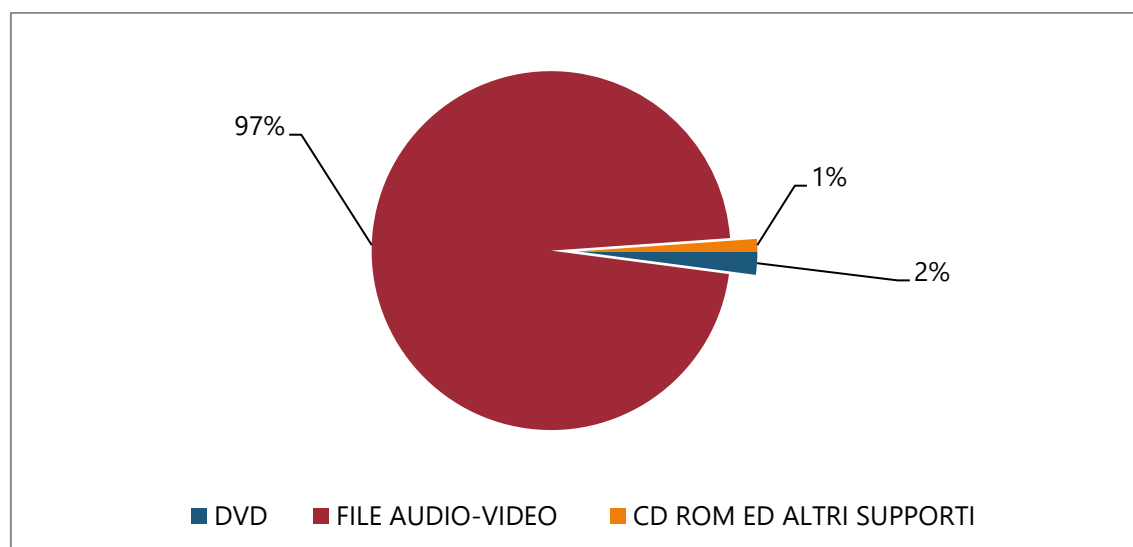
Per quanto concerne il settore della **pirateria audiovisiva**, a conferma della progressiva dematerializzazione delle modalità di illecita duplicazione delle opere protette da diritto d'autore, i servizi sviluppati dai Reparti nel periodo 2012-2016 evidenziano una netta preponderanza di sequestri di *file* (97% del totale, oltre 126,5 milioni di unità) rispetto ad analoghi provvedimenti concernenti le tipologie di supporto fisico di memoria (Figura 11 e Figura 12).

Figura 11 - Sequestri nell'ambito della pirateria di supporti fisici digitali, 2012-2016

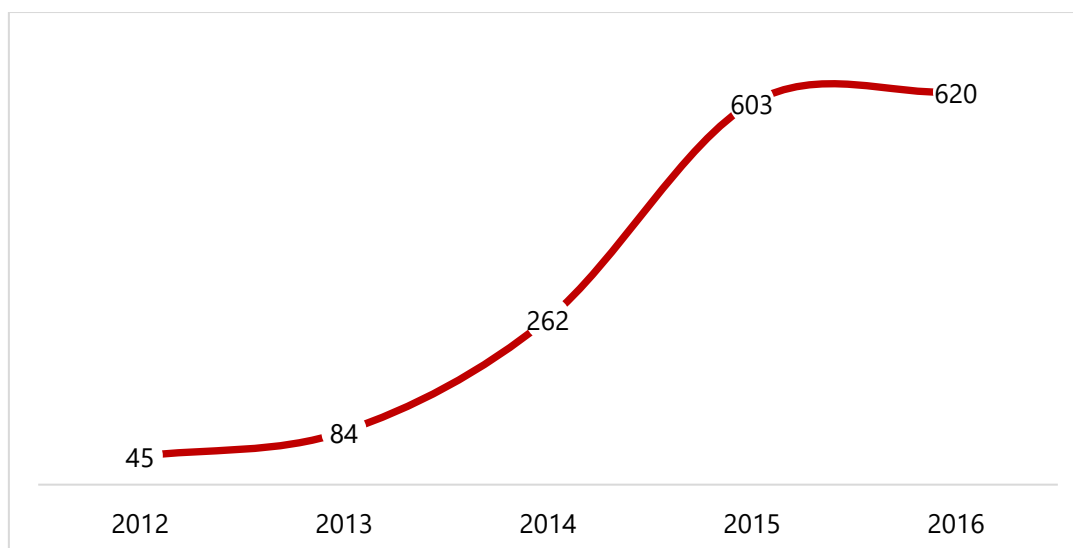


Fonte: elaborazione Guardia di Finanza

Figura 12 - Pirateria digitale: ripartizione fra prodotti dei sequestri, 2012-2016



Fonte: elaborazione Guardia di Finanza

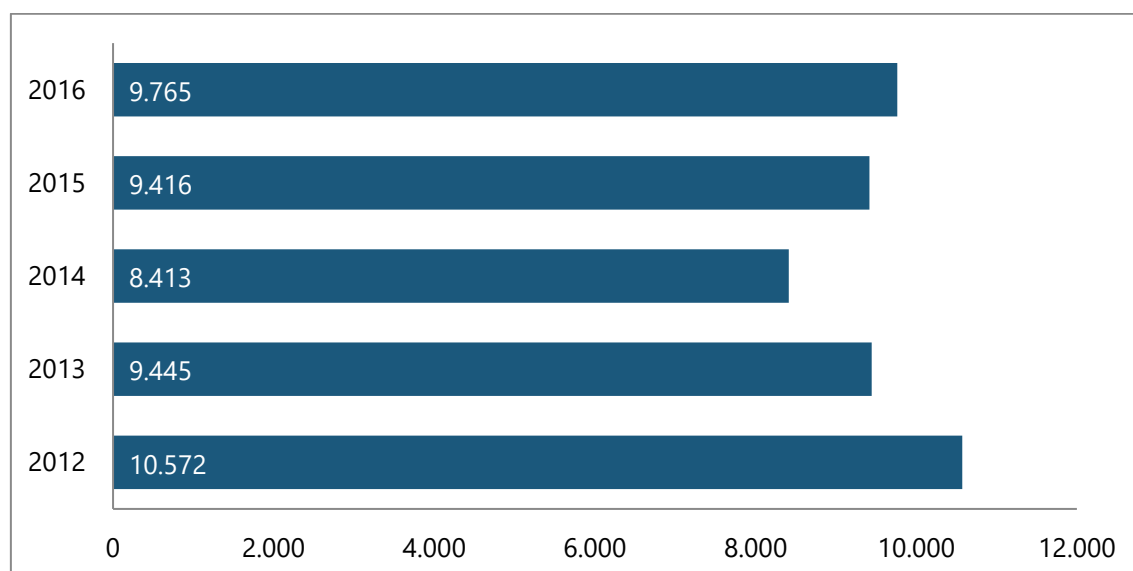
Figura 13 - Sequestro e/o inibizione di siti internet

Fonte: elaborazione Guardia di Finanza

8. Denunce all'Autorità Giudiziaria

Nel periodo 2012-2016 il numero delle **persone denunciate all'Autorità Giudiziaria** per reati in materia di contraffazione e pirateria commerciale manifesta un andamento costante, passando dai 10.500 soggetti del 2012 ai 9.700 del 2016 (Figura 14).

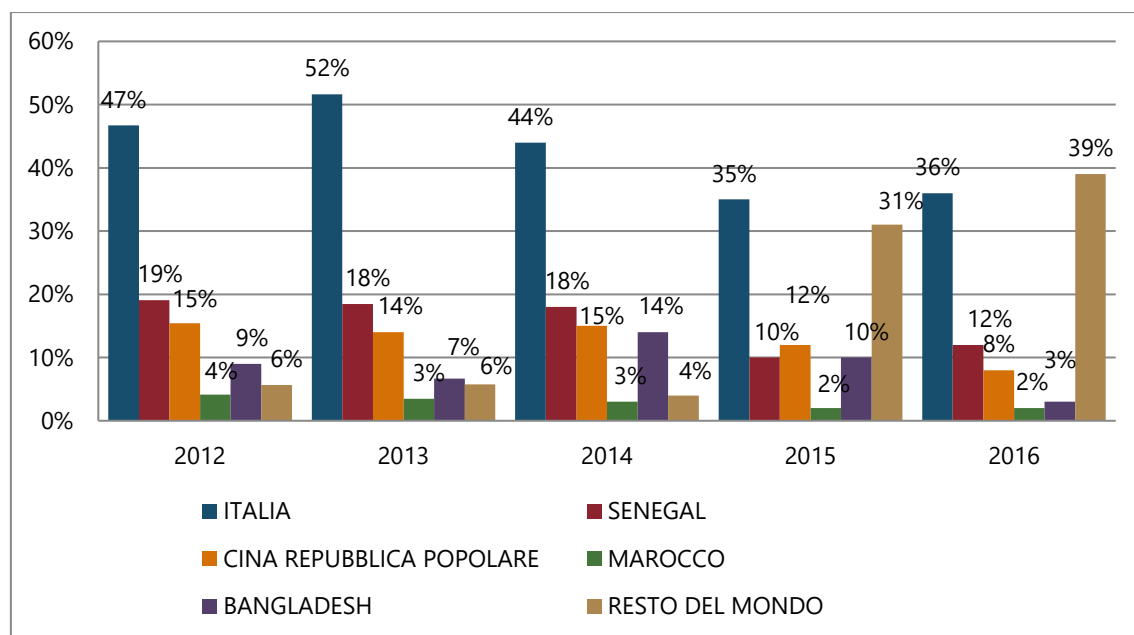
Figura 14 - Numero di persone denunciate all'Autorità Giudiziaria



Fonte: elaborazione Guardia di Finanza

Il dato può essere attribuito al costante impegno riservato dai Reparti verso contesti investigativi di maggior spessore e va letto in abbinamento alla parallela flessione del numero degli interventi e all'aumento del numero dei pezzi illegali sequestrati.

Analizzando il dato delle denunce per reati in materia di contraffazione in base all'etnia di appartenenza dei responsabili (Figura 15), emerge la lieve flessione di cittadini italiani, con percentuali che passano dal 47% al 36% del 2016.

Figura 15 - Denunce sulla base dell'etnia del responsabile, ripartite per anno

Fonte: elaborazione Guardia di Finanza

9. Strumenti di aggressione patrimoniale

Il ricorso alle **misure di prevenzione patrimoniali** previste dal decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nei confronti di soggetti implicati in fattispecie di **associazione a delinquere finalizzata alla contraffazione**, ha portato, tra il 2014 e il 2016, a sequestri e confische per oltre 15 milioni di euro, ai quali si aggiungono proposte di applicazione per ulteriori 24 milioni di euro (Tabella 5).

Tabella 5 - Associazione a delinquere finalizzata alla contraffazione (accertamenti ex D.lgs. n. 159/2011)

Associazione a delinquere finalizzata alla contraffazione	2014	2015	2016	TOTALI
Accertamenti eseguiti	14	5	3	22
Persone fisiche e giuridiche coinvolte	47	49	15	111
Valore proposte di sequestro avanzate	7.241.722	10.996.627	5.800.283	24.038.632
Valore confische eseguite	0	14.916.974	195.339	15.112.313
Beni mobili/immobili sequestrati/confiscati	0	25	0	25

Fonte: elaborazione Guardia di Finanza

Nello stesso periodo, inoltre, sono stati eseguiti **sequestri per sproporzione**, ai sensi dell'articolo 12-sexies del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, per 33 milioni di euro circa (Tabella 6).

Tabella 6 - Indagini ex articolo 12-sexies D.L. n. 306/1992 - sequestri per sproporzione

	2014	2015	2016	TOTALI
Indagini	86	28	118	232
Persone fisiche e giuridiche coinvolte	146	107	185	438
Valore proposte di sequestro avanzate (€)	12.087.136	30.679.696	17.560.467	60.327.299
Valore sequestri eseguiti (€)	10.344.950	4.227.833	18.255.316	32.828.099
Beni mobili/immobili sequestrati/confiscati	103	48	196	347

Fonte: elaborazione Guardia di Finanza

10. Risvolti fiscali

Sul piano fiscale, gli accertamenti condotti nei confronti di soggetti coinvolti in indagini in materia di contraffazione hanno consentito la segnalazione, tra il 2014 e il 2016, di maggiori basi imponibili per quasi 306 milioni di euro e di IVA dovuta per 41,5 milioni di euro (Tabella 7).

Tabella 7 - Basi imponibili non dichiarate e maggiore IVA dovuta (*dati in euro)

Anno	Ricavi non dichiarati/ costi non deducibili	Iva dovuta
2014	49.366.271	17.314.491
2015	96.510.274	9.203.554
2016	159.947.786	15.025.327
TOTALE	305.824.331	41.543.372

Fonte: elaborazione Guardia di Finanza

Parte III

Tendenze evolutive della normativa e ipotesi di intervento

11. Le iniziative di revisione normativa in corso

Le linee guida della commissione di studio sui crimini agroalimentari

In funzione del rafforzamento della tutela del *made in Italy* nel settore agroalimentare e della lotta alle connesse infiltrazioni della criminalità organizzata, nel mese di aprile 2015 presso l'Ufficio legislativo del Ministero della Giustizia è stata istituita una Commissione di studio per l'elaborazione di proposte di intervento sulla riforma dei reati nella specifica materia.

Il Gruppo di lavoro ha presentato le linee guida che saranno seguite nel progetto di riforma dei reati in materia agroalimentare, partendo, in particolare, dalla constatazione della generalizzata necessità di snellimento, semplificazione e razionalizzazione del sistema normativo e del relativo impianto sanzionatorio, nonché dell'opportunità di approntare mezzi più adatti al contrasto del fenomeno illecito in argomento.

Le linee guida di questa riforma, presentate il 27 luglio 2015 all'Expo di Milano, sono fondate su due capisaldi principali, vale a dire la tutela della salute e dell'economia pubblica e prevedono, tra l'altro, le nuove fattispecie di:

- **"disastro sanitario"**, per contrastare condotte che vanno dalla contaminazione di acque o sostanze alimentari pericolose, fino all'omesso ritiro degli alimenti dal mercato, quando da tali condotte possano derivare lesioni gravi o morte ai danni di più persone e il pericolo grave e diffuso di analoghi eventi che minacciano la salute pubblica;
- **"agro-pirateria"**, rivolta invece alla vendita di prodotti alimentari accompagnati da falsi segni distintivi o da marchi di qualità contraffatti, allo scopo di proteggere le imprese che rispettano le regole e per determinare una netta separazione tra l'economia legale e quella illegale.

Le analisi della Commissione d'inchiesta sulla contraffazione della XVII Legislatura

La Commissione Parlamentare d'inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo¹⁰⁹, nel corso dei lavori ha ap-

¹⁰⁹ Cfr., per maggiori dettagli Parte I.

profondito il fenomeno della contraffazione - anche nel settore agroalimentare - sia a livello nazionale che internazionale, analizzando il quadro normativo vigente e la disciplina sanzionatoria nazionale.

Rinviando alle pagine successive la disamina delle proposte normative avanzate in materia, tra gli altri, dalla stessa Commissione, si evidenzia che anche in tale ambito è emersa l'**esigenza di procedere a una razionalizzazione delle fattispecie penali esistenti**, che consentirebbe una maggiore armonizzazione tra le previsioni del codice penale e quelle delle leggi speciali.

In tale contesto, la Commissione ha ritenuto che il **contrasto agli illeciti in materia di tutela della proprietà intellettuale** potrebbe essere reso **maggiormente efficace** per mezzo della creazione di un doppio binario, attraverso il quale **punire**, da un lato, le **ipotesi di minore gravità** relative a episodi sporadici, di portata locale o marginale e, dall'altro, le **condotte strutturate, sistemiche ed organizzate**¹¹⁰.

La **Commissione**, poi, alla luce dei dati e delle informazioni raccolte nel corso della missione di studio svolta, ha evidenziato che la lotta globale alla contraffazione richiede, da un lato, uno **sforzo operativo** inteso come necessità di **coordinare 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** da esplicarsi attraverso la **raccolta** di 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.

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, la Commissione ha segnalato 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 (che punisce le condotte di contraffazione o alterazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine di prodotti agroalimentari).

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 con-

¹¹⁰ Su tali basi, la Commissione ha ritenuto che le novità apportate dal decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28, in tema di causa di esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto, non costituiscono un mero intervento di depenalizzazione, ma consentono, invece, anche nel settore in argomento, di distinguere e graduare le condotte in base alla pericolosità delle stesse e all'abitudine dei comportamenti da parte dei responsabili.

traddistinti da indicazioni geografiche o denominazioni di origine che ingenerano nel consumatore stesso particolare fiducia.

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 produzione o di commercio di sostanze adulterate 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.

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 in tema).

Altro campo d'intervento è individuato dalla Commissione nel 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 (**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 qualsiasi Stato membro 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.

In tema di **pirateria digitale su internet** (stante che quella su supporto fisico di contenuti musicali, informatici ecc. è in netta fase recessiva) la Commissione muove le sue proposte dalla constatazione che la parte preponderante della pirateria in rete è caratterizzata dall'azione di soggetti terzi i quali, in quanto tali, potrebbero rimanere, per svariati motivi, 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 risultata dimostrabile la consapevolezza da parte dei soggetti coinvolti dell'illiceità del materiale da essi "custodito" e qualora, evidentemente, da ciò fosse stato tratto il proprio guadagno principale.

Stante le difficoltà di contrasto al fenomeno legato alle sue caratteristiche intrinseche, preso atto che la **repressione penale incontra limiti** oggettivi, culturali e temporali, atteso che gran parte del fatturato di un prodotto digitale viene realizzato nelle prime settimane di immissione nella rete, la Commissione ha suggerito come sistema di elezione 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 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). In particolare, se i siti e i server 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 server, come quasi sempre accade), potrebbe addirittura non essere più necessario l'eventuale sequestro "fisico" del server su disposizione dell'autorità giudiziaria. Se, invece, i siti e/o i server si trovano all'estero, come quasi sempre accade, l'autorità amministrativa potrà 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. Tuttavia, salvo i casi di siti *forum* e *social network* di tipo transnazionale, 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 difficile.

Inoltre, più spesso, i proprietari dei siti e server 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.

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 a un determinato server, o meglio a 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 a 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.

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. 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 a esistere, essendo il blocco operato dagli ISP aggirabile mediante *software* anche molto elementari.

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.

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, ponendolo nuovamente in rete; a quel punto infatti, la procedura dovrebbe essere iniziata nuovamente.

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.

Un diverso approccio al contrasto della pirateria digitale potrebbe svilupparsi a partire dalla constatazione 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 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 server 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 a intercettare i flussi finanziari sospetti, verificando la posizione fiscale dei soggetti investigati al fine di pervenire all'eventuale tassazione dei proventi illecitamente percepiti.

A tale scopo, sarebbe innanzitutto necessario coinvolgere, chiedendone la collaborazione, i soggetti giuridici che si occupano delle transazioni e dei pagamenti tramite sistemi elettronici, nonché il 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 in primo luogo provvedere al pagamento dello spazio occupato sul relativo server.

La possibilità di addivenire a un sistema di accordi tra società che gestiscono le carte di credito e operatori che fanno pubblicità *on-line* 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.

Le analisi del Consiglio Nazionale Anticontraffazione

Nell'ambito del Consiglio Nazionale Anticontraffazione si è sviluppato nel corso del

2015 un confronto sulle possibili modifiche da recare alla normativa penale di settore.

Da tale studio è tra l'altro emersa l'ipotesi di ricondurre espressamente le condotte illecite che hanno a che fare con le produzioni agroalimentari negli articoli 473 e 474 del codice penale, in maniera tale da estenderne la tutela oltre all'attuale ambito dei soli prodotti industriali e di rendere applicabile la fattispecie aggravata di cui all'articolo 474-ter, che colpisce più severamente le forme di contraffazione sistematica pur al di fuori delle ipotesi di associazione a delinquere.

La proposta di regolamento sul "*made in*"

La necessità di garantire l'applicazione di disposizioni uniformi in tema di sicurezza dei prodotti in commercio ovvero offerti per la vendita ai consumatori all'interno del mercato unico, nonché l'esigenza di stabilire criteri di valutazione e obblighi comuni in capo agli operatori economici anche in assenza di violazioni dei diritti di proprietà intellettuale hanno portato l'Unione europea a emanare, nel tempo, molteplici disposizioni di legge.

Tra le attuali iniziative del legislatore europeo particolare attenzione merita – per i connessi profili di tutela dell'economia nazionale e del consumatore – il pacchetto presentato dalla Commissione al Consiglio e al Parlamento in data 13 febbraio 2013 ed essenzialmente costituito da 2 proposte di regolamento¹¹¹, rispettivamente in materia di Vigilanza del Mercato (RVM) e di Sicurezza dei Prodotti di Consumo (RSPC)¹¹².

A distanza di diversi anni dall'inizio dei lavori, i citati atti normativi non sono ancora stati approvati, in gran parte in ragione del disaccordo dei Paesi membri attorno ai contenuti dell'articolo 7 del regolamento "RSPC", che dovrebbe introdurre l'obbligo dell'indicazione del Paese di origine delle merci (disposizione sul c.d. "*made in*") diverse

¹¹¹ Il regolamento deve contribuire al raggiungimento degli obiettivi di cui all'articolo 169 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), mirando ad assicurare il funzionamento del mercato interno per quanto riguarda i prodotti destinati ai consumatori mediante disposizioni uniformi relative a un requisito generale di sicurezza, ai criteri di valutazione e agli obblighi degli operatori economici. Infatti, il citato articolo 169 TFUE così recita: "1. Al fine di promuovere gli interessi dei consumatori e assicurare un livello elevato di protezione dei consumatori, l'Unione contribuisce a tutelare la salute, la sicurezza e gli interessi economici dei consumatori nonché a promuovere il loro diritto all'informazione, all'educazione e all'organizzazione per la salvaguardia dei propri interessi. 2. L'Unione contribuisce al conseguimento degli obiettivi di cui al paragrafo 1 mediante: a) misure adottate a norma dell'articolo 114 nel quadro della realizzazione del mercato interno; b) misure di sostegno, di integrazione e di controllo della politica svolta dagli Stati membri. 3. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, adottano le misure di cui al paragrafo 2, lettera b). 4. Le misure adottate a norma del paragrafo 3 non impediscono ai singoli Stati membri di mantenere o di introdurre misure di protezione più rigorose. Tali misure devono essere compatibili con i trattati. Esse sono notificate alla Commissione."

¹¹² Il pacchetto in argomento include anche due comunicazioni concernenti un piano pluriennale per il controllo dei prodotti nell'Unione europea e una relazione sull'applicazione del regolamento (CE) n. 765/2008 in materia di accreditamento e vigilanza del mercato.

dai prodotti alimentari (regolati da altre disposizioni), il cui perimetro applicativo rimane oggetto di profonde divergenze.

Si tratta di una prescrizione fondamentale, la cui definitiva approvazione potrebbe rafforzare o stimolare le decisioni delle imprese riguardo a un'integrale ri-localizzazione delle proprie fasi produttive in Italia, oltre a cogliere appieno gli obiettivi di massima trasparenza verso il consumatore.

In sintesi, la norma sul "*made in*" che, di fatto, ha congelato il procedimento di adozione dei regolamenti sopra citati, imporrebbe, se approvata, ai fabbricanti e importatori obblighi d'indicazione del Paese d'origine - secondo le regole d'origine di cui alla normativa comunitaria doganale - per determinate classi di prodotti (sull'individuazione delle quali sono emerse le divergenze citate), al fine di consentire una migliore tracciabilità dei prodotti, rafforzare la tutela dei consumatori, agevolare le scelte di acquisto dei cittadini, migliorare i controlli sullo sfruttamento di mano d'opera infantile, valorizzare i marchi di qualità.

Invero, taluni Paesi contrari all'adozione della norma ne hanno sottolineato l'eccessiva onerosità per gli operatori economici e la non provata capacità della stessa di migliorare tracciabilità e sicurezza dei beni. Per superare tali criticità la Commissione ha dato incarico affinché venisse prodotto uno studio indipendente riguardante le indicazioni del Paese d'origine di sei diversi gruppi di prodotti di consumo (giocattoli, elettrodomestici, elettronica di consumo, tessuti, calzature e ceramica), all'esito del quale, sebbene non sia stato evidenziato alcun beneficio in termini di miglioramento della tracciabilità e della sicurezza dei prodotti derivante dall'indicazione obbligatoria dell'origine, la citata Istituzione ha ritenuto che costi e benefici devono essere valutati settore per settore in quanto alcuni (come calzature, ceramiche e tessuti) potrebbero trarre beneficio dall'obbligo di etichettatura secondo criteri comuni, mentre altri (l'industria dei giocattoli) sembrerebbero poterne risultare danneggiati.

La Commissione ha proposto al Parlamento e al Consiglio dell'Unione europea l'adozione di un testo di compromesso, che sembrerebbe non soddisfare:

1. i Paesi sostenitori dell'adozione dell'obbligo di etichettatura "*made in*" (Bulgaria, Cipro, Croazia, Francia, Grecia, Malta, Italia, Spagna, Portogallo, Romania e Slovenia), in quanto il compromesso restringerebbe l'ambito oggettivo di applicazione dell'articolo 7 ai soli settori delle calzature e degli oggetti di ceramica destinati a entrare in contatto con i prodotti alimentari, anche in considerazione del fatto che il citato studio avrebbe in effetti dimostrato come l'obbligo di etichettatura aiuterebbe la crescita continentale, in particolare delle piccole e medie imprese;
2. i Paesi contrari all'adozione della normativa in esame (Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Germania, Irlanda, Lituania, Lussemburgo, Olanda, Regno Unito, Repubblica Ceca, Slovacchia, Svezia, Ungheria), poiché ritengono, come sopra già precisato, che lo studio non fornisca alcuna indicazione circa gli eventuali benefici dell'indicazione obbligatoria dell'origine in termini di sicurezza dei prodotti di con-

sumo e tracciabilità degli stessi.

Accordo economico e commerciale globale con il Canada

Nel presente contesto d'analisi si ritiene necessario, per i risvolti implicati, segnalare la questione della sottoscrizione da parte dell'UE dell'Accordo economico e commerciale globale con il Canada, fatto a Bruxelles il 30 ottobre 2016, noto come Trattato CETA, e in corso di ratifica da parte dei Parlamenti nazionali¹¹³. In una fase storica caratterizzata dal richiamo a politiche commerciali protezionistiche, si segnala meritoriamente, nel capitolo del Trattato relativo alla proprietà intellettuale, il riconoscimento di una lista di indicazioni geografiche, ancorché limitata. Il che rappresenta un principio innovativo che potrà garantire standard di tutela delle produzioni di qualità maggiori rispetto alla situazione attuale. In sostanza risulterà preclusa la possibilità di registrare *ex novo* marchi corrispondenti a una Igp europea o di utilizzare simboli o immagini ingannevoli, restando permessi soltanto riferimenti nell'etichettatura che, preceduti da espressioni quali tipo, style ecc., dovrebbero consentire più agevolmente al consumatore di acquisire consapevolezza della differenza rispetto al prodotto originale¹¹⁴. Va ricordato, oltre al fenomeno dell'*italian sounding*, che il Trattato risolverebbe l'annosa questione di prodotti (alcuni importanti prosciutti e formaggi italiani) che fino ad ora non potevano essere commercializzati in Canada, se non con nomi generici e a rischio di salate sanzioni legali, in quanto corrispondenti a marchi commerciali precedentemente registrati in Canada e per i quali era, quindi, paradossalmente impedita l'importazione come prodotti dotati di caratteristiche tipiche. Per questi prodotti si aprirebbero quindi le porte del mercato canadese, sebbene in una situazione di coesistenza con gli omonimi locali, poiché il riconoscimento delle denominazioni Ue non è retroattivo. Elemento che ha sollevato obiezioni in vasti settori del mondo produttivo va certamente rinvenuto nel fatto che delle circa 290 DOP e IGP italiane registrate ne risultano protette appena 41 (143 produzioni in tutta Europa). Premesso che l'adesione a un trattato di libero commercio si prefigge realisticamente di migliorare complessivamente la posizione dell'economia nazionale, senza poter a priori escludersi la mancata rispondenza del trattato stesso alle esigenze specifiche di determinati settori produttivi (si consideri sul punto, che peraltro esula la presente trattazione, il dibattito riguardante gli effetti sulla filiera grano-pasta, rappresentati come diametralmente opposti dai produttori del primo e della seconda e che scaturiranno dalla crescita dell'import di grano canadese in Italia), va comunque sottolineato che ad oggi nessuna tutela è assicurata, che 10 Indicazioni geografiche made in Italy (tutte garantite dal CETA) rappresentano da sole il 90% circa dell'export italiano riguardante i prodotti tipici e che con il Trattato si apre la strada ad

¹¹³ In Italia approvato dalla commissione competente (A.S. 2849).

¹¹⁴ Cfr. capitolo sulle frodi agroalimentari e, in particolare, la parte della trattazione dedicata all'*italian sounding*.

un'estensione delle tutele.

La proposta di legge n. 3502 presentata il 18 dicembre 2015

Il disegno di legge AC 3502 del dicembre 2015 presentato alla Camera dei deputati reca, nel complesso, una significativa riforma del codice penale e delle altre previsioni normative connesse al contrasto alla contraffazione. L'esame del provvedimento è ancora in corso presso la camera bassa. La bozza, in particolare:

- rafforza il ruolo di coordinamento del Ministero dello Sviluppo Economico nello specifico settore affidando alla Guardia di Finanza il compito di realizzare una banca dati in cui far confluire le risultanze investigative acquisite da tutti gli enti deputati alle attività di controllo;
- annette notevole importanza al contrasto del mercato del falso on-line disciplinando la stipula di protocolli di intesa tra il Ministero dello sviluppo economico, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e le piattaforme di commercio elettronico;
- attribuisce integralmente agli enti locali le somme derivanti dalle sanzioni irrogate per l'acquisto di prodotti che violano le norme in materia di proprietà industriale;
- riorganizza le fattispecie penali concernenti lo specifico settore trasferendole dal titolo VII del codice penale – Dei delitti contro la fede pubblica - al titolo VIII - Dei delitti contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio -, introducendo, in luogo delle attuali previsioni, i reati di "Produzione e commercio di prodotti contraffatti" (art. 514 c.p.), "Riproduzione e uso illecito di marchi" (art. 514-bis) e "Falsa indicazione dell'origine di un prodotto" (art. 517 c.p.) e determinando un complessivo incremento delle pene principali ed accessorie rispetto alle disposizioni vigenti;
- trasferisce alla competenza delle procure distrettuali le fattispecie relative alla produzione e alla commercializzazione dei prodotti contraffatti, nonché quelle connesse alla riproduzione o all'uso illecito di marchi e alla falsa indicazione dell'origine di un prodotto, riconducendo al medesimo alveo le competenze precedentemente ripartite tra procure circondariali e direzioni distrettuali antimafia;
- introduce il principio della distruzione degli articoli contraffatti quale prassi ordinaria a seguito dei sequestri, agevolando l'eliminazione dei reperti anche nei casi non concernenti ignoti e consentendo l'inventariazione mediante stima per massa o per volume nei casi di ingenti quantità di prodotti illeciti.

12. Procedure informative sul ddl “Italian Quality” e indagine della Commissione d’inchiesta

Premessa

La presente sezione contiene alcuni spunti di riflessione emersi dai documenti consultati per la redazione del dossier e dalle audizioni delle associazioni imprenditoriali e degli operatori interessati al fenomeno, per il cui contrasto - conformemente a principi di portata generale - appaiono innanzitutto necessari, come suggerito anche dall’OCSE, una maggiore **cooperazione fra governi e con l’industria**, il **miglioramento del quadro regolatorio**, un approfondimento della **valutazione** di politiche, programmi e pratiche, una crescita della **consapevolezza** delle problematiche inerenti alla **pirateria** e alla **contraffazione**, una maggiore **informazione** sugli **effetti** della contraffazione sui sistemi economici.

Procedure da seguire per modifiche normative

Sulla base dell’esperienza acquisita e delle risultanze delle audizioni delle associazioni di imprese e degli operatori comunque interessati al tema della tutela della proprietà intellettuale, sembra emergere la **necessità che future proposte di modifiche all’assetto normativo esistente siano attentamente ponderate** anche attraverso un’**accurata analisi d’impatto**, stante le complesse interrelazioni esistenti nel settore dei marchi e del commercio, alle quali potrebbero ricondursi esiti anche opposti rispetto a quelli perseguiti dal *policy maker*.

Inoltre, alla luce dei numerosi interventi negativamente orientati da parte della giurisprudenza comunitaria su diverse misure adottate a livello nazionale nel settore in questione, sarebbe opportuna una **previa notifica**, anche informale, alle **competenti istituzioni europee delle proposte che si intende introdurre nell’ordinamento nazionale** o in **quelli regionali**¹¹⁵. Tale fase dovrebbe preludere a un proficuo arricchimento

¹¹⁵ L’articolo 5 della Direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio sancisce l’obbligo di comunicare immediatamente alla Commissione “**ogni progetto di regola tecnica**”, salvo che si tratti del semplice recepimento integrale di una norma europea o internazionale. Chiarisce, inoltre, il testo del provvedimento, che per regola tecnica si intende “una specificazione tecnica o altro requisito o una regola relativa ai servizi, comprese le disposizioni amministrative che ad esse si applicano, la cui osservanza è obbligatoria, *de jure* o *de facto*, per la commercializzazione, la prestazione di servizi, lo stabilimento di un fornitore di servizi o l’utilizzo degli stessi in uno Stato membro o in una parte importante di esso, nonché le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative degli Stati membri che vietano la fabbricazione, l’importazione, la commercializzazione o l’utilizzo di un prodotto oppure la prestazione o l’utilizzo di un servizio o lo stabilimento come fornitore di servizi”. Costituiscono in particolare regole tecniche *de facto*:

- a. le disposizioni **legislative, regolamentari o amministrative** di uno Stato membro che fanno riferimento o a specificazioni tecniche o ad altri requisiti o a regole relative ai servizi, o a codici professionali o di buona prassi che si riferiscono a loro volta a specificazioni tecniche o ad altri requisiti

mento informativo sulla effettiva percorribilità, realizzabilità e utilità della proposta, finalizzato in primis a evitare di introdurre norme destinate altrimenti a caducare in breve tempo in quanto contrastanti con la disciplina europea sul libero mercato e la concorrenza, con il solo effetto di creare aspettative, incertezza del diritto e modifiche comportamentali sulla base di circostanze transeunti¹¹⁶.

Rivolgendo particolare attenzione metodologica al **settore agroalimentare** (uno dei pilastri dell'economia nazionale e pesantemente colpito dal fenomeno contraffattivo) va inoltre tenuta presente la sua specificità in rapporto all'elevato numero di controlli di natura igienico sanitaria cui il settore è già soggetto: cautela andrebbe quindi usata nell'introdurre nuovi disciplinari, che sarebbero inevitabilmente molteplici e dettagliati, stante la grande varietà di filiere e comparti, finendo per incidere sui costi correlati.

Sanzioni accessorie

Molteplici sono le proposte suggerite in ordine al **potenziamento delle sanzioni accessorie**, che potrebbero aggiungersi alla pubblicazione della sentenza. Si passa dalla chiusura dello stabilimento produttivo o dell'esercizio commerciale in cui il fatto è stato commesso o accertato alla revoca di iscrizioni o provvedimenti comunque denominati, a contenuto autorizzatorio, concessorio o abilitativo, per lo svolgimento di attività nello stabilimento produttivo o nell'esercizio commerciale; dalla sospensione e

ovvero a regole relative ai servizi e la cui osservanza conferisce una presunzione di conformità alle prescrizioni fissate dalle suddette disposizioni legislative, regolamentari o amministrative;

- b. gli accordi facoltativi dei quali l'autorità pubblica è parte contraente e che, nell'interesse generale, mirano al rispetto di specificazioni tecniche o di altri requisiti, o di regole relative ai servizi, ad eccezione del capitolato degli appalti pubblici;
- c. le specificazioni tecniche o altri requisiti o le regole relative ai servizi connessi con misure di carattere fiscale o finanziario che influenzano il consumo di prodotti o di servizi promuovendo l'osservanza di tali specificazioni tecniche o altri requisiti o regole relative ai servizi; non sono contemplati le specificazioni tecniche, o altri requisiti o le regole relative ai servizi connessi con i regimi nazionali di sicurezza sociale.

La procedura di cui alla Direttiva in argomento prevede che gli Stati membri rinviino l'adozione di un progetto di regola tecnica di tre mesi a decorrere dalla data in cui la Commissione ha ricevuto la comunicazione del progetto medesimo. Il termine è di sei mesi se la Commissione o un altro Stato membro emette, nei tre mesi successivi alla data di ricezione della comunicazione del progetto di regola tecnica, un parere circostanziato secondo il quale la misura proposta **presenta aspetti che possono eventualmente creare ostacoli alla libera circolazione delle merci** nell'ambito del mercato interno. Lo Stato membro interessato riferisce alla Commissione sul seguito che esso intende dare a tali pareri circostanziati. La Commissione commenta tale reazione. I termini di sospensione sono ancora più lunghi (12 mesi) nel caso in cui la Commissione comunica, entro tre mesi dalla data di ricezione della comunicazione, la sua intenzione di proporre o di adottare una direttiva, un regolamento o una decisione in materia ovvero rilevi che la materia forma già oggetto di una proposta di direttiva, regolamento o decisione. Il termine si allunga a 18 mesi se il Consiglio esprime una posizione in prima lettura sulla proposta. Gli obblighi citati cessano nel caso di comunicazione agli Stati membri della rinuncia al progetto ovvero nel caso di adozione di atti vincolanti da parte delle istituzioni europee.

¹¹⁶ Vedasi il caso dell'articolo 16 del decreto-legge n. 166/2009, che ha introdotto il marchio 100% made in Italy, in seguito dichiarato non in linea con il trattato e con la direttiva 98/34/CE.

interdizione dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese all'incapacità a contrattare con le pubbliche amministrazioni; dal divieto o revoca dell'accesso a contributi, finanziamenti o mutui agevolati o altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati da parte dello Stato, di altri enti pubblici o dell'Unione europea, per lo svolgimento di attività imprenditoriali all'espulsione automatica o al divieto di accesso nel territorio di soggetti condannati responsabili di reati di contraffazione aventi nazionalità estera, per finire con l'interdire agli speditonieri condannati per reati di contraffazione l'accesso ai varchi doganali.

Informazione e sensibilizzazione dei consumatori

Ampio consenso è emerso sulla necessità di **potenziare le campagne per l'educazione dei consumatori**, finalizzate all'informazione e alla sensibilizzazione, con particolare riguardo ai mercati di sbocco e, in Italia, alla nuove generazioni, da raggiungere anche attraverso apposite iniziative nelle scuole, che sottolineino le conseguenze economiche, sociali e, talora, sanitarie delle scelte di consumo.

Tali **strategie informative ed educative** dovrebbero essere rivolte anche al contrasto dell'*Italian sounding*, in particolare verso i consumatori nord-americani, atteso che "stando ai sondaggi il fenomeno dell'*Italian sounding* è percepito solo dalla metà dei consumatori"¹¹⁷.

In ordine alla loro attuazione, sarebbe prioritario che si attinga una massa critica minima, in termini di risorse finanziarie e umane, al fine di svolgere efficaci campagne promozionali o anche solo informative, in particolare sui mercati internazionali, teatro dove si gioca la partita decisiva per la manifattura nazionale.

Questione dei marchi facoltativi, di qualità e geografici

Sui marchi collettivi di natura privatistica ma non geografica si sono già consolidate esperienze che hanno espresso buone potenzialità nel raggiungimento degli scopi caratteristici dello strumento del marchio. Valga per tutti l'esempio, indicato nella sua audizione dalla stessa Confindustria, del comparto delle ceramiche. Fra i pregi di tali sistemi vanno senz'altro annoverate la riconducibilità della responsabilità del disciplinare alle associazioni di settore e l'assenza di ogni elemento pubblicitario, il che, unitamente al rinvio esclusivo a determinate caratteristiche o attributi dei prodotti di una categoria merceologica (potenzialmente accessibili a tutte le produzioni europee) senza riferimenti ad aree geografiche, esclude l'incompatibilità di tali strumenti con l'ordinamento comunitario. Va tuttavia segnalato che diversi audit hanno sottolineato che nell'ambito di rapporti negoziali non sempre improntati a criteri di equilibrio la

¹¹⁷ Maurizio Forte, ex responsabile dell'ICE a New York.

volontarietà del marchio potrebbe di fatto risolversi in una sorta di adesione indotta dalle leggi del mercato, obbligando le imprese a fronteggiare oneri aggiuntivi, in alcuni casi (soprattutto per le PMI) difficilmente sostenibili.

Più in generale, in ordine alla necessità di calibrare puntualmente gli interventi sui marchi collettivi privati su base volontaria, al fine di evitare ostacoli in sede comunitaria, va ricordato che sin dal 25 aprile 1985 (causa C-325/00) la Corte di giustizia aveva statuito che "il trattato, mediante l'instaurazione di un mercato comune e grazie al ravvicinamento graduale delle politiche economiche degli Stati membri, mira alla fusione dei mercati nazionali in un mercato unico avente le caratteristiche di un mercato interno". Come conseguenza, nella citata sentenza la Corte di Giustizia considerò che anche un regime facoltativo ha, quantomeno potenzialmente, effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci tra Stati membri. La facoltatività non impedisce di qualificare una disciplina come ostacolo ingiustificato agli scambi: "Il fatto che l'uso del marchio sia facoltativo non ne elimina il carattere di ostacolo per gli scambi, dato che l'uso di questo marchio favorisce, o è atto a favorire, lo smercio dei prodotti in questione rispetto ai prodotti che non possono fregiarsene" (*ibidem*).

La sentenza in questione, in particolare, cassò la legge istitutiva del Marchio collettivo di qualità della campagna tedesca, sia per l'eccessiva estensione del territorio considerato ai fini dell'attribuzione del marchio, sia per la sua applicazione ad un numero eccessivo di prodotti. Questo affermando che *"una disciplina che definisce la zona di provenienza con riferimento all'estensione del territorio e che si applica a tutti i prodotti dell'agroalimentare.. (omissis).. non può in nessun caso essere considerata come un'indicazione geografica che possa essere giustificata ai sensi dell'articolo 36 del Trattato di Roma"*.

L'unica disciplina che sicuramente sfugge alla valutazione europea - in ordine alla sua natura anti-concorrenziale o meno - è quella derivante dalla tutela civilistica, offerta dalla tipologia di marchio finalizzata a garantire la qualità di prodotti provenienti da produttori diversi: si tratta del marchio collettivo, utilizzato sempre più frequentemente in Italia, in particolare da parte dei consorzi di tutela dei prodotti agro-alimentari tipici.

In ordine ai marchi geografici di qualità, infatti, si consideri che per regimi di certificazione sostenuti da organismi pubblici, come le autorità nazionali o regionali, la conformità al diritto UE si sostanzia, non solo, come per gli altri regimi, nell'osservanza dei requisiti di informazione dei consumatori e di etichettatura e nel rispetto delle norme in materia di concorrenza, ma anche nel divieto di comportare restrizioni basate sulla nazionalità dei produttori od ostacolare altrimenti il mercato unico. In sostanza, tali regimi dovrebbero essere aperti in base a criteri trasparenti e non discriminatori a tutti gli operatori presenti nel mercato UE che vogliano e possano rispettare il relativo disciplinare di produzione, a prescindere dall'origine geografica in quanto tale (nel medesimo senso, *ex multis*, la decisione 6 marzo 2003 (causa C-6/02), con esito sfavorevole

per la Francia e la sentenza del 17 giugno 2004 (causa C-255/03), che ha visto soccombere il Belgio).

Tracciabilità e utilizzo della tecnologia

Le imprese consultate per il rapporto CENSIS hanno ascrivito massima **importanza all'introduzione di sistemi di tracciabilità** e all'**aumento dei controlli sulla filiera di produzione e distribuzione**. A titolo meramente semplificativo e tutt'altro che esaustivo si segnalano in questa sede due proposte che si incardinano all'interno di tali strumenti di contrasto alla contraffazione.

La prima è rappresentata dalla possibilità, sfruttando la tecnologia ormai matura del codice a barre, di collegare l'etichettatura *made in Italy*, appunto, a un codice a barre, il che presenta vantaggi in termini di semplicità, di rintracciabilità del produttore e di chi ha stampato l'etichetta, di rapidità di implementazione, di conformità alla normativa comunitaria.

In attesa di interventi a livello unionale che prevedano l'obbligatorietà dell'adozione di sistemi di tracciabilità di questo tipo, un'importante novità sull'argomento è rappresentata da una proposta normativa, recentemente approvata dalla Camera dei Deputati¹¹⁸, che prevede l'introduzione di un sistema volontario di autenticazione e di tracciabilità dei prodotti.

In particolare, attraverso l'apposizione di **codici identificativi non replicabili**, ottimizzati per il sistema mobile e le sue future evoluzioni nonché per le applicazioni per *smartphone* e *tablet*, il consumatore potrà conoscere l'effettiva origine dei prodotti e ricevere un'adeguata informazione sulla qualità, sulla provenienza dei componenti e delle materie prime nonché sul processo di lavorazione delle merci e dei prodotti intermedi e finiti.

Sono rimesse a un regolamento del Ministro dello sviluppo economico la definizione delle specifiche tecniche delle applicazioni volte ad assicurare la tracciabilità attraverso i codici identificativi citati, le modalità operative per le certificazioni e le modalità di accreditamento dei produttori delle medesime applicazioni, nonché le tecnologie utilizzabili.

Si tratta pertanto di un **sistema volontario di tracciatura** che le imprese potrebbero decidere di adottare e che, come tutti i sistemi volontari, prevede un controllo rimesso agli stessi soggetti aderenti (tramite le loro associazioni).

Sono poi previsti contributi per gli investimenti sostenuti dalle imprese che aderir-

¹¹⁸ A.S. 2308 "Disposizioni per l'introduzione di un sistema di tracciabilità dei prodotti finalizzato alla tutela del consumatore" - Approvato il 30 marzo 2016 in un testo unificato e trasmesso al Senato della Repubblica.

scono al sistema di tracciabilità appena descritto. I contributi possono essere attribuiti a micro, piccole e medie imprese, ai distretti produttivi, a forme aggregative di imprese, quali consorzi, anche in forma di società, a raggruppamenti temporanei di imprese, a contratti di rete e alle *start-up* innovative, nonché a imprese agricole e della pesca.

Gli importi sono concessi entro i limiti del regime "*de minimis*" e fino a una quota pari a 20 milioni di euro a valere sui fondi di cui all'articolo 2 del decreto legge n. 69 del 2013, come rideterminato dall'articolo 1, comma 243, della legge n. 190 del 2014, che prevede finanziamenti e contributi a tasso agevolato per gli investimenti in macchinari, impianti, beni strumentali di impresa e attrezzature nuovi di fabbrica ad uso produttivo, nonché per gli investimenti in *hardware*, in *software* ed in tecnologie digitali.

Si dispone espressamente il previo positivo esito della procedura di informazione presso la Commissione europea quale condizione per l'applicazione della disciplina in questione.

La seconda proposta, indicativa anche delle prospettive che lo sviluppo tecnologico potrebbe offrire al contrasto della contraffazione, è l'**implementazione**, ormai prossima alla fase della sperimentazione sul campo, di **metodi analitici innovativi**, come, ad esempio, quelli basati sui **principi della spettrometria di massa** (tecnica analitica applicata sia all'identificazione di sostanze sconosciute, sia all'analisi in tracce di sostanze), che sta per essere utilizzata per l'identificazione dei campioni di parmigiano reggiano, potenzialmente consentendo di scovare anche i falsi che abbiano superato i test che escludono la presenza di sostanze non ammesse in questo formaggio.

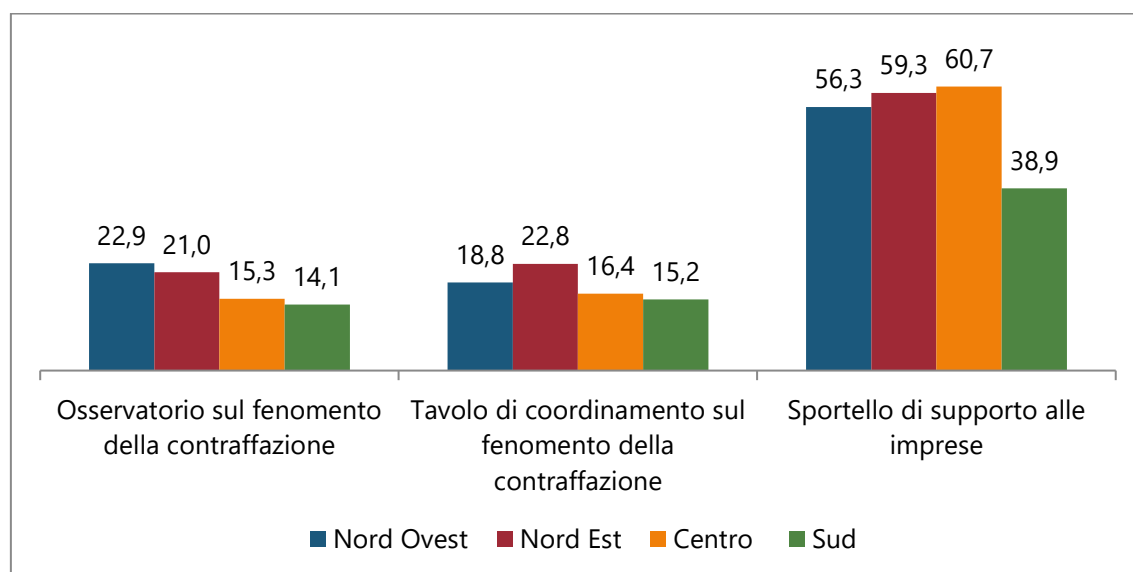
Organismi di tutela *ad hoc*

Sulla scorta di alcune indicazioni fornite nel corso del programma di audizioni e del dato emerso dal rapporto CENSIS (Figura 16), che evidenzia una **correlazione** fra la **percezione** presso gli **operatori della presenza di strutture di supporto**, tavoli di coordinamento, sportelli, osservatori e una **minore diffusione del fenomeno contraffattivo**, si potrebbe approfondire la tematica del ruolo che può essere ricoperto da organismi di tutela degli interessi delle imprese associate nei procedimenti penali o civili in materia, con la funzione aggiuntiva di segnalare alle autorità richieste rivenienti dalle imprese associate, di stipulare accordi o protocolli d'intesa con i fornitori di servizi internet o piattaforme per l'*e-commerce*, nonché con i sistemi di pagamento elettronici per rendere problematici i pagamenti *on-line* correlati al commercio di prodotti contraffatti.

Infatti, la figura evidenzia, come detto, una correlazione fra l'ampiezza della percezione della diffusione dei suddetti strumenti e una più contenuta estensione del fenomeno della contraffazione, notoriamente più diffuso nelle regioni meridionali. Potrebbe essere utile verificare, in primis, se la suddetta percezione corrisponda alla realtà e, nel

caso, implementare uno studio per valutare la sussistenza di un impatto dei suddetti strumenti sul contenimento della contraffazione. Nello stesso filone di ricerca potrebbe innestarsi una valutazione dei risultati ottenuti con gli IPR-*desk* attivati dall'ICE e ormai chiusi, onde eventualmente promuovere strutture analoghe nell'ambito delle attribuzioni del MAE, del MISE e delle CCIAA all'estero.

Figura 16 - Presenza di organismi di coordinamento / monitoraggio / supporto alle attività di lotta alla contraffazione, per area geografica (val. %)



Fonte: indagine CENSIS, 2014

Parte IV

Riferimenti

Riferimenti bibliografici

- Cassazione Penale, Sez. II, sentenza n. 14090, dell'8 aprile 2015
- Cassazione penale, Sez. II, sentenza n. 15080 del 19 aprile 2012
- Cassazione penale, Sez. II, sentenza n. 28423 del 16 luglio 2012
- Cassazione penale, Sez. V, sentenza n. 2119 del 23 febbraio 2000
- CENSIS, Ministero dello Sviluppo economico, La contraffazione: dimensioni, caratteristiche ed approfondimenti, Rapporto 2016
- Commissione europea, Report on EU customs enforcement of intellectual property rights 2014 – Results at the EU border 2013
- Consiglio dell'Unione europea, documento n. 15358/10 del 8 e 9 novembre 2010, Conclusioni del Consiglio sulla creazione e implementazione di un ciclo programmatico dell'Unione europea sulle forme gravi di criminalità internazionale e organizzata.
- Consiglio nazionale anticontraffazione (CNAC), Piano nazionale anticontraffazione. Macro-priorità, migliori pratiche e indicazioni per l'orientamento delle azioni future in materia di lotta alla contraffazione, (link), novembre 2012
- Consiglio nazionale anticontraffazione (CNAC), Priorità in materia di lotta alla contraffazione - Proposte di azione, (link), aprile 2012
- Consorzio del Commercio elettronico italiano (NETCOM), E-commerce Forum, maggio 2013
- Convenzione di Parigi per la Protezione della Proprietà Industriale, firmata a Parigi, il 20 marzo 1883
- Emanuele Scarci, *Made in Italy* unito negli USA, in "Il sole 24 ore", 25 novembre 2015
- EUIPO, *"Intellectual property rights intensive industries and economic performance in the European Union"*, ottobre 2016
- EURISPES, Agromafie – 3° Rapporto sui crimini agroalimentari in Italia, 2015
- EURISPES, *"Agromafie - 5° Rapporto sui crimini agroalimentari in Italia"*, 2017.
- Europol, Situation Report on Counterfeiting in the European Union, 2015
- 7ICE, Rapporto ICE 2016-2017 - L'Italia nell'economia internazionale, 201
- International Chamber of Commerce I.C.C., Estimating the global economic and social impacts of counterfeiting and piracy, Commerce I.C.C., (link), febbraio 2011
- International Institute of Research Against Counterfeit Medicines (IRACM), Counterfeit medicines and criminal organizations, settembre 2013

- Istituto Interregionale di Ricerca sul Crimine e la Giustizia delle Nazioni Unite (UNICRI), Contraffazione, una diffusione globale, una minaccia globale, 2007
- Michela Achilli, Matrix contro i pirati del cibo, in ItaliaOggi, (link), 3 febbraio 2016
- Ministero dello Sviluppo Economico, Assocalzaturifici, Associazione nazionale fabbricanti articoli ottici (ANFAO), Studio sulla contraffazione on line nei settori calzature e occhiali, gennaio 2014
- Ministero dello sviluppo economico, Direzione generale per la lotta alla contraffazione (UIBM), La lotta alla contraffazione in Italia nel settore agroalimentare 2009-2012, (link), giugno 2014
- Ministero dello Sviluppo Economico, Direzione Generale lotta alla contraffazione (UIBM), La contraffazione in cifre: la lotta alla contraffazione in Italia 2008-2013, Roma, 2014.
- Ministero dello Sviluppo Economico, Direzione Generale per la lotta alla contraffazione (UIBM), La lotta alla contraffazione in Italia nel settore agroalimentare 2009-2012, Roma, giugno 2014
- OCSE, Magnitude of counterfeiting and piracy of tangible products, settembre 2009.
- OCSE/EUIPO, *Trade in Counterfeit and Pirated Goods: Mapping the Economic Impact*, 2016
- Senato della Repubblica, Documentazione consegnata nel corso della consultazione pubblica disegno di legge n. 1061 recante l'istituzione del marchio "*Italian Quality*": Agenzia delle dogane e dei monopoli, Assolombarda, Avv. Aldo Fittante (professore a contratto di diritto della proprietà industriale dell'Università di Firenze), Camera di commercio di Ascoli Piceno, Confederazione italiana della piccola e media industria (CONFAPI), Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali, Federazione energia, moda, chimica e affini della Cisl (FEMCA Cisl), Federazione italiana dell'industria alimentare (Federalimentare), FederlegnoArredo (FLA), tulain® sigillo digitale, Unione italiana lavoratori tessile, energia, chimica (UILTEC)
- Senato della Repubblica, Indagine conoscitiva della 10ª Commissione permanente (Industria, commercio, turismo) del Senato della Repubblica per l'istruttoria legislativa del disegno di legge n. 1061 recante l'istituzione del marchio "*Italian Quality*" per il rilancio del commercio estero e la tutela dei prodotti italiani, XVII legislatura. Documentazione depositata dagli auditi: Confartigianato Imprese, Confcommercio - Imprese per l'Italia, Confindustria, Confindustria Ceramica, Unione italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (Unioncamere)
- Senato della Repubblica, Servizio studi, Nota breve n. 6, Incostituzionalità del marchio regionale di qualità dei prodotti agricoli ed agroalimentari, Nota breve n. 6, aprile 2013

Servizio studi del Senato della Repubblica e Ufficio rapporti con l'Unione europea della Camera dei deputati, Dossier Audizione della Commissaria per il commercio Cecilia Malmström, (link), 25 novembre 2015

Ufficio Europeo per la proprietà intellettuale - EUIPO, *Intellectual Property Rights Intensive Industries and economic performance in the European Union*, ottobre 2016.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment*", giugno 2010

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Counterfeit Factsheet Counterfeit Goods - A bargain or a costly mistake?*, (link)

Riferimenti normativi citati

Normativa nazionale

Codice penale

- Art. 49, Reato supposto erroneamente e reato impossibile
- Art. 131-bis, Esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto
- Art. 444, Commercio di sostanze alimentari nocive
- Art. 473, Contraffazione, alterazione o uso di marchio segni distintivi ovvero di brevetti, modelli e disegni
- Art. 474, Introduzione nello Stato e commercio di prodotti con segni falsi
- Art. 474-bis, Confisca
- Art. 474-ter, Circostanza aggravante
- Art. 514, Frodi contro le industrie nazionali
- Art. 515, Frode nell'esercizio del commercio
- Art. 516, Vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine
- Art. 517, Vendita di prodotti industriali con segni mendaci
- Art. 517-ter, Fabbricazione e commercio di beni realizzati usurpando titoli di proprietà industriale.
- Art. 517-quater, Contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari
- Art. 712, Acquisto di cose di sospetta provenienza

Codice di procedura penale

- Art. 8, comma 1, Regole generali
- Art. 51, comma 3-bis, Uffici del pubblico ministero
- Art. 260, commi 3 e 3-bis, Apposizione dei sigilli alle cose sequestrate - Cose deperibili
- Art. 266, Limiti di ammissibilità

- Art. 335, Registro delle notizie di reato

Codice civile

- Art. 2576, Acquisto del diritto

Leggi

- L. 22 aprile 1941, n. 633, Protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio
- L. 10 ottobre 1990, n. 287, Norme per la tutela della concorrenza e del mercato
- L. 19 dicembre 1992, n. 489, Disposizioni in materia di attuazione di direttive comunitarie relative al mercato interno
- L. 24 dicembre 1993, n. 537, Interventi correttivi di finanza pubblica
- L. 31 luglio 1997, n. 249, Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo
- L. 18 agosto 2000, n. 248, Nuove norme di tutela del diritto di autore
- L. 24 dicembre 2003, n. 350, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)
- L. 6 febbraio 2004, n. 36, Nuovo ordinamento del Corpo forestale dello Stato
- L. 16 marzo 2006, n. 146, Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001
- L. 23 luglio 2009, n. 99, Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia
- L. 14 gennaio 2013, n. 9, Norme sulla qualità e la trasparenza della filiera degli oli di oliva vergini
- Legge 7 agosto 2015, n. 124, Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche
- Legge 7 luglio 2016, n. 122, Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2015-2016.

Decreti-legge

- D.L. 8 giugno 1992, n. 306 (convertito con L. 7 agosto 1992, n. 356), Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa
- D.L. 14 marzo 2005, n. 35 (convertito con L. 14 maggio 2005, n. 80), Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale
- D.L. 23 maggio 2008, n. 92 (convertito con L. 24 luglio 2008, n. 125), Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica
- D.L. 25 settembre 2009, n. 135 (convertito con L. 20 novembre 2009, n. 166), Disposi-

zioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee

- D.L. 29 dicembre 2011, n. 216 (convertito con modificazioni con L. 24 febbraio 2012, n. 14), Proroga di termini previsti da disposizioni legislative
- D.L. 2 marzo 2012, n. 16 (convertito con L. 26 aprile 2012, n. 44), Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento
- D.L. 22 giugno 2012, n. 83 (convertito con L. 7 agosto 2012, n. 134), Misure urgenti per la crescita del Paese

Decreti del Presidente della Repubblica

- D.P.R. 28 novembre 2008, n. 197, Regolamento di riorganizzazione del Ministero dello sviluppo economico

Decreti legislativi

- D.Lgs. 16 novembre 1994, n. 685, Attuazione della direttiva 92/100/CEE concernente il diritto di noleggio, il diritto di prestito e taluni diritti connessi al diritto d'autore in materia di proprietà intellettuale
- D.Lgs. 10 marzo 2000, n. 74, Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205
- D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231, Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300
- D.Lgs. 9 aprile 2003, n. 68, Attuazione della direttiva 2001/29/CE sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione
- D.Lgs. 9 aprile 2003, n. 70, Attuazione della direttiva 2000/31/CE relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione nel mercato interno, con particolare riferimento al commercio elettronico
- D.Lgs. 10 febbraio 2005, n. 30, Codice della proprietà industriale, a norma dell'articolo 15 della legge 12 dicembre 2002, n. 273
- D.Lgs. 31 luglio 2005, n. 177, Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici
- D.Lgs. 6 settembre 2005, n. 206, Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229
- D.Lgs. 15 marzo 2010, n. 44, Attuazione della direttiva 2007/65/CE relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive
- D.Lgs. 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

- D.Lgs. 19 marzo 2011, n. 68, Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario
- D.Lgs. del 6 settembre 2011 n. 159, Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136
- D.Lgs. 21 febbraio 2014, n. 22, Attuazione della direttiva 2011/77/UE che modifica la direttiva 2006/116/CE concernente la durata di protezione del diritto d'autore e di alcuni diritti connessi
- D.Lgs. 10 novembre 2014, n. 163, Attuazione della direttiva europea 2012/28/UE su taluni utilizzi consentiti di opere orfane
- D.Lgs. 16 marzo 2015, n. 28, Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera m), della legge 28 aprile 2014, n. 67
- D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 177, Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche

Decreti ministeriali

- Decreto del Ministro dell'Interno 28 aprile 2006

Normativa europea

Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)

- Art. 169

Regolamenti UE/CE

- Regolamento CEE n. 2913 del 12 ottobre 1992
- Regolamento CEE n. 2454 del 2 luglio 1999
- Regolamento CE n. 765 del 9 luglio 2008
- Regolamento UE n. 1151 del 21 novembre 2012
- Regolamento UE n. 608 del 12 giugno 2013
- Regolamento UE n. 952 del 9 ottobre 2013
- Regolamento UE n. 2424 del 24 dicembre 2015

Direttive del Parlamento europeo e del Consiglio

- Direttiva 91/250/CEE del 14 maggio 1991
- Direttiva 92/100/CEE del 19 novembre 1992

- Direttiva 2000/31/CE dell'8 giugno 2000
- Direttiva 2001/29/CE del 22 maggio 2001
- Direttiva 2001/95/CE, del 3 dicembre 2001
- Direttiva 2007/65/CE dell'11 dicembre 2007
- Direttiva 2008/95/CE del 22 ottobre 2008

Decisioni del Consiglio UE

- Decisione del Consiglio UE 2009/371/GAI

SENATO DELLA REPUBBLICA

UFFICIO VALUTAZIONE DI IMPATTO

IMPACT ASSESSMENT OFFICE

www.senato.it/ufficiovalutazioneimpatto

The page features three thick, solid-colored horizontal bars stacked vertically. The top bar is green, the middle bar is dark grey, and the bottom bar is red. These bars span the entire width of the page and are positioned below the text.