



Commissione parlamentare
di inchiesta sui fenomeni
della contraffazione, della pirateria
in campo commerciale
e del commercio abusivo

**Atti presentati
nella XVII legislatura**

Gruppo PD Camera dei deputati

Sommario

- **Introduzione di Ettore Rosato - Presidente Gruppo Pd Camera deputati**

- **Introduzione di Susanna Cenni - Capogruppo Pd Commissione Contraffazione**

- **Relazioni di deputati Pd approvate dalla Commissione Contraffazione:**
 1. Relazione sulla contraffazione nel settore dell'olio di oliva
(relatrice on. Colomba Mongiello)
 2. Relazione sulla contraffazione nel settore tessile: il caso del distretto produttivo di Prato
(relatrice on. Susanna Cenni)
 3. Relazione sul fenomeno della contraffazione sul web
(relatore on. Davide Baruffi)
 4. Relazione sui rapporti tra criminalità organizzata e contraffazione
(relatrice on. Susanna Cenni)
 5. Relazione sul contrasto al fenomeno della contraffazione in sede internazionale
(relatore on. Angelo Senaldi)

- **Proposte di legge dei deputati Pd sul tema della contraffazione:**
 1. Disposizioni in materia di contrasto al fenomeno della contraffazione e delega al governo per la disciplina delle filiere etiche di produzione, importazione e distribuzione
(prima firmataria on. Susanna Cenni)
 2. Disposizioni per l'introduzione di un sistema di tracciabilità dei prodotti finalizzato alla tutela del consumatore
(primo firmatario on. Angelo Senaldi)

- **Atti di indirizzo presentati dai deputati Pd sul tema della contraffazione**

- **Atti di controllo presentati dai deputati Pd sul tema della contraffazione**
- **Interventi in Aula dei deputati Pd sugli atti relativi al tema della contraffazione**
 1. Relazione sulla contraffazione nel settore dell'olio di oliva
Interventi degli onorevoli Colomba Mongiello e Davide Baruffi
 2. Relazione sulla contraffazione nel settore tessile: il caso del distretto produttivo di Prato
Interventi degli onorevoli Susanna Cenni, Giuseppe Berretta e Marco Donati
 3. Relazione su possibili proposte normative in materia penale in tema di contraffazione
Interventi degli onorevoli Susanna Cenni e Marco Donati
 4. Relazione sulla contraffazione nel settore della mozzarella di bufala campana
Intervento dell'on. Colomba Mongiello
 5. Discussione delle mozioni concernenti iniziative per la tutela del made in Italy
Intervento dell'on. Angelo Senaldi
 6. Discussione delle mozioni sull'etichettatura dei prodotti agroalimentari
Intervento dell'on. Colomba Mongiello
 7. Relazione sul fenomeno della contraffazione sul web
Interventi degli onorevoli Davide Baruffi e Susanna Cenni
 8. Relazione sui rapporti tra criminalità organizzata e contraffazione
Interventi degli onorevoli Susanna Cenni, Davide Baruffi e Colomba Mongiello
- **“Made in Italy e contraffazione”: la locandina dell'evento promosso dai deputati Pd**

La contraffazione è un fenomeno che non conosce limiti, è estesa ormai a tutti i settori produttivi, dalla moda alla farmaceutica, dall'arte alla componentistica elettronica. Il progresso tecnologico le consente di adattarsi con grande flessibilità, oltre che velocità, alle esigenze mutevoli del mercato globale.

La tecnologia digitale ha infine reso estremamente facile e poco costosa la riproduzione abusiva di marchi registrati e, nel caso di supporti audiovisivi e multimediali, degli stessi contenuti. È un fenomeno globale nella produzione e nei consumi, qualsiasi prodotto presenti margini di profitto interessanti difficilmente sfuggirà all'industria della contraffazione e il boom del commercio online ha moltiplicato le possibilità di profitti illeciti. L'Organizzazione mondiale del commercio (WTO) valuta che i beni contraffatti rappresentino tra il 5 e il 7 per cento del commercio internazionale, per un valore di circa 600 miliardi di dollari l'anno.

Si tratta di una attività illecita, gestita prevalentemente dalla criminalità organizzata per la sua altissima remuneratività e le limitate implicazioni penali; dove ad altissimi guadagni corrispondono bassi rischi. Con un fatturato in Italia pari a quasi 7 miliardi di euro l'anno ed in continua crescita, la contraffazione sottrae alla nostra economia "legale" oltre 17 miliardi, con una perdita di gettito fiscale conseguente stimata in 5,7 miliardi di euro e con gravi ricadute anche sull'occupazione, sarebbero oltre 100.000 i posti di lavoro "regolari" che vengono in questo modo perduti. Non dimentichiamo infine che le merci contraffatte sono spesso potenzialmente dannose per la salute di chi le utilizza o, peggio, le consuma. Dalle indagini svolte è emerso un legame profondo fra la produzione e la commercializzazione di prodotti contraffatti, la violazione delle norme sull'etichettatura, il lavoro nero, la criminalità organizzata, l'unica, alla fine, a guadagnarci veramente.

Secondo le ultime stime l'Italia è tra le nazioni più colpite, ma la situazione è aggravata da un altro fenomeno, il cosiddetto Italian Sounding, che interessa prodotti realizzati e consumati all'estero i quali, giocando sul "suono" del relativo nome (l'esempio famoso è il Parmesan), ingannano i consumatori facendo pensare loro che si tratti di un prodotto italiano.

In sintesi se il Made in Italy è il nostro miglior biglietto da visita nel mondo, la contraffazione è il suo hater. Purtroppo il fenomeno della contraffazione è sostenuto anche da una forte domanda che arriva da consumatori ignari dei rischi per la salute e del

ruolo svolto dalla criminalità. Questo rende assai più difficile l'azione di contrasto delle forze di polizia.

È quindi evidente come le istituzioni e la politica debbano elaborare nuovi strumenti normativi e di coordinamento operativo a sostegno dell'attività di contrasto, di prevenzione e repressione che le forze dell'ordine e le autorità competenti stanno portando contro la contraffazione. Un controllo comunque capillare che ha portato, secondo gli ultimi dati disponibili, a quasi 10.000 soggetti denunciati e 400 milioni di prodotti sequestrati in un anno.

Per questi motivi il Gruppo del Partito Democratico della Camera dei deputati ha sostenuto con convinzione la costituzione della "Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo".

In questi mesi, come potrete verificare consultando il presente volume, sono state numerose e diversificate le iniziative legislative e gli atti di controllo e di indirizzo che hanno contraddistinto il lavoro dei deputati del PD della Commissione.

È stata portata avanti una attività conoscitiva per indagare sulle molteplici sfaccettature di questo fenomeno criminale e successivamente sono state elaborate, dopo un ampio e costruttivo confronto con le istituzioni preposte e con le rappresentanze sociali e produttive interessate, le linee di intervento per poter contrastare con maggiore efficacia la nuova contraffazione "aggiornata" e "globale".

Se molto è stato fatto, molto resta da fare soprattutto rispetto all'inasprimento delle sanzioni penali oggi previste, al coordinamento delle forze di polizia e della magistratura, al raccordo operativo con gli altri paesi dell'Unione europea e non solo, ad una maggiore consapevolezza dei consumatori.

Saranno questi gli obiettivi del Partito Democratico nella prossima Legislatura. È un impegno solenne che prendiamo con i cittadini e soprattutto con le nostre imprese, il cui lavoro è motivo di orgoglio nel mondo.

On. Ettore Rosato
Presidente Gruppo Pd Camera deputati

Borse, cinture, occhiali taroccati in vendita su spiagge e piazze. L'Italian sounding che storpia le denominazioni dei nostri prodotti agricoli di eccellenza illudendo ignari consumatori all'estero, di assaporare un po' di eccellenza italiana.

Sono alcuni dei volti oramai noti del fenomeno contraffazione nel nostro Paese. Censis, associazioni agricole, mondo produttivo, hanno messo a disposizione di tutti noi analisi, dati.

Sappiamo quanto la contraffazione ci costa, quanto sottrae ogni anno al fisco, quanti posti di lavoro puliti potrebbero generarsi, se potessimo sconfiggere questo fenomeno. Quante imprese potrebbero lavorare con più serenità e risultato se non dovessero fare i conti anche con questo tipo di concorrenza, assolutamente sleale.

Ciò che invece non è ancora sufficientemente patrimonio comune è ciò che vive dietro la contraffazione, e quanto alcuni aspetti meno noti siano purtroppo tuttora floridi ed in crescita.

Sfugge ai più la dimensione del commercio on line (secondo Indicam la contraffazione on line cresce ogni anno a livello mondiale del 15,6 per cento con un costo per l'economia stimato in 1800 miliardi di dollari), o quella della contraffazione dei falsi nel settore farmaceutico, con volumi di affari crescenti, e con rischi enormi per la salute di uomini e donne.

Sfugge purtroppo la relazione grande che c'è tra l'affare contraffazione e lo sfruttamento nel lavoro, con forme di lavoro nero, condizioni che sfiorano la schiavitù, e spesso di vero e proprio caporalato.

Sfugge la relazione con le forme di inquinamento ambientale e di rischio per la salute di lavoratori e consumatori (qualità dei prodotti, materiali, colori)

Sfugge la relazione con la criminalità organizzata, che in molti casi, "diversificando" la sua attività, decide di spostarsi da attività troppo rischiose, (come lo spaccio di stupefacenti), alla filiera della contraffazione, nella consapevolezza di rischiare meno. Camorra, Ndrangheta, mafie, e purtroppo anche terrorismo internazionale emergono dalle indagini svolte, e risalendo quelle complesse filiere affaristiche che partono dalla vendita su un tappetino, per giungere ai flussi via terra che arrivano dai porti del nord Europa, o dal controllo dei porti del nostro Sud Italia, e degli stessi mercati nazionali.

Con questo ci siamo misurati in questa legislatura nel lavoro che abbiamo svolto, come gruppo Pd, nella commissione camerale di inchiesta sul fenomeno della contraffazione.

Abbiamo cercato di contribuire lavorando con determinazione nel lavoro di inchiesta, confrontandoci con competenze, imprese, osservatori, da relatori, da commissari. Abbiamo provato a ragionare su ciò che funziona nell'attività di contrasto (per fortuna molto) e su ciò che potrebbe funzionare meglio, elaborando una nostra proposta di legge che troverete di seguito, caratterizzata dall'idea che il Made in Italy si sostiene con una adeguata azione di repressione, ma prima di tutto sostenendo con determinazione quelle imprese (e sono davvero tante) che investono su filiere pulite, etiche, da valorizzare (qualità del lavoro, sostenibilità e qualità della catena produttiva), promuovendo intese nei territori che vedano Comuni, Istituzioni, mondo produttivo e del lavoro, lavorare assieme per far crescere consapevolezza ed attività di contrasto, ed anche superando strumenti forse un po' appesantiti di coordinamento a livello nazionale, con l'insediamento presso la Presidenza del Consiglio di una regia unica del contrasto alla contraffazione.

Proposte di legge, emendamenti, mozioni. lo svolgimento del ruolo di relatori e relatrici in molte indagini. Lo vedrete qui di seguito, il Pd ha lavorato e prodotto idee e fatti.

Abbiamo prodotto questo piccolo rendiconto perché lo abbiamo ritenuto utile, non solo per la campagna elettorale, ma per svolgere occasioni di confronto in tutte le realtà del nostro Paese. Per ascoltare, recepire, arricchire un patrimonio di idee che ci auguriamo possa costituire la base di partenza per la prossima Legislatura.

Affinché la contraffazione diventi per chi la fa "un pessimo affare"

On. Susanna Cenni

**Capogruppo Pd Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della
contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo**

RELAZIONI



CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XXII-bis**
N. **4**

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

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

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

RELAZIONE SULLA CONTRAFFAZIONE NEL SETTORE DELL'OLIO DI OLIVA

(Relatore: **on. Colomba MONGIELLO**)

Approvata dalla Commissione nella seduta del 17 settembre 2015

*Comunicata alla Presidenza il 17 settembre 2015
ai sensi dell'articolo 2, comma 5, della deliberazione della Camera dei deputati
del 25 settembre 2013*

**RELAZIONE SULLA CONTRAFFAZIONE
NEL SETTORE DELL'OLIO DI OLIVA**

I N D I C E

1. L’Iniziativa della Commissione	Pag. 7
2. Configurazione tipologica degli oli di oliva	» 11
2.1. I diversi oli di oliva	» 11
2.2. L’etichettatura degli oli di oliva	» 12
2.3. L’accertamento dell’origine degli oli di oliva	» 13
2.4. I controlli sulle caratteristiche chimico-fisiche ed organolettiche dell’olio	» 14
3. La produzione dell’olio vergine di oliva in Italia	» 16
3.1. La produzione e il commercio dell’olio di oliva	» 16
3.2. Reputazione e valore dell’olio vergine di oliva con designazione made in Italy	» 17
4. Gli illeciti nel settore dell’olio vergine di oliva	» 19
4.1. Contraffazione e frodi in commercio	» 19
4.2. Fattispecie di maggiore rilevanza nelle inchieste giu- diziarie in materia di olio d’oliva	» 20
4.2.1. Il c.d. « olio di carta »	» 20
4.2.2. L’utilizzazione di « olio deodorato »	» 22
4.2.3. La miscelazione di oli diversi nella produzione dell’olio extravergine	» 23
4.2.4. L’utilizzazione illecita delle denominazioni d’ori- gine	» 25
4.2.5. Le pratiche del c.d. <i>Italian sounding</i>	» 26
4.2.6. Adeguatezza della tutela penale	» 27
5. Iniziative di contrasto delle attività illecite nel settore	» 29
5.1. Inchieste della magistratura	» 29
5.2. L’attività di controllo e di indagine da parte delle forze dell’ordine	» 32
6. La Legislazione nazionale sull’olio di oliva	» 39

7. Conclusioni	Pag.	41
7.1. Il miglioramento dei controlli sull'olio extravergine .	»	42
7.1.1. Controlli sui processi produttivi	»	42
7.1.2. Controlli sulla fase di acquisizione e trasporto della materia prima oggetto di trasformazione .	»	43
7.1.3. Aspetti innovativi dei controlli sulla fase di ac- quisizione e trasporto della materia prima og- getto di trasformazione	»	44
7.2. La tutela penale e la tipicità delle fattispecie di reato	»	45
7.3. La tutela della provenienza territoriale dell'olio ex- travergine italiano	»	46
7.4. La valorizzazione delle diverse categorie degli oli d'oliva	»	46

1. L'INIZIATIVA DELLA COMMISSIONE

L'Ufficio di Presidenza della Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo, nella riunione del 17 settembre 2014, ha deliberato lo svolgimento di un approfondimento tematico relativo alla contraffazione nel settore dell'olio di oliva, incaricandone la Vicepresidente Colomba Mongiello.

La Commissione ha scelto di approfondire tale tema in considerazione della rilevanza strategica che il settore dell'olio di oliva riveste nel comparto agricolo, particolarmente per l'Italia che fornisce un prodotto di elevata qualità e che pratiche illecite rischiano di compromettere, causando non solo danni economici ingenti alla produzione, ma causando anche rischi rilevanti per la salute dei consumatori.

La produzione olearia italiana(1), con oltre 150 milioni di piante distribuite su una superficie di 1.165.458 ettari, due terzi delle quali extravergine, e con oltre 40 denominazioni di origine protetta riconosciute dall'Unione europea, si compone di una rete che conta oltre 700.000 aziende agricole, 4.800 frantoi attivi e 220 imprese industriali, che hanno prodotto nel 2014 483.000 tonnellate di prodotto(2), pari a 3,3 miliardi di euro di fatturato, che rappresentano il 2,6% del totale del fatturato industriale agroalimentare nazionale.

Tuttavia l'Italia nel 2013 è stato il primo importatore mondiale di olio, con 460.000 tonnellate annue, di cui il 52,3% (pari a 241.000 tonnellate) dal mercato spagnolo, il 28,5% (pari a 131.000 tonnellate) da quello greco e il 13,4% (62.000 tonnellate) dalla Tunisia.

Circa il volume degli scambi con l'estero, l'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA) ha evidenziato che, nel I quadrimestre 2014 le importazioni italiane di olio di oliva e sansa sono ammontate a quota 226.000 tonnellate, pari ad un valore commerciale di oltre 470 milioni di euro, con la Spagna primo fornitore nazionale per circa l'88% del totale importato.

Coldiretti, nel corso delle audizioni svolte in Commissione, ha rilevato che l'ingresso in Italia di olio di origine estera, non solo spagnola e greca, ma anche Nord-africana e dal Medio-Oriente, è destinato a crescere ulteriormente anche nel 2015, alla luce della sensibile diminuzione della produzione nazionale ed europea, causata anche dalla nota epidemia della Xylella che ha colpito gli uliveti della Puglia.

Il fenomeno va analizzato a prescindere dai fattori contingenti legati alle dinamiche di resa dei raccolti, soprattutto in relazione al prezzo di vendita praticato dagli altri paesi produttori. L'olio italiano

(1) Fonte: dati Eurispes.

(2) Nella documentazione consegnata nel corso dell'audizione del 26 marzo 2015 dal Presidente del Comitato Scientifico dell'Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare Giancarlo Caselli si fa riferimento ad una media annua della produzione nazionale di olio, non considerando il basso volume di produzione dell'ultimo anno disponibile, di circa 600.000 tonnellate.

deriva da *Cultivar* di maggiore pregio e rappresenta una produzione di estrema qualità, e pertanto non può generare prodotti di basso costo ma si attesta su una fascia di mercato alta, nella quale il livello più elevato del prezzo è coerente con la maggiore qualità intrinseca, anche organolettica, del prodotto base.

Sempre secondo le valutazioni di ISMEA, da una rilevazione condotta nel mese di dicembre 2014 si evidenzia che l'olio extravergine di produzione nazionale aveva un costo all'origine di circa 5,67 euro per chilogrammo, con punte di 11 euro al chilo per i generi a « denominazione di origine protetta », contro valori medi di 3,09 euro al chilo per la Spagna, 3,22 euro per la Grecia e 2,98 euro per la Tunisia.

Analoghe situazioni si registrano per le altre tipologie di olio meno raffinate, quali il lampante e l'olio vergine di oliva.

Il basso costo delle materie prime estere è uno dei fattori di rischio e di crescita della diffusione delle frodi, dal momento che l'attribuzione illecita della qualità di extra-vergine o vergine e di un'origine nazionale ad un olio meno pregiato e con caratteristiche organolettiche di categorie inferiori, consente di lucrare ampi margini di guadagno.

È stato autorevolmente sottolineato nel corso delle audizioni in Commissione, sottolineando il carattere strategico che assume l'olivicultura e la produzione di olio per lo sviluppo dell'economia del nostro Paese, che « *Serve ogni strumento utile per tutelare il made in Italy, in particolare quello agroalimentare, universalmente riconosciuto come una straordinaria leva competitiva e di sviluppo del nostro Paese. Tutelare l'identità dei prodotti nazionali contro le frodi, nello specifico tutelare l'identità degli oli d'oliva vergini prodotti da olive nazionali, è un vero e proprio dovere dello Stato, indispensabile nell'ottica di garantire solidità, competitività, distintività delle imprese italiane* »(3).

Per tali motivi il settore è stato oggetto di un recente intervento normativo — la legge 14 gennaio 2013, n. 9 che detta norme sulla qualità e la trasparenza della filiera degli oli di oliva vergini — che ha rappresentato un'importante iniziativa per adeguare gli strumenti di contrasto dei fenomeni di contrasto della contraffazione, con numerose soluzioni innovative finalizzate a garantire il controllo della filiera dell'olio sia in sede produttiva che di commercializzazione, a tutela della qualità del prodotto italiano e a salvaguardia dei consumatori.

Una delle finalità che si propone la presente relazione, verificando lo stato di attuazione delle leggi vigenti e l'effettivo impatto sul settore, è quello di contribuire a tutelare l'identità dei prodotti italiani proteggendoli dalle frodi e dalle contraffazioni alimentari, nell'ottica di garantire la solidità, la competitività e la specificità qualitativa delle aziende italiane.

Il lavoro di approfondimento di cui si dà conto nella presente relazione tiene conto degli esiti delle audizioni con i numerosi rappresentanti delle istituzioni e del mondo produttivo e della relativa documentazione acquisita in tali occasioni dalla Commissione. Di tale rilevante contributo conoscitivo sono riportati nella relazione gli

(3) V. audizione del Presidente del Comitato Scientifico dell'Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare Giancarlo Caselli, il 26 marzo 2015.

elementi di fatto di maggiore rilievo che sono stati oggetto di approfondimento nel corso delle predette audizioni, cercando altresì di evidenziare i punti di forza e di debolezza del settore in questione.

Oltre alle audizioni vertenti sui temi generali della contraffazione⁽⁴⁾, sul tema specifico relativo all'olio di oliva sono stati auditi dalla Commissione: il 16 febbraio 2015 il Sostituto Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Siena Aldo Natalini, il Sostituto Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Trani Antonio Savasta, il Capo del III Reparto operazioni del Comando Generale della Guardia di Finanza Stefano Screpanti, il Comandante del Comando Carabinieri Politiche Agricole ed Alimentari Gianluca Dell'Agnello e il Direttore della Divisione II (Sicurezza Agroambientale e Agroalimentare) del Corpo Forestale dello Stato Amedeo De Franceschi; il 26 marzo 2015 il Comandante Generale del NAS dell'Arma dei Carabinieri Cosimo Piccinno, il Presidente del Comitato Scientifico dell'Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare Giancarlo Caselli, il Capo del Dipartimento dell'Ispettorato Centrale della Tutela della Qualità e Repressioni Frodi Agroalimentari (ICQRF) del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali Stefano Vaccari; il 23 aprile 2015 il Presidente della Federconsumatori Rosario Trefiletti, il Presidente dell'Associazione Italiana dell'Industria Olearia Giovanni Zucchi, il Presidente del Gruppo Olio vergine di oliva Angelo Cremonini; il 24 giugno 2015 l'Amministratore delegato e Direttore Generale della CONAD Francesco Pugliese, il Presidente di FEDEROLIO Giuseppe Masturzo, il responsabile dell'Ufficio Intelligence della Direzione Centrale Antifrode dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli Rocco Antonio Burdo; il 10 settembre 2015 il Sostituto Procuratore della Repubblica di Bari, Marcello Quercia.

Anticipando quanto si dirà in dettaglio nel prosieguo, è bene porre in evidenza il dato emerso come un vero e proprio filo conduttore di molte delle audizioni svolte: il comparto dell'olio vergine di oliva è una ricchezza strategica per il nostro Paese e l'intero sistema olivicolo oleario italiano deve essere curato, gestito, controllato e promosso in maniera specifica, così come avviene, ad esempio, per un altro settore di eccellenza italiana del comparto agricolo, quale il vino e viticoltura.

In effetti le frodi o le contraffazioni più frequenti contro questo importantissimo alimento riguardano l'aggiustamento o la creazione di oli altrimenti non conformi ai relativi parametri commerciali ma che in tal modo lo diventano, oppure l'artificio di miscelare tra loro

(4) Sono stati auditi nella prima fase dei lavori della Commissione: l'11-09-2014 il Ministro per lo sviluppo economico, Federica Guidi; il 17-09-2014 il Presidente di Confartigianato, Giorgio Merletti; il 25-09-2014 il Vicepresidente di Confindustria con delega per il settore della lotta alla contraffazione, Lisa Ferrarini; il 9-10-2014 il Presidente del CNA, Daniele Vaccarino; il 16-10-2014 il Comandante Generale della Guardia di Finanza, Saverio Capolupo; il 23-10-2014 il Presidente di Coldiretti Roberto Moncalvo; il 29-10-2014 il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, Maurizio Martina; il 6-11-2014 il Sottosegretario del Ministero dello sviluppo economico, Simona Vicari; il 13-11-2014 il Presidente di Agrinsieme, Mario Guidi; il 27-11-2014 il Presidente dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato (AGCM), Giovanni Pitruzzella; il 4-12-2014 il Presidente di Confcommercio nazionale, Carlo Sangalli; il 25 marzo 2015 il Direttore Generale dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli Giuseppe Peleggi.

materie prime scadenti e non commercializzabili, utilizzando ingredienti tecnologici e tecniche di miscelazione che poi rendono il prodotto finito corrispondente ai requisiti compositivi, chimici e di qualità, perfettamente in linea con quelli previsti dalla normativa ed in tal modo compatibili con i risultati analitici che al contrario avrebbero dovuto dimostrarne l'illiceità.

I comportamenti illeciti che in tale settore si sviluppano fanno uso di metodi scientifici e tecnologici che servono appositamente per far apparire lecito un prodotto altrimenti non commercializzabile.

Da questa realtà consegue la necessità, da un lato di introdurre controlli tecnologicamente avanzati, sotto il profilo della composizione chimica dei prodotti, da svolgersi nella fase di indagine contro le sofisticazioni, e dall'altro di adeguare l'apparato repressivo del codice penale, che appare inadeguato, in modo da evitare di arrecare un grave danno all'economia nazionale e recare gravissime lesioni ai diritti ed alla salute dei consumatori.

Al proposito vale ricordare come il 26 marzo 2015 il generale Piccillo, Comandante dei NAS dell'Arma dei Carabinieri, abbia sottolineato come ormai gli illeciti nel settore oleario siano compiuti con professionalità sistematica e in modo reiterato, affermando che *« se il settore dell'olio è strategico per l'Italia, occorre una strategia vincente. L'olio è strategico, ma le frodi e le sofisticazioni mettono a rischio 250 milioni di piante, 50 milioni di giornate lavorative, un fatturato di oltre 2 miliardi di euro, 43 oli italiani a denominazione di origine riconosciuti dall'Unione europea. È proprio quest'alta qualità dell'olio italiano che richiama l'interesse della criminalità organizzata e anche non organizzata, che comunque investe i propri proventi illeciti nella filiera, mettendo a rischio l'economia stessa del nostro Paese. Praticamente, le imprese criminali investono un euro e ne tirano fuori molti di più. Il gioco vale la candela »*.

Analogamente sul tema della necessità di disporre di controlli tecnologicamente avanzati circa la composizione degli oli in rapporto all'evoluzione delle tecniche di sofisticazione, si deve ricordare che il Sostituto Procuratore della Procura della Repubblica di Siena Natalini, relazionando sul caso « Arbequino » ha affermato il 16 febbraio 2015 che *« se si fosse partiti dalle analisi ufficiali del prodotto alla fine e, quindi, se si fosse analizzato il prodotto in vendita al supermercato, non saremmo mai arrivati a scoprire questo tipo di frode. Questo perché, e l'indagine Arbequino lo dimostra, come le successive che vi sono state, le contraffazioni degli oli di oliva, per come si sono progressivamente perfezionate negli anni, non sono quasi mai rilevabili e, quindi, non sono quasi mai processualmente dimostrabili a livello organolettico con le analisi ufficiali. Le analisi ufficiali sono sempre regolari. I prodotti imbottigliati, se si vanno ad analizzare prelevandoli dal supermercato, sono sempre in linea e conformi ai parametri chimico-fisici, anche all'assaggio, ossia alla cosiddetta prova sensoriale della cosiddetta Commissione dei "panelisti". Se la frode non è una frode grossolana, intendendo per esempio l'impiego della clorofilla, che rappresenta una frode di altri tempi, bensì una frode sofisticata, con l'impiego del deodorato, le analisi ufficiali non la possono rivelare. Questo significa che le frodi negli ultimi anni si sono perfezionate attraverso varie tecniche che questa*

indagine, per fortuna, ha messo in luce, attraverso, per esempio, la tecnica della cosiddetta media ponderata, un metodo per mettere a posto il livello dei valori analitici delle singole componenti».

2. CONFIGURAZIONE TIPOLOGICA DEGLI OLI DI OLIVA

2.1. I diversi oli di oliva

Ai sensi di quanto previsto dall'articolo 3 del Regolamento (CE) n. 29/2012 — « Regolamento di esecuzione della Commissione relativo alle norme di commercializzazione dell'olio d'oliva », le categorie di oli di oliva commerciabili al dettaglio, in rapporto alle caratteristiche fisico-chimiche e organolettiche dell'olio, sono le seguenti:(5)

I) Oli extravergine di oliva: sono gli oli ottenuti dal frutto dell'olivo soltanto mediante processi meccanici, in condizioni che non causano alterazioni dell'olio, e che non hanno subito alcun trattamento diverso dal lavaggio, dalla decantazione, dalla centrifugazione e dalla filtrazione, esclusi gli oli ottenuti mediante solvente o con coadiuvanti ad azione chimica o biochimica, o con processi di riesterificazione e qualsiasi miscela con oli di altra natura. Il procedimento meccanico di estrazione e produzione è costituito dalla macinazione delle drupe dell'olivo attraverso la molitura o frangitura e la successiva separazione della frazione oleosa dagli altri componenti solidi e liquidi. Dopo le operazioni preliminari di preparazione delle olive alla lavorazione la c.d. spremitura si realizza attraverso le operazioni di: **molitura**, processo che rompe le pareti delle cellule al fine di far fuoriuscire il succo e realizza la pasta d'olio, composta da olio, acqua e parti solide; **gramolatura**, ossia il rimescolamento della pasta d'olio per rompere l'emulsione fra olio ed acqua e facilitarne la separazione; **estrazione**, in cui il mosto d'olio si separa la parte liquida (emulsione di acqua e olio) dalla parte solida (la cd. sansa); **separazione**, in cui il residuo solido (c.d. morchia) è separata dall'olio extravergine di oliva attraverso decantazione o centrifugazione.

Gli **oli di oliva vergini**, a loro volta, sono classificati e assumono le denominazioni seguenti:

a) Olio extra vergine di oliva: olio di oliva vergine la cui acidità libera, espressa in acido oleico, è al massimo di 0,8 g per 100 g e con le altre caratteristiche conformi a quelle previste per questa categoria;

b) Olio di oliva vergine: olio di oliva vergine la cui acidità libera, espressa in acido oleico, è al massimo di 2 g per 100 g e con le altre caratteristiche conformi a quelle previste per questa categoria;

c) Olio di oliva lampante: olio di oliva vergine la cui acidità libera, espressa in acido oleico, è superiore a 2 g per 100 g e con le altre caratteristiche conformi a quelle previste per questa categoria.

(5) Le caratteristiche sono precisate nell'allegato XVI del regolamento (CE) n. 1234/2007 e dal Regolamento (CEE) n. 2568/91 della Commissione dell'11 luglio 1991 (Caratteristiche degli oli d'oliva e degli oli di sansa nonché ai metodi ad essi attinenti).

II) Olio di oliva raffinato: è l'olio di oliva ottenuto dalla raffinazione dell'olio di oliva vergine, con un tenore di acidità libera, espresso in acido oleico, non superiore a 0,3 g per 100 g e con le altre caratteristiche conformi a quelle previste per questa categoria.

III) Olio di oliva composto di oli di oliva raffinati e oli di oliva vergini: è l'olio di oliva ottenuto dal taglio di olio di oliva raffinato con olio di oliva vergine diverso dall'olio lampante, con un tenore di acidità libera, espresso in acido oleico, non superiore a 1 g per 100 g e con le altre caratteristiche conformi a quelle previste per questa categoria.

IV) Olio di sansa di oliva greggio: è l'olio ottenuto dalla sansa d'oliva mediante trattamento con solventi o mediante processi fisici, oppure olio corrispondente all'olio di oliva lampante, fatte salve talune specifiche caratteristiche, escluso l'olio ottenuto attraverso la riesterificazione e le miscele con oli di altra natura, e avente le altre caratteristiche conformi a quelle previste per questa categoria.

V) Olio di sansa di oliva raffinato: è l'olio ottenuto dalla raffinazione dell'olio di sansa di oliva greggio, con un tenore di acidità libera, espresso in acido oleico, non superiore a 0,3 g per 100 g e con le altre caratteristiche conformi a quelle previste per questa categoria.

VI) Olio di sansa di oliva: è l'olio ottenuto dal taglio di olio di sansa di oliva raffinato e di olio di oliva vergine diverso dall'olio di oliva lampante, con un tenore di acidità libera, espresso in acido oleico, non superiore a 1 g per 100 g e con le altre caratteristiche conformi a quelle previste per questa categoria.

Le caratteristiche di composizione e di contenuti in acidi grassi, in steroli, cere, etil esteri degli acidi grassi eccetera, sono indicate nell'Allegato I, punti 1 e 2 del Regolamento (CEE) n. 2568/1991 consolidato.

2.2. L'etichettatura degli oli di oliva

In materia di **etichettatura degli oli d'oliva**, in particolare dell'olio extravergine di oliva, dell'olio di oliva vergine, dell'olio di oliva e dell'olio di sansa di oliva, il Regolamento (UE) n. 29/2013, stabilisce che sugli imballaggi di tali oli, i quali possono essere messi in commercio in contenitori di capacità non superiore a 5 litri, vi siano etichette che rechino in caratteri chiari e indelebili, oltre alla denominazione delle predette categorie, l'informazione seguente sulla categoria di olio:

a) **per l'olio extra vergine di oliva:** « *olio vergine di oliva di categoria superiore ottenuto direttamente dalle olive e unicamente mediante procedimenti meccanici* »;

b) **per l'olio di oliva vergine:** « *olio vergine di oliva ottenuto direttamente dalle olive e unicamente mediante procedimenti meccanici* »;

c) **per l'olio di oliva, composto da oli d'oliva raffinati e da oli d'oliva vergini:** « *olio contenente esclusivamente oli d'oliva che hanno subito un processo di raffinazione e oli ottenuti direttamente dalle olive* »;

d) **per l'olio di sansa di oliva:** « *olio contenente esclusivamente oli derivati dalla lavorazione del prodotto ottenuto dopo l'estrazione dell'olio vergine di oliva e oli ottenuti direttamente dalle olive* »

oppure « *olio contenente esclusivamente oli provenienti dal trattamento della sansa di oliva e oli ottenuti direttamente dalle olive* ».

Tra le **indicazioni facoltative** che possono figurare **sull'etichetta di un olio** di cui alle precedenti categorie, quelle di seguito descritte sono soggette rispettivamente ai seguenti obblighi:

a) l'indicazione « *prima spremitura a freddo* » è riservata agli oli d'oliva extra vergini o vergini ottenuti a meno di 27 °C con la prima spremitura meccanica della pasta d'olive, mediante un sistema di estrazione di tipo tradizionale con presse idrauliche;

b) l'indicazione « *estratto a freddo* » è riservata agli oli d'oliva extra vergini o vergini ottenuti a meno di 27 °C con un processo di percolazione o centrifugazione della pasta d'olive;

c) le indicazioni delle caratteristiche organolettiche relative al gusto e/o all'odore possono figurare unicamente per gli oli di oliva extra vergini o vergini; i termini di cui all'allegato XII, punto 3.3, del regolamento (CEE) n. 2568/91 possono figurare sull'etichetta unicamente se sono fondati sui risultati di una valutazione effettuata secondo il metodo previsto all'allegato XII del regolamento (CEE) n. 2568/91;

d) l'indicazione dell'acidità o dell'acidità massima può figurare unicamente se accompagnata dalla menzione, in caratteri delle stesse dimensioni e nello stesso campo visivo, dell'indice dei perossidi, del tenore in cere e dell'assorbimento nell'ultravioletto, determinati a norma del regolamento (CE) n. 2568/91;

e) l'indicazione della campagna di raccolta può figurare soltanto quando il 100 % del contenuto dell'imballaggio proviene da tale raccolta.

2.3. L'accertamento dell'origine degli oli di oliva

Lo stesso Regolamento (UE) n. 29/2013, per quanto concerne la **designazione dell'origine** dei predetti oli, stabilisce che:

1) per gli oli di importazione, la designazione dell'origine è disciplinata dagli articoli da 22 a 26 del regolamento (CEE) n. 2913/92 (Codice Doganale);

2) la designazione dell'origine che indica uno Stato membro o l'Unione corrisponde alla zona geografica nella quale le olive sono state raccolte e in cui è situato il frantoio nel quale è stato estratto l'olio; qualora le olive siano state raccolte in uno Stato membro o un Paese terzo diverso da quello in cui è situato il frantoio nel quale è stato estratto l'olio, la designazione dell'origine reca la dicitura seguente: « Olio (extra) vergine di oliva ottenuto [nell'Unione o in (denominazione dello Stato membro interessato)] da olive raccolte (nell'Unione), in (denominazione dello Stato membro o del Paese terzo interessato) ».

3) sulle etichette sia indicato unicamente:

a) nel caso di oli di oliva originari di uno Stato membro o di un Paese terzo, un riferimento allo Stato membro, all'Unione o al Paese terzo — a seconda dei casi — in conformità a quanto descritto nei precedenti punti 1) e 2);

b) nel caso di miscele di oli di oliva originari di più di uno Stato membro o Paese terzo, una delle **seguenti diciture** — a seconda dei casi — in conformità alle indicazioni di cui ai precedenti punti 1) e 2);

i) « *miscela di oli di oliva originari dell'Unione europea* » oppure un riferimento all'Unione;

ii) « *miscela di oli di oliva non originari dell'Unione europea* » oppure un riferimento all'origine esterna all'Unione;

iii) « *miscela di oli di oliva originari dell'Unione europea e non originari dell'Unione* » oppure un riferimento all'origine interna ed esterna all'Unione;

c) una denominazione di origine protetta o un'indicazione geografica protetta ai sensi del regolamento (CE) n. 510/2006, in conformità alle disposizioni del relativo disciplinare di produzione.

In tema di indicazione di origine si ricorda l'articolo 1 della legge n. 9/2013, che stabilisce che l'indicazione dell'origine degli oli di oliva vergini, prevista dall'articolo 4 del decreto ministeriale del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali 10 novembre 2009, deve figurare in modo facilmente visibile e chiaramente leggibile nel campo visivo anteriore del recipiente, in modo da essere distinguibile dalle altre indicazioni e dagli altri segni grafici, con caratteri visibili. Per quanto riguarda la miscele di oli di oliva estratti in un altro Stato membro dell'Unione europea o in un Paese terzo, l'indicazione deve essere preceduta dalla scritta, parimenti leggibile, « miscela ».

2.4. I controlli sulle caratteristiche chimico-fisiche ed organolettiche dell'olio

Le caratteristiche chimico-fisiche ed organolettiche dell'olio extravergine d'oliva, degli oli d'oliva e degli oli di sansa d'oliva nonché i metodi di produzione sono accertati, ai sensi del Reg. CEE 2568 del 1991, con i **panel test** svolti dai laboratori di analisi (sistema di

certificazione Accredia(6)). Il **Regolamento di esecuzione (UE) n. 299/2013**, prevede, ai fini della tutela del consumatore dai rischi di frode, che gli strumenti normativi contemplati dal Regolamento n. 2568/91, riguardanti la disciplina delle analisi di laboratorio, non siano esau- stivi, in ragione delle nuove e sempre più complesse frodi di labora- torio e miscele, ed introduce nuovi sistemi di controllo annuali per gli operatori di settore.

Questi ultimi, infatti, ai fini della tracciabilità, devono iscrivere in un apposito registro le entrate e le uscite per ogni singola categoria di olio.

Per il riconoscimento degli oli d'oliva extravergini « puri », e non dei vergini, il Regolamento (UE) n. 61 del 24 gennaio 2011, modifi- cando il Regolamento (CEE) n. 2568/91, ha aggiunto un allegato XX, sostituendo l'allegato I, aggiungendo solo per l'olio extravergine di oliva ulteriori parametri da rispettare, con relativo test di laboratorio, per catalogare correttamente l'olio come extravergine, al fine di verificare la corretta presenza nell'olio extravergine di Metil esteri degli acidi grassi (MEAG) ed Etil esteri degli acidi grassi (EEAG), con valori la cui sommatoria deve essere inferiore od uguale a 75 mg/kg, o ricompresa in un valore espresso in mg/kg tra 75 e 150, nel solo caso in cui il rapporto tra Metil esteri ed Etil esteri sia inferiore od uguale a 1,5 (MEAG/EEAG).

Conseguentemente il Reg. n. 61 ha introdotto, solo per l'olio extra- vergine di oliva, un nuovo esame di laboratorio (tab. XX Reg. (UE) n. 61/2011), al fine di riscontrare il rispetto dei parametri relativi alla presenza di Metil ed Etil esteri degli acidi grassi predetti. Tale analisi consente di individuare false miscele di oli extra vergini di oliva e oli di bassa qualità e di differenziare gli oli vergini, lampanti o deodorati. Analogamente ha disposto il **Regolamento di esecuzione (UE) n. 1348/2013** del 16 dicembre 2013, che ha modificato il Regolamento (CEE) n. 2568/91, prevedendo nuovi e ancor più stringenti parametri da rispettare per gli oli di oliva extravergini, con particolare riguardo ai valori di Metil ed Etil esteri.

Per l'olio extravergine di oliva prodotto ed etichettato dopo il primo marzo 2013, al fine di verificare la presenza entro i limiti di Metil ed Etil esteri, deve essere valutato solo il valore degli Etil esteri e non la somma o il rapporto fra Metil ed Etil esteri.

Nel corso dell'audizione con il Sostituto Procuratore della Repub- blica di Bari Quercia del 10 settembre 2015 è stata rilevata la tendenza in atto perseguita dal legislatore europeo sin dal 2011, volta « *a restringere per l'olio extravergine i valori espressi in mg/kg di Etil esteri, i quali per la campagna olearia 2013 – 2014, dovranno essere inferiori o uguali a 40 mg/kg, mentre per la campagna olearia 2014-2015, dovranno scendere ed essere inferiori o uguali a 35 mg/kg e dopo il 2015, inferiori o uguali a 30 mg/kg* ».

Il legislatore italiano ha aderito a tale impostazione allorquando, con l'articolo 4, comma 3, relativo al divieto di pratiche commerciali ingannevoli, della legge n. 9 del 14 gennaio 2013 « *Norme sulla qualità e la trasparenza della filiera degli oli di oliva vergini* », ha previsto come

(6) Vedi: M21 all. I e M20 all. I ter, Tabelle 1-2-3-4 ecc. del Reg. CEE 2568/91 modificato dal Regolamento UE n. 61/2011, all. I° e XX°.

« ingannevole attribuire valutazioni organolettiche agli oli di oliva diversi dagli oli extravergini e comunque indicare attributi positivi non previsti dall'allegato XII in materia di valutazione organolettica dell'olio di oliva vergine, di cui al Regolamento CEE n.2568/91 ». Tale allegato XII, circa le caratteristiche organolettiche dell'olio extravergine di oliva, prevede un'ulteriore distinzione fra olio extravergine e vergine, per quanto concerne il fruttato ed i difetti dei due oli, sancendo la specificità dell'olio extravergine.

3. LA PRODUZIONE DELL'OLIO VERGINE DI OLIVA IN ITALIA

3.1. La produzione e il commercio dell'olio di oliva

L'Italia ha una posizione di rilevanza mondiale nella produzione e commercio di olio di oliva.

Secondo i dati più aggiornati, forniti dal Consorzio Olivicolo Italiano UNAPROL, in Italia sono presenti 900 mila aziende agricole a vocazione olivicola, 1 milione di ettari coltivati ad olivicoltura per un valore della produzione in campo di circa 1,4 miliardi di euro.

L'Italia è il secondo produttore mondiale di olio di oliva ed il terzo produttore europeo di olive da tavola (88 mila tonnellate, pari al 3 per cento della produzione nazionale di olive). In generale, in Italia sono presenti 673 confezionatori, 2.624 confezionatori con frantoio, 3.760 frantoi.

Il patrimonio colturale è formato da 350 tipi di *cultivar* diverse, ciò che rende l'Italia la banca mondiale della genetica olivicola.

L'Italia è il primo Stato dell'UE per quanto riguarda gli oli d'oliva extravergine designati da Denominazioni di Origine ed Indicazioni Geografiche Protette (42 DOP ed 1 IGP per una percentuale di circa il 2 per cento della produzione totale), cui corrispondono circa 11.000 tonnellate annue di prodotto.

Secondo i dati dell'ISTAT relativi al 2012, sono 19.192 le aziende olivicole orientate alla produzione di oli a designazione di origine, per una superficie coltivata di circa 106 mila ettari e 1.879 imprese di trasformazione. A ciò corrispondono 79.8 milioni di euro di fatturato al consumo e 62,3 milioni di euro all'origine. Di tale produzione, circa 6.000 tonnellate di olio sono state esportate, con un valore commerciale di circa 51 milioni di euro.

In Italia sono coltivati con metodo biologico circa 170 mila ettari di olivi, ossia il 14 per cento della SAU olivicola nazionale. Le maggiori regioni orientate al biologico sono la Puglia (33 per cento), la Calabria (30 per cento) e la Sicilia (11 per cento).

Gli oli extravergine di oliva biologici ed a Designazione geografiche protette (DOP e IGP), seppure rappresentano volumi di produzione medio bassi, comportano valori commerciali assai elevati: per quanto riguarda l'olio biologico, il prezzo alla produzione oscilla tra il 15 ed il 20 per cento in più rispetto all'olio convenzionale, mentre il prezzo praticato al consumatore arriva a superare anche il 105 per cento del prezzo dell'olio convenzionale.

Sempre secondo i dati più aggiornati forniti dall'UNAPROL, nell'annata olivicola del 2014 si è avuta una riduzione di produzione di

circa 200 mila tonnellate di olio (calo del 40 per cento della produzione media annuale che si attesta su circa 500.000 tonnellate), ciò che ha determinato un volume di importazioni per circa 666 mila tonnellate (incremento del 38 per cento delle importazioni rispetto al 2013), con un incremento di esborso di circa 1,5 miliardi di euro rispetto al 2013 (+23,3 per cento). L'export del 2014 si è attestato su circa 411 mila tonnellate di olio (+6 per cento rispetto al 2013), con un saldo negativo di 151 milioni di euro.

A livello commerciale, secondo dati di fonte IRI-worldwide e rielaborati dalla UNAPROL, si è riscontrato per l'annata intercorrente tra il settembre 2013 ed il settembre 2014, che nella Grande Distribuzione Organizzata (GDO) sono stati venduti 153 milioni di litri di olio extravergine di oliva, per un corrispondente in valore di 623 milioni di euro. Il 65 per cento di tali volumi è stato venduto in promozione.

Dell'olio extravergine « 100 per cento italiano » ne sono stati venduti 27 milioni di litri, pari ad un fatturato di 13 milioni di euro. Di questi, il 49 per cento è stato collocato in promozione.

Dell'olio extravergine prodotto con metodo biologico, ne sono stati venduti 2 milioni di litri, per un valore di 17 milioni di euro. In promozione ne è stato venduto circa il 48 per cento.

Dell'olio extravergine recante le designazioni delle Denominazione di Origine Protette, si sono registrate vendite per 2,8 milioni di litri, per un valore di 30 milioni di euro. Il 51 per cento di esso è stato venduto in promozione.

Per quanto riguarda la commercializzazione dell'olio, nel corso delle audizioni svolte dalla Commissione, in particolare con i rappresentanti dell'industria olearia (ASSITOL – seduta del 23 aprile 2015), si è appreso che il consumo interno italiano di olio di oliva è pari, in media, a circa 600.000 tonnellate l'anno, e che il volume delle esportazioni di prodotto italiano è pari a circa 400.000 tonnellate l'anno. La produzione italiana media, in anni buoni, non consideriamo quindi la riduzione determinata da cause climatiche e dall'emergenza fitosanitaria per la malattia che ha colpito gli olivi nel corso del 2015, è pari a 350.000-400.000 tonnellate, il che implica la necessità di importare circa 600.000 tonnellate di olio.

Il settore industriale della trasformazione olearia vale circa 3 miliardi di euro annui per un valore aggiunto positivo di circa 400 – 600 milioni di euro.

3.2. Reputazione e valore dell'olio vergine di oliva con designazione Made in Italy

L'olio extravergine di oliva che reca la designazione *Made in Italy* è uno dei simboli più rinomati delle produzioni agroalimentari italiane. Esso assume agli occhi e nell'immaginario del pubblico mondiale una reputazione ed una emotività ineguagliabili.

Le 350 *cultivar* di olivo italiane sono un'espressione di pregio della banca genetica dell'olivicoltura mondiale e rappresentano la culla della biodiversità olivicola oggi disponibile a livello internazionale. L'olivicoltura italiana evoca il paesaggio tipico ed irripetibile del nostro

Paese, la qualità delle nostre preparazioni, la storia e la cultura millenaria del Mediterraneo e dei nostri territori. È anche per questo che utilizzare nelle fasi commerciali le diciture che indicano l'origine italiana dell'olio di oliva, significa naturalmente conseguire più elevati consensi e maggiori e più conservabili opportunità di vendita a prezzi più elevati.

Gli oli extravergine di oliva recanti una origine italiana si contraddistinguono per varietà e tipologie tra le più ricche e diversificate, un catalogo di tipicità che non ha pari al mondo: si parte dall'olio delicato, dall'aroma dolcissimo e pronto per il consumo immediato, a quello fruttato, ricco di sapore. Tra questi si distinguono gli oli extravergine con sensazione erbacea e quello con retrogusto amaro di mandorla con pizzicore lieve. L'olio giallo oro, con tonalità intense e velato e l'olio dai riflessi verdi ed aranciati con profumi di erba di sfalcio.

Si tratta di varietà di olio che si differenziano dal resto delle produzioni mondiali, non solo per la ricchezza degli attributi qualitativi, ma anche e soprattutto per le loro caratteristiche salutari. L'olio extravergine italiano è un prodotto che fa bene alla salute, aiuta lo sviluppo armonico dei bambini, agevola l'assorbimento intestinale delle vitamine, favorisce la digestione, regola la quantità di colesterolo nel sangue. È altresì uno degli elementi cardine della dieta mediterranea per l'elevato contenuto di acido oleico, importante per il suo ruolo nella prevenzione delle malattie cardiovascolari.

Lo specifico olio extravergine di oliva possiede inoltre specifiche prerogative salutari in quanto contiene steroli e vitamine idrosolubili, A, D ed E aventi, secondo alcuni studiosi della materia, capacità protettive ed antiossidanti degli organi ed i tessuti dell'organismo, utile nel contrasto dell'arteriosclerosi e dei processi di invecchiamento.⁽⁷⁾

È grazie a questi importanti e reputativi requisiti di qualità, salubrità, diversificazione di biodiversità e rinomanza dei territori italiani di provenienza che l'olio di oliva designato con origine italiana è « più facilmente vendibile » ed a prezzi più alti.

Va da sé quindi che i comportamenti illeciti tesi a trarre maggiori profitti con produzioni olearie meno pregiate e più scadenti o addirittura formate da materie prime estranee all'oliva, commercializzate falsamente come italiane o poste in commercio con la contraffazione di marchi italiani, diventano più appetibili per i falsificatori e molto frequenti.

Va ricordato al proposito quanto espresso dal Capo del Comando carabinieri politiche agricole e alimentari Dell'Agnello nella seduta del 16 febbraio 2015, anche con specifico riferimento al fenomeno dell'*Italian sounding* praticato in molti stati esteri: « *Un produttore extracomunitario ha tutto l'interesse a portare in Italia un olio tunisino*

(7) Va ricordato al riguardo che sugli oli extravergine può essere apposta, ai sensi del Regolamento (CE) 1924/2006, un health claim, ossia l'indicazione salutistica autorizzata dalla Commissione Europea (Reg. UE 432/2012) « I polifenoli dell'olio di oliva contribuiscono alla protezione dei lipidi ematici dallo stress ossidativo » accompagnata dalla seguente frase: « L'effetto benefico si ottiene con l'assunzione giornaliera di 20 g di olio d'oliva ». Questa indicazione può essere impiegata solo per l'olio d'oliva che contiene almeno 5 mg di idrossitiroso e suoi derivati (ad esempio, complesso oleuropeina e tiroso) per 20 g di olio d'oliva (250mg/1000 g).

e poi a riesportarlo nel proprio Paese per la commercializzazione, pur di metterlo in vendita in una latta o in una bottiglia o in un'etichetta in cui ci sia scritto "imbottigliato in Italia", cioè "packed in Italy", con il tricolore e la foto o l'effigie delle colline toscane o del trullo pugliese. Sicuramente ha un interesse economico, perché potrà vendere quell'olio a un prezzo superiore rispetto a quanto potrebbe venderlo se fosse contrassegnato magari con l'effigie tunisina ».

4. GLI ILLECITI NEL SETTORE DELL'OLIO VERGINE DI OLIVA

4.1. Contraffazione e frodi in commercio

I fenomeni di illecito penale relativi alla produzione dell'olio d'oliva sono ascrivibili in parte ai reati di contraffazione ed in parte alle fattispecie delle frodi alimentari disciplinati dal codice penale. Devono poi essere ricordate alcune leggi speciali.

Deve essere preliminarmente ricordato che solo alcune delle condotte illecite che portano alla produzione di prodotti agroalimentari in violazione della normativa vigente sono ascrivibili a fattispecie di contraffazione. È possibile distinguere fra diverse condotte fraudolente(8):

- **alterazioni**, ossia modifiche della composizione 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 per la tipologia del prodotto ma spesso con effetti nocivi per la salute del consumatore;

- **sofisticazioni**, che consistono **nell'aggiunta di sostanze estranee** rispetto alla naturale composizione degli alimenti per migliorarne aspetto e qualità, ovvero per coprirne difetti, facilitandone la surrogazione con altre tipologie di prodotti;

- **falsificazioni**, ossia le vere e proprie sostituzioni di elementi 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;

- **contraffazione o alterazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti alimentari**, ossia comportamenti che si sostanziano nella violazione di diritti di proprietà industriale;

- **Italian sounding**, ossia le pratiche di produzione e commercializzazione di alimentari contenenti una falsa evocazione dell'italia-

(8) Si veda anche la classificazione in tema di illeciti nel settore agroalimentare recata nel Rapporto IPERICO 2014 Lotta alla contraffazione in Italia nel settore agroalimentare.

nità del prodotto, senza contraffazione dei segni distintivi di prodotti di aziende italiane o DOP, idonea a far presumere al consumatore un'origine italiana del prodotto non corrispondente alla realtà.

4.2. Fattispecie di maggiore rilevanza nelle inchieste giudiziarie in materia di olio d'oliva

Con riferimento all'olio di oliva, dai riscontri avuti dalle audizioni svolte in merito alle principali inchieste giudiziarie in materia di contraffazione e frodi in commercio dell'olio d'oliva si evidenziano alcune fattispecie di particolare rilevanza.

4.2.1. Il c.d. « olio di carta »

Come pratica del c.d. « olio di carta » si intende la produzione fittizia di olio extravergine supportata da false fatturazioni per prodotto inesistente o anche dalle rese di molitura superiori a quelle effettive, che avvengono nell'area di base della produzione di olio vergine di oliva, ossia presso il settore agricolo.

Attraverso queste produzioni fittizie di olio extravergine si introducono in Italia, direttamente al momento dell'estrazione dell'olio dalle olive italiane, oli d'oliva stranieri che sono in tal modo inseriti tra le produzioni extravergini italiane ed immessi in commercio come oli di origine italiana. Il fenomeno del c.d. « olio di carta » fino all'applicazione del registro del SIAN (Servizio Informativo Agricolo Nazionale), in vigore dal 1° luglio 2011, ha raggiunto volumi notevoli, stimati tra le 100.000 e le 200.000 tonnellate annue, tra il 15 e il 30 per cento in più della produzione reale consistente in 400.000 tonnellate.

Ora, grazie anche al SIAN e alla normativa recata dalla legge n. 9/2013 (c.d. legge salva-olio), si stima possa essere ridotta a qualche decina di migliaia di tonnellate.

Il controllo delle produzioni attraverso un efficace sistema informatico di rilevazione dei riscontri contabili sottostanti costituisce un elemento decisivo per la lotta alla contraffazione nel caso dell'« olio di carta ».

Ai fini dei controlli nel settore dell'olio di oliva, i frantoi, le imprese di condizionamento e i commercianti di olio sfuso sono obbligati alla tenuta di un registro per ogni stabilimento e deposito, nel quale sono annotate le produzioni, i movimenti e le lavorazioni dell'olio extra vergine di oliva e dell'olio di oliva vergine. Nel caso di lavorazione per conto terzi, i registri sono tenuti da chi procede materialmente alla lavorazione. I registri sono tenuti con modalità telematiche nell'ambito dei servizi del SIAN, secondo disposizioni stabilite dall'ICORF d'intesa con AGEA.

Il SIAN è stato istituito dall'articolo 15 della legge 4 giugno 1984, n. 184, che ha autorizzato il Ministro dell'agricoltura e delle foreste alla realizzazione di un sistema informativo agricolo nazionale, attraverso la stipula di una o più convenzioni con società a prevalente partecipazione statale, ai fini dell'esercizio delle competenze ministe-

riali in materia di indirizzo e coordinamento delle attività agricole e della necessità di acquisire e verificare tutti i dati relativi al settore agricolo nazionale. L'articolo 14 del D. Lvo 29 marzo 2004, n. 99, i compiti di coordinamento e di gestione per l'esercizio delle funzioni del SIAN sono stati trasferiti all'AGEA, mentre l'articolo 4, comma 1, del decreto legge 9 settembre 2005, n. 182, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2005, n. 231 ha disposto che il SIAN fosse gestito da una società a capitale misto pubblico-privato, con partecipazione pubblica maggioritaria nel limite massimo di 1,2 milioni di euro.

Le norme di attuazione del SIAN sono contenute nel decreto ministeriale 10 novembre 2010, n. 8077 recante « *Disposizioni nazionali relative alle norme di commercializzazione dell'olio di oliva di cui al Regolamento (CE) n. 182 della Commissione del 6 marzo 2009 che modifica il Regolamento (CE) n. 1019/2002* ».

Nel corso delle audizioni svolte dalla Commissione sono state formulate osservazioni sull'efficacia del SIAN(9).

Il Sostituto Procuratore della Repubblica di Siena Natalini, in particolare, ricordando che « *il SIAN funziona* » in quanto ha consentito in sede di indagine « *in tempo reale di effettuare confronti* » e di visualizzare « *i flussi reali* » potendo « *provare, chilo per chilo l'olio che veniva commercializzato e frodato* ». Un problema proposto all'attenzione della Commissione è quello legato all'eventuale mancato o distorto utilizzo del registro e la possibilità in tal caso di considerare applicabile la fattispecie di reato di cui all'articolo 484 c.p. falsità in registri e notificazioni. Nella citata audizione si è ricordato che sussiste in tale ipotesi un « *problema di tipicità penale, perché l'articolo 484 c.p. è un falso che si applica soltanto a chi fa le notifiche nei confronti dell'autorità di polizia* », categoria nella quale non rientra il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali. Di qui la necessità di una riflessione su un ampliamento della fattispecie di cui all'articolo 484 anche all'esercizio di funzioni certificatorie.

Sul fenomeno della falsa fatturazione si è soffermato il Sostituto procuratore della Procura della Repubblica presso il tribunale di Trani Savasta, durante l'audizione del 16 febbraio 2015, ricordando che questa pratica illecita ha determinato l'ingresso « *nel nostro Paese di enormi quantitativi di olive e di oli d'oliva di origine comunitaria o extracomunitaria, diventate poi comunitarie attraverso delle triangolazioni: olive algerine che vanno in Spagna diventano olive comunitarie, le olive comunitarie entrano in Italia e si utilizzano poi le false fatturazioni provenienti da territori da cui ormai non si coltiva più l'olivo, se non a livello di forestale. In tali zone l'olivo è diventato un elemento decorativo. Per gli agricoltori diventa molto più conveniente fare la falsa fatturazione e prendere il premio. C'è poi ulteriore grossissimo problema, che è diventato anche ambientale, perché non coltivando più secondo le pratiche agrarie gli oliveti, perché è più conve-*

(9) V. audizione del Sostituto Procuratore della Repubblica di Siena Natalini nella seduta del 16 febbraio 2015, del Presidente dell'Associazione Italiana dell'Industria Olearia (ASSITOL) Zucchi e del Presidente del Gruppo Olio d'Oliva, associato ASSITOL Cremonini, entrambi nella seduta del 23 aprile 2015.

niente fare la falsa fatturazione, che fornisce il supporto documentale all'immissione di olio di provenienza non italiana, le piante si sono inselvaticite».

In tema di contrasto ai fenomeni di importazione di olio estero finalizzato ad usi fraudolenti nelle lavorazioni interne si ricorda che l'articolo 10 della legge n. 9/2013 impone agli uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera di rendere accessibili a tutti gli organi di controllo e alle amministrazioni interessate le informazioni a propria disposizione concernenti l'origine degli oli di oliva vergini e delle olive.⁽¹⁰⁾

4.2.2. L'utilizzazione di «olio deodorato»

Una pratica illecita molto frequente è costituita dall'utilizzazione di «olio deodorato» nei frantoi oleari. Nel caso dell'«olio deodorato» le audizioni con esponenti delle forze dell'ordine⁽¹¹⁾ e dei produttori di olio di oliva, hanno chiarito che la deodorazione rappresenta la tecnica più sofisticata di frode utilizzata nel settore delle produzioni olearie. In tal modo olio di oliva, spesso di origine non italiana, è immesso fraudolentemente in commercio come olio extravergine di oliva al 100 per cento *Made in Italy*.

Attraverso questa operazione un olio di oliva avente inizialmente caratteristiche qualitative e compositive non conformi a quelle previste dalla legge per l'olio extravergine viene reso tale tramite operazioni di deodorazione, che consiste nell'arricchimento e nella manipolazione di oli vergini d'oliva o oli lampanti raffinati o sottoposti a distillazione blanda e poi messo in commercio come olio extravergine di oliva.

La deodorazione è dunque un procedimento di lavaggio di oli di bassa qualità tratti dalla lavorazione di materia prima, spesso in avanzato o cattivo stato di conservazione, ad esempio perché le olive siano state ammassate per lungo tempo sotto il sole oppure stipate nei cassoni degli autocarri prima di essere pressate. In tali condizioni si formano sostanze, chiamate alchil esteri, che declassano l'olio sia chimicamente sia dal punto di vista sensoriale. Il trattamento di deodorazione permette di eliminare il cattivo odore, ma non incide sugli alchil esteri, che possono essere rilevati chimicamente e costituiscono indice di cattiva qualità dell'olio.

Il trattamento di deodorazione non è consentito dalla normativa, ed è usato spesso per utilizzare oli di mediocre qualità come extra vergine di oliva, mantenendo in tal modo prezzi concorrenziali.

Il processo prevede la distillazione di tali oli in corrente di vapore sotto vuoto, a elevate temperature, ed è finalizzato a eliminare i difetti sensoriali del prodotto, quali il cattivo odore, il gusto acre e l'eccessiva acidità, così da consentirne la commercializzazione, spesso previa miscelazione con altri oli al fine di equilibrarne i valori organolettici.

(10) Nel corso dell'audizione del 26 marzo 2015 il Presidente del Comitato Scientifico dell'Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare, Caselli, ha rilevato che non risulta che tale disposizione sia stata applicata da parte dell'Amministrazione.

(11) Si ricorda in particolare l'audizione del 16 febbraio 2015 con Stefano Screpanti, Capo III Reparto operazioni del Comando generale della Guardia di finanza.

L'«olio deodorato» può essere totalmente sostitutivo dell'olio extravergine oppure può essere mescolato ad oli lampanti, al fine di ottenere oli di oliva vergini.

L'individuazione di tale sofisticazione è assai complessa in sede di controlli, richiedendo specifiche e costose analisi chimiche. Il legislatore comunitario è intervenuto con il Reg. n. 61/2011 che, come detto, ha introdotto, solo per l'olio extravergine di oliva, un nuovo esame di laboratorio (tab. XX Reg. (UE) n. 61/2011), per il controllo della presenza di Metil ed Etil esteri degli acidi grassi secondo i parametri consentiti.

4.2.3. La miscelazione di oli diversi nella produzione dell'olio extravergine

Nel corso delle audizioni è stato è proposto dalla Procura di Bari⁽¹²⁾ il tema dell'incompatibilità, secondo il parametro normativo europeo di cui al citato Regolamento (CE) n. 29/2012, della pratica della «**miscelazione**» per la produzione dell'olio extravergine rispetto al «procedimento meccanico» sopra descritto, ritenendosi che non sia consentito che in tale «*categoria commerciale possa sussumersi un prodotto derivante dalla "miscela di oli extravergini e di oli vergini"*». Secondo tale Procura la vendita come «olio extravergine di oliva» di un olio frutto di miscelazione «*configura un comportamento di tipo ingannevole da parte del produttore ai danni del consumatore il quale, nella convinzione di acquistare un extravergine "puro", acquista viceversa un prodotto non rientrante in tale categoria commerciale, in quanto originato dalla combinazione di oli di categorie e qualità diverse, artificiosamente miscelati in modo da ottenere un prodotto rientrante solo nei meri parametri chimici dell'extravergine. Trattasi, in pratica, di un olio che dell'extravergine possiede il solo parametro chimico, peraltro non originario, cioè non ottenuto direttamente, bensì da un processo di miscelazione, quindi, sostanzialmente creato in laboratorio*».

Vale ricordare che la pratica della miscelazione è prevista dall'articolo 3 del Regolamento n. 29/2012 esclusivamente per l'olio di oliva costituito da miscela di olio di oliva raffinato e oli di oliva vergini, con esclusione dei lampanti e per l'olio di sansa di oliva costituito da miscela di olio di sansa raffinato miscelato con olio di oliva vergine, sempre con esclusione dei lampanti. In tal senso la miscelazione degli oli costituisce una pratica usuale, che deve essere realizzata all'interno della medesima categoria merceologica,⁽¹³⁾ e che può essere utilizzata anche per fini leciti di conferimento di particolari caratteristiche organolettiche al prodotto finale.

Altro riferimento è contenuto nell'articolo 4 del decreto ministeriale 10 novembre 2009 e nell'articolo 4, comma 2, lett. b) del Regolamento UE 29/2012, con riferimento però alla «designazione dell'origine» degli oli di oliva, al fine di proporre al consumatore una

(12) V. audizione del Sostituto Procuratore della Repubblica di Bari Marcello Quercia del 10 settembre 2015.

(13) V. Nota depositata dal Sostituto Procuratore della Repubblica di Siena Natalini nell'audizione del 16 febbraio 2015.

dicitura trasparente circa la provenienza dell'olio (ossia per miscele di oli di oliva originari dell'UE ovvero non originari dell'UE), ma all'interno di categorie omogenee di olio.

Il problema per l'olio extravergine, secondo la tesi della Procura di Bari, è di carattere normativo, in quanto l'articolo 3 del Reg. n. 29/2012 ha reso più stringenti le caratteristiche dell'olio extravergine rispetto alle previsioni del precedente Reg. CE. 1513 del 2001, che prevedeva che gli oli d'oliva (extravergini e vergini) fossero il risultato di procedimenti meccanici o di « altri processi fisici », in condizioni che non alterino l'olio e che non abbiano subito alcun trattamento diverso dal lavaggio, dalla decantazione, dalla centrifugazione e dalla filtrazione, distinguendo gli oli d'oliva extravergini dai vergini e dai lampanti esclusivamente attraverso il parametro dell'acidità libera espressa in acido oleico. L'articolo 3 del Regolamento UE n. 29, invece, identifica per olio extravergine d'oliva solo un olio di categoria superiore ottenuto « direttamente dalle olive e unicamente mediante procedimenti meccanici », non riproducendo la citazione ad « altri processi fisici » di cui al Reg. CE n. 1513 del 2001.

Il processo di miscelazione, secondo la citata Procura, costituisce inoltre violazione dell'articolo 4, comma 3, della legge n. 9 del 14 gennaio 2013, « *in quanto la mescolanza fra i due oli falsa le valutazioni organolettiche riservate esclusivamente all'olio d'oliva extravergine, così eludendo le previsioni dell'allegato XII del Reg. CEE n. 2568 del 1991, in tema di valutazioni organolettiche (cfr. Panel Test, articolo 2 legge n. 9 del 14/1/2013)* ». Ciò, evidentemente, in relazione alla volontà del legislatore di sottolineare la differenza tra i due olii non solo in sotto il profilo della componente chimica (es. acidità), ma anche dei profili organolettici ». La norma citata richiama l'articolo 21, comma 1, lett. a) e b), del D. Lvo. 6 settembre 2005, n. 206 (Codice del consumo) per il fatto di indurre in inganno il consumatore nell'acquisto di un olio venduto come extravergine ma che è il risultato di una miscelazione con olio vergine, senza informativa all'utente, che può far conto sulle notorie caratteristiche antiossidanti e antinfiammatorie di tale prodotto ritenute efficaci nella prevenzione di malattie degenerative.

Altra normativa con la quale la pratica della miscelazione nell'olio extravergine si pone in contrasto, secondo la ricostruzione della citata Procura, è quella di cui al Regolamento (CE) n. 1881/2006, che l'ARPA di Bari applica nell'attività di controllo dell'olio extravergine di oliva, che definisce i tenori massimi sul piano tossicologico di alcuni contaminanti nei prodotti alimentari ai fini della tutela della salute pubblica: la miscelazione nell'olio extravergine è ritenuta elusiva del dettato normativo, « *in quanto non permette di poter svolgere un'indagine tossicologica attendibile* ».

La giurisprudenza non si è ancora pronunciata sulla questione in quanto le inchieste svolte dalla Procura di Bari devono ancora giungere a sentenza.

Su un tema connesso si ricorda che l'articolo 9 della legge n. 9/2013 interviene in materia di perfezionamento attivo per gli oli di oliva vergini. Il regime di perfezionamento attivo ha lo scopo di incoraggiare e agevolare l'attività delle industrie di esportazione comunitarie, consentendo di importare senza pagare dazi o prelievi agricoli, merci destinate ad essere perfezionate nella Comunità e

quindi riesportate al di fuori di essa, sotto forma di prodotti compensatori. Per l'incidenza di tali agevolazioni nel caso di pratiche fraudolente di importazioni di olio dall'estero che possa poi esser riesportato come italiano ovvero miscelato, la norma stabilisce, al fine di prevenire le frodi nell'applicazione di tale ipotesi, l'ammissione al regime di perfezionamento attivo avente per oggetto oli di oliva vergini, sia subordinata alla previa autorizzazione del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali.⁽¹⁴⁾

4.2.4. L'utilizzazione illecita delle denominazioni d'origine

La violazione delle denominazioni d'origine concreta un tipico reato di contraffazione già previsto dal codice penale dall'articolo 517-*quater* relativo alla contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni d'origine dei prodotti agroalimentari.

Nel citato rapporto IPERICO 2014 del Ministero dello Sviluppo Economico la falsificazione del marchio o l'indicazione ingannevole di provenienza geografica o della denominazione di origine viene identificata tra le diverse tipologie di contraffazione rilevata ed è comunemente indicato come « agropirateria », fenomeno di falsificazione delle indicazioni geografiche tutelate e delle denominazioni protette sfruttando la qualità, l'apprezzamento e la notorietà commerciale dei prodotti alimentari italiani.

Questa tipologia di contraffazione alimentare, in generale per tutti i prodotti e non solo per gli oli d'oliva, mette fortemente a rischio l'economia delle imprese del settore agroalimentare italiano, ricco di prodotti di eccellenza e certificazioni di qualità. L'Unione europea ha registrato oltre 1.200 prodotti con marchi D.O.P., I.G.P. e S.T.G.; di questi, ben 261 (158 D.O.P., 101 I.G.P. e 2 S.T.G.) sono di origine italiana, ovvero circa il 22% dell'intera fetta del mercato europeo. Il nostro Paese è, pertanto, al primo posto della graduatoria comunitaria dei prodotti tipici e, proprio per questo, i prodotti del cibo italiano sono spesso oggetto di sofisticazioni, falsificazioni, contraffazione e ingannevole utilizzo dell'origine geografica.

Dalle audizioni svolte è emerso che solo cinque Consorzi di Tutela di prodotti agroalimentari hanno aderito al sistema FALSTAFF, banca dati multimediale di prodotti autentici alimentata dagli stessi titolari del diritto che consente, tra l'altro, di confrontare le caratteristiche dei prodotti sospettati di contraffazione con le caratteristiche dei prodotti originali, sviluppato dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli⁽¹⁵⁾, che ha mostrato la sua efficacia nella lotta alla contraffazione. Al proposito è auspicabile un'azione concreta di sensibilizzazione delle aziende del settore dal parte del MIPAAF.

(14) Nel corso dell'audizione del 26 marzo 2015 il Presidente del Comitato Scientifico dell'Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare Caselli ha rilevato che non risulta che tale disposizione sia stata applicata da parte dell'Amministrazione.

(15) v. al proposito audizione il 25 marzo 2015 del Direttore Generale dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli Giuseppe Peleggi.

4.2.5. Le pratiche del c.d. *Italian sounding*

Altro fenomeno frequente di contraffazione, essenzialmente all'estero, nel settore dell'olio d'oliva ed in generale dei prodotti del settore agroalimentare, è rappresentato dalle pratiche del c.d. *Italian sounding*.

Con tale locuzione nel settore si indicano le pratiche di produzione e commercializzazione di oli contenenti una falsa evocazione dell'italianità del prodotto, senza tuttavia realizzare una fraudolenta utilizzazione o falsificazione di segni distintivi di prodotti di aziende italiane o DOP, ma utilizzando nomi, simboli, colori, o attraverso l'imitazione di denominazioni geografiche o l'utilizzo di immagini ed etichette che evocano l'italianità dei luoghi di origine della materia prima, della ricetta, o del processo di trasformazione di oli che non hanno alcun legame con il nostro Paese, ma che sono idonei a far presumere al consumatore un'origine italiana del prodotto non corrispondente alla realtà, in quanto le bottiglie commercializzate contengono olio straniero.

L'imitazione dell'italianità del prodotto costituisce un motivo rilevante per l'acquisto di tali prodotti da parte del consumatore, segnatamente nel comparto agroalimentare, e particolarmente all'estero, ove la tradizione italiana è rinomata nel mondo per l'alta qualità dei suoi prodotti e per la forte connotazione culturale che la rende immediatamente riconoscibile da parte dei consumatori.

Mentre la contraffazione dei prodotti con violazione delle denominazioni d'origine o dei segni distintivi delle aziende produttrici costituisce un illecito penale, l'erronea evocazione dell'origine raramente è considerata tale in moltissimi Paesi. D'altronde nella maggior parte dei Paesi al di fuori dell'Unione europea non trovano tutela nemmeno i prodotti agroalimentari riconosciuti quali DOP (denominazione d'origine protetta) o IGP (indicazione geografica protetta) dall'Unione europea. La tutela di tali prodotti al di fuori dell'Unione è rimessa ad accordi internazionali tra l'Unione e i Paesi terzi, nonché alla eventuale registrazioni dei marchi effettuate dai produttori.⁽¹⁶⁾

A livello economico l'impatto dell'imitazione dei prodotti agroalimentari italiani, risulta assai rilevante, con un fatturato che si aggira intorno ai 60 miliardi di euro l'anno, come emerge dal terzo Rapporto *Agromafie*, elaborato da Eurispes, Coldiretti e Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare⁽¹⁷⁾, che sottolinea che si tratta di « un valore quasi doppio rispetto al fatturato delle esportazioni agroalimentari nazionali, che ha raggiunto la cifra record di 34 miliardi nel 2013 »⁽¹⁸⁾.

(16) Sul punto si rinvia alla « Relazione su possibili proposte normative in materia penale in tema di contraffazione », approvata dalla Commissione il 4 agosto 2015, cap. 1.6.

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

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

Il fenomeno è in crescita, in quanto tra il 2001 e il 2010 gli episodi di *italian sounding* per l'intero settore agroalimentare sono aumentati del 180%, segnatamente negli Stati Uniti, in Canada e nel centro America(19). Negli Stati Uniti il 97% dei sughi per pasta, il 94% delle conserve, il 76% dei pomodori in scatola ed il 15% dei formaggi sono imitazioni, con un rapporto tra prodotti originali e *italian sounding* di uno a otto, a fronte di un rapporto di uno a tre rilevato nel mercato unico europeo(20).

Il contrasto di questo fenomeno in ambito internazionale è sostanzialmente privo di tutela giuridica, in quanto non sono attivabili gli strumenti utilizzabili in caso di violazione dei diritti di proprietà industriale. In ambito nazionale la legislazione penale ha inteso contrastare sul territorio nazionale i più gravi casi di evocazione ingannevole, assimilandola al falso *made in Italy*. L'articolo 4 comma 49 e segg. della legge n. 350/2003 sanziona infatti non solo la falsa indicazione d'origine, ma anche la fallace indicazione, atta ad indurre il consumatore in errore, che il prodotto sia di origine italiana, anche qualora sia indicata l'origine e la provenienza estera dei prodotti o delle merci, con l'uso di segni, figure, o quant'altro possa indurre il consumatore a ritenere che il prodotto o la merce sia di origine italiana.

4.2.6. Adeguatezza della tutela penale

Per quanto riguarda l'adeguatezza del vigente apparato sanzionatorio penale contro le forme di contraffazione e frode in commercio di cui al codice penale e nelle leggi speciali si rinvia integralmente a quanto esaminato approfonditamente dalla Commissione nella « Relazione su possibili proposte normative in materia penale in tema di contraffazione », approvata il 4 agosto 2015, che propone una razionalizzazione e semplificazione della materia penale.

Va qui ricordato che nel corso delle audizioni sono state espresse dalle Procure intervenute in Commissione valutazioni circa l'opportunità di una ridefinizione complessiva dell'apparato sanzionatorio vigente, in quanto i « *fenomeni usurpativi o contraffattivi hanno subito un progressivo processo di trasformazione qualitativa e quantitativa sotto il profilo criminologico. Forse bisogna considerare nuovi beni giuridici, come l'interesse dei singoli consumatori, anche se in realtà molti guardavano alla fede pubblica, quindi al consumatore, ma era un passaggio più indiretto, oppure al titolare del diritto di esclusiva, tuttavia c'è anche il problema della sicurezza, se abbiamo a che fare con alcuni prodotti (per esempio, medicinali e quant'altro) o quello dell'economia*

(19) Dati Federalimentare, audizione presso la Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione e della pirateria in campo commerciale, Roma, 9 marzo 2011. <http://www.federalimentare.it/documenti/ContraffazionePirateriaCommerciale.pdf>.

(20) Dati Federalimentare, audizione presso la Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione e della pirateria in campo commerciale, Roma, 9 marzo 2011. <http://www.federalimentare.it/documenti/ContraffazionePirateriaCommerciale.pdf>.

pubblica. Esistono anche altri beni-interesse che forse potrebbero essere presi in considerazione, come la competitività, che credo sia un interesse nuovo che può assurgere a bene giuridico – delitti contro l'industria, il commercio e la competitività – perché è chiaro che una contraffazione massiva intacca anche il mercato parallelo lecito. Dopodiché, c'è anche la concorrenza sleale, quindi competitività e concorrenza sono concetti che potrebbero comparire in un capo unitario che possa raccogliere tutto ».(21)

Va peraltro ricordato che importanti novità in tema di tutela penale sono state introdotte dalla legge n. 9/2013.

In tema di responsabilità delle imprese, l'articolo 12 ha esteso le previsioni di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 in tema di responsabilità della persona giuridica, agli enti che operano nell'ambito della filiera degli oli vergini di oliva, per i reati di cui agli articoli 440, 442, 444, 473, 474, 515, 516, 517 e 517-*quater* del codice penale, commessi nel loro interesse o a loro vantaggio da persone con funzioni dirigenziali o sottoposte alla loro vigilanza e di cui sono responsabili.

L'articolo 13 prevede inoltre in caso di condanna definitiva l'applicazione di una vasta gamma di sanzioni accessorie a fini di interdizione della continuazione dell'esercizio dell'attività:

- la pubblicazione della sentenza a spese del condannato su almeno due quotidiani a diffusione nazionale, ai sensi dell'articolo 36 del codice penale, in caso di condanna per il delitto di contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari (articolo 517-*quater* c.p.) se riguardante oli di oliva vergini;

- il divieto per cinque anni di porre in essere qualsiasi condotta, comunicazione commerciale e attività pubblicitaria, anche per interposta persona, finalizzata alla promozione di oli di oliva vergini;

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

- il divieto di ottenere iscrizioni o provvedimenti comunque denominati, a contenuto autorizzatorio, concessorio o abilitativo, per lo svolgimento di attività imprenditoriali ovvero l'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 nel settore.

Sul tema si ricorda la valutazione del Presidente del Comitato Scientifico dell'Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare Caselli(22) che ha ritenuto opportuna, al fine

(21) V. audizione del 7 maggio 2015, del Sostituto Procuratore della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Siena, Natalini.

(22) V. audizione del 26 marzo 2015.

di rendere effettivamente efficace il sistema sanzionatorio, l'introduzione di misure afflittive in grado di aggredire i patrimoni degli incriminati e misure interdittive con esecutività immediata.

La legge ha poi esteso la facoltà di disporre intercettazioni telefoniche e telematiche, modificando l'articolo 266, comma 1, del codice di procedura penale, per i reati di contraffazione.

Per quanto riguarda invece i profili di tutela civile, con riferimento alla provenienza territoriale dell'olio, gli artt. 4 e 5 della legge n. 9/2013 dettano norme in materia di pratiche commerciali ingannevoli, stabilendo l'illiceità della registrazione di marchi che non corrispondono alla effettiva origine territoriale delle olive.

L'articolo 3 definisce pratica commerciale ingannevole, richiamando gli artt. 21 e seguenti del decreto-legge n. 6 settembre 2005, n. 206 (Codice del consumo) la presenza di indicazioni che, attraverso diciture, immagini e simboli grafici, evocano una specifica zona geografica di origine degli oli vergini di oliva non corrispondente alla effettiva origine territoriale delle olive. È altresì ingannevole la pratica commerciale consistente nell'omissione di indicazioni rilevanti circa la zona geografica di origine degli oli di oliva vergini, ingenerando la convinzione che le olive utilizzate siano di provenienza territoriale diversa da quella effettiva.

L'articolo 5 prevede in tal caso che non possano costituire oggetto di registrazione come marchio d'impresa i segni idonei ad ingannare il pubblico sulla provenienza geografica delle materie prime degli oli di oliva vergini. Se tali caratteristiche sopravvengono i marchi registrati decadono per illiceità sopravvenuta, ai sensi dell'articolo 26 del decreto-legge n. 10 febbraio 2005, n. 30 (Codice della proprietà industriale), con l'obbligo a carico del responsabile di dare notizia della decadenza su almeno due quotidiani a diffusione nazionale e di ritirare i prodotti dal mercato.⁽²³⁾

L'articolo 6 introduce una fattispecie di reato nell'articolo 4 della legge 24 dicembre 2003, n. 350, inserendo un comma dopo il comma 49-ter in materia di fallace indicazione nell'uso del marchio avente per oggetto oli di oliva vergini.⁽²⁴⁾

5. INIZIATIVE DI CONTRASTO DELLE ATTIVITÀ ILLECITE NEL SETTORE

5.1. Inchieste della magistratura

Nel corso dei suoi lavori la Commissione ha audito le Procure della Repubblica di Siena, di Trani e di Bari, tra le maggiori impegnate in Italia nella repressione delle frodi e delle contraffazioni nel settore.

(23) Nel corso dell'audizione del 26 marzo 2015 il Presidente del Comitato Scientifico dell'Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare Caselli ha rilevato che non risulta sia stato fornito qualificato impulso da parte dei Ministeri dello sviluppo economico e delle politiche agricole agli organi di controllo per verificare la decettività dei marchi.

(24) Sul punto si rinvia alla Relazione su possibili proposte normative in materia penale in tema di contraffazione », approvata dalla Commissione il 4 agosto 2015, cap. 2.

Circa la tipologia degli illeciti evidenziatesi in tale ambito e le pratiche contraffattive e fraudolente realizzate si è già dato conto nella precedente sezione n. 4.

a) Alla Procura di Siena sono ascrivibili le inchieste « Arbequino » e « Fuente », che hanno portato al maggior numero di sequestri in Italia, con quasi 9.000 tonnellate, pari al 92,7% del totale sequestrato sull'intero territorio nazionale.

Il dato caratteristico di tali inchieste è stato quello di spostare l'ambito delle indagini dai controlli condotti « a valle » su campioni del prodotto finito, che risulta di fatto sempre conforme ai parametri chimico-fisici previsti dalla normativa comunitaria in quanto i laboratori chimici aziendali che operano le frodi operano con la tecnica della « media ponderata » dei valori analitici, onde produrre una massa finale dell'olio complessivamente conforme alla categoria extravergine, attraverso l'utilizzo di materie prime in percentuali tali da risultare non rivelabili alle analisi ufficiali, ai controlli condotti « a monte ». Con tale tecnica investigativa, partendo da un'ispezione amministrativa che portava al rinvenimento all'interno del laboratorio chimico di documenti manoscritti con appuntati « tagli » di oli diversi per l'ottenimento di masse di olio presentato come extra vergine e di numerosi contratti di acquisto di partite di olio vergine/extra vergine da fornitori iberici con annotati a penna parametri chimici reali (alchil-esteri, perossidi e livello di acidità), notevolmente al di fuori di quelli previsti dalla normativa comunitaria per l'olio extravergine, e a seguito di intercettazioni telefoniche e telematiche, si accertava una prassi fraudolenta molto estesa consistente nell'indicazione nel SIAN di partite di olio di oliva registrato come vergine/extra vergine di partite classificabili come « vergine » e « lampante ». È stato così possibile accertare la sussistenza di due diverse forme di frode: la miscelazione di oli di differenti categorie (vergine e lampante) al fine di addivenire all'assemblaggio di partite di olio d'oliva extravergine con caratteristiche analitiche e parametri conformi al Regolamento 61/CE/2011, intervenendo con tagli in percentuale e con l'uso di oli c.d. deodorati per ridurre l'acidità e acquisire una classificazione commerciale migliore; la miscelazione di oli di differente origine (Italia, Spagna, Grecia, Tunisia) e categorie (extra vergine, vergine) al fine di addivenire alla produzione di partite di olio d'oliva iscritte nel SIAN come extra vergine 100% italiano, ovvero 100% greco. Il prodotto finale era poi rivenduto allo stato sfuso ad importanti aziende imbottigliatrici ubicate in diverse regioni italiane o all'estero che provvedevano al successivo confezionamento e cessione alle catene della grande distribuzione sul territorio nazionale ed estero.

Nell'ambito dell'operazione Arbequino è stato eseguito il sequestro preventivo di complessive 7.722,22 tonnellate di olio di oliva sfuso presso l'azienda e di ulteriori 450 tonnellate di olio d'oliva non conforme ai parametri di legge presso terzi (per un totale pari a totale compreso tra l'1% ed il 2% della produzione nazionale di olio di oliva). All'esito dell'udienza preliminare, il GUP di Siena ha emesso decreto che dispone il giudizio ed il procedimento pende attualmente in fase dibattimentale innanzi al Tribunale di Siena per i reati di associazione a delinquere (articolo 416 c.p.) finalizzata alla frode in commercio (articolo 515 c.p.) aggravata (articolo 517 c.p., in quanto trattasi di sostanze alimentari) e continuata (articolo 81 cpv. c.p.), nonché falsità

continuata in registri ufficiali (articolo 484 c.p.), violazione di sigilli (articolo 349 c.p.) e frode processuale (articolo 374 c.p.). L'Azienda, quale persona giuridica, è imputata per illecito amministrativo derivante dai reati di associazione per delinquere e di frode in commercio ai sensi degli artt. 24-ter e, rispettivamente, 25.bis.1 del D. L. vo 231/2001 sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, con il sequestro preventivo del profitto del reato tratto dall'ente, per circa 500 mila euro.

Un altro filone di indagine – delegato all'I.C.Q.R.F. di Roma ed alla Guardia di Finanza di Siena – riguarda l'impiego nelle miscele di olio c.d. deodorato, ipotizzando il reato di frode in commercio e il più grave delitto di riciclaggio merceologico (articolo 648-bis c.p.). Da tali indagini emerge come i due comportamenti fraudolenti del ricorso alla c.d. deodorazione, non ammessa nel processo di produzione degli oli vergini di oliva (extravergini e vergini) e della commercializzazione di oli appartenenti a categorie merceologiche inferiori rispetto a quanto dichiarato ma designati nel SIAN come oli extravergini, «*risultano interconnessi tra loro e siano utilizzati "camaleonticamente" a seconda delle stagioni agronomiche*».

b) Alla Procura di Trani sono ascrivibili inchieste rilevanti in tema di falsa fatturazione (c.d. olio di carta), sulle quali si rinvia a quanto detto in precedenza, e circa fattispecie di prodotti con etichette false con olio di semi poi trattato con la clorofilla. L'intento di molte manovre fraudolente è quello di modificare cartolarmente l'origine del prodotto una volta uscito dagli spazi doganali, trasformando in tal modo olio extravergine straniero in olio italiano. Ciò presuppone poi l'inserimento di false dichiarazioni nel SIAN e di pratiche di miscelazione di prodotti non omogenei attraverso pratiche chimiche di laboratorio. In sede di contributi propositivi è stata evidenziata la necessità, per combattere il fenomeno, di tipizzare le rese di produzione attraverso registri specifici: parimente utile potrebbe essere la fissazione in sede ministeriale, anche attraverso i consorzi, i prezzi minimi e massimi sia per la resa che per i valori.

Altra innovazione ritenuta necessaria concerne il sistema dei trasporti, importando per il trasporto dell'olio di oliva il sistema di certificazione nei trasporti adottato nella viticoltura.

c) Le inchieste condotte dalla Procura di Bari hanno posto con evidenza il tema della compatibilità delle pratiche di miscelazione con la normativa sull'olio extravergine, come detto in precedenza; altra questione rilevante è quella della prassi commerciale di iscrivere ai medesimi lotti di olio unità di vendita derivanti da partite di olio diverso, sia come provenienza geografica che sotto l'aspetto dei tempi di lavorazione. La questione, originata dal rinvenimento di lotti comprensivi di bottiglie di olio extravergine di oliva 100% italiano e bottiglie di olio extravergine di oliva ottenuto da miscela di oli comunitari, provenienti a loro volta da una pluralità di lotti diversi di olio nazionale e comunitario prodotto in circostanze e tempi diversi, coinvolge una interpretazione del testo normativo vigente, in particolare dell'articolo 13 del decreto-legge 27 gennaio 1992 n. 109. Tale norma intende per lotto un insieme di unità di vendita di una derrata alimentare, prodotta, fabbricata o confezionata in «*circostanze praticamente identiche*», con contestuale applicazione in caso di viola-

zione di tali obblighi dell'apparato sanzionatorio amministrativo previsto del successivo articolo 18, comma 3; viceversa l'articolo 2, comma 1, del decreto-legge 27 gennaio 1992 n. 109, prevede che «...*l'etichettatura, la presentazione, la pubblicità dei prodotti alimentari non devono indurre in errore l'acquirente sulle caratteristiche del prodotto e precisamente sulla natura sulla identità sulla qualità, sulla composizione, sulla quantità, sulla durabilità, sul luogo di origine o di provenienza, sul modo di ottenimento o di fabbricazione del prodotto stesso...*»: si pone pertanto la questione, che, secondo la citata Procura, appare bisognosa di un chiarimento in sede legislativa, della possibilità di considerare appartenenti al medesimo lotto di partite di olio realizzate in tempi diversi o con oli di provenienza geografica diversa, al fine di garantire nell'interesse del consumatore la trasparenza circa la provenienza dell'olio extravergine.

Dalle inchieste in corso sono emersi inoltre casi in cui l'attribuzione del numero di lotto a partite diverse di olio realizzati in periodi diversi ha determinato un illecito dilatamento nel tempo del termine di scadenza dell'olio (18 mesi per la conservazione) entro il quale il prodotto deve essere consumato (articolo 10 del decreto-legge n. 27 gennaio 1992, n. 109. Il superamento del termine di scadenza equivale all'impossibilità di considerare l'extravergine a tutti gli effetti come tale dopo la scadenza e pertanto l'attribuzione di un lotto unitario per prodotti realizzati in periodi di tempo diversi si traduce in un sostanziale aggiramento della normativa.

5.2. L'attività di controllo e di indagine da parte delle forze dell'ordine

Il volume complessivo delle attività di controllo e di repressione è notevole e si avvale dell'attività delle diverse forze di polizia operanti nel settore.

Dai dati esposti nel corso della relativa audizione del 16 febbraio 2015 dal **Comandante del Comando carabinieri politiche agricole e alimentari – Nucleo anti-frode Carabinieri (NAC)**, dipendente funzionalmente dal MIPAAF, Dell'Agnello, si apprende che dal 2010 al 2015 sono stati operati da tale Corpo controlli su 418 aziende del settore, effettuati sequestri per oltre 3.100 tonnellate di prodotto, per un controvalore di oltre 11,5 milioni di euro, accertate 139 violazioni penali e amministrative, segnalati 57 soggetti all'autorità giudiziaria e, infine, individuati 740.000 euro illecitamente percepiti nel settore della coltivazione e della produzione dell'olio.

Nel periodo gennaio 2011-dicembre 2014, i Reparti della **Guardia di Finanza** hanno complessivamente sequestrato per frodi nell'intero settore agro-alimentare circa 30.000 tonnellate e 29 milioni di litri di generi per uso alimentare, nel quadro di 677 interventi complessivi. Gli interventi più consistenti hanno interessato il vino e gli spumanti (con 28,7 milioni di litri), l'olio di oliva (con 9.571 tonnellate), i mosti e le uve parzialmente fermentati (8.936 tonnellate) e i cereali (5.023 tonnellate).

Nel periodo 2011-2014, i sequestri effettuati dai vari Reparti nel settore oleario per 9.571 tonnellate corrispondono al 24% del totale dei prodotti alimentari solidi complessivamente ritirati dal mercato.

A seguito delle indagini di polizia giudiziaria eseguite dai Reparti nel comparto oleario, sono stati denunciati all'Autorità Giudiziaria per le fattispecie di settore (falsa denominazione d'origine, frode in commercio, contraffazione) 93 soggetti, 23 dei quali oggetto di provvedimenti di natura cautelare emessi dall'Autorità Giudiziaria precedente.

Su base territoriale le attività svolte dai vari reparti vedono una concentrazione dei sequestri nelle regioni del centro-sud dell'Italia, mentre le regioni settentrionali non risultano essere state interessate da azioni operative di rilievo. Il primato dei sequestri spetta alla Toscana, con quasi 9.000 tonnellate, pari al 92,7% del totale sequestrato sull'intero territorio nazionale. Il rimanente 7% è distribuito tra Puglia (600 tonnellate), Campania (oltre 83 tonnellate), Sicilia e Marche (circa 15 tonnellate).

Nell'audizione del 26 marzo 2015 del **Comandante Generale del Nucleo anti-soffisticazioni e sanità (NAS) dell'Arma dei Carabinieri**, dipendente funzionalmente dal Ministero della salute, Cosimo Piccinno, si è sottolineata l'attività dei NAS che possono eseguire fermi e sequestri preventivi degli alimenti e che sono pertanto l'unica Forza di polizia abilitata, in ragione del principio di precauzione per la sicurezza alimentare, a eseguire campionamenti e sequestri sanitari cautelativi, molto importanti nel caso dell'olio, e quindi di salubrità degli alimenti, pertanto ciò che svolge, rispetto alla qualità dell'olio.

I NAS hanno eseguito circa 99.000 controlli in ogni biennio di attività, registrando una percentuale del 29 per cento di non conformità dei prodotti testati, effettuati attraverso controlli mirati, con metodo di intelligence, e non con modalità random, con 42 persone arrestate, 31.500 segnalate all'autorità giudiziaria o amministrativa, 40 milioni di euro di violazioni penali e amministrative contestate.

Per quanto riguarda i controlli non a campione ma a tappeto sulla filiera, va ricordata l'iniziativa dei NAS che tra il 16 e il 23 marzo 2015 hanno eseguito un controllo straordinario lungo tutta la filiera olivicola, in un periodo dell'anno in cui normalmente tali controlli non sono usuali, essendo in pieno atto la campagna olearia. Sono stati impiegati 1.476 militari, con una media di 210 Carabinieri al giorno, sequestrando 90.000 litri d'olio, compiendo 468 campionamenti, con 73.000 litri risultati non tracciabili, controllando 962 obiettivi, con 57 segnalazioni all'autorità giudiziaria. Sono state individuate 7.000 etichettature non conformi, 2.650 litri detenuti in locali non autorizzati, 5.600 sotto vincolo sanitario in attesa di esito analitico.

Un ruolo importante in tema di controlli preventivi va ascrivito all'**Ispettorato Centrale della tutela della qualità e repressioni frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF)** del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali.

Nell'audizione del 26 marzo 2015 il Capo dell'ICQRF Stefano Vaccari ha sottolineato l'elevato numero di controlli effettuati, oltre all'attività di polizia giudiziaria condotta insieme alla Guardia di Finanza e all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli per le operazioni « Arbequino » per la Procura della Repubblica di Siena ed « Olio di carta » per la Procura della Repubblica di Trani.

Nel 2014 l'ICQRF ha svolto oltre 6.500 controlli sull'olio di oliva, verificato oltre 4.000 operatori (di cui 457 risultati irregolari) e circa 8.200 prodotti (di cui 562 risultati irregolari). A fronte di tali opera-

zioni, ha elevato 345 contestazioni amministrative e 76 notizie di reato, nonché 95 sequestri per un valore complessivo superiore a 9 milioni di euro.

Per quanto riguarda le condizioni generali che portano allo sviluppo delle frodi, dall'audizione in Commissione del Capo del III Reparto operazioni del Comando generale della **Guardia di finanza** Stefano Screpanti si evidenzia una condizione economica che fa da volano allo sviluppo delle frodi nel settore, costituita dalla grande differenza di prezzo che esiste tra l'olio vergine di oliva straniero e quello italiano: « la convenienza rappresentata dal costo delle materie prime estere è uno dei fattori di rischio per la diffusione delle frodi, dal momento che l'attribuzione illecita, solo formale, di una qualità superiore di un'origine nazionale di un olio meno pregiato e con altre caratteristiche reali consente già di per sé di lucrare ampi margini di guadagno »(25).

Ulteriori controlli sui numerosi fenomeni di irregolarità e abusi che si verificano nell'ambito della commercializzazione dell'olio extravergine di oliva sono effettuati dal **Corpo forestale dello Stato**, il cui Direttore della Divisione II (Sicurezza Agroambientale e Agroalimentare) Amedeo De Franceschi è stato audito il 16 febbraio 2015.

Numerose inchieste testimoniano della sistematicità di comportamenti che, partendo dalla convenienza economica di trasformare illecitamente olio straniero in extravergine italiano, prevedono modalità divenute consuete nella realizzazione delle frodi: l'utilizzazione di olio estero come materia prima a basso costo che viene poi trasformato in olio *made in Italy*; la predisposizione di documenti falsi per la « regolarizzazione » della merce; la sistematicità « seriale » di comportamenti illeciti che presuppongono un'organizzazione strutturata, sia nel momento dell'acquisizione del prodotto estero, con lo sviluppo di rapporti continuativi di fornitura all'estero, sia successivamente nella manipolazione del prodotto, che da straniero di bassa qualità in italiano diviene extravergine, attraverso l'uso massiccio dei laboratori chimici e le tecniche di miscelazione e deodorazione.

Si ricordano al proposito, con riferimento particolarmente alla trasformazione di olio extra comunitario in extravergine italiano:

- L'individuazione nel 2011 da parte del gruppo della Guardia di Finanza di Salerno, in occasione di un controllo su un carico in transito comunitario nel porto, di una partita di 27 tonnellate di olio spagnolo destinato a un'azienda della provincia di Bari, con la predisposizione di una falsa documentazione di accompagnamento della merce parallela a quella presentata in dogana, attestante l'origine italiana del prodotto e la sua destinazione a un'azienda di Perugia. L'intento della manovra era evidentemente quello di modificare cartolarmente l'origine del prodotto non appena uscito dagli spazi doganali, trasformando olio extracomunitario a basso costo in olio extravergine di oliva italiano dal prezzo elevato.

- Il sequestro nel novembre 2011 da parte del gruppo di Taranto della Guardia di Finanza, di 81.000 litri di olio lampante (operazione

(25) V. audizione del 16 febbraio 2015.

« The Good of Italy ») di produzione tunisina. Dagli accertamenti emergeva la trasformazione documentale in olio di qualità italiana di altri 326.000 litri di prodotto analogo a quello già sequestrato. Il livello organizzato su scala mondiale della frode era testimoniato dal fatto che l'olio imballato in confezioni recanti etichette « Il buono d'Italia » era destinato all'esportazione in Giappone e nell'isola di Taiwan, risultando formalmente prodotto, sulla carta, da due frantoi siti nelle province di Cosenza e Agrigento, non più in attività.

- Il sequestro operato nel porto di La Spezia, nel 2010, di oltre 47.000 litri di olio di oliva etichettato come extravergine, destinato al commercio al mercato sia cinese, sia statunitense, mentre in realtà si trattava di olio lampante di origine tunisina. Nel proseguimento delle indagini svolte dai Carabinieri del Comando delle politiche agricole è stato individuato un circuito illegale di importazione di ingenti quantitativi di olio lampante, con il sequestro di ulteriori 3.000 tonnellate in varie zone del territorio nazionale, con la notifica di misure interdittive a diversi imprenditori, specialmente in Sicilia, Puglia e Liguria.

- L'intercettazione nel marzo 2014 dal gruppo di Bari della Guardia di Finanza nel porto di una partita di 25 tonnellate di olio extravergine di oliva in procinto di lasciare il territorio nazionale con destinazione Tirana, in Albania. Le analisi chimiche eseguite sul carico di merce hanno accertato che il prodotto era di qualità scadente rispetto a quella indicata nei documenti di esportazione.

- L'individuazione da parte dei Carabinieri del Comando delle politiche agricole nel 2011 in Emilia-Romagna di un'azienda che importava olio etichettato extravergine di oliva dalla Spagna e dalla Grecia per destinarlo al circuito della ristorazione, dopo pratica di deodorazione, con il sequestro di oltre 9.000 litri.

- L'arresto, nel luglio 2014, di 16 soggetti, con il sequestro di 16 aziende e di 425 tonnellate di prodotto falsamente dichiarato come extravergine di oliva nell'ambito dell'operazione « *Aliud pro olio* », da parte della tenenza di Andria della Guardia di Finanza, in collaborazione con l'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali e l'Agenzia delle dogane di Bari. Si accertava la sussistenza di un'organizzazione criminale che utilizzava numerose società calabresi e pugliesi dedite all'emissione di fatture per operazioni inesistenti, e trasformava olio lampante o comune di origine spagnola in olio extravergine d'oliva italiano, in taluni casi addirittura biologico, con un volume di affari stimato in oltre 30 milioni di euro e la contestazione nei confronti dei titolari di alcune delle aziende coinvolte di oltre 47 milioni di euro di maggiore base imponibile per imposte dirette e più di 2 milioni di euro di IVA.

- Nel 2015 i NAS di Lecce hanno effettuato un'ispezione presso un commerciante all'ingrosso della provincia di Lecce, che aveva acquistato e venduto ingenti quantitativi d'olio extra vergine d'oliva di origine comunitaria (Spagna e Grecia). Dopo aver acquisito i dati di commercializzazione, sono state eseguite ulteriori 14 ispezioni e presso quattro ditte è stato riscontrato che parte di tale olio comunitario era stoccato, confezionato e pronto per la vendita come olio extra vergine

di oliva al 100 per cento italiano. Nel corso dell'operazione sono stati sottoposti a sequestro circa 2.000 chili d'olio confezionato ed etichettato come olio italiano. Sono stati sottoposti a sequestro amministrativo 6.000 chilogrammi di olio, detenuti in recinti diversi da quelli dichiarati al SIAN e sprovvisti delle indicazioni. Cinque persone sono state segnalate alla procura della Repubblica di Lecce per frodi in commercio e tentativo di frodi in commercio. In un caso, si è addirittura accertato che olio di origine comunitaria già confezionato e immesso in commercio da una nota ditta era stato miscelato con altro olio comunitario greco e riconfezionato come olio *made in Italy*.

- Con riferimento particolarmente alla miscelazione e l'uso di oli diversi dall'extravergine si ricordano in particolare:

- L'operazione « Soia d'oro », condotta dai NAS di Bologna, ha portato alla denuncia a Foggia di 17 persone per sofisticazione e messa in commercio di olio di soia venduto come olio extra vergine o vergine, etichettato con marchi di aziende pugliesi inesistenti. All'esito delle indagini sono stati sequestrati 14.000 litri di olio, tracciato in più procedimenti dei vari tribunali competenti territorialmente.

- Il sequestro da parte dei Carabinieri del Comando delle politiche agricole nel 2012 a Roma di oltre otto quintali di olio etichettato extravergine di oliva, risultato essere una miscela di olio di soia addizionato con clorofilla, destinato ai circuiti della ristorazione della capitale. Altre sette tonnellate sono state sequestrate all'inizio del 2012 e nel 2013 sempre a Roma sono state sequestrate ulteriori 14 tonnellate di olio miscelato con mais e sansa etichettato come extravergine d'oliva.

- Il sequestro ad Arezzo, da parte dei Carabinieri del Comando delle politiche agricole, nel 2014 di circa 2,5 quintali di olio extravergine di oliva venduto presso un agriturismo addirittura come biologico, mentre si trattava di olio lampante.

- Nell'operazione « Olio tarocco » condotta dai NAS di Firenze, sono state denunciate 65 persone e sequestrati sofisticanti provenienti dall'Inghilterra tramite San Marino, per l'adulterazione e contraffazione di olio extra vergine d'oliva: 4 chili di betacarotene, 88 di clorofilla, 140.000 litri d'olio, di cui 5.000 già contraffatto; un macchinario con 400 litri di olio di semi di soia collegato a una macchina riempitrice che dall'olio di semi, insieme al betacarotene e alla clorofilla, elaborava olio simil extra-vergine. Dopo l'esame della documentazione sequestrata, è stata inviata consegnata alla Procura un'informativa a carico di 65 indagati, di cui 38 ristoratori, in quanto l'olio risultava somministrato nei ristoranti.

L'ICORF ha evidenziato tra le maggiori criticità il fenomeno degli oli c.d. da primo prezzo e quelli designati dalla indicazione italiano.

Sul fenomeno dell'olio da primo prezzo, si è riscontrato che la forte contrazione dei prezzi alla distribuzione ha generato un aumento della richiesta di materie prime a prezzi bassi, specialmente di origine spagnola e greca, da parte delle imprese commerciali e confezionatrici,

anche se si tratta di olio caratterizzato all'origine da caratteristiche chimico-fisiche ed organolettiche di scarso pregio, spesso artificiosamente mascherate mediante i tre seguenti sistemi di frode:

- ricorsi a sistemi tecnologici vietati nella produzione degli oli extravergine di oliva e vergini di oliva (deodorazione o utilizzo di oli lampanti raffinati);

- commercializzazione di olio appartenente a categorie merceologiche inferiori rispetto a quanto dichiarato, sebbene il prodotto sia consapevolmente designato nei documenti giustificativi del SIAN come olio extravergine di oliva, mentre nella relativa documentazione di trasporto e di acquisizione fiscale risulta essere « olio vergine di oliva » oppure « olio lampante » (quest'ultimo non edibile se non dopo raffinazione);

- commercio di olio extravergine di oliva di diversa origine, spacciato come « Italiano », spesso anche illecitamente designato come « olio da agricoltura biologica ». È stato al riguardo sottolineato e ribadito che l'olio di origine Italiana e quello di origine biologica, negli ultimi tre anni (2012-2015), ha registrato rialzi in termini di valore rispetto a tutte le altre categorie di olio di oliva, anche superiori al 30 per cento. Ciò giustificerebbe il rinnovato interesse da parte dei contraffattori ad interessarsi di queste produzioni di qualità.

Circa il problema della tracciabilità degli oli in relazione all'utilizzo dell'olio deodorato il Corpo Forestale dello Stato ha iniziato ad indagare già dal 2010 con la nota inchiesta denominata « *Sulle tracce dell'olio deodorato* ». L'inchiesta condotta si snodava sostanzialmente su una richiesta di tracciabilità dell'olio extravergine ad alta qualità, un prodotto venduto nel 2010 a 10 euro circa al litro sul cui documento di trasporto l'impresa controllata aveva indicato che si trattava di olio di origine comunitaria, estratto a freddo, mentre dalle analisi era risultato un tenore degli esteri etilici e metilici da acidi grassi di circa 60 mg/kg, e quindi la non classificabilità come olio extravergine, a seguito di possibile adulterazione compiuta miscelando oli di differente categorie merceologiche od anche deodorato. Nel 2012 in sede processuale è intervenuta un'archiviazione, avendo la magistratura giudicante ritenuto che il « *documento di trasporto non può qualificarsi come atto pubblico, in quanto non è formato da pubblico ufficiale nell'esercizio delle sue funzioni* ». Alla Commissione è stato segnalato dal Direttore del Corpo Forestale, De Franceschi, un punto di debolezza della normativa di settore, ossia la mancanza di una effettiva cogenza della documentazione di trasporto degli oli, sia in ingresso dall'estero e sia in ambito interno, con conseguente impossibilità di garantire la tracciabilità del prodotto.

La questione problematica riguarda segnatamente gli oli che giungono nel nostro Paese dall'estero, ossia da paesi terzi o da Stati Membri, tramite cisterne su navi o autobotti. Nel caso delle navi la mancanza di una documentazione legale di trasporto che fissi specificamente l'identità dell'olio trasportato rende di fatto impossibile assicurare la tracciabilità del prodotto fino al consumo finale, anzi

crea le premesse affinché si possano mettere in atto condotte illecite di frode o di contraffazione (miscele di oli di differenti categorie, produzioni fittizie di oli nazionali, indicazione mendace dell'origine dell'olio).

Attualmente per l'olio i prodotti sono trasportati con il documento previsto per tutte le merci, disciplinato dal decreto del Presidente della Repubblica 14 agosto 1996 n. 472, con le indicazioni integrative relative alla categoria e all'origine dell'olio di cui al decreto ministeriale del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali del 20 novembre 2009 « *Disposizioni nazionali relative alle norme di commercializzazione dell'olio di oliva* », modificato dal successivo decreto ministeriale 23 dicembre 2013. Tali indicazioni si limitano a prevedere l'obbligo di tenuta del registro nel quale sono annotati i carichi e gli scarichi degli oli di oliva e delle olive, le produzioni, i movimenti e le lavorazioni nonché l'obbligo di costituzione e aggiornamento del fascicolo aziendale per gli olivicoltori che possiedono oliveti che producono olio non destinato all'autoconsumo e la cui produzione superi i 200 kg per campagna di commercializzazione. Secondo l'audit la soluzione più coerente ed efficace consisterebbe nel rendere obbligatoria la scorta del trasporto degli oli di oliva tramite documenti convalidati e quindi nell'adottare anche per i trasporti dell'olio di oliva, l'attuale Documento di Accompagnamento dei prodotti vitivinicoli di cui al Regolamento (CE) n. 436/2009, reso applicativo con il decreto ministeriale del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali n. 7490 del 02/07/2013.

Sul medesimo tema si è soffermato il 26 marzo 2015 il Presidente del Comitato Scientifico dell'Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare Caselli, sottolineando le criticità esistenti nelle operazioni di trasporto, per le quali non è previsto un sistema capillare di certificazione della merce trasportata, con il rischio che la tracciabilità del prodotto consegnato al vettore possa venire alterata durante il percorso verso il destinatario. Tale sistema dei controlli è stato ritenuto del tutto insufficiente a garantire una risposta immediata ed efficace nella repressione delle frodi ed occorre pertanto prevedere un sistema di tracciabilità costante, idoneo ad accompagnare il prodotto dal luogo di spedizione a quello di consegna, chiamando l'Autorità competente del luogo di partenza a certificare l'inizio della spedizione, il trasporto e l'avvenuta destinazione, come avviene per i prodotti vitivinicoli.

Sul tema delle irregolarità nel settore della commercializzazione dell'olio di oliva, in particolare presso gli esercizi della ristorazione, il Corpo Forestale dello Stato ha riferito di aver riscontrato numerose inadempienze da parte degli esercenti, cui sono state elevate corrispondenti sanzioni pecuniarie. In particolare, con una campagna di controlli condotta nel novembre del 2011 in Emilia Romagna, tesa a verificare la rintracciabilità del prodotto appartenente alle categorie dell'extravergine, vergine e semplicemente dell'olio di oliva, oltre gli oli designati con DOP, IGP e Biologico, è scaturito che da quasi il 30 per cento dei controlli tale rintracciabilità non risultava garantita. Nel dicembre 2011 il Corpo Forestale ha condotto una ulteriore campagna di controlli volta ad accertare l'origine, la rintracciabilità e la scadenza del prodotto servito a tavola: su oltre 250 esercizi verificati, sono state

riscontrate più di 50 violazioni della normativa con relativa applicazione di sanzioni amministrative pari a circa, in totale, 62 mila euro.

Per le attività illecite riconducibili alla contraffazione delle denominazioni di origine si ricordano:

- l'indagine condotta dal gruppo di Palermo della Guardia di Finanza nell'agosto 2014, nel corso del quale sono state sequestrate oltre 25.000 bottiglie d'olio destinate all'esportazione in Canada, fraudolentemente etichettate con segni identificativi di prodotti con Denominazione di origine protetta delle pregiate olive Nocellara del Belice;

- un caso di applicazione della legge n. 9 del 2013 si è avuto nel 2015 con il sequestro da parte dei Carabinieri del Comando delle politiche agricole di numerose etichette, circa 36.000, nonché 1.400 contenitori di latta per l'imbottigliamento dell'olio in Umbria e in Toscana presso una azienda di imbottigliamento ed una società di import-export non di olio. L'olio era etichettato extravergine di oliva di provenienza tunisina, con un marchio registrato, però, in un Paese extracomunitario contenente la fallace indicazione di provenienza italiana e destinato al commercio estero, specialmente sui mercati extracomunitari;

- l'operazione « Spremuta d'oro », condotta dai NAS di Bari e di Milano, ha portato all'arresto 39 persone, il sequestro di 7 aziende e di 25.000 chilogrammi di olio. Anche in questo caso si sono riscontrate etichette false con olio di semi poi trattato con la clorofilla. Quest'indagine, risalente al 2008-2009, ha visto tra l'altro riapparire in un mercato rionale di Foggia e nella città di Milano un marchio riportante lo stesso indirizzo di produzione e confezionamento, inesistente, già sottoposto a indagine di Bari;

- in una circostanza le indagini sono state avviate dai NAS di Foggia a seguito della segnalazione di un soggetto privato, che aveva consegnato 15 bottiglie da un litro d'olio extra vergine d'oliva che aveva acquistato al prezzo irrisorio di 3 euro, con etichettatura di un oleificio inesistente. Il NAS sequestrava altre 20 bottiglie nella rivendita che, sottoposte ad analisi da parte dell'ARPA di Bari, rivelavano la presenza di un olio di semi colorato.

6. LA LEGISLAZIONE NAZIONALE SULL'OLIO DI OLIVA

Il settore dell'olio d'oliva è stato oggetto di una legislazione particolare nel settore agroalimentare, volta a tutelare maggiormente le specificità del settore e dotare soprattutto il comparto dell'extra-vergine di una disciplina organica che regolasse la trasformazione, il commercio, l'attività di controllo e le relative sanzioni.

Ci si riferisce innanzitutto all'articolo 43 del decreto legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, cui l'articolo 3 della legge n. 9/2013 ha aggiunto il comma 1-bis che, al fine di assicurare ai consumatori la possibilità di individuare gli oli che presentano caratteristiche migliori di qualità, prevede un accrescimento dei controlli e di analisi degli oli di oliva

vergini nella cui designazione di origine sia indicato il riferimento all'Italia per gli anni 2013-2015, da parte delle autorità preposte che procedono alla ricerca del contenuto di alchil esteri più metil alchil esteri; le risultanze dei controlli devono essere pubblicate ed aggiornate mensilmente nel sito internet del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali.(26)

Fondamentale in materia è la legge 14 gennaio 2013, n. 9, concernente « *Norme sulla qualità e la trasparenza della filiera degli oli di oliva vergini* ». La finalità perseguita dalla legge è quella di tutelare e valorizzare la produzione nazionale dell'olio extra-vergine e tutelare il consumatore.

Oltre agli aspetti già indicati in precedenza qui giova ricordare alcuni importanti aspetti di questa legge.

In materia di **smercio degli oli d'oliva nei pubblici esercizi**, l'articolo 7, affermando che il termine minimo di conservazione entro il quale gli oli di oliva vergini conservano le loro proprietà specifiche in adeguate condizioni di trattamento non può essere superiore a diciotto mesi dalla data di imbottigliamento, indicato con la dicitura « da consumarsi preferibilmente entro la data », introduce l'obbligo del tappo anti-rabbocco e di etichettatura in modo da indicare almeno l'origine del prodotto ed il lotto di produzione a cui appartiene. Tali violazioni sono punite con sanzione amministrativa al titolare del pubblico esercizio da euro 1.000 a euro 8.000 e la confisca del prodotto.(27)

Il Capo III della legge reca norme per garantire il **corretto funzionamento del mercato e della concorrenza**. L'articolo 8 attribuisce all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, in materia di intese restrittive nel mercato degli oli di oliva vergini, il potere di vigilare, sulla base di informazioni fornite dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, sull'andamento dei prezzi ed adottare atti idonei a impedire le intese o le pratiche concordate tra imprese finalizzate ad ostacolare, restringere o falsare in maniera consistente la concorrenza all'interno del mercato nazionale degli oli di oliva vergini, attraverso pratiche di determinazione del prezzo di acquisto o di vendita del prodotto.(28)

Tale norma è rilevante, atteso che nel settore si registrano fenomeni di concentrazione sovranazionale, ad esempio con l'acquisizione di aziende e marchi italiani da parte di holding spagnole dell'olio, che

(26) Nel corso dell'audizione del 26 marzo 2015 il Presidente del Comitato Scientifico dell'Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare, Caselli, ha rilevato che non risulta che tale l'attività sia stata preordinata da parte della competente amministrazione.

(27) Nel corso dell'audizione del 26 marzo 2015 il Presidente del Comitato Scientifico dell'Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare, Caselli, ha rilevato che non risulta che la norma sia stata applicata, almeno attraverso la notifica alla Commissione UE quale regola tecnica nazionale da inserire nell'ordinamento compatibilmente con il regolamento n. 1169 del 2011.

(28) Nel corso dell'audizione del 26 marzo 2015 il Presidente del Comitato Scientifico dell'Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare, Caselli, ha rilevato che non risulta che l'AGCM abbia sviluppato sinora un'attività specifica di controllo nel settore, con particolare riferimento al rafforzamento delle attività di verifica delle condizioni contrattuali e di organizzazione della filiera.

possono sollevare problemi di intese restrittive della concorrenza e di utilizzo di materie prime estere all'interno dei processi produttivi dell'olio italiano.

Altro profilo interessante è quello della regolamentazione della **vendita sottocosto** degli oli di oliva extra vergini, regolata dall'articolo 11 che impone in tal caso la comunicazione al comune dove è ubicato l'esercizio commerciale almeno venti giorni prima dell'inizio e la limitazione della stessa solo una volta nel corso dell'anno. È vietata la vendita sottocosto effettuata da un esercizio commerciale che, da solo o congiuntamente a quelli del gruppo di appartenenza, detiene una quota superiore al 10 per cento della superficie di vendita complessiva esistente nel territorio della provincia dove ha sede l'esercizio.⁽²⁹⁾

In tema di **tracciabilità delle produzioni** destinate al commercio e della prevenzione delle frodi, l'articolo 16 fa obbligo ai produttori di oli vergini, extravergini e lampanti, di costituire e mantenere aggiornato il fascicolo aziendale già previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 1° dicembre 1999, n. 503, e dal D.L.vo 29 marzo 2004, n. 99. In caso di mancata ottemperanza a tale adempimento, le produzioni non possono essere destinate al commercio e si applica una sanzione amministrativa pecuniaria da 500 a 3.000 euro. Alle imprese riconosciute che non provvedono all'annotazione nel registro di carico e scarico di cui al decreto ministeriale del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali 10 novembre 2009 si applica la medesima sanzione amministrativa e la sanzione accessoria della sospensione del riconoscimento delle imprese da uno a sei mesi.

Sui contenuti di tale legge va ricordato l'apprezzamento espresso dal Presidente Caselli nella citata audizione, che «risulta di fondamentale ed attuale utilità per quanto riguarda le disposizioni legate all'utilizzo di mezzi investigativi immediatamente disponibili alle autorità di polizia giudiziaria».

7. CONCLUSIONI

Alla Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo, è stato assegnato dalla delibera istitutiva del 25 settembre 2013 il compito di formulare proposte alla Camera per evidenziare le problematiche relative al settore sul quale è stata svolta la propria attività d'inchiesta e di proporre soluzioni per interventi istituzionali e normativi.

Di seguito si esaminano pertanto alcune possibilità concrete di intervento, sulla base di quanto emerso nell'ambito degli approfondimenti svolti in Commissione con gli operatori del settore, cogliendo alcuni degli spunti più interessanti emersi nel corso del lavoro.

(29) Nel corso dell'audizione del 26 marzo 2015 il Presidente del Comitato Scientifico dell'Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare, Caselli, ha rilevato che non risulta che tale disposizione sia stata applicata da parte dei Comuni.

7.1. Il miglioramento dei controlli sull'olio extravergine

7.1.1. Controlli sui processi produttivi

Un primo problema emerso nel corso delle audizioni riguarda il tema dei controlli sull'olio extravergine. Le caratteristiche sia del processo produttivo che organolettiche di tale olio d'eccellenza impongono l'effettuazione di controlli adeguati. La crescente sofisticazione delle tecniche di laboratorio adoperate richiedono una pari capacità di controllo in sede chimica e di riscontro dei procedimenti di lavoro al passo con i tempi.

Occorre dire che da quanto riferito dalle associazioni dei produttori nonché dalle risultanze delle inchieste giudiziarie è emerso con chiarezza che i controlli « a monte » e a campione sul prodotto finito e imbottigliato, risultano inefficaci in quanto i prodotti eventualmente ottenuti con violazione delle norme che ne regolano la realizzazione determinano raramente, salvo il caso di falsi o contraffazione grossolana, la messa in commercio di prodotti privi dei requisiti di acidità propri dell'olio extravergine, con la conseguente difficoltà di condurre analisi in grado di evidenziare le frodi. L'esperienza di inchieste come l'« Arbequino » mostra invece che i controlli devono essere intensificati, sia nella fase di controlli ordinari da parte delle Amministrazioni competenti, sia in sede di inchieste giudiziarie, sulle fasi di acquisizione della materia prima che sui processi produttivi, **con controlli condotti « a monte »** della fase finale dell'imbottigliamento o sui prodotti già commercializzati, onde acclarare la sussistenza di frodi consistenti nell'uso di materiali o di tecniche illecite per il confezionamento dell'olio extravergine.

In questo ambito è importante il contributo della **ricerca scientifica**, per individuare attraverso analisi sempre più specifiche eventuali trattamenti termici, di deodorazione e di raffinazione degli oli effettuati da aziende che operino illecitamente. Una iniziativa al riguardo potrebbe portare alla promozione pubblica di metodi per certificare su basi scientifiche le caratteristiche organolettiche del prodotto e finanche l'origine geografica dello stesso, come misura idonea a garantire il prodotto italiano.

In sede scientifica sono state sviluppate recenti metodologie per l'analisi delle caratteristiche degli oli extravergini d'oliva monovarietali e multivarietali, quali la spettroscopia della risonanza magnetica nucleare, tali da consentire una appropriata classificazione del prodotto atta a garantirne l'autenticità su scala molecolare, definendone le peculiarità legate al territorio d'origine. Tali risultanze, qualora si addivenga alla definizione ufficiale di un metodo di analisi, potrebbero essere acquisite da banche dati di confronto rappresentative delle produzioni di oli extra vergini di oliva ottenuta nelle varie aree geografiche del Paese utilizzando le metodologie fornite dalla comunità scientifica per la caratterizzazione e tipizzazione degli oli extravergini di oliva.

7.1.2. Controlli sulla fase di acquisizione e trasporto della materia prima oggetto di trasformazione

Tutte le fasi della lavorazione devono essere attentamente monitorate, a partire dalla fase dell'acquisizione delle partite di oli dall'estero. L'esperienza maturata mostra come la prassi di acquisizione di partite di olio a basso costo da Paesi comunitari (Spagna e Grecia) o extraeuropei (Tunisia), da destinare, attraverso tecniche chimiche di laboratorio, quale la deodorazione, alla trasformazione fraudolenta in partite di olio extravergine italiano costituisca un approccio sistematico ed organizzato di aziende che operano illecitamente e su vasta scala.

Di qui la necessità di garantire un'adeguata tracciabilità dei trasporti dell'olio e della relativa documentazione, a partire dalla fase dell'ingresso doganale e per tutte le fasi di trasporto interno. Da parte di molti auditi è stata rilevata la necessità di introdurre anche per l'olio il sistema di certificazione della merce e del trasporto oggi adottato per il vino (sistema MVV), onde consentire una completa ed esaustiva tracciabilità delle partite di olio oggetto di trasformazione.

Altro strumento sul quale occorre puntare decisamente è il sistema del SIAN in precedenza descritto. Tale sistema, la cui utilità è stata sottolineata da molti auditi, va implementato in sede nazionale, con una completa integrazione con i portali del Sistema Informativo Agricolo Nazionale, Arbea, Arpea, Appag, Agea, ecc. e degli enti territoriali per le competenze nel settore agricolo. Per accrescere la trasparenza e informare adeguatamente i consumatori occorre rendere pubblici i dati olivicoli presenti nel SIAN, secondo una logica di trasparenza che occorre assolutamente aumentare.⁽³⁰⁾

Devono essere assunte inoltre le opportune iniziative per affermare in sede comunitaria le potenzialità di un sistema analogo al SIAN, preso atto dell'integrazione europea dei processi produttivi.

Inoltre occorre favorire l'integrazione nel settore delle molte banche dati esistenti, gestire separatamente dalle diverse autorità deputate ai vari profili di controllo, come già previsto dall'articolo 10 della legge n. 9/2013 e la cui attuazione non risulta allo stato realizzata.⁽³¹⁾

Uno strumento importante per la completa telematizzazione delle informazioni nel sistema agricolo potrebbe essere costituito dall'entrata in vigore del Registro Unico dei Controlli e della Vigilanza sulle produzioni agroalimentari vigilate (RUCI), la cui adozione è stata annunciata dal MIPAAF lo scorso 7 maggio 2015. Il RUCI può divenire uno strumento di supporto alle amministrazioni pubbliche che svol-

(30) Il problema non ancora risolto è che i registri di carico permettono di avere una voce « non classificato », che purtroppo continua ad essere il quantitativo più dichiarato (60%). È fondamentale perciò che le produzioni classificate, nelle diverse categorie (extravergine, vergine, ecc.) siano dichiarate subito, al momento della registrazione. Solo così può essere assicurata trasparenza e tracciata tutta la produzione italiana.

(31) Al proposito si ricorda che il Governo ha accolto un ordine del giorno (A.C. n. 9/01864-A/008) per la creazione di banche dati nazionali di riferimento presso il MIPAAF e/o enti certificatori e promuovere la costituzione di banche dati tenute su base volontaria da singoli produttori o loro associazioni per riscontrare l'autenticità del prodotto.

gono i controlli sulle imprese agricole, favorendo una più razionale programmazione degli stessi, ferma restando l'attuazione dei controlli straordinari ed urgenti. In tale archivio informatico affluiranno i dati concernenti i controlli effettuati da parte di organi di polizia, organi di vigilanza, organismi pagatori, nonché da organismi privati autorizzati allo svolgimento di controlli a carico delle imprese agricole, in coordinamento con i Registri unici di controllo istituiti dalle regioni.

7.1.3. Aspetti innovativi dei controlli sulla fase di acquisizione e trasporto della materia prima oggetto di trasformazione

Una tecnica di riscontro del processo di invecchiamento del prodotto che il deodorato tende a creare può essere costituita dall'introduzione di un volume dell'1,2% di gliceridi nel prodotto al momento dell'imbottigliamento dell'olio extravergine di oliva, al fine di mappare l'età del prodotto e di rispettare il termine di scadenza dello stesso.

Oltre a quanto ora esposto, l'approfondimento svolto in sede di Commissione porta a ritenere che l'ambito del controllo sull'olio extravergine debba essere esteso a taluni profili che attualmente non sono monitorati.

Per un efficace controllo delle produzioni appare necessario, ad esempio, introdurre forme di controllo delle rese degli oliveti, il cui valore teorico massimo in termini di capacità produttiva di olive, è predeterminabile; l'introduzione di un registro ufficiale delle rese produttive dell'olivo e le corrispondenti rese olearie delle diverse varietà presenti in Italia, realizzando una sorta di libro genealogico dell'olivo consentirebbe pertanto di evidenziare immediatamente una sovrapproduzione, che risulterebbe impossibile da giustificare, se non con il ricorso ad approvvigionamenti di materia prima di provenienza straniera o comunque non legata al territorio di produzione.

Altro profilo da monitorare è quello del deposito delle partite nel corso dell'anno, rendendo obbligatoria la classificazione e registrazione del prodotto in un determinato periodo dell'anno, se del caso estendendo tale obbligo di classificazione e di registrazione nel SIAN. Al fine di evitare l'impiego di partite diverse di olio e di dare un'interpretazione coerente con lo spirito delle norme vigenti in tema di processi di produzione, che fa riferimento ragionevole al concetto di lotto realizzato o con modalità pressoché identiche, potrebbe essere introdotto il divieto di detenere olio extravergine di oliva presso le raffinerie di olio.

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

7.2. La tutela penale e la tipicità delle fattispecie di reato

L'attuale assetto normativo in materia penale, che prevede nel codice penale fattispecie di contraffazione sia nel Titolo VII tra i delitti contro la fede pubblica e segnatamente nel Capo II tra i reati di falso, sia nel Titolo VIII tra i delitti contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio, non appare soddisfacente. Analogo discorso va fatto per l'entità delle sanzioni previste, che appare non in linea con l'effettiva offensività di tali illeciti rispetto alla realtà economica compromessa, alla libera concorrenza e ai danni causati ai consumatori.

Su questo tema la Commissione si richiama alla Relazione tematica approvata in materia penale lo scorso 4 agosto, che qui si intende integralmente richiamata⁽³²⁾.

Un tema specifico per il settore, anch'esso richiamato nella citata Relazione, è quello dell'esigenza di prevedere in chiave generale per i reati di contraffazione e di frode alimentare tra le sanzioni, oltre a quelle detentive e pecuniarie, anche sanzioni interdittive dell'esercizio dell'attività imprenditoriale svolta fraudolentemente, come già disposto nell'ordinamento positivo dall'articolo 15 della legge n. 9/2013.

Due altre questioni meritano una particolare attenzione.

Da quanto emerso in sede di audizione, segnatamente con la Procura di Bari, si ritiene necessario infatti chiarire l'assunto normativo che tipizza il procedimento di produzione dell'olio extravergine, come definito dall'articolo 3 del Regolamento (CE) n. 29/2012- «Regolamento di esecuzione della Commissione relativo alle norme di commercializzazione dell'olio d'oliva», ai sensi del quale la categoria commerciale dell'Olio extravergine di oliva si caratterizza, oltre che per il grado di acidità, come olio di categoria superiore ottenuto direttamente dalle olive e unicamente mediante procedimenti meccanici. Tale questione va esaminata alla luce delle pratiche in uso di miscelazione di oli diversi con l'extravergine, che sono state ritenute non compatibili con tale normativa. Un intervento normativo chiarificatore al proposito che sancisca espressamente il divieto di miscelazione all'interno dei processi di produzione dell'olio extravergine potrebbe pertanto essere utile. Qualora la tesi accusatoria della citata Procura circa l'illiceità di un processo di produzione di extravergine ottenuto miscelando oli vergini ed extravergini fosse confermata in sede giudicante, si concreterebbe la fattispecie di cui all'articolo 515 c.p. di frode in commercio che sanziona chi «*consegna all'acquirente di cosa mobile per un'altra ovvero di cosa per qualità, provenienze e origine diversa da quella dichiarata o pattuita*».

Altra questione che dall'esito delle audizioni sarebbe necessario chiarire in sede normativa, riguarda la prassi di utilizzare il medesimo numero di lotto per oli diversi, sia come origine territoriale che come momento temporale di produzione. L'utilizzo del numero di lotto ai fini dell'individuazione di carichi di olio prodotti in tempi diversi, deve

(32) «Relazione su possibili proposte normative in materia penale in tema di contraffazione», approvata dalla Commissione il 4 agosto 2015.

ritenersi fuorviante ai fini della tracciabilità e della sicurezza qualitativa del prodotto, atteso anche in tal modo, come detto in precedenza, si sposterebbe surrettiziamente il termine di conservazione dell'olio.

Altro problema che occorre sviluppare è quello di risolvere le incertezze esistenti in sede giurisprudenziali, illustrate nel corso delle audizioni, circa l'applicabilità del reato di falsità in registri e notificazioni di cui all'articolo 484 c.p. anche al caso di omesse o false registrazioni nel registro del SIAN. Si è ricordato in precedenza come tale norma faccia riferimento a registrazioni soggette all'ispezione dell'autorità di pubblica sicurezza e come le registrazioni relative ad un registro tenuto dal MIPAAF siano state ritenute escluse dall'ambito di applicazione della norma. Tale questione va indubbiamente chiarita dal legislatore, valutando l'eventuale inclusione in tale fattispecie di registrazioni ricevute da Amministrazioni che operino con attività finalizzate a realtà produttive che coinvolgono oltre alla realtà aziendale anche il rispetto di valori essenziali per l'ordinamento quali la tutela della concorrenza e la salute dei consumatori.

7.3. La tutela della provenienza territoriale dell'olio extravergine italiano

Il tema della denominazione d'origine e della provenienza territoriale nazionale dell'olio extravergine costituisce un punto importante.

Le norme, sia di natura civilistica, che penalistica, in tema di etichettatura e di denominazioni di origine e provenienza territoriale, sono già presenti nell'ordinamento. Per tali profili si pone dunque un problema di effettiva e puntuale applicazione delle norme, come sottolineato da alcuni auditi.

Per fattispecie parimenti insidiose e dannose in termini economici, quali il c.d. *Italian sounding*, che non presuppongono la violazione di segni distintivi delle aziende e dei prodotti, ma chi si realizzano con imitazione evocativa dell'origine di aree geografiche o delle caratteristiche di prodotti tipici, occorre uno sforzo ulteriore, atteso inoltre che si pone un problema di tutela contro tali comportamenti essenzialmente all'estero, in condizioni di assenza di tutela giuridica.

Anche in questo caso si rinvia a quanto contenuto nella citata Relazione, per quanto riguarda i profili penalistici. Occorre peraltro uno sforzo, anche da parte delle Istituzioni competenti, *in primis* il MIPAAF, per sensibilizzare, coordinare e rappresentare gli operatori del settore, anche con iniziative volte a promuovere all'estero la qualità dei prodotti italiani e il valore di tipicità non surrogabile di tali prodotti agroalimentari.

7.4. La valorizzazione delle diverse categorie degli oli d'oliva

Un discorso può essere fatto, infine, sull'attuale classificazione degli oli di oliva.

Il comparto dell'olio è un settore composito ove devono poter convivere da un punto di vista commerciale le produzioni di eccellenza

(extra-vergine e vergine) destinato al consumatore con quelle minori, quali gli oli di sansa ed i lampanti, che possono occupare la fascia di mercato delle materie grasse utilizzate per la cucina, come gli oli direttamente non edibili (olio di semi di olivo, olio vergine per frittura, eccetera). Tale finalità potrebbe contemperare l'obiettivo di salvaguardare il livello di eccellenza delle produzioni extra-vergine e vergine, ostacolando l'impiego di oli minori per il confezionamento di tali prodotti, spinto anche dalla necessità di impiegare tale parte della produzione, con quello di valorizzare e rendere pienamente commercializzabili anche le produzioni olearie minori, favorendo sbocchi di mercato, atteso che nel 2014, per tale motivo, presso i frantoi sono rimasti senza classificazione circa 120.000 tonnellate di prodotto.⁽³³⁾

(33) Dati ASSITOL.

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XXII-bis**
N. **2**

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

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

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

RELAZIONE SULLA CONTRAFFAZIONE NEL SETTORE TESSILE: IL CASO DEL DISTRETTO PRODUTTIVO DI PRATO

(Relatore: **On. Susanna CENNI**)

Approvata dalla Commissione nella seduta del 4 agosto 2015

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

**RELAZIONE SULLA CONTRAFFAZIONE
NEL SETTORE TESSILE: IL CASO
DEL DISTRETTO PRODUTTIVO DI PRATO**

I N D I C E

	<i>Pag.</i>
Introduzione	» 7
1. Rilevanza del distretto tessile di Prato nel comparto produttivo Tessile-Moda italiano ed europeo	» 8
1.1. La realtà del distretto di Prato	» 8
1.2. La filiera internazionale della contraffazione	» 11
2. I lavori della Commissione	» 14
2.1. La missione a Prato del 24 novembre 2014	» 14
2.2. Le audizioni in Commissione	» 15
3. Il ruolo delle imprese cinesi nel distretto tessile di Prato	» 16
4. Le forme della contraffazione a Prato	» 18
5. Il rapporto tra comunità ed imprese italiane e cinesi	» 21
6. Attività di contrasto della contraffazione e ruolo delle istituzioni	» 21
6.1. Controlli investigativi	» 21
6.2. Gli strumenti pattizi per il coordinamento delle azioni di controllo dello Stato e degli enti territoriali	» 22
6.3. I controlli sulla sicurezza nei luoghi di lavoro della Regione Toscana	» 25
6.4. Il controllo in ambito doganale dell'approvvigionamento illecito di materiali destinati alla contraffazione	» 26
6.5. Attività di contrasto in sede giudiziaria	» 29

7. Lo sviluppo del distretto di Prato nel quadro di un approccio integrato volto a favorire il rispetto della legalità e l'integrazione economica e sociale	»	32
8. Proposte per un più efficace contrasto della contraffazione nel settore del tessile e della moda	»	35
8.1. Il contrasto agli illeciti nel Money Transfer	»	35
8.2. La certificazione etica delle filiere produttive	»	38
8.3. La tracciabilità dei prodotti: l'etichettatura e i nuovi strumenti tecnologici	»	41
8.3.1. L'etichettatura dei prodotti tessili	»	41
8.3.2. Strumenti tecnologici per la tracciabilità	»	42
8.4. Il coordinamento internazionale del sistema delle Dogane	»	44
8.5. Il coordinamento dei controlli pubblici sulle attività d'impresa	»	46
8.6. Iniziative di tipo premiale per far emergere le situazioni di irregolarità delle imprese	»	47
9. Considerazioni conclusive	»	48

Introduzione

La presente relazione costituisce il frutto dell'approfondimento tematico, relativamente al settore del tessile e della moda, deliberato dalla Commissione il 17 settembre 2014 su alcuni settori di particolare importanza nel fenomeno della contraffazione.

In particolare la Commissione ha esaminato un *case study* di particolare significato non solo nel settore del tessile e della moda, ma in generale per l'intero tema della lotta alla contraffazione quale quello del distretto produttivo di Prato.

Prato è importante per la specificità del contenuto di eccellenza del tessile e della moda che, unitamente ai distretti produttivi dell'area vasta del tessile e degli accessori personali della Toscana (Firenze e Valdarno per il cuoio, pelletteria e calzature, Empoli e Pistoia per il tessile) costituisce vanto del Made in Italy in Italia, in Europa e nel mondo. L'eccellenza di tale area vasta è dovuta al fatto che la qualità e la quantità dei prodotti e la residenza in tale zona di marchi importanti a livello mondiale (1) rende condivisibile l'affermazione del Sindaco di Prato Biffoni che, nel corso dell'audizione del 23 novembre 2014 a Prato, ha parlato, al proposito, dei « tessuti più importanti del mondo e della grande moda ».

Per un organo parlamentare di contrasto del grave fenomeno economico e sociale della contraffazione l'analisi di tale realtà costituisce un approccio metodologico particolarmente opportuno, dove verificare sia le problematiche esistenti e le forme con le quali tale fenomeno si manifesta, in presenza inoltre di una forte presenza in loco di una comunità straniera, quella cinese, nonché le modalità di contrasto e le soluzioni che le Istituzioni pubbliche e i soggetti protagonisti dei processi produttivi, le imprese, le associazioni categoria e le forze del lavoro, possono mettere in campo.

Partendo da Prato, dunque, la Commissione, dopo quasi un anno di lavoro, può svolgere il proprio compito di analisi e inchiesta e, allo stesso tempo, proporre modelli e soluzioni concrete per la lotta alla contraffazione, sia nel tessile sia nel settore degli accessori personali che sono ugualmente interessati da tale fenomeno e per i quali si possono adottare soluzioni comuni.

Qui dal dicembre 2013, dopo i tragici fatti dei lavoratori cinesi morti nel rogo di un capannone-dormitorio, vi è stato un salto di qualità della lotta alla contraffazione, perché se da un lato è emerso chiaramente per l'opinione pubblica il legame tra l'illegalità delle imprese, la violazione delle norme sulla sicurezza sul lavoro, lo sfruttamento del lavoro in nero, i legami con la criminalità organizzata e le filiere internazionali della contraffazione, dall'altro è stato significativo constatare come tutte le istituzioni competenti – Prefettura, Forze dell'ordine, Magistratura, Regione Toscana, Comune di Prato, imprese e organizzazioni sindacali – si siano mosse contestualmente per contrastare il fenomeno e favorire l'adozione di misure efficaci per

(1) V. al proposito, audizione dell'Assessore allo sviluppo economico, turismo, città metropolitana del comune di Firenze, Giovanni Bettarini, il 2 luglio 2015, pag. 2 e segg. Res. Stenografico.

il superamento del problema, senza peraltro marginalizzare le realtà sociali e imprenditoriali straniere.

1. Rilevanza del distretto tessile di Prato nel comparto produttivo Tessile-Moda italiano ed europeo

1.1. La realtà del distretto di Prato

La scelta di Prato come *case study* nel settore della contraffazione trae origine dal fatto che il distretto è un vero e proprio « laboratorio di impresa », qualificato dalla presenza di lavorazioni espressive al massimo livello di prodotti del Made in Italy, in un settore come quello tessile e della moda ove l'eccellenza italiana è rinomata a livello mondiale e riveste una particolare rilevanza economica per l'intero settore della produzione tessile italiana ed europea.

Il distretto abbraccia comuni di tre province toscane (Prato, Montemurlo, Vaiano, Vernio, Cantagallo, Poggio a Caiano e Carmignano della provincia di Prato; Agliana, Quarrata e Montale della Provincia di Pistoia; Campi Bisenzio e Calenzano della provincia di Firenze). (2) In tutta la provincia di Prato opera uno dei più grandi distretti tessili europei, con 7.194 imprese dedite a tale tipo di attività, pari a circa l'80% delle imprese operanti nel complesso nella provincia e 34.746 addetti. (3)

I dati economici riferiti al terzo trimestre del 2014 nel distretto tessile di Prato hanno registrato, dopo anni di crisi dovuta alla situazione economia generale, un aumento dell'export che sfiora il 10%, dovuto ai filati e ai tessuti, la produzione da sempre più "pesante", che ha accelerato la crescita (+10,9% nel trimestre luglio-settembre 2014). Nei primi nove mesi 2014 il distretto tessile pratese – ancora leader in Italia e in Europa con 20 mila addetti, 2,9 miliardi di fatturato 2013 e 1,5 miliardi di export – ha aumentato le vendite all'estero del 6,6% a 1,2 miliardi di euro. (4)

Il distretto tessile di Prato costituisce dunque, non solo per l'Italia, uno snodo vitale per il comparto del tessile e della moda, essendo caratterizzato, dal punto di vista della produzione, da una forte divisione e specializzazione del lavoro tra piccole imprese e da un volume di affari considerevole. Sono realizzate nel distretto produzioni di elevata qualità, pienamente rappresentative del livello tradizionale del Made in Italy.

Il fatturato del comparto tessile-moda italiano, dopo un biennio di segno negativo, nel 2014 ha invertito il *trend*, tornando complessivamente a crescere, con +3,3% su base annua, per un volume di affari di 52,4 miliardi di euro. Larga parte di questo andamento è dovuto alle vendite sui mercati internazionali, nonché da una ripartenza del mercato interno intra-filiera, sostenuto anche dalla ripresa dell'*import*, pur essendo ancora in flessione i consumi finali delle famiglie italiane. Il valore aggiunto di tale produzione è dimostrato dal fatto che a tale andamento positivo del fatturato nel 2014 ha fatto da contraltare una

(2) Relazione Prefettura di Prato del 24-11-2014, pag. 1.

(3) Unione Industriale Pratese – Il distretto pratese della moda, 2014.

(4) Il Sole 24ore –7 gennaio 2015- A Prato sprint delle esportazioni.

contrazione in termini di aziende dell'intero settore tessile in Italia, con un calo pari al -1,6% (corrispondente a circa 780 unità), ed una diminuzione della manodopera che dovrebbe frenare del -0,3% (pari in valore assoluto a oltre 1.200 addetti), come mostrato dalla seguente tabella. (5)

- L'industria Tessile-Moda italiana (2009-2014*)

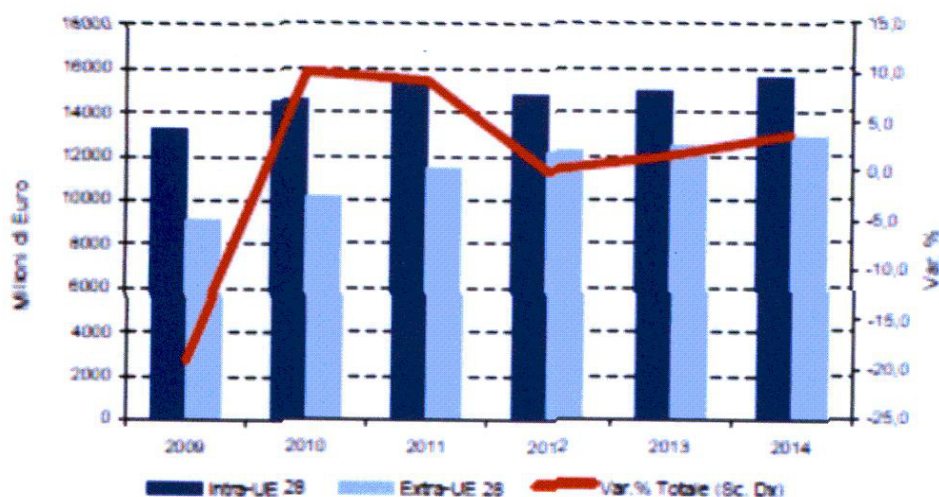
	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Fatturato (mil. di euro)	46 312	49 660	52 768	51 090	50 720	52 393
Var. %		7,2	6,3	-3,2	-0,7	3,3
Aziende (no.)	54 493	53 086	51 873	50 039	48 590	47 813
Var. %		-2,6	-2,3	-3,5	-2,9	-1,6
Addetti (migliaia)	482,3	458,6	446,9	423,3	412,3	411,1
Var. %		-4,9	-2,6	-5,3	-2,6	-0,3

Fonte: SMI su dati ISTAT, Sita Ricerca, Movimprese ed indagini campionarie

(*) - Stime SMI-Lluc

L'elevato valore aggiunto della produzione, riassumibile nella specificità dei prodotti dovuto alla qualità, alla ricercatezza del design, e alla tradizionale cura quasi artigianale delle lavorazioni, è espressione principe del Made in Italy, è alla base dell'incremento delle esportazioni, come evidenziato dalla seguente tabella. (6)

Le esportazioni di Tessile-Moda italiano: mercati UE ed extra-UE a confronto (2009-2014) (Milioni di Euro correnti)



Fonte: SMI su dati ISTAT

(5) Rapporto Il settore tessile-moda italiano nel 2014-2015 – SMI-Centro Studi della Federazione Tessile e Moda, presentata il 14 maggio 2015 a Pitti Immagine.

(6) Rapporto Il settore tessile-moda italiano nel 2014-2015 – SMI-Centro Studi della Federazione Tessile e Moda, presentata il 14 maggio 2015 a Pitti Immagine.

I mercati di sbocco del comparto Tessile-Moda nel 2014 sono stati sia europei, con una forte crescita di Germania, Regno Unito, Svizzera e Spagna, con una forte contrazione del mercato russo a seguito delle sanzioni internazionali, che extra europei, tra i quali sempre molto rilevante ed in crescita è quello degli Stati Uniti, con una tendenza ad una forte crescita dei mercati asiatici (Cina, Hong Kong, Corea del Sud), come evidenziato dalla tabella che segue (7).

Analisi del commercio esterno del Tessile-Moda nel 2014: analisi per Paese

Tab. 3.1 – Le importazioni (TM)
(principali fornitori)

Paesi di origine	Mln. di Euro	Var. %	Quota %
TOTALE	19 299	8,0	100,0
<i>di cui:</i>			
<i>Intra UE</i>	8 286	7,4	42,9
<i>Extra UE</i>	11 013	8,5	57,1
Cina	4 346	6,9	22,5
Germania	1 261	7,0	6,5
Francia	1 251	9,3	6,5
Turchia	1 226	2,3	6,4
Spagna	1 087	12,5	5,6
Romania	1 047	2,7	5,4
Bangladesh	951	23,0	4,9
India	676	5,8	3,5
Tunisia	655	2,2	3,4
Belgio	585	-0,8	3,0
Paesi Bassi	525	12,3	2,7
Regno Unito	399	12,5	2,1
Bulgaria	363	-3,9	1,9
Pakistan	356	18,2	1,8
Repubblica Ceca	336	6,5	1,7
Sri Lanka	292	26,5	1,5
Croazia	265	13,9	1,4
Albania	205	8,9	1,1
Egitto	197	7,2	1,0
Serbia	197	26,1	1,0

Tab. 3.2 – Le esportazioni (TM)
(principali clienti)

Paesi di destinazione	Mln. di Euro	Var. %	Quota %
TOTALE	28 467	3,8	100,0
<i>di cui:</i>			
<i>Intra UE</i>	15 603	4,6	54,8
<i>Extra UE</i>	12 864	2,9	45,2
Germania	2 913	4,1	10,2
Francia	2 872	-1,4	10,1
Stati Uniti	1 813	9,4	6,4
Regno Unito	1 637	8,2	5,8
Svizzera	1 574	4,3	5,5
Spagna	1 490	5,3	5,2
Hong Kong	1 421	12,1	5,0
Russia	1 268	-12,9	4,5
Romania	999	5,0	3,5
Giappone	917	-4,7	3,2
Cina	873	11,1	3,1
Paesi Bassi	762	10,4	2,7
Belgio	615	0,2	2,2
Turchia	615	0,9	2,2
Austria	543	-0,5	1,9
Polonia	519	6,9	1,8
Portogallo	489	7,4	1,7
Corea del Sud	469	18,8	1,6
Tunisia	466	0,0	1,6
Croazia	422	91,8	1,5

Fonte: SMI su dati ISTAT

Proprio la capacità di penetrazione dei nuovi mercati mondiali dei Paesi dell'Asia (8), che hanno registrato la maggiore crescita economica complessiva, a fronte della crisi economica che ha investito l'Occidente negli ultimi anni, costituisce una prospettiva decisiva per un comparto

(7) Rapporto Il settore tessile-moda italiano nel 2014-2015 – SMI-Centro Studi della Federazione Tessile e Moda, presentata il 14 maggio 2015 a Pitti Immagine.

(8) Sulle prospettive di espansione nei nuovi mercati v. le considerazioni svolte dalla Commissione contraffazione nella XVI legislatura nella Relazione sul tessile, Doc. XXI-bis n. 7 del 12 dicembre 2012, pagg. 9 e segg.

di elevata qualità come il tessile-moda, espressione di un Made in Italy avente caratteristiche di unicità e specificità che garantisce accesso naturale e remunerativo ai mercati mondiali.

Da questo scenario brevemente descritto discende la rilevanza del distretto di Prato come simbolo di un comparto di grande rilevanza economica, produttiva e sociale per l'Italia e per l'Europa.

Allo stesso tempo, però, il territorio pratese è interessato da una forte penetrazione straniera, in prevalenza cinese, che è fortemente coinvolta nel settore produttivo in questione, spesso operando in situazioni di illegalità ma anche con fenomeni di cointeressenza da parte delle imprese produttive e dei servizi italiani.

Questa specificità è confermata dai dati: nel 2012 la Provincia di Prato è stata la provincia italiana con la percentuale (il 15,4%) di popolazione immigrata più alta rispetto ai residenti italiani, ed è stata tra le province italiane con il più elevato numero di imprese con un titolare straniero.

Durante le audizioni a Prato del novembre 2014 sono state esposte dalla Prefettura e dai rappresentanti delle forze dell'ordine e dalla Procura della Repubblica le caratteristiche che tale imprenditorialità ha assunto anche sul versante dell'illegalità diffusa nella realizzazione dei processi produttivi, ponendo problemi rilevanti sia sul versante della sicurezza sul lavoro, della tutela dell'ambiente, degli effetti distorsivi della concorrenza per l'economia reale e, non da ultimo, per lo sviluppo di produzioni di merci contraffatte. I tragici eventi del 1° dicembre 2013, con sette lavoratori cinesi morti in un rogo in un capannone industriale-dormitorio, hanno portato alla ribalta anche nazionale il fenomeno e chiamato le istituzioni a garantire una risposta adeguata, con strumenti più forti e con un maggiore coordinamento tra le Istituzioni.

Il fenomeno non è però inquadrabile solo in termini di un problema di ordine e sicurezza pubblica ma va valutato anche e soprattutto dal lato dell'incidenza economica e sociale della presenza e dell'integrazione cinese nel tessuto produttivo e sociale di Prato. A tale profilo hanno dato una risposta positiva le iniziative assunte dalla regione Toscana e dagli enti locali. (9)

L'esame dei problemi del distretto tessile di Prato e l'analisi delle risposte istituzionali e del mondo produttivo, sia italiano che delle comunità straniere, costituisce pertanto un tema complesso che è importante esaminare in un vero e proprio laboratorio economico e sociale, onde verificare la capacità dello Stato e degli enti territoriali di combattere l'illegalità e di assicurare nel contempo sia lo sviluppo delle realtà produttive, sia la piena e proficua integrazione sociale ed economica delle comunità straniere in Italia.

1.2. La filiera internazionale della contraffazione

Il fenomeno della contraffazione, tema che istituzionalmente rappresenta il filo conduttore dell'inchiesta condotta dalla Commissione,

(9) Sul tema del ruolo della comunità cinese a Prato si vedano gli importanti contributi scientifici forniti dall'istituto IRPET (Istituto regionale per la programmazione economica in Toscana), richiamati nel corso dell'audizione del Presidente della Giunta Regionale della Toscana Rossi in Commissione il 2 luglio 2015: IRPET – Il ruolo economico della comunità cinese (2014); IRPET – Imprese cinesi di Prato e contributo a economia provinciale (2015).

d'altronde, costituisce un grave pregiudizio dell'economia italiana e del Made in Italy.

Gli approfondimenti che la Commissione, attraverso la missione a Prato e in un'ampia serie di audizione nelle sedi della Camera ha svolto per evidenziare le problematiche di settore, attengono sia a comportamenti che violano i diritti di proprietà intellettuale (contraffazione e usurpazione di marchi e segni distintivi delle aziende), sia comportamenti che concretano violazioni alla normativa sull'etichettatura o sull'origine del prodotto, inducendo in inganno i consumatori.

La contraffazione è ormai un fenomeno globale, di chiara derivazione internazionale e strettamente legata alla criminalità organizzata. Quindi va esaminato non solo per le conseguenze economiche (danni alle aziende, lesione della concorrenza, danni allo Stato per evasione fiscale) ma anche danni sociali (pericolosità per la salute dei consumatori di molti prodotti, violazione delle norme sulla sicurezza sul lavoro), ecc.

Il settore della moda e del tessile è particolarmente colpito della contraffazione.

In linea generale, con riferimento alla contraffazione come fenomeno globale che riguarda moltissimi settori merceologici, Indicam (10) stima dal 7% al 9% la quota di vendite di merci contraffatte rispetto all'intero commercio mondiale; l'incremento della contraffazione globale nel periodo 1994/2011 è stato complessivamente del 1850%, con 270.000 posti di lavoro persi negli ultimi 10 anni, di cui 125.000 circa nella sola Comunità Europea. Più del 50% della produzione mondiale di contraffazioni proviene dal Sud-Est asiatico e la destinazione è per il 60% l'Unione Europea, per il 40% il resto del mondo (compreso l'« autoconsumo »). La Cina è di gran lunga al primo posto, seguita da Corea, Taiwan e altri paesi dell'area asiatica. Una ricerca dell'OCSE del 2009 ha calcolato in 250 mld di dollari USA i prodotti contraffatti che hanno attraversato qualche frontiera doganale tra la produzione e il consumo. Indicam ritiene possibile il raddoppio di tale cifra se si considerano i prodotti consumati all'interno di una stessa area doganale (UE, NAFTA, ecc.).

Per quanto riguarda il tessile un recente report del luglio 2015 dell'UAMI (Ufficio per l'armonizzazione del mercato interno), l'Agenzia dell'Unione europea responsabile della gestione del marchio comunitario e del disegno e modello comunitario registrato, alla quale dal 5 giugno 2012 è stata affidata anche la gestione dell'Osservatorio europeo sulle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale, ha fornito i dati più recenti della contraffazione concernente i settori **abbigliamento-calzature-accessori**, considerati unitariamente. (11)

Secondo tale studio il complesso delle vendite di merce contraffatta per tale settore vale il 10% delle vendite totali di merce legale nei 28 Paesi UE. Sono circa 26 i miliardi di euro sottratti direttamente al fatturato complessivo del settore per effetto della contraffazione, con una perdita diretta complessiva nell'UE di circa 363 mila posti di lavoro. Se si considera l'indotto delle aziende non produttrici finali ma legate al settore la perdita di fatturato sale a 43,3 miliardi di euro, con la perdita di 518 mila posti di lavoro. A questi dati va sommata una

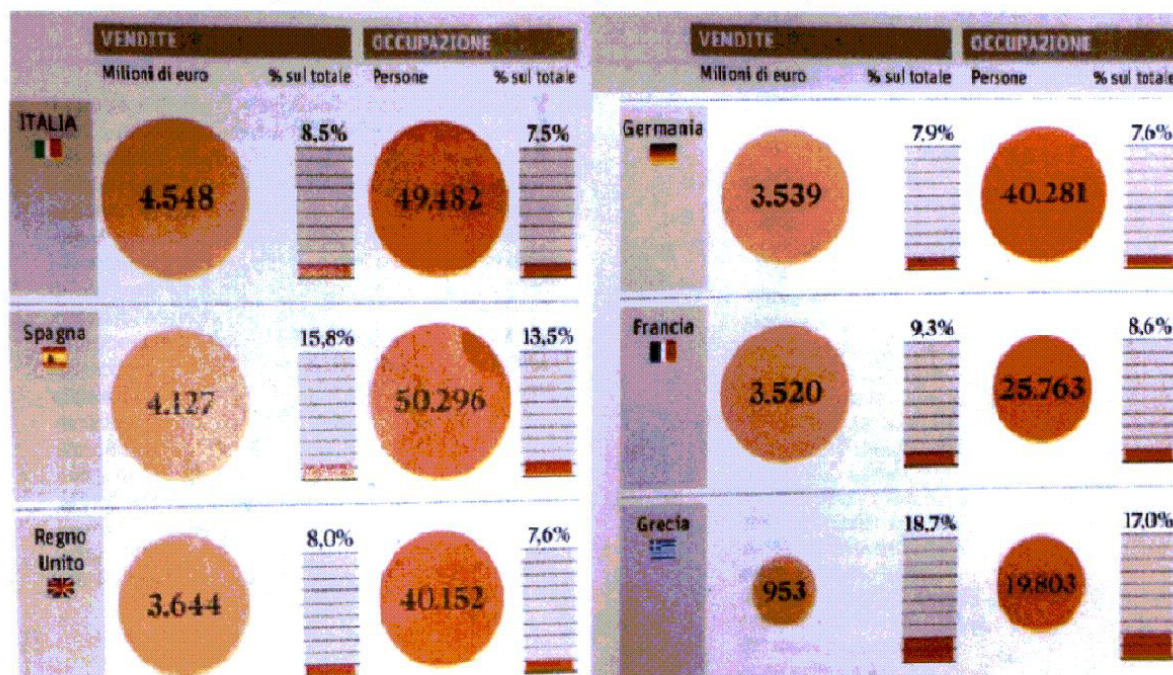
(10) V. <http://www.indicam.it/index.php?option=com-content&view=article&id=88&Itemid=21>.

(11) V. Il Sole 24Ore del 22 luglio 2014.

perdita di oltre 8 miliardi di euro di entrate statali non riscosse per effetto di evasione fiscale e previdenziale.

Per l'Italia la perdita di fatturato nel comparto dovuta alla contraffazione è di 4,5 miliardi di euro con una perdita di posti di lavoro sino a 50 mila unità (80 mila se si considera l'indotto). La tabella che segue pone a raffronto il dato italiano con gli altri principali produttori europei.

Effetti diretti della contraffazione nei principali Paesi UE, nel settore Abbigliamento-Calzature-Accessori per ricavi persi (in milioni di euro) e numero di addetti persi



Fonte: Report UAMI Luglio 2015-Elaborazione Sole 24Ore del 22.7.2015

La contraffazione è una filiera produttiva essenzialmente gestita dalla criminalità organizzata, operante soprattutto in ambito sovranazionale.

La convenienza ad entrare in questo settore per le associazioni criminali, è data dagli enormi margini di guadagno a fronte sia di costi contenuti dal punto di vista produttivo, visto che le imprese di contraffazione sfruttano quasi sempre il lavoro nero o minorile ed operano secondo modalità di lavorazione che non esitano certo ad adoperare materiali o prodotti nocivi per la salute dei consumatori e l'ambiente, sia di un contrasto da parte delle Forze dell'ordine, dal momento che la lotta alla contraffazione non costituisce la priorità degli interventi repressivi da parte degli Stati, in quanto a tutt'oggi la percezione sociale e dei legislatori nazionali circa la pericolosità di tale attività illecita non è certo paragonabile ad altre urgenze nelle politiche penali. In Italia del resto le pene edittali previste dal codice penale sono tutto sommato contenute e i reati di contraffazione non sono certo la priorità di intervento da parte delle Procure che devono operare con mezzi limitati e un impressionante carico di processi ed inchieste pendenti.

Il ruolo della criminalità organizzata ha determinato un vero e proprio salto di qualità nella produzione di merci contraffatte, in quanto organizzazioni criminali transnazionali hanno operato su scala mondiale per veicolare lo sbocco delle merci contraffatte e massimizzare i ritorni economici. Da quanto emerso nel corso delle audizioni con gli esponenti delle Procure e delle Forze dell'ordine le filiere internazionali della contraffazione hanno globalizzato i processi produttivi, individuando i luoghi più convenienti per produrre i beni contraffatti, le vie di transito più convenienti per l'accesso nell'area comunitaria di tali merci (ad esempio come riportato nel successivo punto 6.4 scegliendo le dogane europee dove i controlli sono più blandi) ed i mercati di smercio di tali prodotti, sia per la domanda potenziale che per l'effettività del contrasto in essi operanti.

Il carattere transazionale della contraffazione è accentuato dal sempre più crescente ricorso ai canali del commercio via *web*, ove l'*e-commerce* costituisce un canale ottimale per lo smercio internazionale di merce contraffatta.

Di qui la necessità di prevedere forme di contrasto che consentano di seguirne la dimensione sovranazionale. (12)

Il legame tra attività criminale e contraffazione ha fatto sì che i fenomeni contraffattivi siano in progressiva evoluzione, sia sotto il versante dei profili produttivi, che sotto quello dell'oggetto dell'attività di contraffazione. (13)

Le merci contraffatte in modo rozzo, tale da concretare il c.d. falso grossolano e da non ingannare il consumatore, che anzi sceglie consapevolmente di acquistare imitazioni palesi per lucrare sul prezzo non sono più il *core business* della contraffazione. Per intere categorie di merci e beni, ad esempio farmaci o giocattoli, il consumatore non è in grado di operare una scelta consapevole e si tratta di prodotti che possono essere dannosi per la salute per i materiali utilizzati o per le modalità di confezionamento.

2. I lavori della Commissione

2.1. La missione a Prato del 24 novembre 2014

La Commissione ha svolto il 24 novembre 2014 una missione a Prato incontrando i rappresentanti delle istituzioni, dei settori produttivi e delle parti sociali, per approfondire il tema del contrasto alla contraffazione nel settore tessile.

La delegazione era composta dal Presidente Mario Catania, dalla deputata Susanna Cenni, incaricata di relazionare in Commissione sulla problematica della contraffazione nel distretto tessile di Prato e dal deputato Mattia Fantinati. Sono stati auditi, in merito ai profili generali del fenomeno della contraffazione nel settore e alle iniziative

(12) V. al proposito le osservazioni del Procuratore di Roma Rossi circa il paradosso della esistenza, per quanto concerne la libertà personale, bene giuridico in astratto più rilevante dei beni materiali, del mandato internazionale di arresto, a fronte dell'inesistenza attuale di un mandato internazionale di sequestro, ad esempio utilizzabile nei confronti di siti *web* che smerciano merce contraffatta (v. Res. Stenografico audizione del 17 giugno 2015, pagg. 15 e segg.).

(13) V. al proposito le osservazioni del Procuratore di Roma Prestipino Giarritta nell'audizione del 17 giugno 2015 (Res. Stenografico pagg. 11 e segg.).

di contrasto messe in atto, i rappresentanti delle istituzioni di Prato, nelle persone di: Matteo Biffoni, Sindaco di Prato; Maria Laura Simonetti, Prefetto di Prato; Filippo Cerulo, Questore di Prato; Gino Reolon, Comandante provinciale di Prato della Guardia di Finanza; Gabriele Stifanelli, Comandante provinciale di Prato dei Carabinieri; Alberto Bronzi, Comandante provinciale di Prato del Corpo Forestale dello Stato; Andrea Pasquinelli, Comandante della Polizia Municipale di Prato. In un successivo incontro la delegazione della Commissione ha audito Antonio Sangermano, Procuratore Capo f.f. della Repubblica di Prato, sui temi del contrasto in sede giudiziaria del fenomeno della contraffazione. A seguire è stato audito Vinicio Biagi, Coordinatore dell'Area politiche solidarietà sociale e integrazione socio-sanitaria della Regione Toscana, sui temi del coordinamento tra Regione ed enti territoriali per lo sviluppo e il controllo del distretto tessile. Nella seduta pomeridiana è stata la volta delle audizioni con i rappresentanti delle organizzazioni imprenditoriali e delle forze sociali, nelle persone di: Luca Giusti, Presidente della Camera di commercio di Prato; Andrea Cavicchi, Presidente dell'Unione industriali di Prato; Claudio Bettazzi, Presidente di RETEImprese di Prato e Presidente del CNA di Prato; Massimiliano Brezzo, Segretario Generale FILCTEM C.G.I.L. di Prato. Ha concluso la missione una visita nello stabilimento manifatturiero di Patrizia Pepe s.p.a. nella quale è stato approfondito il tema degli strumenti tecnologici utilizzati per consentire la tracciabilità dei prodotti. I resoconti delle audizioni e i documenti acquisiti in tale occasione sono consultabili sul sito internet della Camera e costituiscono un importante e aggiornato contributo alla conoscenza dei problemi che interessano il distretto di Prato. (14)

Molteplici sono stati i temi oggetto delle audizioni, volti a rilevare le caratteristiche delle filiere produttive del tessile e i problemi di contrasto da parte delle istituzioni dei fenomeni di illegalità, in larga parte connessi all'imprenditoria cinese.

2.2. Le audizioni in Commissione

Un'altra parte molto importante del lavoro si è svolta attraverso le audizioni in Commissione. Sono stati auditi: l'11 maggio 2015 il Procuratore Capo della Repubblica presso il Tribunale Ordinario di Firenze Giuseppe Creazzo e il Procuratore Capo f.f. della Repubblica presso il Tribunale di Prato Antonio Sangermano; l'11 giugno 2015 il Vice Direttore Generale della Pubblica Sicurezza e Direttore Centrale della Polizia Criminale del Ministero dell'Interno, Prefetto Fulvio Della Rocca; il 18 giugno 2015 Andrea Cavicchi, Presidente dell'Unione Industriale Pratese, l'avv. Giuseppe Cristiani del consiglio di amministrazione della Stefano Ricci s.p.a. e Presidente del Centro di Firenze per la Moda Italiana, Luca Giusti, Presidente della Camera di Commercio di Prato; il 2 luglio 2015 Giovanni Bettarini, assessore allo Sviluppo economico del Comune di Firenze, Enrico Rossi, Presidente della Giunta Regionale della Toscana, Bernardo Marasco Segretario Generale della FILCTEM-CGIL del territorio di Firenze, Gianfranco Salvi della Segreteria Nazionale UIL-UILTEC, Sergio Spiller, Presidente

(14) V. <http://www.camera.it/leg17/1203?shadow-organo-parlamentare=2368&natura=M>.

della Segreteria Nazionale CILS-FEMCA; il 16 luglio 2015 il Direttore della Direzione Interregionale Toscana, Sardegna e Umbria dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, Gianfranco Brosco. Tra i profili di maggior interesse approfonditi in tale ambito vi sono state: le esperienze di contrasto istituzionale ai fenomeni di illegalità produttiva, tra cui le forme di coordinamento degli interventi dello Stato e degli enti territoriali con il Patto per Prato sicura: lo sviluppo delle c.d. filiere produttive etiche, nelle quali le aziende si impegnano a garantire che tutte le fasi di produzione, anche quelle di subfornitura, avvengano nel rispetto della legalità e senza l'inserimento di processi contraffattivi da parte di terzi nell'ambito di lavorazioni legali.

3. Il ruolo delle imprese cinesi nel distretto tessile di Prato

La presenza dell'imprenditoria cinese nel distretto di Prato costituisce un fenomeno complesso che va inquadrato sotto molteplici aspetti: per le potenzialità rappresentate dalla dimensione economica e il contributo alla produzione del distretto, per le relazioni sociali con la comunità autoctona e per i rapporti con il Paese d'origine, rilevanti anche da un punto di vista commerciale, per le criticità emerse rispetto alla filiera della produzione del tessile, che rilevano sia sotto il profilo della contraffazione dei prodotti che sotto quello del rispetto delle normative di settore, tra cui *in primis* quelle a tutela della sicurezza sul lavoro.

I dati mostrano la rilevanza del fenomeno.

Operano a Prato nel complesso quasi cinquemila aziende cinesi che danno un contributo al PIL provinciale di 705 milioni di euro, cioè l'11% del totale di Prato, pur essendo la comunità il 9% del totale della popolazione provinciale, con investimenti pari all'8%, e i consumi delle famiglie cinesi pari a 172 milioni di euro, ovvero il 5% del totale di Prato. (15)

Il dato fondamentale emerso nel corso delle audizioni, particolarmente con le organizzazioni datoriali del territorio, è costituito dalla dinamicità del fenomeno cinese.

La realtà economica e sociale odierna di tale comunità è diversa da quella degli anni '90, periodo di inizio del fenomeno migratorio, e appare in costante trasformazione.

Nel corso di dieci anni l'immigrazione cinese a Prato è aumentata da 520 residenti cinesi registrati nel 1990 a 4.806 nel 2001. L'attività iniziale produttiva era quella di laboratori di cucitura per conto di imprese italiane, prima di maglieria e poi sempre più per l'abbigliamento pronto moda, tanto da far parlare di «delocalizzazione in loco» (16) con una crescita delle imprese cinesi di abbigliamento iscritte alla locale Camera di commercio dalle 210 nel 1992 alle 1.201 nel 2001.

A partire da tale data è iniziata la trasformazione e la moltiplicazione delle imprese cinesi, che si sono trasformati da meri subfornitori a produttori finali di abbigliamento pronto moda in conto

(15) V. IRPET – Imprese cinesi di Prato e contributo a economia provinciale (2015).

(16) V. Audizione del Presidente della Giunta Regionale della Toscana Rossi in Commissione il 2 luglio 2015.

proprio, specializzandosi nel disegno dei modelli e nella vendita a grossisti e dettaglianti, utilizzando come subfornitori nuovi laboratori cinesi a Prato. Questa trasformazione ha portato alla creazione di un vero e proprio sistema produttivo cinese del pronto moda, con l'aumento delle imprese da 1.499 nel 2001 a 4.840 nel 2010. Le imprese cinesi rappresentano ormai il 17% del totale delle imprese in provincia di Prato. Con riferimento all'area vasta (oltre a Prato, anche Firenze, Empoli e Pistoia) la Regione Toscana ha censito la presenza odierna di circa 7.700 imprese.

Nell'analisi IRPET la presenza cinese a Prato è stimata in circa 40.000 persone, di cui 32.000 con permessi di soggiorno e un altro numero variabile privo di permessi di soggiorno. Questi numeri fanno ritenere plausibile l'esistenza di 20.000-25.000 lavoratori in produzioni nel settore delle confezioni del distretto cinese, di cui solo 11.000 lavoratori ufficialmente registrati.

Lo sviluppo dell'impresa cinese ha coinciso con la crisi del distretto pratese intervenuta nei primi anni del 2000, che ha comportato una riduzione permanente della domanda di tessuti e filati prodotti a Prato, con il dimezzamento delle esportazioni tessili della Provincia e la riduzione del numero delle imprese e degli addetti nel settore di oltre il 50% fra il 2001 e il 2011.

Lo sviluppo del pronto moda cinese, contemporaneamente alla crisi dell'industria tessile pratese, ha creato disagio sociale nei rapporti tra autoctoni e immigrati cinesi e ciò ha ostacolato l'adattamento dell'economia pratese nel suo complesso al mutato quadro di competizione globale.

Il fenomeno illegale riguarda le varie fasi della produzione, come sottolineato nell'audizione del sindaco di Prato Biffoni il 24 novembre 2014 a Prato, comprendendo sia l'ingresso illegale di tessuti, che non arrivano non più solo dalla Cina, ma anche dal Bangladesh, dal Vietnam, dall'India, e da altri Paesi asiatici, sia l'attività di trasformazione in capi di pronto moda, sia la commercializzazione che avviene non solo in Italia ma in tutta l'Europa, perché molti di questi capi, con un'etichetta evocativa del Made in Italy, sono destinati al mercato intracomunitario.

In linea generale si può affermare che la crisi degli ultimi anni, che ha coinvolto in modo diffuso il distretto tessile, ha determinato, da una parte, l'uscita dal mercato di una parte di quelle imprese italiane che non potevano più reggere la concorrenza commerciale di prodotti a basso valore aggiunto importati da Paesi con un costo del lavoro molto più basso che in Italia (ad esempio la Cina e l'India o i filati dal Pakistan); va registrato, invece, il rafforzamento di quelle imprese italiane che oltre ad innovare sui modelli di gestione e di commercializzazione, hanno puntato ad una maggiore qualità dei prodotti, nella fascia commerciale ad alto valore aggiunto – quasi artigianale – e di prezzo più elevato, in modo da intercettare la domanda delle nuove clientele dei mercati esteri in crescita economica, in larga parte dell'Asia. La tendenza è simile al processo di globalizzazione della produzione di merci in generale, che ha visto i fenomeni di delocalizzazione delle produzioni nei settori a basso valore aggiunto, qualitativo e tecnologico e il mantenimento delle produzioni in ambito

nazionale da parte dei Paesi in possesso di tali requisiti di *know-how* qualitativo e di complessità tecnologica.

4. Le forme della contraffazione a Prato

Il caso dell'imprenditoria cinese a Prato è stato definito come una vera e propria economia etnica, cioè formata da una pluralità di immigrati che a loro volta impiegano nuovi immigrati cinesi e dove il comune legame culturale e nazionale costituisce fattore primario per la sopravvivenza economica e l'avanzamento sociale. Il costo del lavoro delle imprese cinesi è particolarmente basso, perché per la comune nazionalità e i legami culturali i nuovi lavoratori immigrati lavorano per i loro connazionali a prezzi inferiori a quelli di mercato, rendendo così le aziende cinesi molto competitive.

Il tema dell'illegalità della conduzione di tali imprese è stato accertato dalla Commissione nel corso della missione a Prato del 24 novembre 2014.

Costituisce una realtà acclarata l'affermazione che la competitività delle aziende a conduzione cinese è legata strettamente anche a pratiche illecite assai diffuse all'interno della comunità, quali l'impiego di manodopera clandestina, l'inosservanza degli oneri previdenziali e delle norme sulla sicurezza sui luoghi di lavoro, spesso trasformati in dormitori, i pagamenti in nero, l'evasione fiscale, gli orari di lavoro prolungati e notturni e l'imitazione sistematica del design italiano. (17)

Il tema della contraffazione va dunque visto contestualmente al tema della conduzione illegale in senso ampio delle imprese cinesi. È stato affermato che vi è contraffazione dove c'è illegalità ed è di tutta evidenza che alla produzione di merci contraffatte si accompagnano i fenomeni illegali dello sfruttamento del lavoro, della violazione delle norme sulla sicurezza del lavoro, dell'evasione fiscale e contributiva, della tutela dell'ambiente e della salute pubblica.

L'esperienza sin qui maturata pone perciò motivi di seria riflessione in ordine alle possibili strategie di approccio al problema della illegalità diffusa che penalizza il distretto pratese, che impedisce decorose e sicure condizioni di vivibilità in ambiente lavorativo, dispiacendosi il lavoro all'interno dei c.d. « capannoni/alveari ».

Il settore tessile e della moda è un settore naturalmente esposto al fenomeno della contraffazione, considerato sia l'alto valore dei marchi del mercato del lusso, espressione della qualità del Made in Italy, sia la possibilità di produrre a costi molto bassi articoli quasi del tutto simili, copiano il design originale.

La contraffazione è un fenomeno globale che determina anche nel distretto tessile e della moda di Prato ingenti danni economici e sociali: compromette la fiducia, e a volte la salute dei consumatori, fa diminuire il fatturato delle aziende e il prodotto interno lordo, riduce il numero di lavoratori regolari, fa crescere le spese aziendali per la sicurezza e priva lo Stato di una parte delle entrate fiscali; compromette il corretto funzionamento del mercato, attraverso una concorrenza sleale.

(17) V. Relazione del Prefetto di Prato Simonetti consegnata alla Commissione il 24 novembre 2014.

La contraffazione ha registrato negli ultimi anni un processo evolutivo.

Nelle audizioni del 24 novembre 2014 a Prato, la Guardia di Finanza, al fine di delineare la dimensione del fenomeno, ha fornito i dati relativi ai sequestri per violazioni attinenti alla normativa sulle etichettature e sulla sicurezza dei prodotti, operati dal 2012 all'ottobre 2014 nello specifico dalla Guardia di Finanza a Prato:

<i>Anno</i>	<i>Quantità di prodotti sequestrati (in pezzi)</i>	<i>Metri di tessuto sequestrato (in m²)</i>
2012	347465	246.020
2013	32478	11.791.199
2014 (gennaio-ottobre)	40467	9.079.644

I dati dei sequestri effettuati negli ultimi anni consentono di parlare di una vera e propria industria del falso e della contraffazione, fenomeno che non solo provoca danni consistenti al sistema economico e sociale, ma si rivela come una delle forme ormai più importanti e pericolose connesse all'attività di criminalità organizzata internazionale operante nei settori economici, con lo sfruttamento sistematico del lavoro nero ed irregolare e costituisce occasione di riciclaggio dei proventi illeciti di altre attività criminose.

Dai dati emerge la crescita del volume di importazione dei filati e dei tessuti, che servono poi alla realizzazione dei prodotti contraffatti in loco.

Il meccanismo principale delle produzioni illecite rilevanti per il tema della contraffazione è stato approfondito nelle citate audizioni a Prato con i rappresentanti delle organizzazioni datoriali (18). Nel ciclo produttivo che porta al confezionamento di capi di abbigliamento e prodotti della moda il momento iniziale è rappresentato dall'approvvigionamento del filato. Questo prodotto semilavorato non è quasi mai coperto da un marchio di produzione, ed il fenomeno più frequente è dato dall'importazione irregolare di filati in violazione delle norme sull'etichettatura sulla composizione del prodotto o sull'origine dello stesso (articolo 60 Codice doganale).

L'importazione illegale avviene per lo più non attraverso le dogane italiane, ma spesso passando i controlli doganali nei porti del Nord Europa, segnatamente i porti di Rotterdam o del Regno Unito. Il tema è molto delicato, perché se in tali porti i controlli sulla provenienza ed il conseguente riscontro dell'etichettatura sono molto più approssimativi di quanto non avviene nelle dogane italiane, che hanno maturato un'elevata sensibilità al tema del contrasto della contraffazione ed affinato standard soprattutto telematici di approfondimento dei controlli e di analisi dei rischi in ragione dei soggetti esportatori e della tipologia dei prodotti, le merci poi possono circolare libera-

(18) V. audizione di Andrea Cavicchi, Presidente Unione industriali di Prato, <http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/upload-file-commissione-contraffazione/pdfs/000/000/011/11AudizioneImprenditori.pdf>.

mente e legittimamente in tutta l'area intracomunitaria, e quindi possono giungere senza altri controlli doganali nei capannoni di Prato (19).

Come emerso nel corso delle audizioni, avviene sovente che il tessuto realizzato con il filato importato illegalmente sia poi rivenduto senza trasformazioni fatte in Italia con un'etichetta o un'indicazione di origine che lo indichi come tessuto italiano fatto a Prato, oppure che sia lavorato da un'impresa per la realizzazione di un capo di abbigliamento, senza necessariamente una contraffazione di marchio (che si riferisce solo al prodotto finito), come prodotto finale italiano.

Tali filati grezzi non sono tutelati da marchi e quindi tecnicamente non è ipotizzabile la contraffazione, ma si può configurare una violazione delle norme sull'etichettatura sulla composizione del prodotto ovvero una falsa attestazione del luogo di produzione per il diritto comunitario.

Come più ampiamente riportato nella relazione della Commissione in materia penale, la norma comunitaria sul concetto di origine è contenuta nell'articolo 24 del Regolamento (CEE) n. 2913/92 del 12 ottobre 1992 istitutivo del Codice doganale comunitario (20), che identifica il luogo di origine in quello ove è avvenuto l'intero processo produttivo, ovvero nel caso di lavorazioni svolte in più Paesi, ove è avvenuta « *l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale ed economicamente giustificata, effettuata presso un'impresa attrezzata a tale scopo, che si sia conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo o abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione* ».

Il danno economico è molto rilevante perché la loro immissione nel circuito produttivo del tessile consente la realizzazione di prodotti finali destinati al mercato, non necessariamente da imprese cinesi, che poi risultano contrassegnati come prodotti Made in Italy e destinati al mercato non solo italiano ma europeo.

Profilo diverso è invece quello della contraffazione realizzata con usurpazione o falsificazione di marchi o segni distintivi di merci coperte da diritti di proprietà industriale, che però a Prato, inteso come luogo di produzione, appare meno rilevante rispetto all'altro filone dell'importazione illegale di filati non italiani.

Altro tema rilevante è quello della pericolosità, per la salute dei consumatori, di tessuti entrati illegalmente che risultino tossici sia per chi poi indossa le confezioni realizzate con tale materia prima, sia per il rilascio nell'ambiente di sostanze vietate nell'ambito delle successive lavorazioni dei filati in abiti (tinture, ecc.). Anche Greenpeace sta conducendo un'iniziativa di denuncia a livello internazionale della diffusione nell'ambiente di sostanze tossiche attraverso merci illegittimamente importate e che coinvolge anche la grande distribuzione commerciale.

(19) Su tale tema v. audizione di Gianfranco Brosco, Direttore della Direz. Interregionale Toscana, Sardegna e Umbria dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, del 16 luglio 2015.

(20) Tale norma è stata sostanzialmente ripresa dall'articolo 60 del Regolamento UE n. 952/2013 che ha istituito il Codice doganale dell'Unione (Union Customs Code), adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 9 ottobre 2013 e pubblicato nella Gazzetta ufficiale L. 269 il 10 ottobre 2013; l'applicazione completa del codice doganale dell'Unione è prevista per il 1° maggio 2016 (articolo 288 paragrafo 2), con contestuale abrogazione del Reg. (CEE) n. 3925/91, del Reg. (CEE) n. 2913/92 e del Reg. (CE) n. 1207/2001.

5. Il rapporto tra comunità ed imprese italiane e cinesi

Rispetto a tale situazione, dalle audizioni svolte a Prato il 24 novembre 2014 e da quelle svolte in Commissione sono emersi atteggiamenti ambivalenti da parte della comunità italiana che ha intrattenuto rapporti con la comunità cinese anche in presenza dei citati fenomeni di illegalità.

Circa i rapporti tra imprenditoria autoctona e cinese il primo intreccio è costituito dall'affitto dei capannoni, in quanto i cinesi che vengono acquistano o usufruiscono dei locali ove esercitare l'attività d'impresa attraverso un affitto. Le indagini della Procura hanno chiamato in causa i proprietari, ai quali a norma di legge compete il controllo di ciò che avviene dentro i locali dati in locazione.

Altri rapporti tra impresa cinese e la comunità italiana riguardano la gestione dei servizi, ad esempio per la tenuta della contabilità, la gestione degli adempimenti fiscali e previdenziali e dell'impresa (21).

Circa l'utilizzazione da parte dell'impresa italiana del tessile di filiere di produzione cinesi illegali, sia sotto il versante dell'illegale conduzione dell'attività imprenditoriale sia sotto quello di utilizzazione di produzioni con prodotti e filati contraffatti o illegalmente importati, va ricordato il tema della necessità di introdurre accordi di controllo « etico » della filiera, sui quali si sono soffermate le organizzazioni sindacali audite il 2 luglio in Commissione e su cui si rinvia al successivo capitolo 8.2.

La Commissione ha preso atto di convergenti valutazioni circa il fatto che il distretto cinese non sia un mondo separato, in quanto risulta legato a interessi locali anche di italiani, per l'affitto del capannone industriale, per la fornitura di servizi legali, di contabilità e fiscali e di collegamenti nei processi produttivi con le aziende italiane. (22)

6. Attività di contrasto della contraffazione e ruolo delle istituzioni

6.1. Controlli investigativi

L'attività di contrasto alla contraffazione costituisce nel distretto una parte rilevante del controllo coordinato del territorio e dell'attività ispettiva generale posta in essere dalle Forze dell'Ordine. Tale attività si svolge ordinariamente con i controlli interforze delle attività negli

(21) Su questo tema si ricorda che il Presidente della Regione Toscana Rossi ha parlato in proposito di « complicità nascoste », audizione del 2 luglio 2015, Res. Stenografico, pag. 14.

(22) Sul punto v. valutazioni del Sindaco di Prato Biffoni il 24 novembre 2014 nel corso della missione della Commissione a Prato (pag. 2 del Resoconto

<http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/upload-file-commissione-contraffazione/pdfs/000/000/013/13AudizioneOO.SS..pdf>) e del Presidente della Regione Toscana Rossi nella citata audizione circa la presumibile sussistenza di rapporti, anche inconsapevoli, tra l'impresa cinese e talune delle produzioni della moda italiana (audizione del 2 luglio 2015, Res. Stenografico, pag. 15. Sulla sussistenza di rapporti produttivi tra imprese italiane e cinesi v. anche audizione del Segretario Generale FILCTEM C.G.I.L. di Prato, Massimiliano Brezzo, Res. Stenografico della Missione a Prato – 24 novembre 2014,

<http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/upload-file-commissione-contraffazione/pdfs/000/000/013/13AudizioneOO.SS..pdf>.

opifici di produzione, su iniziativa delle Forze dell'Ordine o nell'ambito di attività di polizia giudiziaria delle singole Forze di Polizia.

A tali controlli vanno aggiunti quelli svolti dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, che non è ricompresa tra le Forze di Polizia, ma che effettua controlli ordinari in sede di attività di sdoganamento ovvero successivi, sia investigativi che di polizia giudiziaria.

Tali controlli, che riguardano tutte le imprese a prescindere dalla loro nazionalità, rispetto alle imprese cinesi, per il tipo di attività svolta in modo « sommerso » e con ordinarie violazioni delle normative di settore, hanno assunto un carattere prioritario, sotto diversi profili:

a) il controllo degli spazi doganali, svolti dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, sovente in collaborazione con la Guardia di Finanza, per intercettare i traffici illeciti di merci contraffatte e pericolose di provenienza extracomunitaria, prima della loro immisione nel circuito commerciale;

b) i controlli interforze e del territorio, per verificare la regolarità delle imprese e per accertare le condizioni del lavoro negli opifici italiani e cinesi;

c) l'attività investigativa in senso stretto, particolarmente da parte della Guardia di Finanza, per poter risalire all'intera « filiera del falso », per individuare i canali d'importazione, i centri di produzione abusiva e di assemblaggio della merce contraffatta, le aree di deposito, nonché le reti di grande distribuzione delle merci contraffatte.

Nei primi sei mesi del 2014 sono state effettuate 1358 ispezioni, sia dal Gruppo Interforze, coordinato dal Questore, cui partecipano, oltre alle Forze di Polizia, Vigili del Fuoco, Direzione territoriale del Lavoro, Inps, Inail, Asl, Agenzia delle Entrate, Comune di Prato — sia d'iniziativa dai singoli uffici.

La Guardia di Finanza, in particolare, cura l'investigazione per risalire l'intera « filiera del falso », individuando i canali d'importazione, i centri di produzione abusiva, le aree di deposito, nonché le reti di grande distribuzione delle merci contraffatte ed i luoghi di assemblaggio della merce contraffatta, spesso occultati in locali nascosti.

L'attività investigativa è svolta altresì, anche in collaborazione con la Guardia di Finanza, dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

6.2. Gli strumenti pattizi per il coordinamento delle azioni di controllo dello Stato e degli enti territoriali

A partire dal 2007 si è sviluppato il filone degli strumenti pattizi, promossi dal Ministero dell'Interno e sollecitati dai territori interessati, finalizzati ad ampliare l'attività di controllo non solo su base investigativa, ossia nell'ambito di ispezioni, ma anche in sede preventiva, al momento del rilascio delle autorizzazioni all'avvio delle attività di impresa, ad esempio nel momento di costituzione delle imprese.

L'esperienza di Prato può costituire un modello nazionale per la risposta coordinata, sia investigativa che preventiva, delle istituzioni dello Stato e degli enti territoriali per la lotta alla contraffazione.

Le iniziative in merito hanno conosciuto due fasi di sviluppo (23):

a) In una prima fase sono stati applicati i **Patti territoriali per la sicurezza**, aventi carattere generale, ossia non solo mirati al contrasto della contraffazione ma alla sicurezza pubblica in generale.

Nel distretto si ricorda al proposito il **Patto per Prato sicura**, siglato nel luglio 2007 dalla Prefettura di Prato, dal Comune di Prato, dalla Provincia di Prato e dalla Regione Toscana, e poi rinnovato successivamente il 26 gennaio 2010 e il 12 ottobre 2013, alla presenza del Ministro dell'Interno, con il quale è stato applicato alla provincia di Prato lo strumento generale, elaborato dal Ministero dell'Interno, dei Patti per la sicurezza. Il Patto prevede specifiche iniziative congiunte delle Forze di Polizia per il contrasto all'illegalità che nelle sue varie forme interessano il dato territorio, attraverso controlli intesi nel caso specifico a combattere la criminalità economica sui temi della contraffazione di marchi e brevetti, l'irregolare circolazione del denaro e lo sfruttamento della manodopera irregolare; in forza di tali Patti sono stati istituiti organismi interforze per l'analisi, l'indagine e la programmazione degli interventi, coordinati dal Prefetto di Prato, composti da qualificati rappresentanti di tutti i corpi, uffici ed enti locali, competenti ad effettuare verifiche nel campo. Ricollegabili a tali esperienze sono:

- il Tavolo Permanente per l'immigrazione, presieduto dal Prefetto, per l'analisi dei diversi aspetti del fenomeno migratorio a Prato, con il compito di analizzare ed approfondire i diversi aspetti del fenomeno e pervenire, attraverso la condivisione delle problematiche e lo studio congiunto delle soluzioni, ad accrescere l'efficacia degli interventi posti in essere e il livello di coesione sociale sul territorio;

- il Tavolo Nazionale per Prato, presieduto dal Ministero dell'Interno, cui partecipano i vertici delle Forze dell'Ordine e delle Amministrazioni centrali dello Stato, locali e regionali, onde sviluppare un piano di interventi di contrasto a tutti i fenomeni e migliorare il processo di integrazione delle comunità di stranieri.

Per i controlli interforze, per ciò che concerne il settore del tessile, l'articolo 8 del Patto per Prato sicura prevedeva il varo di iniziative congiunte delle Forze di Polizia, da attivare per il contrasto all'illegalità nelle imprese, attraverso controlli intesi a combattere la criminalità economica ed in particolare:

- la contraffazione dei marchi e dei brevetti;
- l'irregolare circolazione del denaro;
- lo sfruttamento della manodopera irregolare.

A tal fine è stato inoltre istituito un organismo interforze avente compiti di analisi, indagine, programmazione e coordinamento degli interventi, composto da qualificati rappresentanti di tutti i corpi, uffici ed enti locali, che, a vario titolo, sono competenti ad effettuare

(23) V. Res. stenografico audizione Prefetto Simonetti il 24 novembre 2014 a Prato e Res. stenografico audizione del Vice Direttore Generale della Pubblica Sicurezza e Direttore Centrale della Polizia Criminale del Ministero dell'Interno, Prefetto Fulvio Della Rocca, l'11 giugno 2015.

verifiche nel campo, affinando successivamente i meccanismi di coordinamento.

La Prefettura, tenuto conto delle caratteristiche dell'imprenditoria cinese, e del fatto che sovente le imprese, spesso individuali, sono chiuse ed immediatamente riaperte con diversi soci e denominazione, al fine di eludere i controlli, e che una parte delle imprese vengono intestate a prestanomi cinesi, ha continuato ad approfondire la fenomenologia, al fine di individuare modalità operative per contrastare in modo sempre più efficace l'illegalità nell'imprenditoria.

b) il salto di qualità si è avuto nel 2013 dopo la tragica vicenda del rogo notturno nel capannone-dormitorio ove hanno trovato la morte sette lavoratori cinesi, che ha reso evidente la necessità di una più forte integrazione di tutti soggetti istituzionali competenti: alla luce dell'esperienza maturata con i Patti per la sicurezza, si è deciso di adottare un nuovo strumento pattizio, nella fattispecie un **mirato protocollo di intesa** volto a prevenire i fenomeni illegali relativi alle **attività produttive e il fenomeno della contraffazione**, estendendo l'analisi e le misure di contrasto finanche alla verifica sull'effettiva operatività delle aziende. (24)

È questo il contenuto del **Patto per il monitoraggio delle attività produttive della provincia di Prato mediante le banche dati degli enti pubblici**, siglato il 27 ottobre 2014 (25).

Il Patto individua strumenti e misure innovative per rilevare situazioni di irregolarità ed illegittimità nella gestione di attività produttive, affiancando ai controlli del gruppo ispettivo interforze, ulteriori verifiche di tipo amministrativo. Alla data del 24 novembre 2014, quando la Commissione ha effettuato la missione a Prato, le misure previste in questo protocollo hanno determinato ben 127 cancellazioni VIES (interdizione delle imprese al commercio intracomunitario) e 23 cancellazioni di partite IVA. Gli Enti firmatari, infatti, avendo rilevato la frequente condizione di irreperibilità delle persone fisiche e giuridiche destinatarie di provvedimenti sanzionatori, si sono impegnati ad incrementare ulteriormente il valore cooperativo delle proprie attività di controllo, prevedendo il costante coordinamento nella verifica e nel monitoraggio delle procedure per l'iscrizione nel registro delle imprese e per l'attivazione delle Partite IVA, al fine di cancellare quelle per le quali viene accertata l'irreperibilità dei responsabili dell'azienda o la non operatività della stessa impresa, definita pertanto « di carta ». (26)

La caratteristica di tale più recente strumento pattizio è duplice: affiancare agli strumenti ispettivi, quindi svolti « a valle » della costituzione delle imprese per controllare le irregolarità, anche controlli effettuati « a monte », ossia anticipati al momento della costituzione delle imprese, aventi carattere multidisciplinare. A tal fine altrettanto importante rispetto al coordinamento delle forze dell'ordine è il

(24) V. Nota depositata in Commissione dal Prefetto Della Rocca, pubblicata in allegato alla citata audizione, pagg. 20 e segg. del Res. Stenografico.

(25) V. Allegato C, pubblicato in allegato alla citata audizione del Prefetto Della Rocca, pagg. 30 e segg. del Res. Stenografico.

(26) V. Nota depositata in audizione dal Prefetto Simonetti nell'incontro del 24 novembre 2014.

coordinamento dei controlli amministrativi per la costituzione delle imprese, ove occorre una maggiore integrazione funzionale tra i vari enti competenti.

Di qui la seconda caratteristica essenziale di tale Patto, ossia la partecipazione alla Conferenza permanente, presieduta dal Prefetto, non solo delle Forze dell'ordine ma di tutte le istituzioni competenti in materia: Comune, Questura, Comandi provinciali dell'Arma dei Carabinieri, della Guardia di Finanza e dei Vigili del Fuoco, Camera di commercio provinciale, ASL, Ufficio provinciale del lavoro, Agenzia delle Entrate, Agenzia delle Dogane, INPS e INAIL.

Per le FF.OO. particolarmente importante è l'impiego di specialisti per il controllo del territorio sia della Polizia, che dei Carabinieri che della Guardia di Finanza onde accrescere l'efficienza dei controlli.

La Prefettura ha rilevato nell'incontro del 24 novembre 2014 che gli sforzi di armonizzazione e coordinamento dell'attività di contrasto all'illegalità, al fine di approfondire e stimolare un approccio multi-ente e multidisciplinare al fenomeno della contraffazione e in genere dell'illegalità, si concretizzeranno anche attraverso la confluenza della rendicontazione delle informazioni operative provenienti da tutte le amministrazioni coinvolte nelle attività di controllo in una nuova Banca dati, a cura della Prefettura, che registri i risultati ottenuti e le sanzioni comminate, al fine di uniformare il linguaggio operativo, snellire l'organizzazione dei controlli ed agevolarne la valutazione degli effetti.

6.3. I controlli sulla sicurezza nei luoghi di lavoro della Regione Toscana

Significativo è stato anche l'impegno della Regione Toscana, che ha promosso il « Patto per il lavoro sicuro » nell'ambito delle province di Firenze, Pistoia e Prato, che ha previsto l'invio a Prato di Ispettori della Azienda ASL per effettuare controlli in materia di igiene e sicurezza dei luoghi di lavoro.

La Regione si è occupata principalmente della questione della sicurezza nei luoghi di lavoro con un progetto che ha visto i servizi dell'ASL regionale formare e poi assumere, con finanziamento della regione Toscana, 70 giovani ispettori della sicurezza nei luoghi di lavoro. È stato poi stipulato un protocollo d'intesa con la Procura della Repubblica di Prato e con le Procure della Repubblica di Firenze e di Pistoia, per far sì che le segnalazioni di violazione di reati penali derivanti dalle Ispezioni e inviate dalla Regione alle Procure potessero avere un'accelerazione nella trattazione. Vista la limitatezza delle risorse di personale amministrativo di cui soffrono gli uffici giudiziari nel contempo la Regione ha fornito alla Procura personale amministrativo destinato alla rapida trattazione di queste pratiche.

Il Presidente Rossi, nel corso della citata audizione, ha sottolineato il positivo impatto delle iniziative assunte:

a) in meno di un anno sono state controllate 2.600 aziende delle 7.000 censite;

b) le principali irregolarità rilevate riguardano macchinari non a norma (663), impianti elettrici (588), condizioni igieniche non regolari (432), l'esistenza di dormitori in fabbrica (249), che sono stati chiusi, di 130 cucine abusive e di 60 bombole a gas nei capannoni;

c) l'obiettivo è quello di completare nel corso del 2016 il controllo di tutte queste aziende;

d) l'importo delle relative multe riscosse è pienamente in grado di ripagare il costo del progetto e in particolare dell'assunzione del personale amministrativo aggiuntivo;

e) l'efficacia delle prescrizioni con multa e dei controlli sistematici è stata accertata, perché l'83 per cento delle imprese cinesi si è adeguato alle prescrizioni imposte dalla Regione.

L'obiettivo della Regione è proseguire su questa strada, per garantire la sussistenza di condizioni minime di tutela dei lavoratori, inteso come il primo fondamentale tassello di un'opera di « inciviltamento » e regolarizzazione.

La reazione della comunità cinese è stata ritenuta positiva, in quanto vi è stata la consapevolezza che se si vuole continuare l'attività imprenditoriale ci si deve assolutamente adeguare alle prescrizioni imposte.

6.4. Il controllo in ambito doganale dell'approvvigionamento illecito di materiali destinati alla contraffazione

Mentre in precedenza l'approvvigionamento di filati e tessuti per Prato avveniva tramite flussi diretti via terra o dogane nazionali in prossimità territoriale (Livorno), attualmente il grosso delle importazioni passa attraverso le dogane dei porti del Nord Europa, raggiungendo poi Prato tramite trasporto su gomma.

Dalle audizioni svolte in Commissione (27) è emersa con chiarezza la difficoltà che gli organi preposti, *in primis* l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, pur a fronte di una notevole efficienza metodologica e tecnologica dell'attività di controllo sviluppata, incontrano essenzialmente in ragione della disomogeneità dell'approfondimento dei controlli nelle diverse dogane europee.

L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, al fine di rendere più agevoli gli scambi e di tutelare il corretto commercio, ha inteso ridurre al minimo l'impatto dei controlli, volti a tutelare l'origine italiana del prodotto ed in ultimo il consumatore, contemperando attraverso una pressoché totale opera di telematizzazione, il principio dell'efficienza degli stessi e l'esigenza di non intralciare gli scambi commerciali internazionali.

Il sistema doganale italiano opera attraverso le dichiarazioni telematiche e l'analisi dei rischi, che si svolge analizzando profili di rischio soggettivi, rapportati agli operatori commerciali, oppure og-

(27) V. audizione il 25 marzo 2015 del Direttore Generale dell'Agenzia delle dogane Giuseppe Peleggi; audizione di Gianfranco Brosco, Direttore della Direz. Interregionale Toscana, Sardegna e Umbria dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, del 16 luglio 2015.

gettivi, in relazione al Paese di origine, al Paese di provenienza o alla tipologia di merce. Lo Sportello unico doganale, realizzato in termini integralmente telematici, opera in combinazione con lo sdoganamento in mare e attraverso l'acquisizione dei manifesti di merce in arrivo e in partenza; viene costruita in tal modo, l'analisi dei rischi prima che la nave arrivi in porto.

La diversità dei controlli effettuati e la mancata armonizzazione degli stessi fa sì che merci che siano sdoganate, ad esempio a Rotterdam, possano poi legittimamente circolare in tutta Europa, stante il principio della libera circolazione delle merci.

Sul fenomeno contraffazione non c'è una adeguata sensibilità tra le dogane comunitarie. Di qui l'esigenza, nei limiti stringenti imposti da uno dei principi basilari dell'Unione — la libera circolazione delle merci — di una maggiore integrazione e cooperazione tra le dogane comunitarie; più intensi standard di armonizzazione sono previsti dal nuovo Codice doganale dell'Unione (Reg. (UE) n. 952/2013, con l'articolo 46 (3) che prevede un «quadro comune in materia di gestione del rischio» e una maggiore attività di scambio di informazioni. Le istituzioni Ue coinvolte sono la DG TAXUD (Direzione generale Fiscalità e Unione Doganale), l'OLAF (Ufficio europeo per la lotta antifrode) ed Eurojust, anche in rapporto a società e soggetti che si spostano verso dogane a rischio e al tema della sottofatturazione, che compromette il bilancio comunitario.

Il tema è stato oggetto di approfondimento in Commissione (28) in quanto a riprova dell'accuratezza dei controlli svolti in Italia soprattutto in materia di anticontraffazione, c'è il dato del volume dei controlli effettuati, poiché il nostro Paese ha il record del numero dei sequestri rispetto alle dogane degli altri Paesi, a fronte del fatto, però, che il numero delle dichiarazioni doganali in importazione pervenute e sdoganate in Italia è solo al sesto posto nella graduatoria dei Paesi comunitari. Mentre sino a dieci anni fa alcuni porti italiani, per esempio Napoli, erano ai primi posti nella graduatoria degli arrivi di merce contraffatta, oggi questi approdi doganali italiani sono scomparsi dall'elenco dei porti pirata, mentre sono tornati prepotentemente alla ribalta i porti del Nord Europa.

Uno dei meccanismi principali per fare entrare nell'UE prodotti contraffatti nel settore tessile è quello della sottofatturazione, reato fiscale dominante rispetto alla contraffazione. La merce contraffatta è presentata come avente uno scarso valore e dal momento che incontra il fisco comunitario e nazionale solo al momento dell'ingresso nella Comunità europea, se le dogane presso le quali si chiede l'accesso alla zona UE effettuano controlli poco accurati conviene in termini economici affrontare il rischio di provare a pagare pochi dazi e poca IVA attraverso un valore della merce fraudolentemente dichiarato basso e sottofatturato. Lo strumento dell'analisi comparata del valore medio dichiarato all'importazione su alcuni settori a rischio ha consentito di evidenziare flussi di merci contraffatte, come avvenuto nel 2013 con il balzo delle importazioni sul tessile dalla Repubblica Ceca o l'aumento esponenziale odierno dell'accesso di merci di basso valore tessile e,

(28) Sul punto V. audizione del Direttore Generale dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli Giuseppe Peleggi, il 25 marzo 2015, pagg. 5 e seg. del Res. stenografico.

presumibilmente contenenti anche un grande numero di contraffatto, presso le dogane in Gran Bretagna.

I dati relativi ai vari settori merceologici dal 2012 al 2014 forniti durante l'audizione del Direttore generale dell'Agenzia delle Dogane dei Monopoli Peleggi, riportati nella tabella seguente, mostra come il volume dei sequestri effettuati, per numero di pezzi sequestrati e per valore, sia particolarmente rilevante nel settore dell'abbigliamento e degli accessori personali:

Categoria TAXUD	Anno 2012			Anno 2013			Anno 2014		
	N. pezzi	Valore accertato (euro)	Valore stimato (euro)	N. pezzi	Valore accertato (euro)	Valore stimato (euro)	N. pezzi	Valore accertato (euro)	Valore stimato (euro)
1) Prodotti alimentari e bevande	5.136	24.974	24.974	7.716	13.583	13.583	25.480	38.931	38.931
2) Prodotti per la cura del corpo	140.731	497.019	2.359.115	105.189	414.076	538.881	497.983	5.174.885	10.935.427
3) <u>Abbigliamento ed accessori</u>	<u>168.693</u>	<u>3.536.091</u>	<u>5.102.454</u>	<u>504.300</u>	<u>7.163.453</u>	<u>8.124.759</u>	<u>250.312</u>	<u>5.656.467</u>	<u>7.235.806</u>
4) Calzature e loro parti	112.132	1.749.050	2.356.415	106.923	1.519.029	2.151.175	251.359	3.049.093	4.506.604
5) <u>Accessori personali</u>	<u>412.834</u>	<u>18.048.638</u>	<u>21.769.077</u>	<u>835.871</u>	<u>7.437.820</u>	<u>9.221.479</u>	<u>207.912</u>	<u>2.015.389</u>	<u>2.400.979</u>
6) Telefoni cellulari e loro parti	55.661	809.128	1.280.577	254.127	3.229.539	3.417.154	205.733	3.019.774	3.148.937
7) Apparecchi elettronici ed informatici	348.336	2.182.623	6.187.710	67.151	463.255	522.505	404.320	2.113.402	2.687.476
8) CD, DVD, cassette, cartucce per giochi	3	10	802	181.293	904.868	904.868	139	1.290	1.290
9) Giocattoli, giochi e articoli sportivi	171.278	1.059.094	1.203.631	631.886	355.245	394.103	119.400	317.069	395.803
10) Tabacchi	730.100	2.293.490	2.293.490	707.790	2.887.525	2.887.525	1.060.196	3.860.009	4.767.979
11) Medicinali	90.170	13.650	13.650	4.460	9.480	9.480	13.329	56.883	57.338
12) Altre merci	3.873.629	29.467.238	30.456.360	930.022	5.125.383	5.229.981	489.915	1.536.002	2.091.409
Totale contraffazione	6.108.703	59.681.005	73.048.255	4.336.728	29.523.256	33.415.493	3.526.078	26.842.194	38.267.979
var % (2013/2012)	-29,0%	-50,5%	-54,3%	var % (2014/2013)			-18,7%	-9,1%	14,5%

Di seguito si riporta il dettaglio, secondo le categorie TAXUD, dei singoli prodotti all'interno delle citate categorie merceologiche che qui rilevano:

Abbigliamento ed accessori	168.693	3.536.091	5.102.454	504.300	7.163.453	8.124.759	250.312	5.656.467	7.235.806
3a) abbigliamento	114.627	2.152.060	3.061.272	450.942	6.501.839	6.961.114	152.975	5.098.581	5.595.001
3b) accessori	54.066	1.384.031	2.041.182	53.358	661.614	1.163.645	97.337	557.886	1.640.805
5) Accessori personali	412.834	18.048.638	21.769.077	835.871	7.437.820	9.221.479	207.912	2.015.389	2.400.979
5a) occhiali da sole e da vista	233.277	8.808.896	8.905.158	13.643	374.151	379.042	15.350	359.400	409.753
5b) borse	122.385	1.400.190	4.999.742	216.369	4.764.619	6.466.388	42.190	497.364	609.369
5c) orologi	8.155	7.560.316	7.571.329	19.495	592.240	652.568	24.177	732.571	951.725
5d) gioielli ed altri accessori	49.017	279.236	292.848	586.364	1.706.810	1.723.481	126.195	426.054	430.132

Un altro strumento sviluppato dall'Agenzia delle Dogane per tutelare le imprese che ne facciano richiesta dai fenomeni di contraffazione, è quello del sistema telematico FALSTAFF, che dal 2004 ha ottenuto numerosi *award* comunitari, che acquisisce le caratteristiche tecniche del prodotto originale e lo diffonde in tempo reale, consentendo ai funzionari doganali, in sede di controllo fisico, di leggere immediatamente il nome della ditta e di riscontrare con le immagini presenti nella banca dati la corrispondenza dei pezzi esaminati con le caratteristiche tecniche del prodotto, ovvero di contattare in ventiquattr'ore l'azienda produttrice degli originali per un supplemento di perizia.

Un nuovo strumento illustrato alla Commissione è stato poi il GLIFITALY, un QRCode per consentire di dare un attestato e di certificare l'originalità dell'informazione sul prodotto originario.

L'attività di controllo che non può svolgersi nel momento dell'accesso in Italia deve quindi necessariamente spostarsi nei siti produttivi ed essere svolto sui prodotti una volta giunti a destinazione.

Importante, in tale ottica, allora, è l'integrazione tra controlli doganali sull'etichettatura e fiscali, per i profili di fatturazione ovvero sui profili dell'organizzazione del lavoro dell'impresa, ad esempio da parte dell'INAIL, per evidenziare le anomalie tra merce grezza ricevuta e prodotti lavorati.

6.5. Attività di contrasto in sede giudiziaria

Sul piano giudiziario, nel corso dell'audizione con il Procuratore Capo f.f. della Repubblica di Prato, Sangermano, è emerso il quadro di un complesso sistemico di reati che coinvolgono la comunità cinese, rispetto ai quali i reati di falso e di contraffazione costituiscono solo un pezzo dell'insieme. Dal regime complessivo di illegalità nella conduzione dell'impresa legata alle caratteristiche dell'imprenditoria cinese prima descritta conseguono una molteplicità di comportamenti illeciti, concretanti violazioni alla normativa penale, sulla sicurezza del lavoro, fiscale, ecc.

Nello stesso tempo si sono registrati comportamenti illeciti da parte della comunità italiana che ha sviluppato rapporti commerciali

con quella cinese, ad esempio per responsabilità di mancato controllo dei capannoni affittati, oppure per la gestione di servizi di contabilità e attività fiscali che consentono la gestione di imprese cinesi fittizie, ovvero per illegittima acquisizione della residenza a seguito di connivenze negli uffici comunali competenti.

Circa l'applicazione delle norme penali esistenti in materia di contraffazione il Procuratore ha riferito della tendenza in atto presso la Procura circondariale di Prato all'accertamento di fatti di reato singoli, senza poter risalire ad un'investigazione per inquadrare complessivamente il fenomeno, risalendo alla filiera della contraffazione. È stato perciò richiamato come rilevante il tema del raccordo tra indagini nei vari circondari ove spesso sono situati i distretti produttivi ed indagini del livello superiore associativo che sono di competenza delle Direzioni distrettuali antimafia, nel capoluogo distrettuale. Ciò dipende dalla formulazione delle fattispecie incriminatrici e dalle regole attributive della competenza tra Procure circondariali, Procure Distrettuali e uffici delle D.D.A. presso le Distrettuali, secondo quanto previsto attualmente dall'articolo 51, comma 3-*bis* del codice di procedura penale, richiamato dall'articolo 102 del Codice delle leggi antimafia, che attribuisce la competenza in tema di associazione a delinquere finalizzata al compimento dei reati di contraffazione *ex* articolo 473 e 474 c.p. alle D.D.A. presso le Procure Distrettuali. Su tale assetto normativo sono emersi convergenti elementi di criticità nel corso delle audizioni con i rappresentanti delle Procure. Stanti le regole attuali la cooperazione delle Procure circondariali potrebbe essere più agevole qualora la competenza per la dimensione associativa fosse delle Procure distrettuali, mentre la competenza della D.D.A. come d'altronde confermato nel ciclo di audizioni delle Procure in Commissione, sembra avere introdotto elementi di rigidità nel sistema.

Oltre a modifiche normative da introdurre nella legislazione penale, in relazione a quanto già approfondito in sede di Commissione, è stata evidenziata l'opportunità di prevedere strumenti di collegamento e di interlocuzione tra le istituzioni giudiziarie, come l'ipotesi di consentire applicazioni alla DDA dei sostituti delle Procure circondariali, in caso di reati associativi nati nel circondario, per consentire ai PM inquirenti nelle procure circondariali di continuare a seguire i procedimenti in regime di applicazione e di operare per contrastare il fenomeno non solo in relazione alle singole ipotesi di reato ma di risalire la filiera delle connessioni con la criminalità organizzata, anche in chiave sovranazionale.

Il tema del contrasto della « filiera della contraffazione » è particolarmente importante, in quanto la contraffazione è attualmente una delle forme nelle quali si manifestano le associazioni criminali organizzate, che operano in chiave sovranazionale, e che si compone, come accade nella produzione e nel commercio lecito, di una differenziazione di attività illecite tra produttori di base (ad es. dei filati), che operano realizzando forme di sfruttamento del lavoro nero e in violazione delle normative sulla sicurezza sul lavoro, previdenziale, fiscale, ecc., di trasformatori (che trasformano i filati in tessuti e poi in capi di abbigliamento), di distributori sul territorio, italiano ed estero e di commercializzazione al dettaglio. Perseguire l'ambulante che vende merci contraffatte sulle bancarelle o in spiaggia, ad esempio,

costituisce un atto dovuto, ma non è certo sufficiente ad intervenire efficacemente in chiave repressiva sul fenomeno, dal momento che non tocca gli essenziali momenti precedenti della citata filiera e che sono quelli più strutturali con la criminalità organizzata.

Un tema decisivo è dunque quello dell'*enforcement* del contrasto in sede giurisdizionale e particolarmente delle indagini svolte dalle Procure, che consenta di individuare le varie fasi della filiera della contraffazione.

L'articolo 1 comma 6 del D.lgs. n. 20 febbraio 2006, n. 106 (come modificato con L. 24 ottobre 2006 n. 269) in materia di riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero, attribuisce al Procuratore della Repubblica il compito di determinare i criteri di organizzazione e i criteri di assegnazione dei procedimenti ai procuratori aggiunti e ai magistrati del suo ufficio, individuando eventualmente settori di affari da assegnare a un gruppo di magistrati al cui coordinamento sia preposto un procuratore aggiunto o di altro magistrato.

In forza di tale norma in molte delle Procure Distrettuali delle grandi città (Milano, Roma, Napoli), come riferito in Commissione nel corso delle audizioni, sono stati costituiti Gruppi specializzati della Procura che oltre ai tradizionali gruppi per reati di larga diffusione (ad es. Reati contro la P.A. ovvero Criminalità organizzata comune e Sicurezza urbana), vedono la costituzione di Gruppi relativi al Diritto penale dell'economia, tra i quali sono compresi anche i reati di contraffazione.

Tale modello organizzativo appare funzionale per un efficace contrasto del fenomeno almeno sotto due profili.

In primo luogo tale organizzazione, essendo flessibile in quanto rimessa al potere di organizzazione degli uffici proprio del Procuratore Capo può essere modificabile, anche in termini di risorse assegnate ai vari gruppi, in rapporto all'emersione di particolari criticità nei vari settori criminali e consente di accentuare nel breve periodo l'attività di investigazione e repressione.

In secondo luogo la struttura dei Gruppi favorisce la specializzazione di magistrati nelle varie materie del diritto penale, stante le specificità dei fenomeni e delle esigenze investigative.

Va al proposito ricordato come il Vicepresidente del Consiglio Superiore della Magistratura Giovanni Legnini, abbia in varie occasioni sottolineato la necessità di una maggiore specializzazione dei giudici in materia di contraffazione, essendo una materia specifica ad elevato grado di tecnicità anche dal punto di vista normativo, e che richiede iniziative di formazione al proposito, anche in sede, ad esempio di Scuola superiore della Magistratura che cura la formazione iniziale e permanente dei magistrati.

Recentemente sono emerse altre importanti evidenze dei collegamenti esistenti tra il distretto di Prato e l'intero territorio nazionale, per la commercializzazione di prodotti contraffatti. Ci si riferisce all'importante indagine in corso a Roma (c.d. «operazione Commerc-city»), che ha portato alla denuncia di 35 imprenditori e lavoratori cinesi che operavano all'interno del maxi *hub* commerciale alla periferia di Roma, al sequestro di ingenti quantitativi di merce contraffatta (oltre 3 milioni di capi di abbigliamento e 1 milione e 300 mila pezzi di accessori), provenienti da Prato, e al sequestro di quote

societarie, aziende, immobili, autovetture di lusso e disponibilità finanziarie. In tale occasione, dai primi risultati dell'indagine, divulgati nel corso di una conferenza stampa organizzata dalla Procura della Repubblica di Roma il 27 luglio 2015, si è partiti da un censimento delle aziende operanti nel settore del pronto moda presenti nell'area commerciale di Commercium, e dal riscontro di un volume d'affari anormalmente basso rispetto al totale prodotto nel centro commerciale, per procedere poi a verifiche sulle imprese che presentavano maggiori indizi di pericolosità. A seguito della ricostruzione del percorso delle merci, sino a risalire a luoghi di produzione, attraverso pedinamenti e riscontro dei documenti contabili, si è scoperto che le aziende avevano immesso sul mercato capi di abbigliamento recanti false etichette di Made in Italy, con ipotesi di contraffazione per illecita duplicazione dei disegni e delle stampe adoperate per la realizzazione dei prodotti, che sono risultati in realtà essere stati prodotti in Cina ed introdotti in Italia con l'intermediazione di fornitori e imprese di confezioni operanti a Prato. Dai primi dati annunciati nella conferenza stampa si sono evidenziate omesse dichiarazioni di redditi per 44 milioni di euro e evasione dell'IVA per 7 milioni di euro (29). L'indagine è importante anche per i legami che disvela tra il distretto cinese di Prato e la commercializzazione in Italia dei prodotti contraffatti.

7. Lo sviluppo del distretto di Prato nel quadro di un approccio integrato volto a favorire il rispetto della legalità e l'integrazione economica e sociale

Orientare su un piano di legalità il distretto di Prato, sfruttandone la straordinaria potenzialità produttiva, consentendogli così di ridiventare il cuore tessile e delle confezioni di tutta l'Europa: questo è l'approccio al quale sono chiamate oggi le istituzioni, in sede politica, di amministrazione attiva, di controllo e di prevenzione, ma anche il sistema produttivo del territorio pratese.

Un'azione istituzionale e politica di contrasto dell'illegalità collegata all'impresa cinese è doverosa ma non può non considerare la necessità di intervenire anche nei confronti di chi, a prescindere dalla cittadinanza di riferimento, aiuta o sfrutta tali fenomeni (30).

Oltre ai necessari interventi di contrasto dell'illegalità va dunque sviluppato un atteggiamento propositivo e pragmatico che considerando la rilevanza economica e sociale del fenomeno cinese, prenda atto che la tenuta della città di Prato è *«legata in parte anche alla presenza di questa economia per tanti tratti illegale, con pagamenti in nero e il sistema dei servizi più in generale, che ovviamente è legato alla*

(29) V. <http://www.municipioroma.it/mercato-del-falso-blitz-della-finanza-al-commercium-denunciati-35-imprenditori-cinesi/>.

(30) Il Pres. della Regione Toscana Rossi, il 2 luglio 2015, ha affermato «Io credo che ci sia bisogno di un impegno politico serio, che vada oltre la criminalizzazione della comunità cinese e che cerchi, da parte dello Stato, di colpire chi evade e chi non rispetta le leggi, ma anche, allo stesso tempo, di suscitare un moto positivo in direzione del rispetto della legge.» Res. Stenografico, pag. 14.

presenza di una comunità tanto importante, che ha bisogno di una serie di servizi » (31).

È stato ricordato che in occasione dei drammatici eventi del dicembre 2013, quando sette lavoratori cinesi che dormivano in fabbrica morirono per l'incendio delle confezioni Teresa Moda, nella lettera inviata in tale occasione dal Presidente della Repubblica Napolitano al Presidente della Regione Toscana Rossi, da questi richiamata nel corso dell'audizione del 2 luglio in Commissione, si sollecitava *« un insieme di interventi concentrati a livello nazionale, regionale e locale per far emergere da una condizione di insostenibile illegalità e sfruttamento, senza porle irrimediabilmente in crisi, realtà produttive e occupazioni che possono contribuire allo sviluppo economico toscano e italiano ».*

Una delle prospettive ipotizzabili è quella di individuare una serie di strumenti a carattere premiale per spingere l'imprenditoria cinese a regolarizzarsi ed operare entro la legalità, a fronte di controlli precisi e puntuali, e per stimolare gradualmente le imprese italiane a privilegiare le c.d. filiere etiche, per il controllo complessivo della regolarità delle filiere delle produzioni, in tutte le fasi, anche quelle che riguardano rapporti di sub-fornitura.

Il carattere di dinamicità delle imprese cinesi, la cui intraprendenza produttiva si è tradizionalmente accompagnata alla capacità di modificare rapidamente i comportamenti e le scelte produttive, può far ritenere che ove opportunamente supportata da una azione pubblica, tanto volta a contrastare l'illegalità che a favorire l'integrazione economica e sociale, sia possibile ipotizzare un graduale passaggio alla piena legalità di una parte crescente delle attività imprenditoriali cinesi, anche attraverso un abbandono di parte della produzione illegale che non risulti più sostenibile ove emersa alla legalità.

Alcuni fattori prodromici all'avvio di un processo di integrazione, come anche esplicitato nel corso delle audizioni svolte il 24 novembre 2014 a Prato, devono essere segnalati: il miglioramento qualitativo dei prodotti e la diversificazione delle attività perseguiti dagli imprenditori cinesi e le potenzialità dello sviluppo di rapporti sempre più stretti tra il distretto Wenzhou, regione di origine della comunità cinese immigrata e il sistema economico pratese (32).

Sotto il primo profilo si devono segnalare i sintomi di una possibile integrazione con la comunità italiana, dovuta anche al peso crescente delle seconde generazioni, di nazionalità cinese ma nate e cresciute nel territorio pratese.

Al proposito si registra, come emerso nel corso delle audizioni, l'avvio di processi di diversificazione settoriale, sia all'interno del comparto manifatturiero (con l'aumento del tessile rispetto alle confezioni), sia con una progressiva terziarizzazione delle attività connesse (particolarmente commercio all'ingrosso e ristorazione).

La tendenza in atto è quella di un inizio di un diverso posizionamento delle imprese cinesi su settori della ristorazione e del

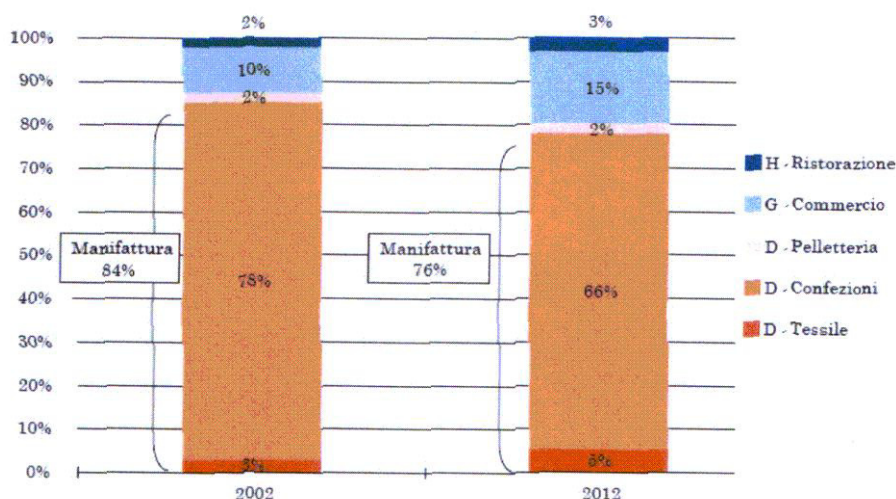
(31) V. Audizione del Pres. della Regione Toscana Rossi, il 2 luglio 2015, Res. Stenografico, pag.15.

(32) V. IRPET – Imprese cinesi di Prato e contributo a economia provinciale (2015), prefazione di Matteo Biffoni, Sindaco di Prato.

commercio, modificando la precedente tendenza prevalentemente produttiva nel settore del pronto moda.

La tabella che segue (33) mostra l'evoluzione della destinazione produttiva delle imprese cinesi nella provincia di Prato, che nel corso degli ultimi anni hanno già modificato la propria vocazione, assecondando quel carattere di dinamicità di cui si è parlato.

COMPOSIZIONE SETTORIALE DELLE IMPRESE GESTITE DA CITTADINI CINESI, 2002 E 2012



Fonte: elaborazioni IRPET su dati Camera di Commercio di Prato

Altrettanto importanti sono i segnali di partecipazione dei cinesi alla vita pubblica. Si possono citare al riguardo:

- l'elezione di un cittadino italo-cinese alla carica di consigliere comunale nel comune di Campi Bisenzio e la candidatura di altri cinesi in altri comuni;
- la presenza di numerosi imprenditori cinesi nelle associazioni italiane dei produttori; (34)
- il crescente ricorso ad alcuni servizi pubblici locali, pur nella tradizionale forte autoreferenzialità della comunità cinese, anche attraverso lo sviluppo dell'associazionismo imprenditoriale;
- la sottoscrizione, il 4 novembre 2014, tra Confartigianato Prato e Associna, di un accordo di collaborazione tra impresa italiana e cinese, con una ventina di iscritti cinesi nel 2014, numero destinato ad incrementarsi, per aderire con le associazioni di categoria (Cna, Confartigianato, Unione industriale, Confesercenti e Unione commercianti) al patto di fiducia con le istituzioni, nato dal progetto « lavoro sicuro » promosso dalla Regione Toscana a seguito dell'incendio del dicembre 2013.

(33) V. IRPET – Imprese cinesi di Prato e contributo a economia provinciale (2015), pag. 17.

(34) Si v. audizione di Claudio Bettazzi, Presidente RETEImprese Prato e Presidente CNA di Prato, il 24 novembre 2014 a Prato, pagg. 17 e segg.

<http://www.camera.it/leg17/1203?shadow-organo-parlamentare=2368&natura=M>.

Circa il secondo profilo va rilevata la crescita dei rapporti tra la comunità cinese di Prato e quella di origine di Wenzhou in Cina, che da meri legami familiari sono mutati in reti di transazioni commerciali internazionali, con « importazioni e esportazioni di semilavorati e prodotti finiti, investimenti diretti all'estero, catene produttive multi-localizzate, tanto da parlare sempre più spesso dell'esistenza di un sistema di subfornitura internazionale, in cui si importano semilavorati dalla Cina, si completano le lavorazioni a Prato e si esporta in tutta Europa, in altri paesi sviluppati e in misura crescente anche verso la Cina ». (35) Si tratta di relazioni intense suscettibili di aprire prospettive innovative di sviluppo per il distretto pratese.

La gestione del fenomeno cinese deve essere dunque improntata alla capacità di cogliere le ragioni dell'integrazione, da coniugare certamente con le esigenze del rispetto della legalità, come base per le successive iniziative di spettanza delle istituzioni.

8. Proposte per un più efficace contrasto della contraffazione nel settore del tessile e della moda

La delibera del 25 settembre 2013, istitutiva della Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo attribuisce a tale organo il compito di formulare proposte alla Camera per contrastare i fenomeni di contraffazione sui quali ha svolto la propria attività d'inchiesta.

Di seguito si esaminano alcune possibilità concrete di intervento, sulla base di quanto emerso nell'ambito degli approfondimenti svolti in Commissione, cogliendo alcuni degli spunti più interessanti, anche sulla base di proposte e di discussioni svolte con i numerosi soggetti auditi.

8.1. Il contrasto agli illeciti nel Money Transfer

La rilevanza del tema del controllo dei canali finanziari attraverso i quali la contraffazione organizzata e sistematica su base internazionale è stato più volte esaminato dalla Commissione (36).

Il canale principale attraverso il quale le rimesse finanziarie degli emigrati raggiungono la Cina e gli altri Paesi extraeuropei, è quello dei negozi di Money Transfer, che, in quanto sottratti alle regole antiriciclaggio del sistema bancario e finanziario, mostrano una rilevante criticità.

Nella sola operazione di polizia tributaria e giudiziaria in materia di falso « Cian Liu » (Fiume di denaro) a Firenze del 2010, la Guardia di Finanza ha accertato rimesse di denaro illecite per oltre 5 miliardi

(35) V. IRPET – Imprese cinesi di Prato e contributo a economia provinciale (2015), prefazione di Matteo Biffoni, Sindaco di Prato, pag. 17.

(36) Sul tema del Money Transfer v. audizione del Proc. della Repubblica di Firenze Creazzo dell'11 maggio 2015, pag. 7 del Res. Stenografico e audizione del Comandante Generale della Guardia di Finanza Capolupo il 16-10-2014; audizione il 17 giugno 2015 del Procuratore Aggiunto della Repubblica presso il Tribunale di Roma, Agnello Rossi. Nella XVI Legislatura v. audizione del Comandante Generale della Guardia di Finanza Di Paolo il 16-01-2011.

di euro documentati. In tale occasione furono sequestrati patrimoni illeciti, rilevati grazie alla legislazione antimafia, per quasi 150 milioni di euro.

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

È prassi comune che nei Money transfer si facciano sistematicamente operazioni sotto la soglia della tracciabilità e con un molteplicità impressionante di operazioni per singolo cliente.⁽³⁷⁾ Le rimesse di denaro sono alimentate, oltre dai profitti d'impresa, anche dai guadagni derivanti dalla contraffazione, dal contrabbando, dallo sfruttamento della prostituzione, dallo sfruttamento del lavoro nero, da somme derivanti da evasione fiscale. Per comprendere la rilevanza del fenomeno basti considerare che nel solo 2009 sono nati 6.500 sportelli di Money Transfer, numero che da solo superava il numero delle filiali del gruppo Banca Intesa San Paolo nel periodo (5.900). Nello stesso periodo il totale dei negozi di Money Transfer erano 16.000, a fronte di 14.000 unità operative di Poste italiane s.p.a. Tali sportelli finanziari, nati per agevolare le rimesse in patria dei migranti extracomunitari, nonostante si tratti di canali finanziari molto più costosi di quelli bancari, sono passati dai 687 nel 2002 agli oltre 34.000 del 2010, come mostrato dalla tabella seguente:

 **AGENTI MONEY TRANSFER**
(iscrizioni periodo dal 01/01/2002 al 31/12/2010)⁽¹⁾

TOTALE

Periodo	Iscrizioni	Consistenze Progressive ⁽²⁾	Tasso % di incremento annuo
2002	687	687	
2003	1.515	2.202	220,1%
2004	3.356	5.558	152,4%
2005	3.501	9.059	63,0%
2006	3.958	13.017	43,7%
2007	4.809	17.826	36,9%
2008	5.200	23.026	29,2%
2009	6.586	29.612	28,6%
2010	4.569	34.181	15,4%

⁽¹⁾Fonte: Banca d'Italia - Divisione Abiti ed Elenco
⁽²⁾Al lordo delle cancellazioni

Fonte: Nota consegnata dal Comandante generale della Guardia di Finanza Di Paolo nell'audizione del 16 febbraio 2011 presso la Commissione d'inchiesta sulla contraffazione (XVI Legislatura)

Al 2014 il numero di Money Transfer attivi in Italia era pari a circa 40.000 unità.

⁽³⁷⁾ A Roma, ha riferito il Procuratore Agnello Rossi nel corso dell'audizione del 17 giugno 2015, pagg. 6 e segg. Res. stenografico che in un appostamento di polizia e successiva perquisizione disposta su un negozio di Money Transfer si è accertato in una giornata l'accesso di sole tre persone e un volume complessivo di 2.000 operazioni effettuate.

Le ragioni dello sviluppo sono molteplici:

- si tratta di rimesse di denaro effettuati con il contante, che consente una agevole evasione della normativa antiriciclaggio;
- i Money Transfer sono spesso negozi « etnici » in quanto gestiti da operatori appartenenti spesso alle stesse comunità maggiormente coinvolte nel traffico di merci contraffatte e che non possiedono un'estrazione di natura finanziaria in senso stretto, in quanto spesso sono allocati presso *phone-center*, *internet point*, centri commerciali, agenzie di viaggio, bar e cartolerie;
- i controlli sono resi difficili dall'elevata numerosità e mobilità degli operatori;
- il sistema Money Transfer, nel quale l'Italia è tra i mercati più rilevanti al mondo, opera anche presso Paesi dove non esiste una legislazione antiriciclaggio o è assente una regolare rete bancaria.

In base a dati di provenienza Banca d'Italia (38), nel 2013 le rimesse verso l'estero, in gran parte effettuate tramite Money Transfer, si sono attestati intorno ai 5,5 miliardi di euro.

Prato si distingue per l'ammontare più alto, pari a 5.500 euro pro-capite considerando il valore di trasferimenti per ogni straniero residente, seguito da Catania con 4.300 euro. Le regioni maggiormente interessanti per volume di rimesse sono la Lombardia, il Lazio e la Toscana. La Cina è il primo paese beneficiario con circa il 20% delle rimesse, seguito dalla Romania (15,7%) e dal Bangladesh (circa il 6,3%).

Si possono citare alcune operazioni condotte dalla Guardia di Finanza (39) che riguardano il tema in oggetto:

- l'operazione "Dummy", condotta tra settembre 2010 e luglio 2013, dal nucleo di polizia tributaria di Prato che ha accertato che imprenditori operanti nel settore tessile, alcuni dei quali gravati da precedenti in materia di contraffazione, al fine di aggirare le norme valutarie, effettuavano rimesse di denaro in Cina, tramite soggetti interposti presso locale agenzia di Money Transfer, fornendo generalità false di mittenti o intestando l'operazione a soggetti del tutto ignari e frazionando gli importi al di sotto della soglia di 999 euro imposta dalla legge, per un totale di circa 2.500 operazioni contabili, in un arco temporale di 17 mesi e con un trasferimento illegale di valuta per quasi 10 milioni di euro;
- nell'operazione "Cian Ba 2012", conclusa dal nucleo di polizia tributaria di Firenze, sono state esaminate 1.500.000 operazioni di trasferimento di denaro eseguite da 12 agenzie di Money Transfer di varie città d'Italia, poi sequestrate unitamente al patrimonio riconducibile ai membri dell'organizzazione, ammontante a quasi 50 milioni di euro.

(38) Dati elaborati da Fondazione Leone Moressa, citati dal Gen. Capolupo nella nota consegnata alla Commissione nell'audizione del 16 ottobre 2014.

(39) Citate dal Gen. Capolupo nella nota consegnata alla Commissione nell'audizione del 16 ottobre 2014.

Dall'analisi di molte delle Procure audite in Commissione viene la conferma di come la pista investigativa giusta sia sempre quella di seguire i flussi di danaro, in quanto nei reati contro l'economia e nella contraffazione i confini nazionali non esistono più e a fronte dei vari diritti nazionali vi siano realtà criminali sovranazionali, per cui per seguire i flussi di denaro è necessario operare in sede sovranazionale. (40)

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

Da quanto esposto la Commissione ritiene necessario segnalare come prioritaria una profonda e accurata riflessione, nelle sedi competenti delle istituzioni finanziarie (Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero di Grazia e Giustizia, Banca d'Italia) per una revisione o l'adozione di una nuova normativa relativa ai Money Transfer, che fermo restando la funzione sociale di tali negozi, impedisca il perpetuarsi di tali violazioni alla normativa antiriciclaggio, i cui meccanismi appaiono ormai chiaramente delineati. I meccanismi utilizzabili sono molteplici:

- la definizione dello status degli operatori dei Money Transfer in termini di operatori finanziari e come tali soggetti aspecifici requisiti di professionalità e di responsabilità;
- il rigoroso accertamento dell'identità di chi effettua i versamenti;
- l'impedimento del frazionamento attraverso dei limiti totali al versamento nel dato periodo di tempo da parte del medesimo remitente;
- il rigoroso rispetto della normativa antiriciclaggio, anche da parte dei Paesi destinatari qualora si utilizzi tale strumento;
- le opportune intese in sede internazionale, su base convenzionale, per definire standard condivisi per l'operatività dei Money Transfer, ecc.;
- l'introduzione di una tessera elettronica obbligatoria, contenente i dati del titolare, che permetta non più di un certo numero di operazioni di invio di denaro nell'arco di un mese e/o con un plafond mensile oltre il quale non sia possibile effettuare ulteriori operazioni.

8.2. La certificazione etica delle filiere produttive

Molteplici sono state le iniziative condotte in ambito territoriale per iniziative pattizie finalizzate a rendere più tracciabile, trasparente e sostenibile la filiera della lavorazione delle produzioni tessili e di altri settori collegati (ad esempio la pelletteria) in Toscana.

(40) V. audizione del Procuratore Agnello Rossi il 17 giugno 2015, pagg. 8 e segg. Res. Stenografico.

Il CEPAA (Council of Economical Priorities Accreditation Agency) per la responsabilità sociale d'impresa rilascia la certificazione internazionale SA 8000 (Social Accountability), uno standard internazionale di certificazione volto a certificare alcuni aspetti della gestione aziendale attinenti alla responsabilità sociale d'impresa (CSR – corporate social responsibility, in inglese), tra i quali sono considerati:

- il rispetto dei diritti umani;
- il rispetto dei diritti dei lavoratori;
- la tutela contro lo sfruttamento dei minori;
- le garanzie di sicurezza e salubrità sul posto di lavoro;
- il rispetto dei principi stabiliti da convenzioni internazionali quali le Convenzioni ILO (Organizzazione Internazionale del Lavoro), la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, la Convenzione Internazionale sui Diritti dell'Infanzia e la Convenzione delle Nazioni Unite per eliminare tutte le forme di discriminazione contro le donne.

Tale normativa internazionale ha lo scopo di migliorare le condizioni lavorative a livello mondiale e di definire uno standard verificabile da Enti di certificazione.

La certificazione SA 8000 ha durata triennale e i controlli sono attuati con 5 visite di sorveglianza a cadenza semestrale per valutare la conformità allo standard e l'aumento delle attività di miglioramento, con la seconda di queste visite di sorveglianza non annunciata, ed impone al produttore finale di richiedere l'impegno dei propri fornitori a conformarsi ai principi della responsabilità sociale, di effettuare attività di monitoraggio, dare evidenza della soluzione delle non conformità rilevate e di ottenere dai propri fornitori una mappatura aggiornata delle proprie filiere (41).

In tema di certificazioni delle filiere etiche nei settori del tessile e dell'abbigliamento si registrano le iniziative della Regione Toscana. Un patto in Toscana per la moda etica, con riferimento al comparto della pelletteria, è stato sottoscritto il 23 dicembre 2014, con Cna, Confindustria e OO.SS. per un accordo sulla legalità per rendere sempre più tracciabile, trasparente e sostenibile la filiera della lavorazione (42). Gli obiettivi dell'intesa sono:

- lo sviluppo di controlli incrociati sia da parte dei privati, che al protocollo aderiscono su base volontaria, che delle istituzioni e la definizione di standard che impediscano la concorrenza sleale nelle subforniture;

(41) La Gucci s.p.a. ha ottenuto la certificazione nel 2007 per la filiera della pelletteria e gioielleria, a cui si sono aggiunte nel 2009 la certificazione per la filiera delle calzature e dell'abbigliamento; nel 2012 è stato siglato un accordo per le « politiche di filiera » in un tavolo tra Gucci s.p.a., Confindustria Firenze, Cna Firenze e le OO.SS. Filctem-Cgil, Femca-Cisl e Ugl.

(42) All'intesa hanno aderito Gucci, Ferragamo e Fendi mentre Mont Blanc, Prada e Bulgari hanno manifestato interesse. Il Presidente della Giunta regionale Toscana Rossi ha rilevato in tale occasione (La Repubblica del 24 dicembre 2014) che il Patto « servirà, come è già stato fatto con ottimi risultati nel distretto del cuoio per l'impatto ambientale facendo emergere illegalità, contrastando sfruttamento ed evasione fiscale, attraverso l'estensione della certificazione sociale ».

- lo sviluppo di sinergie fra sistemi di mappatura, tracciabilità e sostenibilità economica della filiera e sistemi di controllo delle istituzioni pubbliche;
- la definizione di standard di tracciabilità per disincentivare la concorrenza sleale lungo la catena della subfornitura;
- la condivisione e il reclutamento di imprese del comparto che aderiscano al progetto;
- l'individuazione dei fabbisogni formativi legati ai nuovi sistemi di tracciabilità e certificazione;
- la sperimentazione di sistemi di controllo innovativi, sviluppati con il contributo di Camere di commercio ed enti tecnici.

Gli enti territoriali per stimolare iniziative di tal genere si propongono di varare incentivi come sgravi Irap ed inserire premialità e riserve sui bandi regionali per gli aiuti alle imprese e la formazione.

Sul tema del progetto di certificazione delle filiere (43) nelle audizioni a Prato è stato espresso un giudizio positivo, per certificare tutte le fasi di lavorazione e lavorare sulla sostenibilità dei processi produttivi e sulla tipologia di sostanze utilizzate per le lavorazioni, con una responsabilità solidale per tutte le fasi di lavorazione, anche affidate a ditte esterne, dell'azienda produttrice finale del ciclo, in una rete di autocertificazione reciproca.

Il valore della certificazione etica delle filiere come strumento essenziale per la lotta alla contraffazione è costituito dal fatto che è necessario controllare tutte le fasi della produzione e non solo quella finale. Inoltre tale strumento consente di diffondere il controllo non solo a tutte le fasi di lavorazione, comprese le sub-forniture, ma anche di richiamare a tale attenzione sia gli imprenditori che il mondo del lavoro, curando il rispetto dei diritti dei lavoratori (ad es. per la sicurezza sul lavoro) oltre che sulla qualità del prodotto e il rispetto dei diritti di proprietà industriale e del Made in Italy, in sede preventiva rispetto ai controlli che competono alle istituzioni amministrative ovvero in sede di contrasto penale dei reati di contraffazione.

Va altresì ricordato che l'articolo 19, comma 3, del Codice della proprietà industriale consente anche alle amministrazioni dello Stato, delle regioni, delle province e dei comuni la possibilità di ottenere registrazioni di marchio, anche aventi ad oggetto elementi grafici distintivi tratti dal patrimonio culturale, storico, architettonico o ambientale del relativo territorio: un'eventuale inclusione della lavorazione del tessile nel patrimonio culturale di un distretto come Prato o realtà analoghe, anche a seguito di una norma interpretativa in materia, potrebbe consentire una soluzione possibile per una certificazione della qualità in materia.

(43) V. Audizione di Luca Giusti, Presidente della Camera di commercio di Prato, 24 novembre 2014, <http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/upload-file-commissione-contraffazione/pdfs/000/000/011/11AudizioneImprenditori.pdf>.

8.3. La tracciabilità dei prodotti: l'etichettatura e i nuovi strumenti tecnologici

Nel corso della missione a Prato e in successive audizioni la Commissione ha approfondito il tema della tracciabilità dei prodotti.

All'esigenza della tracciabilità risponde innanzitutto l'etichetta apposta sui prodotti tessili, che attesta la composizione dei prodotti, garantendo il diritto del consumatore ad esserne pienamente informato.

Altro approccio è quello di dotare le confezioni di apparati tecnologici, ormai diffusi, che siano in grado di far controllare immediatamente l'origine e la filiera e l'eventuale falsità dello stesso. Tali tecnologie, da adottarsi su base volontaria da parte delle imprese operanti nel settore tessile, garantiscono in modo inequivocabile la tracciabilità dell'origine dei prodotti.

8.3.1. L'etichettatura dei prodotti tessili

L'etichettatura contiene le indicazioni circa la composizione del prodotto. La normativa in tema di etichettatura è contenuta nel D. L.vo n. 206/2005 (Codice del Consumo) e nel Regolamento (UE) n. 1007/2011 relativo alle denominazioni delle fibre tessili e all'etichettatura e al contrassegno della composizione fibrosa dei prodotti tessili, che ha abrogato la direttiva 73/44/CEE del Consiglio e le direttive del Parlamento europeo e del Consiglio 96/73/CE e 2008/121/CE.

Il D. L.vo n. 206/2005 (Codice del Consumo), all'articolo 104, comma 4, lettera a), prescrive espressamente che siano riportati in etichetta l'indicazione dell'identità e degli estremi del produttore (denominazione, ragione sociale, marchio registrato dell'azienda, indirizzo completo), il riferimento al tipo di prodotto (codice identificativo) o, eventualmente, alla partita di prodotti di cui fa parte.

Il Regolamento (UE) n. 1007/2011 prevede, circa la composizione delle confezioni nell'Unione Europea, che i prodotti tessili sono posti in vendita al consumatore finale se riportano un contrassegno o un'etichetta saldamente fissata che deve indicare:

- la composizione fibrosa (elencate nell'allegato), indicata in italiano, per esteso, con caratteri tipografici chiaramente leggibili ed in ordine decrescente di peso;

- l'eventuale presenza di parti non tessili di origine animale (per es. pelliccia, pelle, avorio);

- il responsabile della immissione in commercio: l'articolo 104 del D. L.vo n. 206/2005 (Codice del Consumo) prescrive che siano riportati l'identità e gli estremi del produttore (denominazione, ragione sociale, marchio registrato dell'azienda, indirizzo), il riferimento al tipo di prodotto (codice identificativo) o della partita di prodotti di cui fa parte.

Il fabbricante all'atto dell'immissione di un prodotto sul mercato garantisce la fornitura dell'etichetta o del contrassegno e l'esattezza

delle informazioni ivi contenute. In alternativa tali incombenze ricadono sulla figura dell'importatore.

All'atto della messa a disposizione sul mercato di un prodotto tessile, il distributore garantisce che esso rechi l'etichetta o il contrassegno appropriato.

Nella pratica applicazione l'etichettatura, che riguarda la composizione del prodotto, può altresì recare la dicitura "Made in Italy" ovvero « 100% Made in Italy », « 100% Italia », « Tutto italiano », e similari, quando i prodotti hanno origine italiana, ai sensi della normativa europea sull'origine (il già citato articolo 24 del Codice doganale vigente).

La vigilanza in tema di etichettatura di composizione dei prodotti tessili è di competenza del Ministero dello Sviluppo Economico, che si avvale delle Camere di Commercio, che svolgono attività ispettive nei luoghi di produzione e di commercializzazione dei prodotti, con un controllo di tipo visivo, documentale e di laboratorio. Svolgono controlli nell'ambito delle rispettive competenze anche la Guardia di Finanza, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e la Polizia Municipale.

Va ricordato che con la **legge 8 aprile 2010, n. 55 Disposizioni concernenti la commercializzazione di prodotti tessili, della pelletteria e calzaturieri**, l'Italia aveva istituito, su base unilaterale rispetto alla normativa comunitaria, un sistema di etichettatura per tutti i prodotti dei settori tessile, delle pelletterie e delle calzature con obbligo di indicazione dell'origine geografica della merce e la facoltà per l'imprenditore di utilizzare la dicitura "Made in Italy" se almeno due delle fasi di lavorazione fossero state svolte in Italia. Tale legge è però risultata inapplicabile. Infatti tale legge, i cui effetti sarebbero dovuti entrare in vigore il 1° ottobre 2010, a seguito della notifica del testo alla Commissione Europea, è stata oggetto (nota della Direzione Generale Commissione UE Impresa e Industria n. 518763 del 28 luglio 2010) di parere contrario circa la sua compatibilità con il concetto di luogo di origine nel diritto comunitario (di cui all'articolo 24 del Codice doganale), per le restrizioni che avrebbe potuto causare alla concorrenza ed alla libera circolazione delle merci sul territorio europeo. L'Agenzia delle Dogane, con nota n. 119919/RU del 22 settembre 2010, ha precisato di non considerare applicabili nello svolgimento della propria attività di controllo le disposizioni della legge n. 55/2010 sino all'emanazione dei decreti attuativi.

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

8.3.2. Strumenti tecnologici per la tracciabilità

L'altro approccio è dato dall'uso di strumenti tecnologici applicati alle merci confezionate destinate alla vendita atti a conseguire una piena tracciabilità del prodotto ed un efficace controllo della originalità delle produzioni e l'insussistenza di fattispecie di contraffazione o di falso.

Le apparecchiature tecnologiche già diffuse sul mercato sono molteplici, quali, ad esempio, i sistemi di identificazione in radiofrequenza (Near Field Communication — *comunicazione in prossimità*) (44), tecnologia appartenente al filone RFID standardizzate e presenti sul mercato che fornisce connettività *wireless* bidirezionale a corto raggio (fino a un massimo di 10 cm) per quelle merci dove rileva determinare l'esatta provenienza e le caratteristiche specifiche ed uniche del prodotto.

Un Tag NFC (45), poco costoso se confrontato con il valore del bene da proteggere, posizionato nell'etichetta o nel tappo della bottiglia di vino o incollato nell'etichetta di un capo di abbigliamento, riporta le informazioni sulla provenienza del vino (anno e luogo di imbottigliamento, tipo e cura del vitigno, informazioni sulla vendemmia, stato di conservazione) o del prodotto tessile (filiera di produzione, composizione e provenienza dei filati, ecc.), rilevabili da un semplice cellulare avvicinato alla bottiglia o alla confezione nel punto vendita.

L'utilità di tale tecnologia riguarda sia i negozi di commercializzazione, che possono utilizzare tale tecnologie anche per finalità di inventariazione di magazzino, e di riscontro del costo inventariato, venduto o acquistato e dei relativi costi e ricavi per la contabilità, sia i consumatori che ricavano via internet la prova della autenticità del prodotto e le informazioni sulle relative filiere produttive.

Le informazioni registrate nel Tag NFC non possono essere in alcun modo modificate o contraffatte e corrispondono a quelle identificative all'origine, in possesso solo del produttore.

Molti produttori nel settore tessile hanno adottato, in base a scelte volontarie e calcoli di convenienza imprenditoriale, tali strumenti.

La gamma di strumenti (c.d. anti-counterfeiting systems) utilizzabili è molto vasta. Si possono citare:

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

- l'**etichettatura intelligente**, intesa come contenitore tecnologico per l'autenticazione del prodotto, la sua tracciabilità e la gestione interattiva prodotto/cliente;

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

- i **sistemi di autenticazione via web**, che prevedono codici alfa-numerici o bidimensionali riportati sull'etichetta o sul prodotto da controllare sul sito web del produttore tramite *smart phones* (tracciabilità via sms e con QRCode).

(44) Tale tecnologia è stata sviluppata congiuntamente da una serie di multinazionali (Philips, LG, Sony, Samsung e Nokia) ed è applicabile a diversi settori merceologici per tracciarne l'origine della produzione, quali bottiglie di vino, parmigiano, abbigliamento in generale, ecc.

(45) I Tag sono disponibili in 4 tipologie differenti: sticker di carta adesiva, sticker adesivi in PVC, sticker rotondi adesivi in carta con uno strato di ferrite, tessere smart card dotate di chip.

Il settore pubblico, sia in ambito statale che territoriale, potrebbe valutare di incentivare l'adozione di strumenti di tal genere per la lotta contro la contraffazione, valutando l'eventuale corresponsione di incentivi premiali, quali la concessione di finanziamenti e contributi a tasso agevolato per gli investimenti in materia, anche mediante operazioni di leasing finanziario, in considerazione del preminente interesse pubblico alla lotta contro la contraffazione e degli effetti positivi derivanti (contrasto all'evasione fiscale, lotta alle forme di criminalità organizzata, ecc).

Una decisione parlamentare in materia che occorre ricordare, per incentivare la dotazione di strumenti tecnologici di tracciabilità, è quella intervenuta in occasione dell'esame parlamentare della legge 23 dicembre 2014 n. 190 (legge di stabilità 2015).

In tale occasione il Governo ha accolto alla Camera un ordine del giorno (46) riferito al decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 9 e al decreto ministeriale attuativo 27 novembre 2013 del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il quale sono stati definiti i requisiti, le condizioni di accesso, la misura massima e le modalità per l'erogazione di finanziamenti e contributi a tasso agevolato per investimenti, anche mediante operazioni di leasing finanziario, da parte di banche e società di leasing finanziario, a valere su un plafond di provvista costituito presso la gestione separata di Cassa depositi e prestiti S.p.a. per le imprese che producono hardware, software e tecnologie digitali, in macchinari, impianti, beni strumentali di impresa e attrezzature nuovi di fabbrica ad uso produttivo, nonché per investimenti in hardware, software ed in tecnologie digitali.

L'ordine del giorno impegna il Governo ad estendere tali agevolazioni anche alle imprese del settore manifatturiero ed agroalimentare che si dotino di dispositivi, software ed hardware destinati al contrasto del fenomeno della contraffazione nel campo del Made in Italy.

Tale approccio potrebbe essere ripreso nel quadro di iniziative legislative organiche a tutela del Made in Italy, utilizzando meccanismi simili analoghi per incentivare l'adeguamento tecnologico delle imprese del settore tessile e degli altri settori interessati da fenomeni di contraffazione, dal momento che ormai molte aziende producono dispositivi software ed hardware finalizzati al contrasto del fenomeno della contraffazione e che da parte dei produttori vi è un interesse crescente alla tutela dei beni realizzati dal mercato del falso attraverso l'uso di tecnologie che consentano il controllo diretto da parte del produttore, del venditore e del consumatore riguardo alla veridicità delle informazioni relative alla merce acquistata, soprattutto per quanto attiene l'effettiva tracciabilità dei materiali e dei prodotti con marchio made in Italy e 100 per cento made in Italy.

8.4. Il coordinamento internazionale del sistema delle Dogane

Un tema di particolare importanza per la lotta alla contraffazione nel tessile – e ovviamente non solo nel tessile – è quello

(46) Ordine del giorno Cenni, Mongiello, Taranto, Baruffi, Camani, Berretta, Senaldi, Donati, Amoddio, Antezza n. 9/2679-bis-A/268, seduta del 30 novembre 2014.

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

La situazione che la Commissione ha potuto verificare come problematica per un'efficace lotta alla contraffazione si sostanzia in un paradosso: la sussistenza in Italia di controlli efficaci, su base telematica ed in base ad un'analisi dei rischi per soggetti esportatori, tipologia delle merci a rischio, risulta di fatto compromessa dalla realtà di controlli « a maglie larghe » nei Paesi del Nord Europa o in Gran Bretagna, che in ultima analisi favoriscono uno spostamento del flusso di merci verso tali porti, aumentandone i ricavi, e consentendo l'ingresso intracomunitario di merce che poi può circolare liberamente in tutta la zona UE. Si può anzi affermare che le rotte del commercio illecito orientino consapevolmente i flussi di esportazione della merce illegale proprio sulle dogane nelle quali i controlli sono minori o inefficaci, con grave danno per l'intera area comunitaria.

È necessaria un'azione istituzionale che veda impegnate non solo le istituzioni tecniche competenti in sede DG TAXUD, OLAF ed Eurojust, ma anche il superiore livello di Governi dei Paesi europei, perché l'approccio comunitario, sia in sede doganale che in sede di contrasto della contraffazione, raggiunga livelli di integrazione e cooperazione maggiori di quelli attuali e consenta di superare la situazione attuale nella quale i paesi virtuosi nell'effettuazione dei controlli sono i più danneggiati dalla sussistenza di controlli meno efficienti, determinando inoltre distorsioni nella concorrenza del sistema portuale e commerciale, affrontando particolarmente il tema della sottofatturazione che determina danni ingenti per il bilancio comunitario.

Un altro profilo che occorre sviluppare, più di carattere nazionale, è riferito allo svolgimento dei controlli sia in sede di sdoganamento che sui siti produttivi, nell'ambito dei poteri ispettivi e di polizia giudiziaria attribuiti all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, una volta che le merci importate siano entrate nel territorio comunitario.

In sede di audizione (47) è stato sottolineato l'indebolimento della tutela repressiva recato da due disposizioni:

- la trasformazione in illecito amministrativo della fattispecie prima prevista come reato dall'articolo 4, comma 49-bis della Legge 350/2003, per la quale si rinvia alla relazione sulla tutela penale;

- la previsione di un termine massimo di tre giorni per l'espletamento di verifiche di natura tecnica sui prodotti in importazione di cui alla legge 21 febbraio 2014, n. 9, di conversione, con modifiche, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145 (mentre il Reg. (UE) n. 608/2013 prevede un termine di dieci giorni, a partire dal momento della notifica all'interessato del blocco delle merci.

(47) v. Audizione del Direttore generale dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli Peleggi il 25 marzo 2015.

8.5. Il coordinamento dei controlli pubblici sulle attività d'impresa

Nell'analisi delle esperienze di coordinamento delle attività di spettanza delle varie istituzioni pubbliche operanti a Prato emerge la consapevolezza che i modelli di coordinamento e stretta integrazione devono essere esportati anche al di fuori di questa realtà. La logica che ha portato a favorire in sede normativa il coordinamento delle istituzioni in servizi di amministrazione attiva, quale ad es. lo Sportello unico per le aziende, deve operare anche in sede di controllo.

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

Per questi motivi esperienze di coordinamento, sul tipo di quella sperimentata a Prato, possono costituire un modello efficace da valutare in sede nazionale per accrescere l'effettività dell'attività di controllo.

Altre iniziative che si possono sostenere riguardano temi sollecitati dalla prefettura di Prato nel corso della citata missione, per rendere più efficaci i controlli con riferimento a due temi:

- il riscontro del flusso informativo relativo alle pratiche necessarie allo svolgimento dell'impresa, per l'iscrizione e cancellazione al registro delle imprese e l'attivazione delle partite IVA, INPS ed INAIL, con particolare riferimento alla veridicità delle autodichiarazioni, in quanto allo stato non sembrano applicabili alla fattispecie l'obbligo di riscontro della veridicità delle dichiarazioni e le conseguenti responsabilità in caso di affermazioni mendaci, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 442/2000, il che consente l'iscrizione nel registro delle imprese anche di imprese fantasma;

- l'utilizzazione della posta certificata PEC, resa disponibile dall'iscrizione delle imprese alla Camera di commercio, per le notifiche degli atti sanzionatori o di natura tributaria, al fine di snellire l'iter burocratico per la loro esecutività e per consentire con tempestività la cancellazione delle imprese i cui titolari si rendono irreperibili (c.d. imprese fantasma); al proposito va valutato anche l'implementazione del ruolo delle Camere di commercio nella verifica sostanziale della sussistenza dei presupposti di legge riguardo l'apertura di attività commerciali, anche autorizzando il collegamento diretto al casellario giudiziale, onde non permettere l'apertura di esercizi commerciali a soggetti fantasma o soggetti che hanno riportato condanne che precludono l'apertura di dette attività.

8.6. Iniziative di tipo premiale per far emergere le situazioni di irregolarità delle imprese

Prato costituisce un caso paradigmatico di un distretto ove le specificità e le problematicità di un sistema produttivo di eccellenza del Made in Italy, interessato dalle sfide commerciali e produttive che riguardano molti dei settori della manifattura italiana che opera in un contesto di globalizzazione crescente, tanto dal lato dell'offerta che della domanda, si sommano alla particolarità di una forte presenza di una imprenditoria estera in loco. L'impresa cinese del tessile, come detto in precedenza, è localizzata nel medesimo distretto, ed è caratterizzata da una notevole dinamicità dei comportamenti imprenditoriali e dalla contemporanea sussistenza di fenomeni di illegalità nella conduzione dell'impresa, in rapporto di competizione e di sinergia con la produzione autoctona.

Questa specificità riguarda altre zone territoriali dell'Italia, per altri settori produttivi, ad esempio Milano e Napoli, ove forti sono le presenze di imprese organizzate su base etnica.

La proposta che la Commissione ritiene di sostenere l'opportunità, sulla base delle riflessioni condotte durante gli approfondimenti svolti in sede di Commissione e riportati in questa relazione, di prefigurare iniziative politiche, anche di carattere legislativo, per intervenire e governare tali fenomeni.

L'approccio che qui si sollecita non è tanto e non solo quello del coordinamento delle azioni amministrative di contrasto e repressione dei fenomeni di illegalità, profilo dal quale non si può prescindere, ma piuttosto quello di porre in atto le azioni necessarie per favorire l'emersione graduale ed in tempi ragionevoli delle situazioni di irregolarità dei comparti produttivi come quello cinese a Prato, salvaguardando comunque la sussistenza delle nuove realtà imprenditoriali e l'integrazione di queste con il territorio ove insistono.

Si tratta di ipotizzare meccanismi premiali di vario genere, quali incentivazioni di carattere fiscale (sgravi IRAP o ammissione ad agevolazioni o finanziamenti, ad esempio) finalizzati ad incentivare la regolarizzazione amministrativa delle imprese illegali e dei relativi rapporti di lavoro, ovvero il loro adeguamento tecnologico o degli apparati di sicurezza sul lavoro, o sgravi per le imprese che intraprendano la strada dell'emersione dal « nero », ovvero di misure che favoriscano l'acquisizione della residenza o della cittadinanza a fronte dall'emersione dal sommerso, che consentano l'emersione dei fenomeni di illegalità e il loro legittimo inserimento nel contesto produttivo globale delle zone territoriali interessate.

Tale approccio è motivato da una logica culturale volta a favorire l'integrazione sociale ed economica delle diverse comunità etniche, riproducendo il modello dell'integrazione realizzata in Italia negli anni '60 e '70 a valle dei rilevanti fenomeni di emigrazione internazionale — proprio Prato costituisce un esempio storico di tale tendenza — ed è altresì ispirato ad un approccio pragmatico della questione, che tenga in considerazione l'apporto economico che tali comunità straniere possono recare all'economia locale, nonché le prospettive derivanti dallo sviluppo di rapporti economici sinergici con le comunità di origine.

9. Considerazioni conclusive

Le sedi ove tradurre le proposte della Commissione sono molteplici, ed investono la responsabilità del Parlamento, del Governo e degli enti territoriali.

Molte di queste iniziative sono già in atto e vi è la possibilità di « esportare » all'intero settore della lotta della contraffazione in generale, alcuni dei modelli utilizzati, che a Prato stanno funzionando.

L'approccio per un efficace contrasto alla contraffazione deve essere diversificato: se il contrasto alla criminalità organizzata deve essere inasprito in termini di strumenti di controllo e di repressione, attraverso alcune delle proposte che si sono esaminate in precedenza e di quelle che sono contenute nella Relazione sul sistema penale per la contraffazione proposta dalla Commissione, per la gestione dei processi produttivi ed economici che si trovano in condizioni di illegalità ma che sono cosa diversa dai fenomeni di associazioni criminali internazionali occorre uno sforzo per consentire di far emergere alla legalità i fenomeni di imprenditoria illegale, salvaguardando le realtà economiche e tutelando come imprescindibili i principi della concorrenza e del rispetto dei diritti dei lavoratori.

Alle istituzioni impegnate nel contrasto della contraffazione devono essere garantite le risorse umane e materiali adeguate al compito, attesa anche la rilevanza dei danni economici che la contraffazione determina per il sistema produttivo nazionale.

Per le imprese e le forze del lavoro occorre, infine, uno sforzo volto a stimolare le iniziative di contrasto alla contraffazione attraverso meccanismi agevolativi che premino l'adozione di forme tecnologiche di tracciabilità dei prodotti e il riscontro interno alla produzione delle filiere che coinvolgono una molteplicità di produttori, secondo standard etici che si traducono nel rigoroso rispetto delle normative di settore e che possono accentuare la produzione di prodotti legali e certificati in grado di sviluppare ulteriormente un settore di grande rilevanza economica quale quello del Made In Italy del tessile e della moda.



ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XXII-bis**

N. 9

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

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

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

RELAZIONE SUL FENOMENO DELLA CONTRAFFAZIONE SUL WEB

(Relatore: **on. Davide BARUFFI**)

Approvata dalla Commissione nella seduta del 23 marzo 2017

*Comunicata alla Presidenza il 23 marzo 2017 ai sensi dell'articolo 2, comma 5,
della deliberazione della Camera dei Deputati del 25 settembre 2013*

PAGINA BIANCA

RELAZIONE

PAGINA BIANCA

I N D I C E

1. INTRODUZIONE	Pag. 7
2. LA CONTRAFFAZIONE NEL QUADRO DELLO SVILUPPO DEL COMMERCIO ELETTRONICO	» 9
3. LA DANNOSITÀ DELLA CONTRAFFAZIONE SUL WEB.	» 11
3.1. Le caratteristiche del commercio <i>on line</i> che favoriscono la contraffazione	» 12
3.2. L'assenza di una <i>governance</i> mondiale di <i>internet</i> .	» 13
3.3. La complessità dell'azione investigativa di contrasto ...	» 14
3.4. La formazione del consumatore	» 16
4. LA TIPOLOGIA DELLA CONTRAFFAZIONE SUL WEB .	» 17
4.1. Criteri per individuare i siti dediti alla contraffazione .	» 19
4.2. Fattispecie di siti illegali	» 19
5. LA RESPONSABILITÀ DEGLI INTERNET PROVIDER NELLA NORMATIVA COMUNITARIA E NAZIONALE .	» 24
5.1. I beni tutelati	» 24
5.2. La normativa comunitaria in materia di commercio elettronico	» 23
5.3. La normativa comunitaria in materia di diritto d'autore per i media audiovisivi	» 31
6. LA RESPONSABILITÀ DEGLI INTERNET PROVIDER NELLA GIURISPRUDENZA	» 34
7. LE CARATTERISTICHE DEL MERCATO DEL COMMERCIO ELETTRONICO RISPETTO ALLA CONTRAFFAZIONE	» 37
7.1. L'incidenza delle diverse forme di commercio elettronico sull'efficacia del contrasto alla contraffazione	» 37
7.2. La consapevolezza della necessità della lotta alla contraffazione presso gli <i>Internet Provider</i>	» 42

8. LE MODALITÀ DI CONTRASTO ALLA CONTRAFFAZIONE NEL COMMERCIO ELETTRONICO	Pag. 45
8.1. Dal <i>Notice and Take Down</i> al <i>Notice and Stay Down</i>	» 45
8.2. L'oscuramento dei siti illegali	» 47
8.3. L'approccio <i>Follow The Money</i>	» 51
8.4. Gli accordi tra i <i>provider</i> e le aziende	» 53
8.5. La normativa di tutela del consumatore e in tema di comunicazioni elettroniche	» 55
8.6. Gli accordi in sede internazionale	» 56
8.7. La certificazione di qualità dei siti	» 57
8.8. La tutela penale	» 57
9. CONCLUSIONI E PROPOSTE	» 59

1. INTRODUZIONE

Il fenomeno della contraffazione che si perpetra attraverso i sistemi telematici di *e-commerce* e via *web* in generale è forse uno dei più delicati e complessi nella prospettiva della definizione delle strategie di contrasto di tali fenomeni illeciti.

La contraffazione via *web* è sempre più rilevante per la crescita esponenziale delle transazioni commerciali via *internet*, che determina uno spostamento su tale mezzo delle forme di commercializzazione di molti prodotti contraffatti. Il fenomeno è già oggi molto rilevante e sempre di più lo sarà nel prossimo futuro e richiede perciò un'adeguata riflessione sulle forme di contrasto a tale fenomeno da predisporre.

La Commissione ha deciso pertanto di approfondire il tema, analizzando le modalità con le quali si manifesta oggi il commercio illecito di beni contraffatti con lesione dei diritti di proprietà industriale e la pirateria digitale particolarmente nel campo dei media audiovisivi in violazione del diritto d'autore, che si realizzano in forme svariate, palesi od occulte, nei siti e nelle piattaforme di *e-commerce* e nei *social forum* su *internet*.

In Commissione sono state pertanto svolte numerose sedute di audizioni con gli *stakeholders* del settore e le istituzioni competenti⁽¹⁾ e una missione di studio a Bruxelles per incontri con la Direzione CNECT della Commissione Europea.

Il quadro che è emerso da questa ampia ricognizione dei problemi e confronto con i soggetti più qualificati del settore, e che la presente relazione intende approfondire è molto complesso.

(1) Sono stati auditi: il 9-4-2015 il sostituto procuratore di Milano Tiziana Siciliano; il 17-6-2015 il procuratore aggiunto di Roma Nello Rossi; il 20-01-2016 il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con delega ai rapporti con l'UE Sandro Gozi; il 27-01-2016 il Direttore della Polizia Postale, Servizio centrale della polizia postale e delle comunicazioni, Roberto Di Legami; il 03-02-2016 il Comandante delle Unità Speciali della Guardia di Finanza, Gennaro Vecchione e il Capo del III Reparto – Operazioni del Comando Generale della Guardia di Finanza, Stefano Screpanti; il 18-02-2016 l'avvocato Andrea Caristi e il professor Ferdinando Ofria; il 03-03-2016 il segretario generale della Federazione per la Tutela dei Contenuti Audiovisivi e Multimediali – FAPAV Federico Bagnoli Rossi, il presidente della Federazione Industria Musicale Italiana – FIMI Enzo Mazza, il presidente di Business Software Alliance – BSA Italia Paolo Valcher; il 10-03-2016 il segretario generale di Indicam, Claudio Bergonzi; il 17-03-2016 il Comandante del Comando Carabinieri Tutela della Salute, Claudio Vincelli; il 04-05-2016 il direttore dell'Ufficio Legislativo e Rapporti Istituzionali della S.I.A.E. Paolo Agoglia, e il direttore della Divisione Licenze e Servizi centrali della S.I.A.E. Sergio Maria Fasano; il 18-05-2016 il Segretario generale della Federazione contro la Pirateria Musicale e Multimediale FPM, Luca Vespignani; il 25-05-2016 il presidente del Consorzio del commercio Elettronico Italiano – NETCOMM Roberto Liscia e il presidente dell'Associazione Italiana Internet Provider – AIIP Renato Brunetti; il 21-07-2016 il direttore generale di I.A.B. Italia (*Interactive Advertising Bureau*) Daniele Sesini; il 27-07-2016 il presidente di Confindustria digitale, Elio Catania; il 28-09-2016 il Comandante Generale della Guardia di Finanza Giorgio Toschi e il Capo del II Reparto Operazioni del Comando Generale della Guardia di Finanza Stefano Screpanti; il 05-10-2016 rappresentanti di *eBay Inc.*; il 06-10-2016 rappresentanti di EUROPOL; il 13-10-2016 rappresentanti di *Alibaba Group*; il 27-10-2016 rappresentanti di Facebook Italia; il 03-11-2016 rappresentanti di Interpol; il 10-11-2016 rappresentanti di Google; il 18 gennaio 2017 rappresentanti di *Amazon*.

Le caratteristiche intrinseche di *internet*, che costituisce uno strumento globale a forte impatto sovranazionale, la sua costante espansione ed evoluzione, nonché la stessa dimensione immateriale del commercio elettronico rendono estremamente difficile attivare efficaci forme di contrasto alla commissione di illeciti via *web*.

Il quadro normativo esistente, la cui dimensione in sede comunitaria ed internazionale condiziona inevitabilmente la disciplina in sede nazionale, appare molto lacunoso nonché datato.

La direttiva 2000/31/CE, fondamentale in tema di commercio elettrico, recepita in Italia dal decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70 recante « *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* », che afferma il principio della neutralità della rete e una ampia irresponsabilità dei *provider* per i comportamenti illeciti dei fruitori dei servizi sulle piattaforme digitali, è stata concepita in un periodo nel quale i servizi offerti dai *provider* erano molto diversi e certamente più limitati rispetto alla situazione odierna, tenendo altresì conto della rapida evoluzione tecnologica e commerciale manifestatasi in un periodo di tempo che per il mondo digitale rappresenta quasi un'« era geologica » diversa.

Uno dei problemi oggi sul tappeto è quello di conciliare la libertà di rete e le esigenze di espansione del commercio elettronico, da un lato, con le legittime istanze di tutela dei titolari dei diritti di proprietà industriale del *copyright*, da un lato, e dei consumatori dall'altro, rispetto ai profili di responsabilità dei fornitori dei servizi telematici offerti sul mercato e per l'utilizzo degli spazi virtuali ceduti.

Le forme di tutela giuridica esistenti nell'ordinamento avverso la contraffazione via *web* sono state descritte come inadeguate dalle aziende e dai titolari del diritto d'autore che richiedono invece un maggiore coinvolgimento, in termini di controllo preventivo, da parte dei *provider* in ordine all'inserimento in rete di prodotti contraffatti o di pirateria digitale. L'attuale sistema previsto dalla citata direttiva prevede oggi l'attivazione dei *provider* solo sulla base di segnalazioni da parte dei titolari di diritti di proprietà industriale o di diritti d'autore interessati o delle autorità competenti relative ad ogni specifica violazione al fine di rimuovere i contenuti illeciti. Tale sistema (c.d. procedura *Notice and Take Down*), pur essenziale, si è dimostrato spesso inefficace, nonché talvolta di difficile percorribilità. Tra i problemi segnalati: l'elevatissimo numero di violazioni; l'oneirosità, anche economica, delle procedure da mettere in atto per i titolari di diritti; l'inefficacia delle tecniche di oscuramento dei siti.

Inoltre va considerato che le maggiori piattaforme commerciali operano su base globale, e come tali sono difficilmente soggette alla giurisdizione nazionale, per una carenza di strumenti di contrasto su base transnazionale.

Viceversa gli interventi di tipo proattivo, che prevedono un maggiore coinvolgimento dei *provider* in sede preventiva e non limitato al singolo caso, ma orientato ad impedire la reiterazione di attività illecite comunque realizzate (la c.d. procedura di *Notice and Stay Down*, elaborata nell'esperienza americana), sono invocati dai titolari

di diritti come una nuova frontiera del bisogno di tutela per contrastare adeguatamente i fenomeni illeciti.

I contrasti tra aziende fornitrici dei servizi telematici e dei servizi connessi (in primo luogo nel settore pubblicitario), da un lato, e titolari dei marchi e soggetti titolari dei diritti d'autore e consumatori dall'altro, attengono ad una duplice sfera: quella ideologica anzitutto, relativa alla natura stessa di *internet* e alla liceità di controlli e atti limitativi della libertà di espressione e di commercio sulla rete; e naturalmente quella economica, relativa ai costi da sopportare per realizzare gli interventi di tipo preventivo, che contrappone le esigenze di tutela manifestate dai produttori e gli interessi dei *provider*.

L'approfondimento condotto dalla Commissione porta a ritenere opportuna, e in via generale preferibile, l'adozione di forme di coinvolgimento su base consensuale degli *stakeholders* del settore; intese volontarie per la definizione di comportamenti positivi volti a garantire il rispetto della legalità nelle transazioni commerciali, salvaguardare la libertà della rete e del commercio elettronico, tutelare i diritti di proprietà industriale ed intellettuale e tutelare maggiormente i consumatori.

Il quadro complessivo che emerge dagli approfondimenti svolti in Commissione evidenzia che il tema richiede, tuttavia, una serie di azioni positive volte ad adeguare la disciplina esistente ai grandi mutamenti intervenuti nel commercio digitale, al fine di rafforzare l'affidabilità complessiva del settore, per la quale la presenza di fenomeni diffusi di illegalità costituisce una minaccia al suo sviluppo e un grave nocumento per i titolari di diritti e i consumatori.

2. LA CONTRAFFAZIONE NEL QUADRO DELLO SVILUPPO DEL COMMERCIO ELETTRONICO

Nel corso delle audizioni in Commissione è emersa con chiarezza la dimensione del fenomeno dell'*e-commerce*, in rapporto alla crescita complessiva del « fenomeno *internet* »⁽²⁾.

Nel 2015 sono stati 41,5 milioni gli italiani che hanno dichiarato di accedere a *internet* da qualsiasi luogo e strumento, vale a dire l'86,3 per cento della popolazione compresa tra gli 11 e i 74 anni; vi è una leggera flessione dell'accesso tramite computer (-2,5 per cento negli ultimi due anni), a fronte di un *trend* di costante crescita dell'accesso dai *device* mobili, con accesso da cellulari o *smartphone* per 32,7 milioni di individui (+45,3 per cento in due anni), 12,9 milioni da *tablet* (+83,6 per cento), 4,5 milioni da televisore (+63,2 per cento in due anni) e 6 milioni da *console* giochi (+33,7 per cento). Tra le categorie di siti frequentati dagli italiani, nel solo mese di dicembre 2015 l'82 per cento degli utenti italiani ha dichiarato di aver navigato su piattaforme per la condivisione di video e film, per un totale di 24 milione di utenti⁽³⁾.

Con specifico riferimento al commercio elettronico, si rileva che su un totale di circa 14 mila miliardi di euro di PIL prodotti

(2) Dati tratti dall'audizione del 10 marzo 2016 di Claudio Bergonzi, Segretario generale di Indicam.

(3) Rilevazioni *Audiweb*, citate nell'audizione del Segretario generale della FAPAV, Federico Bagnoli Rossi, il 3 marzo 2016.

nell'Unione europea nel 2016 quasi il 5 per cento è stato prodotto dal commercio *on line*; le previsioni al 2020 prevedono un aumento esponenziale del 50 per cento, per un valore stimato al 7,5 per cento del totale del PIL realizzato nell'UE⁽⁴⁾.

In ambito europeo *leader* del commercio elettronico è la Gran Bretagna, con il 30 per cento del totale, seguita da Germania e Francia, ciascuna con il 25 per cento del totale. Il settore merceologico di maggior peso è quello dell'abbigliamento e beni correlati.

L'Italia ha solo il 3 per cento del totale dell'*e-commerce* UE, per un valore stimato di beni e servizi acquistati nel corso del 2016 pari a circa 16 miliardi di euro. Il ritardo dell'Italia rispetto ai grandi Paesi europei è ascrivibile, da un lato, al fenomeno del *digital divide* e dell'insufficiente diffusione della banda larga sull'intero territorio nazionale e, dall'altro, ad una scarsa propensione all'acquisto con metodi di pagamento virtuali e, in generale, all'acquisto non fisico. La fascia di utenti privilegiati in Italia è compresa tra i 25 e i 45 anni. Tuttavia il commercio elettronico è in crescita anche in Italia, dal momento che sono stimati in 19 milioni i consumatori che comprano *on line*, pur se la presenza di imprese in rete è ancora limitata: sono circa 40.000 quelle italiane che vendono prodotti sul *web*, a fronte delle 200.000 in Francia e delle 800.000 in Europa⁽⁵⁾.

Il totale di consumatori che si rivolgono all'*e-commerce* (c.d. *e-shoppers*) è stato stimato in circa 1,7 miliardi di persone nel 2015 su base globale. La Cina vanta oltre 500 miliardi di euro di fatturato nel commercio *on line* mentre tra i primi dieci Paesi al mondo per volume di acquisti *on line* solo tre (quelli citati) sono europei.

Nel campo dei *social forum*, il numero di persone che si collegano almeno una volta al mese alla piattaforma di Facebook è di circa 1 miliardo e 700 mila persone, mentre gli utilizzatori di Instagram sono 500 milioni (con 28 milioni di utilizzatori in Italia di Facebook e 9 milioni di Instagram)⁽⁶⁾.

Nel campo musicale i dati mostrano che oggi ben il 50 per cento del fatturato della musica nel mondo (41 per cento in Italia) è rappresentato dal digitale, nelle sue varie forme (*download*, *streaming*, modelli basati sulla pubblicità e sull'abbonamento)⁽⁷⁾.

In Italia il settore degli audiovideo ha raggiunto un valore, nel 2015, di circa 14 miliardi di euro (con oltre 170.000 addetti), mentre il cinema in sala, pur cresciuto del 10,78 per cento rispetto al 2014, ha registrato un incasso totale pari a 637 milioni di euro, con 99 milioni di presenze, il settore televisivo e l'*home entertainment* hanno registrato un valore economico di 12 miliardi e 213 milioni di euro, per ricavi da *advertising*, canone, pay Tv e altre fonti, Home Video, OTT TV, vendita di dispositivi audio e video, ecc.), con quasi 96 mila addetti nel 2014. Il settore digitale o del *broadcasting* è dunque relevantissimo in termini economici e la lotta alla pirateria digitale un target di grande rilevanza sociale ed economica. Il mercato digitale — nuove piattaforme ed operatori hanno accresciuto l'offerta di servizi

(4) Fonte: *E-commerce Europe*.

(5) Dati tratti dall'audizione del Presidente del consorzio NETCOMM Liscia del 25 maggio 2016.

(6) V. audizione del 27 ottobre 2016 con il responsabile dei rapporti istituzionali per Italia, Grecia e Malta di Facebook, Laura Bononcini.

(7) V. audizione del 18 maggio 2016 di Luca Vespignani, Segretario Generale della Federazione contro la Pirateria Musicale e Multimediale FPM.

all'utenza, sia per il « *download* » (EST), che per lo « *streaming* » (VOD), che con servizi in abbonamento (S-VOD) — pesa oggi per il 7,1 per cento del settore audio-video, con un +38,9 per cento nel 2014 rispetto al 2013 e un giro d'affari stimato a 25 milioni di euro⁽⁸⁾.

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

Le stime OCSE riferiscono di un aumento del fatturato dell'attività di contraffazione *on line* maggiore rispetto alla crescita del fatturato del commercio elettronico internazionale legale, dovuto anche dalla presenza di organizzazioni criminali internazionali che hanno orientato proprio sul versante della contraffazione parte dei propri interessi criminali. La contraffazione si presenta oggi non più solo come un fenomeno localizzato, quanto a produzione e distribuzione, solo in aree geografiche specifiche ma, al contrario, un'attività largamente organizzata a carattere transazionale che si rivolge ad una platea mondiale di consumatori.

Nell'audizione con INDICAM del 10 marzo 2016⁽⁹⁾ è stato riferito come la contraffazione *on line* cresca, ogni anno, a livello mondiale, del 15,6 per cento, con un costo per l'economia stimato in 1.800 miliardi di dollari; per l'Italia il costo della contraffazione per l'economia è stimato dal CENSIS in perdite per le imprese italiane nei vari settori industriali per circa 6,5 miliardi di euro, con 104.500 unità lavorative perse (per contraffazione e pirateria)⁽¹⁰⁾. Tra i beni più a rischio di contraffazione vi sono il *fashion* (abbigliamento e accessori) e l'elettronica di consumo, oltre ai farmaci e ai prodotti alimentari⁽¹¹⁾.

3. LA DANNOSITÀ DELLA CONTRAFFAZIONE SUL WEB

Gli effetti nocivi della contraffazione e della pirateria digitale sono ben noti alla Commissione, che nel corso di questa legislatura ha più volte esaminato la questione sotto il profilo di danni economici alle aziende, di sostegno indiretto alla criminalità organizzata, per la quale la contraffazione costituisce un settore rilevante di attività, di sfruttamento del lavoro in nero, di evasione fiscale, di inganno per i consumatori, di ostacolo allo sviluppo e alla competitività del mercato, di freno all'innovazione e alla creatività nei settori produttivi⁽¹²⁾.

(8) Dati dell'indagine « Italia Creativa » raccolti da Ernst & Young, citati nell'audizione del Segretario generale della FAPAV, Federico Bagnoli Rossi, il 3 marzo 2016.

(9) Audizione del 10 marzo 2016 di Claudio Bergonzi, segretario generale di Indicam.

(10) Dati citati nell'audizione del 3 marzo 2016 con il Segretario generale della Federazione per la Tutela dei Contenuti Audiovisivi e Multimediali (FAPAV), Federico Bagnoli Rossi.

(11) V. Audizione del 5 ottobre 2016 con Andrea Rota, Senior *Director Global Brand Protection* e Stefan Krawczyk, *Associate General Counsel and Head Government relations International* di eBay Inc.

(12) V. analisi delle conseguenze socio-economiche della contraffazione contenute in: Doc. XXII-bis, n. 1, Relazione su possibili proposte normative in materia penale in tema di contraffazione (relatore Mario Catania), approvata il 4 agosto 2015; Doc. XXII-bis, n. 2, Relazione sulla contraffazione nel settore tessile: il caso del distretto produttivo di Prato (relatrice: Susanna Cenni), approvata il 4 agosto 2015; Doc. XXII-bis, n. 3, Relazione sulla contraffazione nel settore calzaturiero (relatore: Filippo Gallinella), approvata il 4 agosto 2015; Doc. XXII-bis, n. 4, Relazione

L'Italia, la cui economia è tipicamente vocata alla manifattura, anche attraverso un prezioso tessuto di piccole medie imprese, è particolarmente colpita dal fenomeno.

La falsificazione dei marchi e dei prodotti e la pirateria digitale, oltre ad una grave distorsione complessiva dell'economia e agli effetti sociali negativi ben noti, determina una lesione particolarmente marcata proprio ai prodotti di qualità che costituiscono l'essenza del « *made in Italy* ». Si tratta di prodotti ad alto valore aggiunto, che hanno i propri elementi qualificanti, rispetto alle produzioni di altri Paesi, nello stile e nel *design*, ad esempio dei prodotti dell'abbigliamento, oppure nella qualità dei prodotti dell'agroalimentare.

Un elemento importante che favorisce il commercio illecito *on line* è rappresentato dalla facilità con cui può essere praticato e dalle dimensioni dei profitti rispetto ai rischi che le organizzazioni criminali che gestiscono tale attività illecita corrono concretamente.

È un dato evidente come, anche in forza della spinta del *web*, la contraffazione da fenomeno locale e quasi artigianale sia approdata, negli ultimi decenni, ad una dimensione di fenomeno transnazionale; non può sorprendere che a cavalcare tale fenomeno siano anche potenti organizzazioni criminali internazionali. Queste ultime hanno l'interesse a diversificare le attività illecite svolte nei settori tradizionali (traffico di stupefacenti, traffico di armi, sfruttamento della prostituzione, tratta degli emigrati, estorsioni, ecc.) — per i quali vi è un forte contrasto, da parte delle autorità competenti, ed un elevato allarme sociale — rivolgendosi verso nuovi campi di attività, quali la contraffazione, ove l'opinione pubblica è senz'altro meno avvertita della grave pericolosità sociale ed economica del fenomeno e il contrasto delle Istituzioni è stato storicamente meno pressante.

3.1. Le caratteristiche del commercio *on line* che favoriscono la contraffazione.

Rispetto alle forme tradizionali della contraffazione la commissione di illeciti tramite il *web* è agevolata da una serie di fattori⁽¹³⁾:

- la possibilità per gli autori degli illeciti di nascondere o simulare la propria identità sul *web*; per superare il limite dell'anonimato e della « aterritorialità digitale » sono necessarie onerose forme di cooperazione internazionale;

- l'ampia scelta di « punti vendita virtuali », costituiti dalle piattaforme digitali e dai siti *internet* di commercio elettronico, che consente una pericolosa dissimulazione tra prodotti veri e falsi, stante il ricorso per questi ultimi a immagini tratte dai cataloghi ufficiali;

- la relativa « sicurezza » delle transazioni illecite, sia sul piano economico, sia su quello distributivo-logistico, in quanto il controllo

sulla contraffazione nel settore dell'olio di oliva (relatrice Colomba Mongiello), approvata il 17 settembre 2015; Doc. XXII-bis, n. 5, Relazione sulla contraffazione nel settore della mozzarella di bufala campana (relatore: Paolo Russo), approvata il 23 settembre 2015.

(13) V. audizioni della Guardia di Finanza del 3 febbraio 2016, con il Comandante delle Unità Speciali, Gennaro Vecchione e il Capo del III Reparto — Operazioni, Stefano Screpanti e del 28 settembre 2016 con il Comandante Generale della Guardia di Finanza, Giorgio Toschi.

sul territorio può essere facilmente eluso dalle piccole spedizioni che interessano i consumatori finali;

- la tendenza alla transnazionalità dei traffici di merce contraffatta⁽¹⁴⁾; gli apparati informatici che ospitano le vetrine *on line* dei falsi sono in massima parte localizzati in paesi esteri e dispersi in una fitta rete di indirizzi e punti di snodo virtuali, la cui ricostruzione è molto complessa;

- una sorta di « territorialità digitale », in quanto gran parte delle transazioni di prodotti contraffatti non ricadono nella giurisdizione italiana ma avvengono su scala transnazionale, il che implica una sostanziale assenza di territorialità dei traffici che sfruttano la rete « estero su estero », e dove sia i venditori che i *server* sono ubicati all'estero; poiché sia la produzione dei beni contraffatti che l'immissione sul mercato digitale avviene in contesti non soggetti alla giurisdizione italiana, sono evidenti le grandi difficoltà delle autorità di polizia e dei titolari di diritti a porre in atto efficaci azioni di contrasto;

- il frazionamento tra la fase di produzione della merce contraffatta e della vendita su *internet* aumenta le difficoltà di contrasto: l'eventuale individuazione dei responsabili di siti o piattaforme informatiche illecite non comporta anche l'individuazione dei canali di produzione e stoccaggio della merce illegale.

Il profitto è diverso nel caso di vendita di merci contraffatte o di pirateria concernente le opere dell'ingegno: mentre per le prime è rappresentato dal prezzo di vendita pagato per la merce contraffatta dall'utente dell'*e-commerce*, nel caso del *download* spesso le opere sono messe a disposizione degli utenti gratuitamente, in quanto i siti illeciti traggono profitto essenzialmente dai proventi pubblicitari derivanti dalla gestione del sito.

3.2. L'assenza di una *governance* mondiale di *internet*.

Un altro fattore che contribuisce a rendere difficoltosi gli interventi di contrasto alla contraffazione sulla rete è costituito dalla assenza di una *governance* mondiale di *internet* e dell'ambiente digitale globale. L'assenza di un'autorità di regolamentazione internazionale contribuisce a far sì che le istanze di tutela degli interessi non trovino un interlocutore unico e sovraordinato tra operatori ISP, aziende e consumatori interessati cui rivolgere le istanze da parte dei titolari dei diritti che si ritengono lesi.

Il modello di *governance* della rete è diffuso e largamente privo di una regolamentazione a livello internazionale. L'attribuzione dei domini e degli indirizzi IP è affidato ad un organo che opera secondo la normativa degli USA – l'ICANN – che attribuisce i domini di primo livello e i *root server*. Per quanto riguarda specificatamente il contrasto alla contraffazione, è stato rilevato in audizione⁽¹⁵⁾ come la

(14) V. Audizione del 28 settembre 2016 con il Comandante Generale della Guardia di Finanza, Giorgio Toschi.

(15) V. audizione del 10 marzo 2016 di Claudio Bergonzi, Segretario generale di Indicam.

prassi di consentire la registrazione di domini generici (ad es. siti con nomi di specie di prodotti alimentari) possa essere in controtendenza rispetto all'esigenza di tutelare beni in cui non conta il genere, ma la specificità delle produzioni nazionali e geografiche, come rilevato dall'Osservatorio UE sugli *IP infringements*. La dimensione meramente comunicativa o commerciale delle attività in rete non consente di valutare questi aspetti dal punto di vista della prevenzione della commissione di illeciti, che non attengono alla sfera di competenza dell'ICANN. In questo senso occorre altresì interrogarsi circa i modelli di *governance* con l'adozione di approcci non solo *top-down*, ma anche *bottom-up*, finalizzati ad introdurre forme di controllo dal basso, che nel settore della contraffazione coincidono con la titolarità di interessi lesi e nella tutela degli interessi del consumatore.

Per questo motivo in ambito comunitario è stata posta la questione di una maggiore regolamentazione del settore. La Commissione UE ha ritenuto in proposito che una delle priorità della sua azione in merito di comunicazione digitale, sia la creazione di un Digital Single Market (DSM), nel quale realizzare un'armonizzazione delle regole nazionali attualmente vigenti, per la costituzione di un vero unico mercato digitale.

I temi affrontati in sede comunitaria sono il superamento delle barriere in tema di protezione dei dati, l'armonizzazione delle aliquote dell'imposta sul valore aggiunto, la riforma delle regole nelle telecomunicazioni, la protezione del *copyright* rispetto alle nuove tecnologie digitali, il superamento del fenomeno delle transazioni transnazionali (c.d. *cross border selling*), vendite effettuate in *server* posti fuori dei confini nazionali, che rendono più conveniente il commercio elettronico effettuato fuori dai confini nazionali.

3.3. La complessità dell'azione investigativa di contrasto.

Alla diffusione della contraffazione nell'ambito del commercio elettronico corrisponde la difficoltà di un efficace contrasto da parte delle Istituzioni competenti, per le motivazioni in precedenza descritte.

A fronte di un impegno che la Commissione ha potuto valutare come massimo da parte delle forze di polizia e della magistratura, che ha portato a risultati significativi, si deve rilevare che la natura immateriale e globale della rete costituisce un terreno oggettivo di grande difficoltà operativa per chi deve predisporre le azioni di controllo e contrasto alla contraffazione.

Il rafforzamento della collaborazione informativa e operativa delle forze dell'ordine a livello internazionale è pertanto decisivo per una lotta efficace contro le caratteristiche transnazionali della contraffazione.

Al proposito va ricordato che, con il decreto legislativo n. 34 del 2016, è stata recepita la decisione del Consiglio dell'Unione europea n. 465 del 13 giugno 2002, che permette alle autorità giudiziarie e alle forze di polizia di almeno due Stati membri di creare *team* comuni incaricati dello svolgimento di indagini penali in ambiti specifici e per una durata di tempo limitata. Oggetto di attività è qualunque reato

che, a giudizio dell'autorità giudiziaria procedente, richieda il compimento di indagini complesse sul territorio di più Stati membri. Gli atti compiuti dalle squadre comuni sono acquisiti direttamente nei fascicoli processuali delle indagini in corso in ciascuno Stato partecipante, senza necessità di rogatoria.

Il ricorso alle rogatorie costituisce, infatti, uno dei punti deboli del contrasto in ambito transnazionale, per la lentezza e il costo di tali procedure.

L'altro canale attivo è quello della partecipazione alle iniziative di coordinamento internazionale sotto l'egida dell'Unione europea e degli organismi sovranazionali di Polizia: la partecipazione alle attività pianificate dell'International Crime Police Organization (Interpol) e dell'Organizzazione mondiale delle dogane, per una maggiore assistenza tra le autorità di Polizia e doganali⁽¹⁶⁾; la collaborazione con l'agenzia Europol, presso la quale è stato istituito l'Intellectual Property Crime Coordinated Coalition (IPC3), nuovo centro per la cooperazione in materia di lotta alla contraffazione, anche mediante lo sviluppo di sinergie con il settore privato e l'Università, sul modello di analoghe positive esperienze negli Stati Uniti d'America, promosse dall'International AntiCounterfeiting Coalition (IACC) e l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), nell'ambito dell'European Union Policy Cycle dell'Unione europea, progetto quadriennale per il contrasto delle fenomenologie criminali, tra cui anche la contraffazione.

A livello nazionale anche la frammentazione delle forze di polizia costituisce un problema per l'efficacia del contrasto alla contraffazione in generale, sul *web* in particolare. Il riparto di competenze tra le forze dell'ordine determina talvolta delle sovrapposizioni di ruolo: la polizia postale ha maturato una specializzazione nel *copyright*, particolarmente nel contrasto della pirateria musicale e cinematografica, con attenzione anche ad attacchi ad infrastrutture critiche, al crimine finanziario cibernetico, alla pedopornografia e al terrorismo, mentre la Guardia di finanza ha una competenza specifica, a carattere generale, in materia di contraffazione, con il Nucleo speciale frodi tecnologiche che assicura una costante attività di monitoraggio della rete, funzionale al contrasto dei crimini economico-finanziari che vengono perpetrati sul *web*, tra cui anche i traffici di merce contraffatta⁽¹⁷⁾; i Carabinieri hanno, infine, una specializzazione nelle sofisticazioni alimentari e nella filiera del farmaco. Ciò determina la necessità di raccordi operativi e, proprio per la contraffazione sul *web*, una duplicazione di strutture per l'analisi e l'intercettazione delle frodi *on line*. Ad esempio, nel corso delle audizioni, è emerso come nel settore della pirateria nell'audiovisivo, per il *card sharing*, vi siano interventi sia della Polizia postale che della Guardia di Finanza⁽¹⁸⁾.

(16) Nell'audizione del 28 settembre 2016 il Comandante Generale della Guardia di Finanza, Giorgio Toschi, ha sottolineato l'importanza delle operazioni « Opson », « In our sites », « Wafers », « Pangea », « Silver Axe » e « Copycat », in materia di contraffazione e frodi alimentari e agroalimentari, commercio illecito *on line*, traffici di semiconduttori contraffatti, commercio illegale di farmaci, traffico di pesticidi dannosi per la salute, prodotti sportivi.

(17) Nell'audizione del 28 settembre 2016 il Comandante Generale della Guardia di Finanza Giorgio Toschi ha ricordato che tra il gennaio 2015 e il luglio 2016, i siti *internet* sequestrati/oscurati sono stati nel complesso 1.058, che si aggiungono ai 269 oggetto di analoghe misure cautelari nel 2014.

(18) V. audizione del 27 gennaio 2016 di Roberto Di Legami, Direttore della Polizia Postale, Servizio centrale della polizia postale e delle comunicazioni.

Un altro tema importante in materia di contrasto alla contraffazione sul *web* è quello della possibilità di effettuare, da parte delle forze dell'ordine, un'attività di scansione preventiva della rete. Per esempio, nel caso della lotta alla pedopornografia *on line*, la scansione è costante da parte della Polizia postale, perché la legge in materia già prevede che sia curato l'aggiornamento della *blacklist* delle piattaforme virtuali che ospitano questi contenuti.

La Guardia di Finanza⁽¹⁹⁾ ha elaborato di recente la piattaforma « Co.li.bri. » (*counterfeiting on line brand inquiry*), sistema di controllo e monitoraggio anti contraffazione, che opera il monitoraggio dei canali di distribuzione commerciale *on line*, selezionando ed estraendo dal *web* elementi informativi rivelatori di condotte lesive dei diritti di proprietà intellettuale. Il sistema opera con un motore di ricerca « semantico » che, tramite apposite parole chiave, individua ed estrae inserzioni a rischio contraffazione nelle piattaforme di vendita *on line*.

Tenuto conto dell'enorme dimensione dell'ambiente del commercio digitale, è evidente che forme di razionalizzazione delle risorse e di raccordo con i titolari di diritti che effettuano le segnalazioni agli ISP nel settore degli IPR e DPI appaiono necessarie. Nel caso di fattispecie di reato quale il *cyberbullismo* o la pedopornografia, vi sono interessi pubblici alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e, quindi, un'attività d'ufficio è necessaria; in questo settore sono state già sviluppate forme di collaborazione tra le forze di polizia e gli operatori del *web*. Viceversa, nel caso di diritti patrimoniali di aziende titolari di marche, anche se un intervento pubblico trova fondamento nel fine di combattere forme di evasione fiscale, per evitare ingenti danni erariali per lo Stato, appare ragionevole che questa attività preventiva di monitoraggio della rete, di dimensioni ingenti per traffico sul *web* e molto costosa per i costi di gestione di sistemi tecnologici di monitoraggio preventivo, sia svolta anche nell'ambito del rapporto commerciale tra *providers* e aziende produttrici.

Un ulteriore problema in tema di efficacia dell'azione di contrasto, emerso nel corso delle audizioni in Commissione, è costituito dall'identificazione univoca dell'identità degli utenti/dispositivi a partire dagli indirizzi IP (*Internet Protocol address*). Gli strumenti investigativi sono limitati, in quanto, per rivelare i *nickname* e risalire all'identità del titolare, è necessario un provvedimento del magistrato, all'interno di un procedimento penale, che richieda in via autoritativa ai *provider* di consentire l'identificazione degli utenti/dispositivi, procedura che non consente di operare in tempo reale o sulla base di richieste da parte delle autorità amministrative competenti.

3.4. La formazione del consumatore.

Ad accrescere la pericolosità della contraffazione via *web* vi è anche l'atteggiamento condiscendente di una parte dei consumatori che acquistano in rete. Spesso nella scelta del consumatore *e-shopper* non vi è un'adeguata consapevolezza dell'illegalità e della pericolosità dell'operazione di acquisto di merce contraffatta in rete e dei danni

(19) V. audizione del 28 settembre 2016 con il Comandante Generale della Guardia di Finanza, Giorgio Toschi.

economici che tale acquisto può causare, da un lato, a fronte di un possibile vantaggio economico e sociale, legato al possesso di beni di presunto pregio altrimenti irraggiungibili. Il problema è più sensibile tra i giovani, dai quali il disvalore dell'acquisto fraudolento è meno percepito.

La Commissione sottolinea, al riguardo, la necessità di lavorare sul versante della educazione al disvalore della contraffazione, con una formazione, anche a livello scolastico, finalizzata a promuovere la legalità degli acquisti del consumatore.

In tale attività devono essere coinvolti i produttori, i titolari di marchi o dei diritti d'autore, con la promozione di campagne di informazione del consumatore ed iniziative di comunicazione rivolte ai consumatori e all'opinione pubblica⁽²⁰⁾.

In una ricerca realizzata nel 2013 dall'Associazione LIBERA con ANEC, ANICA, FAPAV e UNIVIDEO⁽²¹⁾, ad esempio, si è evidenziato che il tasso di penetrazione della pirateria digitale in Italia è più alto nei giovani compresi tra i 14 e i 18 anni, con un'incidenza superiore al 70 per cento. Sempre secondo tale ricerca, solo metà degli studenti intervistati ritiene che scaricare o guardare copie non originali di film da *Internet* sia dannoso.

La Polizia postale e la Guardia di finanza hanno messo in campo progetti educativi con le scuole, per raggiungere ogni anno oltre 400 mila studenti e più di 1500 istituti scolastici⁽²²⁾.

4. LA TIPOLOGIA DELLA CONTRAFFAZIONE SUL WEB

Molteplici sono le forme della contraffazione sul *web* di marchi e altri segni distintivi o di pirateria digitale in violazione del *copyright*. La possibilità di rilevare le frodi e l'identificazione delle principali forme di accesso del commercio di beni contraffatti in rete, si differenzia in ragione delle diverse forme che il commercio elettronico ha assunto, in linea con il continuo processo di evoluzione della rete.

Esistono diversi tipi di commercio elettronico, gestiti da Commercial Service Provider (CSP), branca di attività molto rilevante all'interno della categoria generale degli *Internet Service Provider* (ISP), che, oltre ad offrire l'accesso a *Internet* con i relativi servizi

(20) Va ricordata l'iniziativa in tema di *educational*, con un *kit* per le scuole in cui si racconta il *backstage* di un film, una canzone, un prodotto audiovisivo o musicale, realizzata nel 2015 da FAPAV, ANICA, MPA e UNIVIDEO, come ricordata nell'audizione del Segretario generale della FAPAV, Federico Bagnoli Rossi, il 3 marzo 2016.

Vanno ricordate, al riguardo, le seguenti iniziative in tema di *educational* e sensibilizzazione: « Rispettiamo la creatività », realizzata da AFI, ANICA, FAPAV, MPA, NUOVOIMAIE, SIAE e UNIVIDEO, che ha raggiunto oltre 85.000 studenti tramite l'utilizzo di un *kit* didattico in cui si racconta il *backstage* di un film, una canzone, un prodotto audiovisivo o musicale, valorizzando il prodotto creativo; IO FACCIO FILM – Chi ama il cinema, non lo tradisce « campagna promossa da ANICA, FAPAV, MPA e UNIVIDEO, con l'obiettivo di valorizzare i lavoratori del comparto audiovisivo ».

(21) Ricerca « *Oltre la pirateria. I film, il cinema e i giovani: tra web, dvd e grande schermo* », citata nell'audizione del 3 marzo 2016 con il Segretario generale della FAPAV, Bagnoli Rossi.

(22) Nell'audizione del 27 gennaio 2016 di Roberto Di Legami, Direttore della Polizia Postale, Servizio centrale della polizia postale e delle comunicazioni, sono stati citati i programmi « *Web in cattedra* », « *Non perdere la bussola* », « *Buono a sapersi* », « *In strada come in rete* », « *Occhi in rete* » e « *Per un web sicuro* ».

come gli ISP, offrono un pacchetto completo di Hosting e un insieme di software per l'*e-commerce*.

In sede normativa — ai sensi della direttiva sul commercio elettronico 2000/31/CE, nel decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70, che ha dato attuazione alla direttiva, e nell'articolo 1, comma 1, lettera *b*), della legge 21 giugno 1986, n. 317, e successive modificazioni — i soggetti operanti nel mondo digitale sono definiti « prestatori di servizi della società dell'informazione », ossia soggetti che conducono attività economiche svolgendole in linea (*on line*) e qualsiasi servizio della società dell'informazione prestato normalmente dietro retribuzione, a distanza, per via elettronica e a richiesta individuale di un destinatario di servizi ⁽²³⁾.

I *provider* specializzati nel commercio elettronico offrono servizi differenziati per modalità di transazioni e tipologia di utenti destinatari dei servizi: le fattispecie più rilevanti sono quelle del *Business to Business* (B2B), ovvero vendita di merci tra due realtà di *business* (aziende, enti pubblici o professionisti); del *Business to Consumer* (B2C), vendita di merci tra operatori di *business* professionali e consumatori (c.d. *e-shoppers*); del *Peer to Peer* (P2P), ove una pluralità di clienti entra in contatto reciproco, vendendo, comprando o scambiando, segnatamente prodotti digitali dell'audiovisivo. ⁽²⁴⁾

I *provider* che hanno realizzato importanti piattaforme digitali per il commercio elettronico, si veda il caso di *e-Bay* o di *Alibaba*, forniscono spazi in rete sia a siti gestiti da venditori, che operano come intermediari tra i prodotti realizzati dalle aziende e i consumatori, sia a siti propri delle aziende manifatturiere, che vendono direttamente i propri prodotti; alcune di queste grandi piattaforme, ad esempio *Amazon*, sono divenuti essi stessi venditori dei prodotti, di cui acquisiscono la proprietà, destinati all'*e-commerce*, gestendo un'attività di intermediazione, con creazione di magazzini di deposito della merce, tra i produttori e i consumatori. L'accesso ai siti di vendita *on line* è peraltro disponibile attraverso i motori di ricerca, si veda il caso di *Google*, che attraverso la ricerca algoritmica delle merci e dei marchi mette in connessione venditori e compratori del settore dell'*e-commerce*, fornendo altresì servizi accessori, ad esempio pubblicitari. Accedono al commercio elettronico anche le cosiddette piattaforme del *web 2.0.*, i *blog*, i *wiki* e i *social network* (si veda il caso di *Facebook*), nei quali intervengono una pluralità di utenti in modo bi/multi direzionale, che nati ed operanti come forma di comunicazione sociale, hanno sviluppato importanti strumenti destinati al commercio, con l'assegnazione di account a soggetti dediti professionalmente al commercio.

Nel settore dei media audiovisivi operano i sistemi di *peer to peer*, di *file sharing* o di *downloading-uploading*, con i quali gli audiovisivi

(23) Per servizi a distanza si intendono i servizi forniti senza la presenza simultanea delle parti; per « via elettronica » si identificano i servizi inviati all'origine e ricevuti a destinazione mediante attrezzature elettroniche di trattamento, compresa la compressione digitale e di memorizzazione di dati, interamente trasmessi, inoltrati e ricevuti mediante fili, radio, mezzi ottici od altri mezzi elettromagnetici; per « servizio a richiesta individuale di un destinatario di servizi » si intendono i servizi forniti mediante trasmissione di dati su richiesta individuale.

(24) Si ricordano anche: *Business to Employee* (B2E); *Business to Administration* (B2A); *Business to Machines* (B2M); *Business to Manager* (B2M); *Consumer to Business* (C2B); *Consumer to Consumer* (C2C); *Consumer to Administration* (C2A); *Government to Business* (G2B); *Government to Citizen* (G2C); *Government to Employees* (G2E); *Government to Government* (G2G); *Manager to Consumer* (M2C).

sono immessi sulla rete, nonché di *link sharing*, ad esempio *YouTube*, finanziati dalla pubblicità.

Infine molte delle piattaforme digitali più grandi offrono servizi integrati, si veda il caso di *Alibaba*, con la differenziazione delle piattaforme, alcune destinate ai consumatori, altre alle aziende, la predisposizione di servizi accessori (pubblicitari, di spedizione, ecc.) da società appartenenti alla *holding* di controllo.

Questa complessa situazione dell'offerta di commercio elettronico è molto rilevante per quanto attiene ai bisogni di tutela manifestati da parte dei titolari dei diritti, che a seconda del diritto da tutelare (IPR o DPI) e del tipo di supporto tecnologico, nella prassi che la Commissione ha potuto accertare, vedono diversamente soddisfatte le proprie segnalazioni relative alla lesione dei propri diritti. Su questo punto si rinvia al successivo paragrafo 7.1.

Esaminiamo ora le modalità con le quali la contraffazione si manifesta nei diversi segmenti di *e-commerce*, che è molto variegata.

4.1. Criteri per individuare i siti dediti alla contraffazione.

La possibilità di individuare siti illeciti dediti alla contraffazione è evidente nelle prassi di contrasto utilizzate dalle forze dell'ordine e dai titolari di diritti in una serie di casi.

A titolo esemplificativo si riportano alcuni dei casi più comuni.

Una forma molto frequente è rappresentata dalla vendita di merci con prezzi anormalmente bassi. È fisiologico che la vendita di merci sui siti possa avvenire a prezzi inferiori rispetto a quelli dei negozi fisici, per l'abbattimento dei costi di gestione (spese di esercizio dei locali, spese di personale, ecc.); quando il prezzo, però, è del tutto fuori mercato si è generalmente in presenza di merci contraffatte.

Un altro indice della presenza sui siti di merci contraffatte è rappresentato dalla vendita di prodotti non presenti nei cataloghi ufficiali dei produttori legali; in questi casi nel sito è apposto fraudolentemente un marchio su un prodotto contraffatto.

Altro elemento rilevatore della presenza di merci contraffatte è dato dalla eccessiva disponibilità, per quantità, di prodotti vendibili.

Fattispecie identiche a quelle realizzate sui prodotti presenti nei negozi, sono invece quelle della presenza di merci con marchi imitati o simili, ovvero di merci con etichette o *packaging* contraffatti, ovvero di merci con ricevute e scontrini contraffatti.

4.2. Fattispecie di siti illegali.

Dal punto di vista delle fattispecie più comuni di siti illegali dediti allo smercio di merce contraffatta, devono essere ricordati alcuni casi molto comuni⁽²⁵⁾:

a) il c.d. *hacking* o *defacement* consiste in pagine di vendita di merci contraffatte che sono inserite in siti legali, intercettando le

(25) Un'analisi della tipologia di *e-commerce* illecito è contenuta in « Lotta alla contraffazione in internet – Metodologie, esperienze e risultati » a cura di Convey Srl e Patnet.it, pubblicato da Italia Oggi, del maggio 2014.

ricerche di consumatori inconsapevoli, che sul *web* ricercano merce legale in rete: si tratta di sistemi informatici che reindirizzano le ricerche dai siti legali a quelli illegali, senza che l'utente non esperto abbia contezza di essere reindirizzato su tali siti, e all'insaputa dei legittimi titolari di pagine *web* di siti legali o istituzionali⁽²⁶⁾. Appositi programmi utilizzati dai contraffattori, in questi casi, sondano metodicamente su larga scala la vulnerabilità delle piattaforme informatiche che ospitano i siti legali, con il doppio obiettivo di ingannare gli utenti e di far aumentare il *page rank* dei siti illegali sui motori di ricerca. Fenomeno connesso è quello della sottrazione di identità a danni di utenti inconsapevoli, che divengono intestatari di siti di vendita illegale a loro totale insaputa, con un'azione di copiatura dei dati anagrafici relativi alla titolarità del sito per associarli ad altri siti illegali;

b) il c.d. *cybersquatting* consiste nell'accaparramento di siti da registrare presso l'ICANN (*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*), che hanno nomi a dominio corrispondenti a marchi e altri segni distintivi altrui (insegne, ragioni sociali, nomi propri di personalità); si ha il *domain grabbing*, quando da domini esistenti abbinati a marchi generici si opera un'estensione illecita ad un TLD (*Top Level Domain*). Tali pratiche consentono, sia l'uso di tali siti per la commercializzare di prodotti contraffatti o per il loro uso in siti con elevato contenuto pubblicitario, sia per il successivo trasferimento oneroso di tali domini ai legittimi titolari. Esiste, in sede ICANN, collegata con il WIPO un istituto di arbitrato di riassegnazione dei nomi a dominio, che in alcuni casi ha dimostrato la propria efficacia come misura deterrente nei confronti dei titolari di attività illecite;

c) un'altra pratica illegale è quella di nomi a dominio avente un effetto di « *sounding* », sia nella scrittura (ad esempio introducendo storpiature dattilografiche – c.d. *typosquatting*) per realizzare una voluta confusione dei nomi), che per il suono inserito; altra modalità pratica è quella di riprodurre il nome del marchio mascherandolo con un suffisso (ad. es. *brandrealdiscount*; *brandheap*), così da ingannare consumatori inesperti, che confondono il sito illegale con quello legale, non considerando la presenza del suffisso;

d) più occulte sono le prassi che si avvalgono di soluzioni tecnologiche per orientare i consumatori ad accedere ai siti illegali, senza che questi ne siano avvertiti. È il caso dell'inserimento del marchio nei metadati del sito: il marchio non è inserito nel testo della pagina *web*, ma nel TAG del codice HTML e del c.d. *cloaking*, che consiste nell'inserimento di codici *javascript* invisibili agli utenti, ma segnalati dai motori di ricerca; in altri casi il marchio illegalmente utilizzabile è riprodotto i caratteri minimi nel corpo della pagina *web*;

e) altro uso illegittimo di marchi famosi si realizza con la c.d. *spam/injection* di *website* di terzi in messaggi pseudo-pubblicitari o in

(26) Il Nucleo speciale frodi tecnologiche della Guardia di Finanza nell'operazione « vetrine opache » del 2014 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 sfruttavano con successo debolezze dei sistemi informatici, per pubblicare illegalmente pagine per la vendita di prodotti contraffatti.

siti o piattaforme ad elevata consultazione, al fine di intercettare i consumatori, deviandoli verso i siti illegali, aumentando in tal modo il *ranking* commerciale di tali siti: considerato che gli algoritmi di ricerca sul *web* privilegiano i siti maggiormente consultati da parte degli utenti, si ha la c.d. *keyword advertising* quando un sito usa illegittimamente, attraverso *keyword*, un marchio su cui non ha diritti, per aumentare la *page rank* del sito e approdare ai primi posti degli esiti delle ricerche sul *web*;

f) palesi e più facilmente controllabili sono invece gli inserimenti non autorizzati di un marchio in un sito o di un *link*, che rinvia ad un sito legale, non necessariamente per vendere via *web* merce di quel marchio, ma anche per sfruttarne la notorietà in sede di ricerca e dare valore commerciale al sito; tali fattispecie realizzano pratiche di concorrenza sleale e di utilizzazione non autorizzata di siti legali;

g) nel settore del diritto d'autore, segnatamente per gli audiovisivi, mentre la tecnica del *peer to peer* è segnalata in calo, in quanto il relativo protocollo è tracciabile e non criptato e quindi rintracciabile dalle forze di polizia, viceversa sono molto utilizzati i sistemi di *file sharing* illegale come quello del c.d. *cyberlocker* (servizi di archiviazione *web* che ospitano i file degli utenti e sono poi scaricati da utenti terzi, previo pagamento di un abbonamento di accesso al sito), e che consentono uno scambio molto più veloce dei *file*, nascondendo l'organizzatore dell'attività illecita dietro uno schermo societario e allocando i *file* pirata in *server* presso ISP internazionali.

Secondo uno studio dell'Istituto di ricerca IPSOS commissionato dalla FAPAV, citato nel corso delle audizioni in Commissione, la pirateria audiovisiva si può distinguere in pirateria « fisica », essenzialmente con acquisto di DVD contraffatti o copiati, in pirateria « digitale », con il *download*, lo *streaming*, il *peer to peer* o le copie digitali e in pirateria « indiretta », con condivisione di copie illegali tra amici e parenti. Più in generale, lo sviluppo di *internet* ha modificato le caratteristiche della pirateria audiovisiva, in quanto la riproduzione illegale su DVD venduti ai consumatori finali è in netto calo, mentre è in crescita esponenziale la disponibilità illecite di opere dell'ingegno su *internet* ⁽²⁷⁾.

I ricavi dai « *cyberlocker* » sono stimati in quasi 100 milioni di dollari all'anno nel mondo ⁽²⁸⁾.

Lo studio « Sala e Salotto 2014 » della società Ergo Research, in collaborazione con ANEC, ANICA e CINETEL, riporta che ogni giorno in Italia le visioni illecite di contenuti audiovisivi sono stimate in 1.239.000, a fronte di 1.035.000 visioni lecite ⁽²⁹⁾.

(27) V. operazione « *Italian blackout* » condotta dalla Guardia di Finanza, su cui è stato riferito in audizione in commissione.

(28) Studio « *Behind the cyberlocker door: a report on how shadowy cyberlocker businesses use credit card companies to make millions* » citato nell'audizione del 3 marzo 2016 con il Segretario generale della Federazione per la Tutela dei Contenuti Audiovisivi e Multimediali (FAPAV), Federico Bagnoli Rossi.

(29) Studio citato nell'audizione del 3 marzo 2016 con il Segretario generale della Federazione per la Tutela dei Contenuti Audiovisivi e Multimediali (FAPAV), Federico Bagnoli Rossi.

In indagini della Guardia di Finanza⁽³⁰⁾ è stato ricostruito un legame diretto tra *cyberlocker*, che organizzavano « siti-vetrina » per la condivisione delle opere — ed *uploaders* della rete che caricavano illegalmente materiale tutelato dal diritto d'autore sulla piattaforma: i gestori del sito fidelizzavano i propri utenti coinvolgendoli nel traffico illecito, corrispondendo loro somme proporzionate al numero di *download* eseguiti sulle opere oggetto di condivisione caricate sulla piattaforma, con un guadagno per la vendita di abbonamenti di accesso al sito pari a 1,3 milioni di euro, a fronte di oltre 460 milioni di *download* illegali di file protetti dal diritto d'autore.

Per quanto riguarda la pirateria nel campo dei film è stato ricordato in audizione come il 58 per cento dei film sia reperibile illegalmente *on line* dopo i primi tre giorni di programmazione o prima dell'uscita stessa⁽³¹⁾.

Secondo uno studio, condotto a livello comunitario dalla società indipendente TERA Consultants, la perdita di valore complessiva nel settore è stimata tra 34,5 e 47,1 miliardi di euro nel periodo tra il 2008 e il 2011, con una perdita complessiva di posti di lavoro quantificabile tra le 200 mila e il milione di unità nel quadriennio⁽³²⁾.

Il problema del *copyright* riguarda anche il *software*, che la legge sul diritto di autore equipara ad opere dell'ingegno. In audizione⁽³³⁾ è stato ricordato come la copiatura di prodotti informatici, in violazione della licenza che i prodotti *software* hanno per l'utilizzo all'interno di aziende, determini danni ingenti sia alle aziende produttrici, prevalentemente internazionali, sia all'indotto sviluppato da aziende italiane: un volume d'affari di circa 63 miliardi di euro in tutto il mondo di *software* piratato, con un tasso di pirateria del 29 per cento in Europa, del 47 per cento in Italia. Una diminuzione di 2,5 punti all'anno consentirebbe di recuperare più di 7.000 posti di lavoro e 5 miliardi di valore di attività complessiva.

Altro fenomeno da considerare è quello del c.d. *dark web* (o « rete oscura ») come parte del *Deep Web* (o rete sommersa o invisibile), ossia quella parte del *World Wide Web* non indicizzata dai comuni motori di ricerca ma raggiungibile attraverso *software* particolari che collegano *internet* e la « *Darknet* » (tra cui i più comuni sono Tor, I2P e Ferente). In particolare il *dark web* è usato per attività illegali. Nel corso di un'audizione svoltasi il 9 marzo 2017 la Guardia di Finanza ha illustrato efficacemente le caratteristiche del fenomeno⁽³⁴⁾.

Il *deep web* è un insieme di siti *internet*, pagine e contenuti *web*, che, non essendo indicizzati, non possono essere raggiunti dagli utenti attraverso i comuni motori di ricerca, ma solo conoscendo il *link* esatto o disponendo di sistemi identificazione (*username e password*).

(30) V. audizione in Commissione del 16 ottobre 2014 del Comandante generale della Guardia di Finanza *pro tempore*, Capolupo.

(31) V. audizione del 3 marzo 2016 con il Segretario generale della Federazione per la Tutela dei Contenuti Audiovisivi e Multimediali (FAPAV), Federico Bagnoli Rossi.

(32) Studio citato nell'audizione del 3 marzo 2016 con il Segretario generale della Federazione per la Tutela dei Contenuti Audiovisivi e Multimediali (FAPAV), Federico Bagnoli Rossi.

(33) V. audizione del 3 marzo 2016 del Presidente di *Business Software Alliance* — BSA Italia, Paolo Valcher.

(34) V. audizione del Comandante Unità Speciali della Guardia di Finanza Gennaro Vecchione e del Comandante del Nucleo Speciale Frodi Tecnologiche della Guardia di Finanza, Giovanni Parascandolo e la relativa documentazione depositata in Commissione, pubblicata in allegato al res. stenografico.

Un dato interessante emerso nel corso dell'audizione citata è che i dati e le informazioni ospitate sul *deep web* rappresentano la quasi totalità dell'intero mondo *internet*, stimato in circa 400 miliardi di documenti complessivi, a fronte di poco più di 3,9-4 miliardi di pagine *web* contenute nel cd. *Surface (o Clear) Web*, indicizzate dai motori di ricerca: la maggior parte dei contenuti del *web* è quindi contenuta nel *deep web*.

Il *dark web* costituisce una piccola parte del *deep web* ma con caratteristiche tipiche di illegalità in quanto in esso possono annidarsi pericolose organizzazioni criminali, gruppi di *hacker*, cellule antagoneiste o gruppi terroristici. In esso sono organizzati veri e propri « *marketplace* » che sebbene siano nascosti e non indicizzati, mutuano le caratteristiche espositive di consultazione dei siti di questo tipo dedicati al commercio legale. La Guardia di Finanza ha mostrato alla Commissione come nei *marketplace* del *dark web* siano in vendita una pluralità di materiali illeciti: droga, armi, materiale pedopornografico, documenti di identità rubati o contraffatti, numeri di carte di credito, *mail list*, e prodotti contraffatti o piratati. Tali *marketplace* di merce illecita sono molto strutturati, in quanto sono garantiti da sistemi di *feedback* degli utenti basati sulla « credibilità » del venditore e sui quantitativi di prodotti ceduti, e le modalità di pagamento sono assistite da servizi di « *escrow* », ovvero accordi per i quali le somme relative alle merci vendute, prima di essere accreditate sui conti del venditore, sono trattenute da terze parti (solitamente gli amministratori del *marketplace*) fino al momento in cui l'acquirente conferma l'avvenuta consegna delle merci.

Il funzionamento dei *software* che consentono l'accesso al *dark web* è diverso da quello della rete tradizionale, in quanto la comunicazione tra *client* e *server* non è diretta, ma viene « rimbalzata » attraverso altri *server* denominati *relay* che fungono da *router* e rendono molto difficile se non impossibile poter intercettare l'origine, la destinazione e il contenuto dei messaggi e dei dati trasferiti.

Per quanto riguarda specificamente la contraffazione è stato riferito nel corso dell'audizione con la Guardia di Finanza come la minaccia appaia oggi ancora limitata, al contrario degli altri settori merceologici o attività illecite indicate.

I siti esistenti nel *dark web* nel settore della contraffazione sono utilizzati soprattutto per le vendite tra grossisti e non rispetto ai consumatori.

La pericolosità intrinseca di sistema è peraltro rappresentato dall'estrema difficoltà di svolgere attività repressiva rispetto a tale fenomeno. La mancata individuazione dei *client* e l'assenza di indicizzazione, e l'impiego di mezzi di pagamento virtuali rappresentati dalle cripto valute, rendono difficile individuare questi siti che vendono anche prodotti contraffatti. La tecnica di contrasto utilizzata dalla Guardia di Finanza consiste prevalentemente nell'attivazione di onerose procedure di acquisto simulato e operazioni sotto copertura per svolgere le relative attività investigative. Il fenomeno, pertanto, soprattutto in prospettiva, non deve esser sottovalutato⁽³⁵⁾.

(35) Nel settore della contraffazione, del contrabbando e dello smercio di stupefacenti, rilevante è stato il caso di « *Silk Road* », un sito di commercio elettronico chiuso nel 2013 dall'FBI negli Stati Uniti, e denominato dai media come l'« *Amazon delle droghe* ».

5. LA RESPONSABILITÀ DEGLI INTERNET PROVIDER NELLA NORMATIVA COMUNITARIA E NAZIONALE

L'azione di contrasto alla contraffazione nel commercio elettronico si fonda su una serie di interventi, descritti nel successivo paragrafo 7, che richiedono l'intervento dei *provider* e la cui realizzazione discende dalla responsabilità dei fornitori dei servizi tecnologici per le attività svolte.

La normativa comunitaria di riferimento riguarda due ambiti: in tema di diritti di proprietà industriale fondamentale è la richiamata direttiva sul commercio elettronico 2000/31/CE, recepita in Italia dal decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70, recante « *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* »; in tema di diritti d'autore, con particolare riguardo ai media audiovisivi, la fonte essenziale è la direttiva 2010/13/EU sui servizi di media audiovisivi (Direttiva SMA).

5.1. I beni tutelati.

Alla base vi è la distinzione tra merci, tutelate dai diritti di proprietà industriale (IPR-*industrial property rights*) e opere dell'ingegno, tutelate dal diritto d'autore (*copyright*: DPI-diritti di proprietà intellettuale).

In generale occorre dire che la tutela degli IPR appare più difficoltosa rispetto a quella del diritto d'autore, per una serie di motivi: per una copertura diversa sul piano normativo, dal momento che la direttiva sul commercio elettronico, che prevede una limitata assunzione della responsabilità dei *provider*, offre in prospettiva, una tutela più limitata rispetto alla normativa in tema di media audiovisivi, ove nelle recenti proposte di modifica che di seguito si esamineranno sono stati previsti obblighi più stringenti a carico delle imprese digitali per evitare la commissione di illeciti; per la difficoltà di identificazione dei falsi e delle contraffazioni relative alle merci, che è già molto difficile rispetto ai prodotti « fisici » imitati con perizia, ma che lo è ancora di più su merci vendute in rete, che spesso non sono nella disponibilità degli ISP e per le quali i controlli hanno per oggetto semplici annunci di vendita *on line* delle merci, con complesse indagini volte ad identificare la sussistenza di licenze di vendita, l'identità degli operatori, e la liceità delle vendite; viceversa, i prodotti audiovisivi coperti da *copyright*, essendo in formato digitale, sono « merci » direttamente presenti nella rete dalla quale si scaricano: l'evoluzione di soluzioni tecnologiche, sempre più adoperate negli ultimi anni in base ad accordi intervenuti tra le piattaforme digitali e le grandi compagnie titolari dei diritti d'autore, permette di riconoscere immediatamente (in generale e in estratto) l'utilizzo non autorizzato di opere coperte da *copyright* (musicali, video, più in generale prodotti digitali) e di attivare forme di tutela o compensazioni risarcitorie.

Occorre, pertanto, trovare soluzioni, anche di carattere tecnologico, per assicurare una maggiore tutela alle aziende titolari di IPR.

Le difficoltà sono notevoli, atteso che l'azione intrapresa dalla Commissione UE per il Mercato unico digitale sembra incentrata più sulla tutela del diritto d'autore che su quella dei diritti di proprietà industriale: infatti, la proposta di direttiva del 14 settembre 2016 è relativa al mercato digitale e segnatamente, per quello che qui interessa, alle piattaforme digitali, e riguarda perciò solo il diritto di autore e non anche i marchi e gli altri segni distintivi dell'azienda; si esclude, invece, in tale sede, ogni modifica alla direttiva sul commercio elettronico.

Su queste questioni si rinvia al successivo paragrafo 7.1.

5.2. La normativa comunitaria in materia di commercio elettronico.

La direttiva 2000/31/CE riguarda gli *Internet Service Provider* (ISP), ossia quelle aziende che forniscono servizi *internet*: dal semplice accesso alla rete a servizi aggiuntivi, in particolare servizi di connessione, trasmissione, e memorizzazione di dati, anche ospitando siti. Il *provider* è quindi un intermediario della comunicazione, attraverso i cui *server* passa sostanzialmente ogni attività veicolata sulla rete, che collega i soggetti che intendono comunicare informazioni e gli utenti delle stesse.

Obiettivo della direttiva è quello di favorire lo sviluppo della rete, ragione per la quale i *provider* non sono ritenuti responsabili per i contenuti immessi dagli utenti se si limitano a far fluire il traffico in rete, svolgendo operazioni tecniche o passive sui contenuti veicolati, qualora non siano o non possano essere a conoscenza di eventuali contenuti illeciti appostati da utenti delle piattaforme. È il cosiddetto principio della « neutralità della rete » (*network neutrality*). Tale attività è considerata « di ordine meramente tecnico, automatico e passivo », in quanto il prestatore dei servizi non conosce né controlla le informazioni trasmesse o memorizzate.

Il decreto legislativo n. 70/2003, che ha recepito la direttiva in Italia, per la responsabilità degli ISP, distingue negli articoli 14, 15 e 16, tre diverse fattispecie di attività dei *provider*:

a) attività di semplice trasporto (*mere conduit*): il *provider* che trasmette in rete informazioni fornite da un destinatario del servizio o fornisce un accesso alla rete di comunicazione, non è responsabile delle informazioni trasmesse se non dà origine alla trasmissione, non seleziona il destinatario della trasmissione e se non seleziona né modifica le informazioni trasmesse; rientrano in tale definizione i *network provider* che forniscono il solo accesso alla rete attraverso la dorsale *internet* e gli *access provider* che forniscono il solo accesso alla rete attraverso *modem* o connessioni dedicate;

b) attività di memorizzazione temporanea (*caching*): il *provider* che, oltre alle prestazioni di *mere conduit*, memorizza automaticamente, in modo intermedio e temporaneo, le informazioni, al fine di rendere più veloce il successivo inoltro ad altri destinatari, non è responsabile delle informazioni trasmesse, se non modifica le infor-

mazioni, si conforma alle condizioni di accesso alle informazioni e alle norme di aggiornamento delle stesse, se non interferisce con l'uso lecito di tecnologia ampiamente riconosciuta e utilizzata nel settore per ottenere dati sull'impiego delle informazioni e se agisce prontamente per rimuovere le informazioni memorizzate o disabilitare l'accesso, quando sia effettivamente a conoscenza della rimozione delle informazioni dal luogo dove si trovavano inizialmente sulla rete, o che l'accesso alle informazioni è stato disabilitato, oppure che un organo giurisdizionale o un'autorità amministrativa ne abbia disposto la rimozione o la disabilitazione;

c) attività di memorizzazione di informazioni (*hosting*): il *provider* che memorizza informazioni fornite da un destinatario del servizio non è responsabile delle informazioni trasmesse, se non è effettivamente a conoscenza del fatto che l'attività o l'informazione è illecita; non è responsabile, per quanto attiene le azioni risarcitorie, se non è al corrente di fatti o di circostanze che rendono manifesta l'illiceità dell'attività o dell'informazione; non appena a conoscenza di tali fatti, su comunicazione delle autorità competenti, se agisce immediatamente per rimuovere le informazioni o disabilitarne l'accesso. Se, viceversa, il servizio è svolto sotto l'autorità o il controllo del *provider* questi è responsabile. È questo il caso dei *content provider*, quando gli ISP oltre all'accesso sono anche autori dei contenuti pubblicati sui propri server; in giurisprudenza è stato ritenuto che i *content provider*, che forniscono contenuti, rispondono direttamente per gli eventuali illeciti commessi, applicando la normativa sulla stampa, che prevede la responsabilità civilistica del proprietario della pubblicazione e dell'editore in concorso con l'autore dello scritto. Se i contenuti sono immessi da terzi la responsabilità sussiste solo se il *provider* non consente di identificare l'autore del reato.

Questo assetto normativo implica pertanto per i *provider*:

- l'insussistenza di un obbligo di monitoraggio preventivo e generalizzato o generale di sorveglianza sulle informazioni, che il *provider* trasmette o memorizza, anche perché i contenuti trasmessi non sono di sua proprietà; nel caso dei *social network*, inoltre, tali contenuti costituiscono espressione del diritto costituzionale di manifestazione del pensiero, ai sensi dell'articolo 21 della Costituzione, e come tali non possono costituire oggetto di valutazione da parte del *provider*;

- l'esistenza di una responsabilità solo residuale del *provider*, in presenza di comportamenti dolosi;

- l'esistenza di obblighi di adeguata collaborazione con l'autorità giudiziaria o amministrativa, ai cui ordini si devono adeguare, nei casi indicati, rimuovendo i contenuti segnalati e fornendo senza indugio, a richiesta delle autorità, le informazioni in proprio possesso per identificare il destinatario dei servizi con cui vi siano accordi di memorizzazione dei dati, al fine di individuare e prevenire attività illecite;

- l'esistenza di obblighi, in forza dei commi 2 e 3 dell'articolo 17, di informare senza indugio le autorità qualora il *provider* sia a conoscenza di presunte attività o informazioni illecite riguardanti un suo cliente.

Una disposizione molto rilevante del decreto legislativo n. 70/2003 (e della direttiva) è quella di cui all'articolo 1, comma 2, lettera d), che esclude dall'ambito di applicazione di tale normativa le prestazioni di servizi della società dell'informazione effettuate da soggetti stabiliti in Paesi non appartenenti allo spazio economico europeo, esenzione relevantissima se si considera il fatto che molte delle piattaforme mondiali più importanti sono extraeuropee: l'UE contribuisce solo al 4 per cento della capitalizzazione totale del mercato delle maggiori piattaforme *on line*, poiché la parte preponderante delle stesse ha sede negli Stati Uniti e in Asia⁽³⁶⁾.

Gli ISP, in buona sostanza, non hanno quindi l'obbligo di effettuare un monitoraggio preventivo del contenuto immesso *on line*, ma sono responsabili se non si attivano in caso di notifica.

È questa la cosiddetta procedura del *Notice and Take Down*, che la direttiva 2000/31/CE auspica sia introdotta da parte degli Stati. Allo stato risulta che solo la Finlandia, per il diritto d'autore, abbia adempiuto a tale previsione. In Italia alla procedura del *Notice and Take Down* fa testuale riferimento l'articolo 5 del Regolamento AGCOM del 680/13/CONS del 12 dicembre 2013. Tuttavia, un riferimento a tale procedura è implicitamente contenuto negli articoli 14, 15 e 16, del citato decreto legislativo n. 70/2003, allorquando prevedono che l'autorità giudiziaria o quella amministrativa avente funzioni di vigilanza, possono esigere, anche in via d'urgenza, che il *provider* impedisca o ponga fine alle violazioni commesse⁽³⁷⁾. Nella prassi tale procedura è attivata spesso su segnalazione dei titolari dei diritti tutelati, siano essi IPR o *copyright*, a prescindere da un intervento delle autorità competenti.

Uno dei problemi che è emerso nel corso dell'audizioni in Commissione rispetto alla normativa vigente è rappresentato dal fatto che la distinzione giuridica relativa ai *provider*, contenuta nella direttiva sul commercio elettronico 31/2000/CE, risulta oggettivamente obsoleta e, di fatto, superata dall'evoluzione dei servizi offerti sulla rete. Nei meno di vent'anni intercorsi tra il periodo di elaborazione ed approvazione della direttiva – un tempo enorme stante l'evoluzione tecnologica e commerciale dell'ambiente digitale – i servizi forniti dagli ISP sono divenuti estremamente più articolati e sofisticati, in molte direzioni.

In generale, il ruolo sociale ed economico delle piattaforme *on line* è oggi estremamente diversificato, in quanto forniscono mercati di *e-commerce*, motori di ricerca, sistemi di pagamento, *social media*, siti per la condivisione di contenuti e di video, ecc., piattaforme pubblicitarie *on line*, piattaforme di distribuzione di applicazioni, servizi di comunicazione, piattaforme per l'economia collaborativa, ecc.

(36) V. comunicazione della Commissione COM(2016) 288 final del 25.5.2016 « Le piattaforme *on line* e il mercato unico digitale Opportunità e sfide per l'Europa ».

(37) Sul punto della lacunosità della normativa comunitaria nazionale si vedano le considerazioni critiche del Segretario Generale della Federazione contro la Pirateria Musicale e Multimediale (FPM), Luca Vespignani, espresse in audizione il 18 maggio 2016.

Nella rete operano una serie di soggetti che agiscono sempre più in base a schemi di attività che non rientrano nelle tre classificazioni individuate dalla direttiva sull'*e-commerce* e che non possono essere rubricati in un ruolo meramente neutrale o passivo, quale quello svolto all'origine da società di telecomunicazioni che si limitavano a stabilire la connessione tra domini ed utenti (ad esempio gestione dei *server*, connessioni fisiche, algoritmi di ricerca, ecc.).

Si tratta invece di un ruolo attivo nella gestione, selezione e organizzazione dei contenuti creativi. Si parla ormai comunemente di realtà digitali definite come OTT (*Over The Top*), ossia imprese che forniscono attraverso *internet* servizi variegati, con contenuti video e applicazioni di tipo « *rich media* », quale, ad esempio, le pubblicità che appaiono sulle pagine di siti *web* mentre li si visitano e che dopo una durata prefissata scompaiono: nella redazione del messaggio commerciale che accompagna il *link* pubblicitario o nella determinazione o selezione di tali parole chiave, i *provider* svolgono un ruolo attivo. Il profilo sul quale occorre riflettere è quello di un dovere di diligenza (c.d. *duty of care*) per gli intermediari di questo tipo, dal quale consegua la responsabilità per la predisposizione di comportamenti positivi di contrasto.

Per questi operatori va affrontato il problema se si possa continuare ad applicare un'esenzione sostanziale di responsabilità come quella prevista dalla direttiva sull'*e-commerce*, che non prevede un obbligo di sorveglianza.

Nel corso dell'audizione del 20 gennaio 2016 con il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con delega ai rapporti con l'UE, Sandro Gozi, è stato sottolineato come l'aspetto più controverso nell'applicazione del regime di responsabilità degli intermediari sia quello riguardante proprio « *la corretta qualificazione di hosting provider, a seconda che rivesta nel caso concreto un ruolo meramente passivo rispetto a quando fornisce anche servizi diversi dal mero stoccaggio delle informazioni* ». Si tratta di un aspetto giuridico molto complesso, che richiede una migliore e più chiara interpretazione.

Va pertanto aggiornata una riflessione circa l'applicazione di norme differenziate in ragione delle specifiche tipologiche degli ambienti digitali e dei corrispondenti profili di responsabilità.

A titolo di esempio, è stato approfondito in audizione il ruolo di uno dei colossi del settore, *Google*, che oltre ad essere primario motore di ricerca è altresì importante operatore di pubblicità *on line*, sia attraverso *keywords* sul motore di ricerca, sia attraverso un programma di erogazione di *banner* su siti terzi che entrano nei programmi di *Google*⁽³⁸⁾.

Le piattaforme hanno conosciuto un'evoluzione legata all'andamento del mercato: ad esempio in Commissione è stato illustrato da *eBay Inc.*, nata come piattaforma per la vendita di prodotti di seconda mano, come l'80 per cento delle inserzioni mondiali oggi disponibili sulla piattaforma sia effettuata da parte di venditori professionisti di merci nuove⁽³⁹⁾.

(38) V. audizione del 21 luglio 2016 di Daniele Sesini, Direttore generale di I.A.B. Italia.

(39) V. audizione del 5 ottobre 2016 con Andrea Rota, *Senior Director Global Brand Protection* e Stefan Krawczyk, *Associate General Counsel and Head Government relations International* di *eBay Inc.*

Un altro esempio che la Commissione ha avuto modo di approfondire nel corso delle audizioni è quello di *Alibaba*. Il gruppo nel suo complesso presenta una diversificazione di attività che copre il ciclo completo del mondo dell'*e-commerce*: piattaforme dedicate al mercato cinese, a quello mondiale e altre riservate alle esportazioni delle imprese mondiali in Cina o nella regione ASEAN (*Taobao.com*, di tipo B2C-*business to consumer*) e C2C (*consumer to consumer*), *Tmall*, di tipo B2C, *Tmall Global*, *AliExpress*, *Lazada*); una piattaforma di pagamenti *on line* (*AliPay*); una rete logistica (*CAINIAO*) per la consegna dei prodotti acquistati; servizi e raccolta di dati di *cloud computing* per gli esercenti (*Alibaba Cloud*); piattaforme di contenuti digitali e contenuti di intrattenimento, per la diffusione di servizi a livello transfrontaliero⁽⁴⁰⁾.

In audizione *eBay Inc.* ha riferito del superamento dei problemi riscontrati con titolari di marchi famosi nel settore della moda e degli accessori (sia per lamentata contraffazione che per la vendita di tali merci al di fuori dai canali di distribuzione tradizionali, con conseguente aumento del contenzioso legale) con la sottoscrizione, nel 2011, di un *memorandum* di intesa promosso dalla Commissione UE sulla lotta alla contraffazione *on line*, firmato anche da altri primari operatori (quali *eBay*, *Amazon*, *PriceMinister*, *Allegro*, ecc.) e da marchi prestigiosi (*Burberry*, *Lacoste*, *Chanel*, *Nike*, *Luxottica*, *Moncler*, *Procter & Gamble*, *Adidas*, ecc.). Questi accordi volontari, se da un lato segnalano la bontà della via pattizia tra le parti per affrontare il problema alla luce delle mutate condizioni, dall'altro evidenziano implicitamente come il quadro delle regole comunitarie e nazionali risulti fortemente datato.

Queste realtà sono dunque emblematiche di quale sia il ruolo delle piattaforme digitali oggi e come occorra guardare alla dimensione complessiva delle *holding* di controllo per valutarne il ruolo e la potenzialità in termini di intervento a tutela della affidabilità degli standard di sicurezza per la tutela dei consumatori e dei diritti delle aziende produttrici. Basti pensare che gli attuali maggiori *player* operanti nel settore delle piattaforme commerciali (es. *Alibaba* e *Amazon*) non esistevano o erano stati appena costituiti nel momento di entrata in vigore della direttiva.

Il tema in discussione tra gli *stakeholders* e presso le istituzioni comunitarie è dunque il seguente: poiché le piattaforme svolgono un ruolo sempre più importante, in termini di accesso alle informazioni e ai contenuti, ciò comporta necessariamente l'assunzione da parte loro di maggiori responsabilità.

Va peraltro considerato, in termini economici ed occupazionali, che mentre l'industria manifatturiera in Italia impiega poco meno di 6 milioni di lavoratori, gli addetti degli intermediari del *web* sono molto più limitati, circa 220.000 unità⁽⁴¹⁾, pur a fronte di profitti dell'economia digitale molto rilevanti e in costante crescita. Da tale

(40) V. audizione di Eric C. Pelletier, Vice Presidente e capo degli affari istituzionali internazionali e di Rodrigo Cipriani Foresio, Direttore esecutivo per Italia, Spagna, Portogallo e Grecia di *Alibaba Group* del 13 ottobre 2016.

(41) Il dato nelle attività manifatturiere, per il 2015, pari a 5.481.942 addetti, è tratto dal Rapporto sulla competitività dei settori produttivi dell'ISTAT; il dato degli addetti nell'« economia digitale », tratto dall'indagine svolta da IAB Italia ed Ernst & Young per il 2015, aggrega i settori della raccolta pubblicitaria via *internet*, servizi accessori ADV, tecnologia, servizi professionali ed *e-commerce*.

considerazione discende il fatto che in sede normativa europea ed internazionale si debbano contemperare gli interessi in gioco, costituiti dal complesso imprese-lavoratori delle due realtà, senza contare gli effetti sistemici della contraffazione in termini di danni erariali e di ordine pubblico causati agli Stati.

Il punto di equilibrio da raggiungere è quello di utilizzare soluzioni tecnologiche condivise, idonee a conseguire la salvaguardia di tutti gli interessi coinvolti, senza contrapposizioni di natura ideologica: da un lato, le libertà essenziali di espressione e di opinione; da un altro, la libertà e il valore dell'espansione del commercio *on line*; dall'altro lato ancora la tutela delle corrette regole dell'impresa e dei consumatori e del diritto d'autore, negli ambiti rispettivamente dei diritti di proprietà industriale e del *copyright*.

La Commissione europea sta lavorando su questo aspetto, ma occorre sottolineare che non sembra ancora maturata una visione netta ed innovativa dei problemi sul tappeto.

In una comunicazione del 25 maggio 2016 della Commissione europea si legge che: *«l'attuale regime di responsabilità relativo ai prestatori intermedi di servizi, definito dalla direttiva sul commercio elettronico, è stato concepito in un'epoca in cui le piattaforme on line non presentavano le caratteristiche e la portata che hanno oggi, ma ha creato un ambiente normativo tecnologicamente neutro che ha sensibilmente agevolato il loro sviluppo»*.

Nel maggio del 2015, la Commissione europea ha avviato un'indagine di settore sul commercio elettronico di beni di consumo e di contenuti digitali, nell'ambito della strategia per un mercato digitale unico, al fine di delineare il quadro delle tendenze di mercato e di individuare le problematiche di concorrenza presenti sui mercati europei, evidenziando le potenziali barriere alla libera concorrenza e le pratiche commerciali potenzialmente restrittive della stessa. I risultati dell'indagine, frutto dell'analisi dei dati di circa 1.800 imprese e di circa 8.000 operatori di *e-commerce* di numerosi settori merceologici, sono stati pubblicati in una relazione preliminare del 15 settembre 2016, sottoposta a una consultazione pubblica (si prevede che la Commissione pubblichi una relazione finale nel primo trimestre del 2017).

Di questo orientamento prudenziale circa la revisione della direttiva sull'*e-commerce* della Commissione europea, la nostra Commissione ha preso atto nel corso dell'incontro con la Direzione CNECT – Direzione generale per comunicazioni, network, contenuto e tecnologie – a Bruxelles il 27 e 28 giugno 2016. Nel corso dell'audizione la vicedirettrice Bury ha affermato che: *«quando si parla di Notice and Stay Down bisogna procedere con cautela, perché alcuni contenuti sono chiaramente illegali, ma abbiamo tante zone grigie e per questo dobbiamo stare attenti al nostro intervento, perché è necessario garantire la libertà di espressione del contenuto, ma anche la libertà di fare ricorso nel caso in cui il contenuto venga ritirato.»*

Nelle proprie audizioni la Commissione ha avuto modo di approfondire il punto di vista delle imprese digitali (ISP), che nelle posizioni delle associazioni di categoria, hanno ribadito l'adesione ai cardini della direttiva sull'*e-commerce*, e che, pertanto: *«l'unico ruolo che i prestatori di servizi di comunicazione possono attualmente*

rivestire ai sensi della normativa vigente è quello di recepire ordini di autorità competenti e dare loro corso. Non possono intervenire prima o sostituirsi a esse»⁽⁴²⁾.

Sul tema del superamento del principio del *Notice and Take Down* verso le forme preventive del *Notice and Stay Down* si rinvia al successivo paragrafo 8.

5.3. La normativa comunitaria in materia di diritto d'autore per i media audiovisivi.

L'altro complesso normativo comunitario rilevante anche per la contraffazione è quello relativo al diritto d'autore, segnatamente per il settore degli audiovisivi.

La direttiva 13 del 10 marzo 2010 (cosiddetta direttiva SMA), che ha sostituito le direttive 89/552/CE, 97/36/CE e 2007/65/UE, recepite in Italia dal decreto legislativo n. 44/2010, concerne la fornitura di servizi di media audiovisivi. La Commissione d'inchiesta, nel corso della citata missione svolta a Bruxelles⁽⁴³⁾, ha potuto confrontarsi sul tema dell'aggiornamento in corso di tale normativa UE, con un nuovo approccio per le piattaforme digitali *on line* che operano nel settore: la Commissione europea, nel quadro della strategia per il mercato unico digitale, ha effettuato, il 25 maggio 2016, una Comunicazione sulle piattaforme digitali e ha proposto un aggiornamento della direttiva 13/2010⁽⁴⁴⁾, formalizzato con la proposta di direttiva COM(2016) 287 final 2016/0151 (COD) del 25 maggio 2016, nonché, successivamente, la proposta di direttiva, del 14 settembre 2016, sul diritto d'autore nel mercato unico digitale COM(2016) 593-2016/0280 (COD).

Per quello che rileva ai fini della presente relazione, si segnala che nella Comunicazione, la Commissione, in continuità con la strategia per il Mercato Unico Digitale presentata nel maggio 2015, dà conto di come il parere di più di due terzi dei partecipanti alla consultazione pubblica tenuta dall'UE ritenga necessario, per categorie di contenuti illegali diversi, approcci strategici mirati, a livello di procedure di segnalazione e intervento e che, mentre i titolari di diritti richiedono l'adozione di procedure *Notice and Stay Down*, gli intermediari digitali ritengono che l'attuale esenzione dalla responsabilità sia adeguata.

La questione è delicata, sia dal punto di vista politico che imprenditoriale. La comunicazione dà conto che alcune piattaforme *on line*, intervenute nella consultazione, hanno espresso il timore, nel caso di provvedimenti ampliativi della responsabilità degli ISP anche nel caso di illeciti, di una violazione della direttiva sul commercio elettronico.

(42) V. affermazioni del Presidente di Confindustria digitale, Elio Catania, nell'audizione del 27 luglio 2016.

(43) V. resoconto dell'incontro con Claire Bury, Vicedirettrice generale DG CNECT-Direzione generale per comunicazioni, network, contenuto e tecnologie, sito internet Camera dei deputati, <http://www.camera.it/leg17/1203 ?shadow-organo-parlamentare=2368&natura=M>).

(44) La Commissione ha effettuato una serie di consultazioni pubbliche, sia sul diritto d'autore, sia, tra il 24 settembre 2015 e il 6 gennaio 2016, sul quadro normativo per le piattaforme, gli intermediari *on line*, i dati e il *cloud computing* e l'economia.

La Comunicazione, come già richiamato, pur dando conto che l'attuale regime di esonero dalla responsabilità degli ISP è stato concepito in un'epoca in cui le piattaforme *on line* non avevano le caratteristiche odierne, in un contesto tecnologico e di mercato molto diverso, riconosce che tale assetto normativo, definito come «tecnicamente neutro», ha sensibilmente agevolato lo sviluppo del settore. Il rapporto, conclusivamente, prende atto del fatto che, nonostante nella consultazione siano state espresse alcune preoccupazioni su aspetti attinenti a tale disciplina, i principi in tema di responsabilità godono di ampio sostegno, esprimendo l'indirizzo che tale scelta sia «fondamentale per lo sviluppo futuro dell'economia digitale nell'UE e per sbloccare gli investimenti a favore degli ecosistemi di piattaforme», senza la previsione allo stato di modifiche alla direttiva sull'*e-commerce*.

In tema di contrasto a illeciti veicolati nell'ambiente *web* la Comunicazione ritiene necessario, considerando anche gli sviluppi futuri tecnologici, migliorare la protezione degli utenti, garantire parità di condizioni, e stimolare un comportamento responsabile da parte degli intermediari, al fine di rafforzare la fiducia nell'ambiente delle piattaforme *on line*. Il punto 2), in particolare, richiede una condotta responsabile delle piattaforme *on line* in tema di tutela dei minori (es. video pornografici, abusi sessuali sui minori, ecc.), e di contrasto ai messaggi di incitamento all'odio (c.d. *hate speech*, in tema di siti apologetici di atti di violenza, di terrorismo, di discriminazioni razziali).

L'approccio concreto è duplice.

Da un lato la Commissione ha promosso azioni consensuali su base volontaria tra autorità e imprese informatiche finalizzate a garantire tale tutela: il codice di condotta con le imprese informatiche contro l'incitamento all'odio *on line*; il Forum dell'UE sui contenuti terroristici; la coalizione CEO (*Corporate Europe Observatory*) per rendere *internet* un luogo migliore per i bambini; da ultimo, il 6 maggio 2016, il Codice di comportamento tra Commissione e grandi aziende informatiche (cui hanno aderito *Facebook*, *Twitter*, *YouTube*, *Microsoft* e altre aziende informatiche) per l'adozione di procedure chiare ed efficaci di esame delle segnalazioni riguardanti l'incitamento all'odio nei servizi da loro offerti, in modo da poter rimuovere tali contenuti o disabilitarne l'accesso, oltre all'adozione di regole per gli utenti contro l'istigazione alla violenza e ai comportamenti improntati all'odio⁽⁴⁵⁾.

Dall'altro lato sono introdotte soluzioni normative per prevedere obblighi positivi di azione a carico degli ISP per prevenire determinate fattispecie illecite e per affrontare il tema del *value gap*, circa l'attribuzione dei profitti derivanti dall'utilizzo, anche non autorizzato, dei media audiovisivi.

Le modifiche alla direttiva SMA in tema di responsabilità, impongono alle piattaforme dedicate alla condivisione di video l'ob-

(45) Nella comunicazione si fa riferimento a giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in merito alla libertà di espressione, che distingue tra contenuti che «offendono, scuotono o disturbano lo Stato o un qualunque settore della popolazione», che rientrano nella libertà e quelli che contengono un vero e proprio grave incitamento alla violenza o all'odio, che invece gli Stati possono sanzionare o vietare.

bligo di prevedere mezzi per la tutela dei minori e contro l'incitamento all'odio, da attuare innanzitutto mediante la coregolamentazione; per quanto riguarda la tutela dei minori, la direttiva riveduta prevede l'allineamento delle norme di tutela per la radiodiffusione televisiva e per i servizi a richiesta. L'articolo 12 prescrive che i programmi che possono nuocere allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minori, siano accessibili solo in maniera tale da garantire che gli stessi non possano, in condizioni normali, vederli o ascoltarli; ciò vale indipendentemente dal fatto che tali programmi siano trasmessi da emittenti televisive o proposti da un fornitore di servizi di media a richiesta; alla direttiva SMA è aggiunto un articolo 28-*bis*, che introduce l'obbligo per gli Stati membri di assicurare che i fornitori di piattaforme per la condivisione di video pongano in essere, preferibilmente mediante coregolamentazione, opportune misure preventive atte a proteggere i minori dai contenuti nocivi per lo sviluppo fisico, mentale o morale e proteggere tutti i cittadini dall'istigazione alla violenza o all'odio, con riferimento a discriminazioni per il sesso, la razza, la religione, l'ascendenza, l'origine nazionale o etnica. Si tratta di misure preventive, adeguate in base alla natura dei contenuti in questione, dei danni causabili, delle caratteristiche delle persone da proteggere, nonché dei diritti e degli interessi legittimi, compresi quelli dei fornitori della piattaforma per la condivisione di video e degli utenti che hanno creato e/o caricato contenuti, nonché dell'interesse pubblico, quali: meccanismi di segnalazione da parte degli utenti delle piattaforme di tali contenuti illeciti (dando comunicazione a questi del seguito dato alle segnalazioni); sistemi per verificare l'età degli utenti delle piattaforme; sistemi di controllo parentale.

Di particolare importanza è la norma che prevede, da un lato, che gli Stati membri non possano imporre ai fornitori di piattaforme misure più rigorose di quelle indicate, ma, dall'altro, possano imporre misure più rigorose in relazione a contenuti illeciti, fatto salvo il rispetto dei principi di cui agli articoli 14 e 15 della direttiva 2000/31/CE, o all'articolo 25 della direttiva 2011/93/UE. Questa norma, se pur generica, apre la strada, in linea teorica, alla possibilità di ampliare la responsabilità dei *provider* su altre fattispecie illecite.

Nella proposta di direttiva del 14 settembre 2016 sul diritto d'autore nel mercato unico digitale COM(2016) 593-2016/0280 (COD) va segnalata la richiamata questione del cosiddetto *value gap*, relativa ai profitti delle imprese digitali e dell'assegnazione dei ricavi derivanti per l'uso dei contenuti protetti dal diritto d'autore caricati dagli utilizzatori finali e messi a disposizione del pubblico. La questione era stata posta anche alla Commissione d'Inchiesta da parte delle associazioni nel corso delle audizioni. Il tema è quello, rilevante del rapporto tra ISP e titolari del diritto d'autore (che rappresenta un profilo di carattere generale applicabile in futuro anche rispetto ai titolari di IPR), dell'equità della ripartizione, tra i distributori e i titolari dei diritti, comprese le piattaforme *on line*, per il valore generato dalle nuove forme di distribuzione digitale⁽⁴⁶⁾. La modifica alla direttiva in tema di pirateria digitale riguardante i media audio-visivi, prevede: « *la costituzione e l'applicazione di meccanismi di*

(46) Sul tema v. Comunicazione della Commissione « Verso un quadro normativo moderno e più europeo sul diritto d'autore » COM(2015) 626 final del 9.12.2015.

cooperazione su base volontaria che permettano, utilizzando un approccio “*Follow the Money*”, di privare le persone che commettono violazioni commerciali dei diritti di proprietà intellettuale delle entrate provenienti da tali attività illegali». A tal fine gli articoli 13, 14 e 15 della citata proposta di modifica della direttiva introducono, a tutela del diritto d'autore, obblighi positivi di intervento a carico degli ISP, che memorizzano e danno pubblico accesso ad opere caricate dagli utenti (*user generated content*). Compete a loro adottare, in collaborazione con i titolari dei diritti, misure, quali l'uso di tecnologie efficaci per il riconoscimento dei contenuti, per garantire il funzionamento degli accordi conclusi con i titolari di DPI per l'uso delle loro opere e impedire che queste ultime siano messe a disposizione in violazione dei diritti sulle loro piattaforme. Gli Stati membri provvedono a che i prestatori di servizi istituiscano meccanismi di reclamo e ricorso per gli utenti in caso di controversie e facilitano la collaborazione tra i prestatori di servizi digitali e i titolari dei diritti, al fine di definire le migliori prassi e l'uso di tecnologie adeguate e proporzionate per il riconoscimento dei contenuti, tenendo conto della natura dei servizi, della disponibilità delle tecnologie e della loro efficacia, alla luce degli sviluppi tecnologici⁽⁴⁷⁾. Gli autori ed artisti devono ricevere, periodicamente e tenendo conto delle specificità di ciascun settore, informazioni tempestive, adeguate e sufficienti sullo sfruttamento delle loro opere ed esecuzioni da parte di coloro ai quali hanno concesso in licenza o trasferito i diritti, in particolare per quanto riguarda le modalità di sfruttamento, i proventi generati e la remunerazione dovuta. È inoltre previsto un meccanismo di adeguamento contrattuale a favore degli stessi, con il diritto di chiedere una remunerazione ulteriore se quella inizialmente concordata risulta sproporzionatamente bassa rispetto ai proventi e ai benefici originati in un secondo tempo dallo sfruttamento delle loro opere o esecuzioni.

L'introduzione di forme di ulteriori responsabilità per gli ISP in determinate fattispecie di illecito e la previsione di meccanismi per perequare il *value gap*, riguardano soltanto il diritto d'autore, anche se non si può escludere il fatto che, in forza di tale precedente, potrebbe poi, in una fase successiva, essere valutata l'introduzione di maggiori forme di tutela anche per i titolari di IPR.

6. LA RESPONSABILITÀ DEGLI INTERNET PROVIDER NELLA GIURISPRUDENZA

I contributi della giurisprudenza sono importanti per l'allargamento delle forme di tutela nel caso di fattispecie di contraffazione.

Nel senso di riconoscere le limitazioni alla responsabilità vanno ricordate tre sentenze della Corte di giustizia europea.

La sentenza del 23 marzo 2010 per il caso «*Google adwords vs Lvmh*», ha riconosciuto per il servizio della piattaforma la possibilità di

(47) Nell'audizione del 10 novembre 2016 *Google* ha criticato questa misura, ritenendo che un monitoraggio preventivo di *internet* alla ricerca di possibili contenuti illeciti costituisca una violazione del principio dell'assenza di un obbligo generale di sorveglianza per gli ISP sancito dalla direttiva *e-commerce* e un disincentivo all'implementazione di *partnership* e accordi di co-regolamentazione.

impiegare a scopo pubblicitario « *parole chiave corrispondenti a marchi altrui nell'ambito di un servizio di posizionamento su internet* »⁽⁴⁸⁾: è stato precisato che per gli ISP valgono le limitazioni alla responsabilità dell'intermediario contemplate dalla direttiva sul commercio elettronico 31/2000/CE, in quanto le attività di tali operatori sono da ritenersi « *di ordine meramente tecnico, automatico e passivo* ».

Nella sentenza del 12 luglio 2011 « *L'Oreal vs e-Bay* » la Corte di Giustizia ha precisato che quando prodotti, che si trovano in uno Stato terzo — recanti un marchio registrato in uno Stato membro dell'Unione o un marchio comunitario e non commercializzati precedentemente nello Spazio economico europeo o nell'Unione — sono venduti *on line* da un operatore economico senza il consenso del titolare del marchio ad un consumatore che si trova nel territorio per il quale il marchio di cui trattasi è stato registrato, o sono oggetto di un'offerta in vendita o di pubblicità in tale mercato, il titolare del marchio può opporsi alla vendita, all'offerta in vendita o alla pubblicità in forza delle norme di cui all'articolo 5 della direttiva 89/104/CEE sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati Membri in materia di marchi d'impresa, come modificata dall'Accordo sullo Spazio economico europeo del 12 maggio 1992 o all'articolo 9 del regolamento (CE) del Consiglio 20 dicembre 1993, n. 40/94, sul marchio comunitario. È compito dei giudici nazionali valutare caso per caso se sussistano elementi pertinenti per concludere che un'offerta in vendita o una pubblicità che compare in un mercato *on line* accessibile in detto territorio sia destinata a consumatori che si trovano in quest'ultimo.

La sentenza « *UPC Telekabel Wien contro Constantin Film Verleih ed altri* », la Corte di giustizia ha riconosciuto il diritto dei giudici austriaci ad ingiungere alla Telekabel, fornitore di accesso ad *Internet* per il sito *Internet kino.to*, di vietare l'accesso a tale sito per la visione o il *download* di film senza il consenso delle società in possesso di diritti cinematografici, per violazione della normativa sul diritto d'autore.

In Italia, in sede civile, in senso ampliativo della responsabilità, devono essere ricordate due importanti sentenze che hanno stabilito che le piattaforme digitali che ospitano video caricati dagli utenti, non possono usufruire dell'esenzione di responsabilità (c.d. *safe harbor*), ma hanno invece un obbligo di attivarsi (c.d. *duty of care*) per la prevenzione di successive violazioni, considerando la natura sostanziale non di mero e semplice *hosting provider*, ma *hosting* di nuova generazione o *content provider*, essendovi un intervento attivo consistente nell'organizzazione e indicizzazione dei contenuti ospitati, con piani di sfruttamento pubblicitario rapportati alla tipologia dei clienti, con introiti rilevanti.

La prima sentenza, del 27 aprile 2016 emessa dalla Nona Sezione del Tribunale Civile Tribunale di Roma, ha condannato al risarcimento dei danni, per violazione del *copyright* televisivo, per uso illecito

(48) Nel caso di specie dal titolare di marchio Louis Vuitton era stata sostenuta la violazione del *trademark* nella pratica di far comparire il negozio di un rivenditore tra i *link* sponsorizzati, comparando in cima alla classifica dei risultati quando un navigatore ricerca parole come « borsa » o « Louis Vuitton », pur non appartenendo il *brand* in oggetto al *merchant* in quanto questo tipo di utilizzo, secondo la sentenza della Corte europea, « *non viola il copyright dei marchi nel consentire agli inserzionisti l'acquisto di parole chiave corrispondenti ai trademark* ».

di programmi televisivi di *Mediaset*, la piattaforma digitale statunitense Break.com, *provider* che pubblicava contenuti caricati dagli utenti.

La sentenza del 17 luglio 2014 del Tribunale di Torino, sez. Tribunale delle imprese, ha emesso provvedimento cautelare nei confronti di *YouTube*, affinché la piattaforma si attivasse direttamente, utilizzando il sistema tecnologico di filtraggio *Content ID*, dopo una prima segnalazione inviata dalla società Delta TV, titolare del *copyright* relativi alla versione italiana di *telenovelas* che lamentava la presenza su *YouTube* di diversi episodi, per porre fine alle violazioni esistenti e prevenire nuove violazioni attuate mediante la pubblicazione (ad opera dello stesso soggetto o di terzi) dei medesimi contenuti, specificamente individuati dal titolare del diritto.

Un caso di grande risonanza presso l'opinione pubblica riguardante i *social network* e l'obbligo di porre in essere azioni positive è quello contemplato nell'ordinanza del 3 novembre 2016 del Tribunale di Napoli, su un reclamo presentato da *Facebook* contro una precedente ordinanza del 10 agosto 2016, che aveva disposto l'obbligo per alcuni social, tra i quali *Facebook*, a rimuovere video e commenti relativi ad un caso di una donna, poi suicidatasi, che aveva chiesto la rimozione dalla rete di materiale audiovisivo concernente propri rapporti sessuali.

In sintesi il Tribunale ha ritenuto che, anche se non sussiste un obbligo generale di sorveglianza e un obbligo generale di ricercare attivamente fatti o circostanze che indichino la presenza di attività illecite per i soggetti che, come Facebook, forniscono un servizio di *hosting provider* rispetto a contenuti illeciti pubblicati negli spazi messi a disposizione dal *provider* medesimo – obbligo che non si rinviene nell'articolo 17 del decreto legislativo n. 70/2003 e che non può desumersi dalla disciplina generale della responsabilità civile – deve ritenersi sussistente una responsabilità per le informazioni oggetto di memorizzazione durevole od « *hosting* », ai sensi dell'articolo 16, comma 1, lettera *b*) del citato decreto legislativo, laddove il *provider* sia effettivamente venuto a conoscenza del fatto che l'informazione è illecita e non si sia attivato per impedire l'ulteriore diffusione della stessa. Tale obbligo sussiste indipendentemente dal fatto che sia intervenuto un ordine dell'autorità ed anche nel caso in cui la richiesta di rimozione dei contenuti illeciti provenga dalla parte che assume essere titolare dei diritti.

Molto significativa per il contemperamento degli interessi dei *provider* e delle aziende titolari di IPR e DPI è la giurisprudenza degli Stati Uniti, che appare più aperta di quella della Corte di giustizia UE nel riconoscere la responsabilità degli ISP.

La normativa americana in tema di *copyright* (DMCA - *Digital Millennium Copyright Act*) prevede il criterio della « conoscenza effettiva » da parte degli ISP, quando il *provider* riceva una notificazione dal soggetto che lamenta una lesione del proprio diritto (IPR o *copyright*). In caso di inottemperanza l'ISP è responsabile, a titolo di concorso, dell'illecito. Se la notifica si rivela infondata il *provider* è sollevato da eventuali responsabilità civili verso il fruitore del servizio su *internet*.

La sentenza n. 10-15909, del 9 settembre 2011 della US Court of Appeals, Ninth Circuit, caso Louis Vuitton S.A. vs Akanoc Solutions,

Inc., società di *web hosting* in California che aveva fornito spazio *web*, banda e indirizzi IP a commercianti cinesi di prodotti contraffatti, ha condannato l'ISP a pagare a Louis Vuitton 10,8 milioni di dollari di danni, per *contributory trademark infringement* e *contributory copyright infringement*.

Nella sentenza *Tiffany (NJ) Inc. vs eBay Inc.*, n. 04 Civ. 4607 (RJS) (S.D.N.Y. del 14 luglio 2008) è stato riconosciuto il ruolo di *eBay* nel ridurre la vendita di beni contraffatti, con la possibilità di ricorsi stragiudiziali da parte dei titolari di marchi e l'adozione non di comportamenti passivi ma di comportamenti proattivi, attraverso il programma *VeRO*⁽⁴⁹⁾, motore di ricerca antifrode oltre ad interventi manuali mirati.

Nella sentenza della Corte Federale della Virginia del 1° dicembre 2015, *Cox Communications vs BMG Rights Management*, società che gestisce diritti nel campo musicale, vi è stata la condanna dell'ISP al pagamento di 25 milioni di dollari in una causa di pirateria musicale, perché il *provider* non aveva ragionevolmente messo in atto una *policy* aziendale volta a dar termine alle violazioni poste in essere da propri abbonati, ritenendo che ciò configurasse una violazione volontaria del *copyright* ed escludendo l'applicazione della c.d. clausola « porto sicuro » del Digital Millennium Copyright Act americano. La sentenza segna un passaggio concettuale dal *Notice and Take Down* al *Notice and Stay Down*, ritenendo non sufficiente la semplice rimozione, ampiamente superabile con la reimmissione dei contenuti illeciti, ma richiedendo che l'ISP si attivi responsabilmente perché, una volta rimosso, il contenuto illecito non possa più essere caricato.

7. LE CARATTERISTICHE DEL MERCATO DEL COMMERCIO ELETTRONICO RISPETTO ALLA CONTRAFFAZIONE

7.1. L'incidenza delle diverse tipologie di commercio elettronico sull'efficacia del contrasto alla contraffazione.

Una questione particolarmente importante, emersa con chiarezza negli approfondimenti svolti in audizione nell'esaminare le modalità concrete di contrasto alle forme di contraffazione via *web*, è quella della differenziazione tipologica delle piattaforme e dei *provider*.

L'audizione con *Google* del 10 novembre 2016, ha mostrato con chiarezza come i problemi di approccio a strategie anti-contraffazione siano diversi a seconda del tipo di servizi offerti dall'ISP, con diverse strategie e una diversa efficacia dei risultati ottenuti⁽⁵⁰⁾.

Si devono distinguere le piattaforme di *hosting*, pubblicitarie e non, dai motori di ricerca e dai *social network*.

Le piattaforme di *hosting* pubblicitarie sono piattaforme meramente commerciali, attraverso le quali soggetti terzi promuovono i propri beni e servizi. Rispetto ad esse le forme di tutela preventiva sono più efficaci, in quanto l'accesso ad esse è condizionato ad

(49) *Verified Rights Owner (VeRO) Program*.

(50) V. audizione del 10 novembre 2016 del responsabile delle relazioni istituzionali di *Google* Enrico Bellini, e di Marta Staccioli, del *Litigation Counsel* per Italia e Grecia di *Google*.

accettazione del *provider* che può quindi svolgere forme di controllo proattivo.

Nel caso di *AdWords* e di *Google Shopping*, ad esempio, servizi che permettono la pubblicizzazione di annunci *on line* per la vendita di beni o servizi, *Google* ha riferito in audizione che la propria *policy*, obbligatoria per gli inserzionisti all'apertura dell'*account*, vieta assolutamente, sia nell'annuncio sia nel rinvio a siti *web* di destinazione, la vendita e la promozione di articoli contraffatti, che contengono un marchio identico o imitativo di marchi legali ovvero violazioni del *copyright*. Inserzioni di questo genere non sono pubblicate dall'inizio. A tal fine è operativo, in sede preventiva, un sistema di *machine learning*, sistema di intelligenza artificiale che identifica i comportamenti contraffattori sulla base di modelli di rischio. In questo caso viene chiuso automaticamente l'*account* dell'inserzionista e ogni altro *account* connesso allo stesso dominio e sono raccolte le informazioni sugli inserzionisti identificati come contraffattori, per prevenire e impedire tentativi futuri di riapertura di un *account*. Oltre a tali misure proattive permangono quelle reattive, vale a dire la rimozione su segnalazione degli interessati. I titolari di marchi possono segnalare a *Google* per *AdWords* la titolarità del segno distintivo o fornire una lista dei rivenditori autorizzati.

In tema di proprietà intellettuale ed industriale, i termini e le condizioni di accesso a *Facebook* ed *Instagram* prevedono esplicitamente il divieto di pubblicazione di contenuti che non rispettano i diritti di proprietà intellettuale altrui su *copyright* e marchi commerciali e l'impegno delle piattaforme a fornire gli strumenti necessari per la protezione di questi diritti. I formulari relativi alle segnalazioni con le quali si chiedono le rimozioni, sia per i contenuti non commerciali (pagine, profili, gruppi), sia per le inserzioni pubblicitarie, richiedono di dimostrare la titolarità dei diritti sui marchi e il diritto d'autore. Sono esaminati da *team* di persone operativo « h/24 » in tutto il mondo e, in caso di ripetute violazioni, l'*account* dell'utente viene disattivato.

Una differenza importante sussiste tra i contenuti caricati dai singoli utenti, per i quali si pone un problema di tutela della libertà di espressione, e gli annunci pubblicitari, che sono rivisti sia attraverso strumenti automatici, basati sulla ricerca di parole chiave (sia in tema di prodotti contraffatti, che di c.d. *hate speech* o messaggi discriminatori), che attraverso revisione effettuata da *team* di persone dedicati allo scopo prima della pubblicazione. *Facebook* ha annunciato in Commissione che tali strumenti saranno sviluppati anche per i gruppi, compresi i gruppi segreti.

Nelle piattaforme *web* che ospitano contenuti caricati da parte degli utenti, come video, audio o testi (nel caso del gruppo *Google*, ad esempio, ci si riferisce a *YouTube*, *Blogger* e *Google+*), per la tutela del *copyright*, oltre alla tutela di tipo reattivo su segnalazione vi è un intervento di supporti tecnologici a carattere proattivo, in grado di individuare preventivamente situazioni di violazione del *copyright*.

L'esempio di *YouTube*, che carica più di 800 ore di video al minuto in oltre 80 Paesi nel mondo, è emblematico. In *YouTube* opera un sistema di *machine learning* denominato *Content ID*, con un investimento di oltre 60 milioni di euro, che consente, in automatico, da un lato, di riconoscere i falsi, dall'altro per i detentori di diritti

di monetizzare, anche quando viene caricato da un privato. Il sistema *Content ID*, prima dell'*upload* di un video da parte degli utenti, confronta il file con milioni di file di riferimento, pari a circa 600 anni di contenuti, forniti dai detentori dei diritti legati da un accordo di *partnership* con *Google*; riconosce una musica caricata da un privato a supporto di un video o un video e, se il detentore di diritti intende monetizzare quella canzone, i ricavi pubblicitari di quel video su *YouTube* sono corrisposti alla casa discografica; altrimenti il titolare di diritti può chiedere di bloccare il video. *Content ID* gestisce circa il 98 per cento del materiale coperto da *copyright* su *YouTube*.

Soluzioni tecnologiche di questo tipo se da un lato contrastano la pirateria digitale, dall'altro costituiscono strumenti per una gestione evolutiva del diritto d'autore, funzionale a far diminuire il *value gap* tra titolari del *copyright* e operatori ISP, in quanto gli aventi diritto possono ricevere entrate anche se il contenuto protetto non è stato concesso in licenza all'*uploader*. È stato riferito in audizione che, non a caso, il 90 per cento delle richieste dei detentori di diritti si orienta per la monetizzazione.

Il problema è tecnologicamente diverso e molto più complesso per la tutela dei marchi e le contraffazioni di merci ove un sistema del genere, che esamina direttamente le opere dell'ingegno digitalizzate, non sembra applicabile. Su *YouTube*, allo stato, possono essere segnalati video o commenti che rinviano a siti che vendono beni contraffatti; su *Blogger post* e *Google* commenti o anche solo immagini e video di tipo analogo.

Tale tipo di piattaforme, come i *social network*, in quanto destinate ad ospitare anche libere opinioni, possono comportare, nel caso di richieste di rimozione, delicati problemi giuridici, la cui risoluzione non può comunque spettare ad un operatore privato, in quanto nell'ordinamento sono risolti in sede giudiziaria: si pensi a casi di vantata diffamazione in cui la pubblicazione *on line* di determinati contenuti viene inquadrata come libertà di espressione da parte dell'*uploader* e valutata come diffamatoria da parte di chi è destinatario od oggetto del messaggio.

I problemi maggiori si pongono, con tutta evidenza, nel caso di piattaforme non di *hosting*, ma di strumenti di ricerca sul *web*.

I motori di ricerca non sono venditori di merce, ma mettono in contatto venditori e clienti, senza responsabilità in questa attività, ai sensi della direttiva sull'*e-commerce*. Dalle audizioni svolte si evince come allo stato non siano state approntate azioni di tipo proattivo rispetto all'attivazione *ex post* su segnalazione da parte degli interessati, secondo il modello non privo di limiti del *Notice and Take Down*, per motivi derivanti dalla complessità tecnologica di un'operazione di filtraggio preventivo e dalla relativa onerosità.

Nel corso dell'audizione con *Google*, ad esempio, è stato riferito che su *Google Search* ogni giorno sono effettuate più di 3,5 miliardi di ricerche in tutto il mondo, rispetto a più di 60 miliardi di indirizzi sulla rete. I titolari di *copyright* possono effettuare le segnalazioni delle violazioni, ai sensi della direttiva sull'*e-commerce* in Europa e del *Digital Millennium Copyright Act* (DMCA) negli Stati Uniti e nel mondo, cui *Google* dichiara di rispondere in un tempo medio di 6 ore, con rimozione, tra novembre 2015 e 2016, di 898 milioni di risultati

dal motore di ricerca, ma con i limiti che un approccio *Notice and Take Down* presenta, soprattutto per la necessità di una segnalazione per ciascuna violazione.

Inoltre il sito, anche se non raggiungibile tramite il motore di ricerca, rimane sul *web*, a meno che non intervenga un provvedimento dell'autorità giudiziaria di oscuramento.

La tesi sostenuta da *Google* in audizione nel caso del motore di ricerca è che il servizio offerto sia « passivo », in quanto evidenzia quello che « già si trova sulla rete, a prescindere dall'esistenza del motore di ricerca, il quale non ha l'opportunità e il potere di controllare i siti che si limita a indicizzare. Ovviamente, qualora segnalati secondo le normative applicabili, deindicizza siti che permettono attività illecite ».

Si tratta di un punto focale della problematica in merito.

Il tema aperto è quello di valutare la possibilità di introdurre sistemi tecnologici in grado di riconoscere siti illeciti o *account* che si siano resi responsabili di comportamenti contraffattivi.

La ricerca effettuata dai *web searcher* avviene in base ad algoritmi, che costituiscono veri e propri segreti industriali, e che nel corso degli anni si sono evoluti dal riscontro di una mera presenza lessicale nei siti delle parole cercate, ad algoritmi di ricerca su base semantica e tenendo conto di altri elementi, tra cui il *page ranking*, ossia il tasso di frequentazione degli utenti dei siti. Tali algoritmi dei motori di ricerca sono in grado di recuperare sia i siti legali che quelli illegali, a meno che a loro non sia chiesta una selezione, attraverso opportune soluzioni tecnologiche, che porti all'esclusione dei siti illeciti.

È però vero che già oggi in questi algoritmi operano dei sistemi di filtraggio, per effetto di vincoli normativi, come emerso nell'audizione con *Google*, in grado di escludere la ricercabilità di siti in determinati settori illeciti⁽⁵¹⁾. Questo principio è stato introdotto anche nelle proposte di modifica delle direttive in tema di diritto d'autore e per i media audiovisivi illustrate nel paragrafo 5.3, in analogia a quanto previsto per l'*hate speech* e la tutela dei minori: si può infatti ritenere che le soluzioni tecnologiche adeguate siano disponibili.

In via generale, la definizione dei siti illeciti potrebbe avvenire con il supporto di associazioni rappresentative o consorzi dei produttori, non certo a livello di singole imprese e con l'onere di segnalazioni plurime o seriali — possibili al più solo per i grandi marchi, che non a caso hanno per tempo siglato accordi e messo in campo collaborazioni attive con le principali piattaforme. Appare auspicabile che, in casi di controversie sulle illiceità del sito, che talvolta può comportare problemi interpretativi, possa essere previsto un intervento delle autorità pubbliche competenti.

A fronte di atteggiamenti proattivi adottati dalle piattaforme globali è stato affermato in audizione che la maggiore pericolosità per la contraffazione *on line* è rappresentata dai siti specializzati in vendita di prodotti contraffatti (ad esempio nel campo farmaceutico) e dai nuovi media (quali i *social network*), che hanno un elevato

(51) V. intervento in audizione il 10 novembre 2016 di Marta Staccioli, del *Litigation Counsel* per Italia e Grecia di *Google*.

traffico di utenti e dove le difese, non essendo piattaforme principalmente vocate al commercio, sono minori⁽⁵²⁾.

Permane, peraltro, un rilevante problema, oltre che politico, anche di ordine economico: a chi porre in carico l'adozione, con relativi oneri, della miglior tecnologia esistente per l'eventuale monitoraggio preventivo.

Rispetto alla tutela del *copyright*, che, come ricordato, è più avanzata rispetto ai diritti di proprietà industriale, e che vede operare sul mercato grandi aziende (le c.d. *major*) nel settore multimediale, particolarmente negli Stati Uniti, in grado di esercitare una pressione e un contrasto anche economico rispetto ai danni loro derivanti dalla pirateria digitale — ciò che indubbiamente ha indotto gli ISP all'adozione di soluzioni tecnologiche di tipo proattivo — la tutela degli IPR appare più arretrata.

Questa realtà è il frutto, da un lato, della presenza molto frammentata sul mercato globale delle aziende manifatturiere, alcune delle quali di dimensioni economiche ed organizzative piuttosto limitate, dall'altro, dell'indubbia difficoltà tecnologica di riconoscimento dei falsi e delle contraffazioni. Inoltre, giova ribadire, il quadro normativo esistente (DMCA e direttiva *e-commerce*) e il principio di neutralità della rete, sono indubbiamente favorevoli agli ISP per le ragioni storiche e logiche menzionate.

Caso ancora diverso è quello dei *social network*, che partendo da un'originaria e prevalente natura di *forum* di discussione e di manifestazione del pensiero nella vita di relazione sociale, ospitano oggi diffusamente anche attività commerciali, nella specie offerte di vendite, aste *spot* di merce o reindirizzamenti dalle pagine *social* a siti esterni di vendita. La realtà mostra come spesso tramite i *social* siano venduti prodotti contraffatti, con annunci che mirano ad intercettare i consumatori puntando sul basso prezzo della merce venduta come stimolo al contatto commerciale. È frequente rinvenire falsi siti sociali, orientati alla pubblicità o alla vendita di prodotti illegali: ad esempio gli *splogs*, *blog* apparentemente informativi, ma in realtà aventi contenuti pubblicitari, con i contenuti informativi copiati illegalmente da siti terzi o l'utilizzazione di *account* che utilizzano il nome di un marchio di proprietà di terzi. Altra fattispecie rilevante è quella dei gruppi « chiusi », visibili solo agli iscritti: anche in questo caso, a fronte dell'originaria e diffuso utilizzo per lo scambio di opinioni e informazioni, si è andato diffondendo l'utilizzo, legittimo o meno, di commercializzazione di prodotti (scambio e vendita).

All'introduzione di forme di controllo preventivo è stato spesso opposto, in sede giuridica, il limite della tutela dei diritti di manifestazione del pensiero, propria dei *social*, in contrapposizione alle esigenze di tutela dei diritti, tra i quali quelli degli IPR e DPI.

In audizione è stata rilevata da INDICAM⁽⁵³⁾ la carenza di regolamentazione per tale ambiente, in cui « la disponibilità di spazi che rechino visibilità a offerte palesemente in violazione non è un fenomeno isolato, ma è stimato al contrario in circa il 10 per cento del

(52) V. audizione del 5 ottobre 2016 con Andrea Rota, *Senior Director Global Brand Protection* e Stefan Krawczyk, *Associate General Counsel and Head Government relations International* di eBay Inc.

(53) V. audizione del 10 marzo 2016 di Claudio Bergonzi, Segretario generale di Indicam.

totale della contraffazione veicolata digitalmente». Di qui la richiesta della definizione di un dovere di diligenza ulteriore rispetto a quanto previsto dalla direttiva sull'*e-commerce*.

7.2. La consapevolezza della necessità della lotta alla contraffazione presso gli *Internet Provider*.

Prima di esaminare in dettaglio le tecniche di contrasto, occorre soffermarsi sul fatto che, nelle dichiarazioni degli operatori dell'economia digitale auditi in Commissione, è emersa la consapevolezza dell'esistenza di un rilevante problema per l'affidabilità del commercio *on line* costituito dall'ingente traffico di merce contraffatta o dalla pirateria digitale.

A prescindere da una uguale forma limitata di responsabilità descritta nei paragrafi precedenti, le prassi applicative e gli accordi intercorsi tra ISP e aziende, finalizzati a prevenire o regolare i potenziali contenziosi legali con le aziende titolari di marchi o con i titolari di diritti d'autore che lamentino la lesione dei propri diritti da inserzioni di vendita poste illegalmente, rivelano un'evoluzione nelle tecniche di contrasto, con azioni finalizzate a controllare la regolarità delle vendite nel commercio elettronico. La maggiore o minore tutela accordata ai titolari di IPR e DPI consegue sia dalla tipologia dei diritti che si ritengono lesi, sia dalle forme di commercio elettronico e dal contesto informatico in cui ci si trova ad operare.

A tal fine la Commissione ha preso atto di una serie di iniziative assunte in tale direzione.

La piattaforma *eBay Inc.* vende più di un miliardo di oggetti a livello globale, con decine di milioni di nuovi oggetti in vendita ogni giorno, che non sono conosciuti fisicamente dall'ISP, ma solo attraverso le relative inserzioni pubblicate; in Italia accedono alla piattaforma più di 30.000 venditori professionali, con più di cento imprese che su *eBay* hanno conseguito un fatturato superiore al milione di euro, e circa 5 milioni di acquirenti. Nell'audizione dei rappresentanti di *eBay* è stato manifestato l'interesse della piattaforma ad operare per eliminare completamente la contraffazione, per almeno due ordini di motivi: per un motivo commerciale, in quanto il danno procurato agli utenti si traduce in una perdita di clientela per l'operatore ISP, e per un motivo economico, in quanto il sistema di garanzia per gli utenti di *eBay* fa sì che in caso di insoddisfazione dichiarata dagli utenti la piattaforma subentri e rimborsi il costo dell'acquisto⁽⁵⁴⁾.

A tal fine è stato riferito che le regole definite dalla piattaforma impongono ai venditori la responsabilità di assicurarsi che gli oggetti messi in vendita siano genuini; in mancanza dell'assunzione di tale responsabilità le merci non sono ammesse alla vendita. Tre sono i livelli di controllo e di sicurezza: un livello proattivo, con un mix di tecnologie che identificano oggetti a rischio, sistemi di intelligenza artificiale che considerano i *pattern* di abitudini e di comportamento dei venditori correlati ad oggetti contraffatti, integrati da un esame

(54) V. audizione del 5 ottobre 2016 con Andrea Rota, *Senior Director Global Brand Protection* e Stefan Krawczyk, *Associate General Counsel and Head Government relations International* di *eBay Inc.*

condotto da *team* di persone; l'adozione del programma informatico di controllo *Verify right owners (VeRO)* in *partnership* con i detentori dei marchi (*right owners*) che presentano avvisi di *Notice and Take Down* in formato elettronico per eliminare merci contraffatte; l'utilizzo delle segnalazioni degli utenti *eBay* ha costituito un *Global asset protection team* per collaborare con le forze dell'ordine a livello globale. In audizione è stato riferito il dato che l'attività proattiva determina il blocco di più del 60 per cento degli oggetti contraffatti, mentre il restante 40 per cento dei casi avviene a seguito di segnalazioni dei *brand* o degli utenti.

Anche altre grandi piattaforme globali, ad esempio *Amazon* ed *Allegro*, stanno adottando sistemi proattivi analoghi. I rappresentanti di *Amazon* hanno riferito in audizione⁽⁵⁵⁾ che nel quadro della propria *policy* anticontraffazione, che i venditori sul proprio *marketplace* sono obbligati ad accettare prima di potersi registrare, particolare attenzione è data all'osservazione degli indicatori di prestazione (*key performance indicator*) per i venditori, come definiti nel *Memorandum of Understanding* siglato con la Commissione UE, consistenti nell'esame della percentuale di prodotti contraffatti posti in vendita, sull'accesso degli utenti a tali prodotti e nella percentuale di sospensioni e rimozioni di prodotti dalla piattaforma; è inoltre disponibile un programma anticontraffazione di « *product quality* », che prevede l'utilizzo di un sistema di « *predictive analysis* » attraverso tecnologia di *machine learning*, che analizza i dati e le segnalazioni pervenute, ad esempio individuando possibili connessioni tra nuovi *account* e *account* in precedenza coinvolti in casi legati alla contraffazione, con riferimento anche alla localizzazione, e particolare attenzione a categorie di prodotti sensibili per la salute del consumatore, come quelli dell'agroalimentare, al fine di cercare di prevenire l'inserimento di merci contraffatte.

Il controllo proattivo a carattere preventivo è più semplice quando i trader *on line* siano proprietari (piattaforme di *retail*) o abbiano in proprio rapporti di fornitura della merce che pongono in vendita nelle piattaforme digitali (*marketplace*), in quanto in questo caso il riscontro della tutela degli IPR può essere condotto non su annunci di vendita, ma direttamente sulla merce.

Nell'audizione con i rappresentanti della piattaforma cinese di *e-commerce Alibaba*, tra le principali al mondo, con una platea di 400 milioni di utenti stimata in Cina, la Commissione ha preso atto di affermazioni molto decise circa l'impegno di tale *holding* di assumere un ruolo di *leader* nella lotta alla contraffazione, attraverso l'uso di tecnologie innovative, la collaborazione con i detentori dei diritti, con i Governi e le autorità di polizia. È stato affermato espressamente che « *per Alibaba i prodotti contraffatti sono inaccettabili. Riteniamo che i marchi e la loro proprietà intellettuale debbano essere protetti. Alibaba è interessato a sostenere i produttori che innovano e investono nei loro stessi marchi. Non tolleriamo né condoniamo coloro che rubano la proprietà intellettuale di altri. Violare la proprietà intellettuale è un furto ed è dannoso per l'innovazione e l'integrità del nostro mercato.*

(55) V. audizione di Franco Spicciariello, *Senior Manager Public Policy* Italia, Federico Finzi, *Legal Director IT* e Zuzana Pucikova, *Senior Manager Public Policy* EU di *Amazon* del 18 gennaio 2017.

Non osserviamo soltanto leggi e regolamenti, ma assistiamo concretamente le autorità di polizia per la lotta ai contraffattori. Alibaba sta compiendo sforzi indipendenti per essere trasparente, creativa e proattiva. È riconosciuto che una lotta efficace alla contraffazione richieda uno sforzo congiunto dei detentori di diritti che vengono colpiti dalla contraffazione e dei partecipanti alle attività di e-commerce, come Alibaba»⁽⁵⁶⁾. A tal fine, in Italia, il 24 agosto 2016, è stato siglato tra il Ministero delle politiche agricole - Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari, e Alibaba un memorandum d'intesa per educare i consumatori e proteggere i diritti di proprietà industriale (denominazioni di origine protette ed indicazioni geografiche), in relazione ai più tipici prodotti italiani, come per esempio l'olio extravergine d'oliva toscano.

Lo stesso audito ha sottolineato che il problema dell'efficacia delle iniziative a contrasto della contraffazione è rappresentato in parte dalle stesse dimensioni del commercio *on line*, dal momento che a fronte di 1,5 miliardi di inserzioni, con più di 100.000 marchi che operano sulle piattaforme e oltre 7 milioni di operatori, è inevitabile che vi sia una parte di inserzioni contraffatte. È stato riferito in Commissione che il sistema anti-contraffazione adoperato da Alibaba ha la capacità di elaborare 100 milioni di dati al secondo, e consente di condurre delle scansioni proattive su circa 7 milioni di nuove inserzioni al giorno, esaminando le caratteristiche dei prodotti, quali marchio, prezzo, geolocalizzazione, identità del compratore e del venditore, *feedback* dei consumatori e altri elementi. Tale sistema, nel periodo agosto 2015-2016, ha portato all'eliminazione proattiva di più di 380 milioni di inserzioni. Sono stati altresì illustrati in Commissione il programma di Notice and Take Down adottato (sistemi *AliProtect* e *TaoProtect*), che consente ai detentori di diritti di proprietà di registrarsi sulle piattaforme di Alibaba, a prescindere dalla sussistenza di un « negozio digitale » sulle piattaforme e il programma di rimozione « in buona fede » (*Good Faith Programme*), riservato agli esercenti che hanno una « buona reputazione commerciale », che prevede una procedura semplificata di rimozione, che viene elaborata in tempi rapidi senza chiedere prove. Va rilevato, peraltro, che proprio su questa procedura in altra audizione⁽⁵⁷⁾ sono state avanzate perplessità in quanto riservato solo ad aziende che vantino un *rate* di successo nelle richieste di rimozione di almeno il 90 per cento, e come tale contestato dai titolari di marchi.

In tema di lotta alla pirateria digitale *on line* nell'audizione di Google⁽⁵⁸⁾ è emerso, infine, che accanto all'azione di contrasto alla pirateria digitale vi è una linea di tendenza aziendale, in una chiave evolutiva del diritto d'autore, volta ad accrescere sempre più i contenuti legali disponibili per gli utenti e aumentare la remunerazione per i detentori dei diritti d'autore. Uno studio del luglio 2016 dell'*Intellectual property office* del Regno Unito ha riscontrato come la

(56) V. audizione di Eric C. Pelletier, Vice Presidente e capo degli affari istituzionali internazionali e di Rodrigo Cipriani Foresio, Direttore esecutivo per Italia, Spagna, Portogallo e Grecia di *Alibaba Group* del 13 ottobre 2016.

(57) V. documentazione allegata al resoconto stenografico dell'audizione di del 10 marzo 2016 di Claudio Bergonzi, Segretario generale di Indicam.

(58) Audizione del 10 novembre 2016 del responsabile delle relazioni istituzionali di Google Enrico Bellini, e di rappresentante dell'ufficio legale di Google Marta Staccioli.

percentuale di utenti che accedono illegalmente a film, musica e altri contenuti coperti da *copyright* è scesa al punto minimo mai registrato, in corrispondenza con il massimo utilizzo di piattaforme legali come *YouTube*, *Spotify* e *Netflix*. Pare questa una tendenza estremamente interessante per efficacia in quanto, promuovendo la diffusione legale di contenuti, in particolare audio-video, senza oneri diretti per gli utenti, accompagna un'evoluzione generale del mercato e favorisce l'incontro positivo tra domanda e offerta. Risolvendo peraltro a monte (pur con le menzionate criticità e opportunità di *value gap*) il contrasto della circolazione di contenuti illegali: in questo caso la pubblicità paga legalmente contenuti legittimamente diffusi, anziché sostenere illegalmente contenuti contraffatti.

Le ragioni dell'adesione delle piattaforme ISP alle iniziative anticontraffazione non sono solo di ordine etico, ma discendono anche da motivazioni reputazionali e quindi commerciali, per la necessità di tutelare le aziende e gli utenti nel loro utilizzo delle piattaforme e mantenere la fidelizzazione dei clienti⁽⁵⁹⁾. Nell'audizione con *Amazon*, ad esempio, la *policy* di attenzione nei confronti del consumatore è stata definita significativamente come « *customerobsession* »⁽⁶⁰⁾.

8. LE MODALITÀ DI CONTRASTO ALLA CONTRAFFAZIONE NEL COMMERCIO ELETTRONICO

8.1. Dal *Notice and Take Down* al *Notice and Stay Down*.

Una delle prospettive al centro del dibattito internazionale in materia che la Commissione ha esaminato, è il passaggio da un mero atteggiamento di *Notice and Take Down*, ove gli ISP si attivano solo su segnalazione degli interessati, ad un approccio più coinvolgente degli ISP, definito *Notice and Stay Down*.

Il *Notice and Take Down* è una tutela successiva alla constatazione, da parte degli interessati (in genere i detentori dei diritti, ma anche i consumatori), della presenza in rete di merci contraffatte o di pirateria digitale, che in questo caso inviano una segnalazione all'ISP per farle eliminare. I limiti sono evidenti.

Tale procedura implica la necessità di inviare una segnalazione per ogni singola violazione rilevata, ed è quindi estremamente onerosa in quanto comporta il dispiego di un'ampia attività di monitoraggio e di contenzioso con gli ISP, causando elevati costi gestionali aziendali.

Il volume complessivo delle transazioni commerciali su supporto digitale, e la necessità di effettuare migliaia e migliaia di segnalazioni, implicano, di fatto, un'oggettiva impossibilità di combattere il fenomeno e una assoluta mancanza di tutela, particolarmente per le piccole e medie imprese, per i titolari dei beni tutelati dagli IPR o dai DPI.

(59) V. audizione del 27 ottobre 2016 con il responsabile dei rapporti istituzionali per Italia, Grecia e Malta di *Facebook*, Laura Bononcini.

(60) V. audizione di Franco Spicciariello, *Senior Manager Public Policy* Italia, Federico Finzi, *Legal Director* IT e Zuzana Pucikova, *Senior Manager Public Policy* EU di *Amazon* il 18 gennaio 2017.

La procedura di *Notice and Stay Down*, invece, fa seguire alla singola segnalazione da parte dei titolari di diritti IPR e DPI, che si reputano lesi da contenuti pubblicati o da merci commercializzate sul *web*, la rimozione dei contenuti da parte dell'ISP di tutte le fattispecie di quell'illecito, prevenendo ed impedendo la reiterazione dello stesso.

Nel *Notice and Stay Down* gli ISP sono tenuti, in presenza di una segnalazione su un determinato marchio contraffatto o opera dell'ingegno oggetto di pirateria, a realizzare sostanziali azioni positive, attraverso adeguati sistemi tecnologici, per eliminare situazioni di contraffazioni seriali, quali:

a) rimuovere tutte le copie dell'opera dell'ingegno scaricabile o gli accessi alla vendita *on line* di merci contraffatte, da tutte le URL alle quali le offerte di *download* o di vendita sono attingibili, anche se non indicate nella segnalazione dell'illecito da parte dei titolari di IPR o DPI;

b) impedire che ulteriori copie della stessa opera/prodotto siano caricate in futuro, utilizzando sistemi tecnologici di filtraggio e blocco, anche verso gli IP usati per violare diritti di IPR e DPI⁽⁶¹⁾;

c) installare sistemi di monitoraggio per ricercare attività illecite, utilizzando le informazioni relative a quelle contenute nelle segnalazioni.

Il *provider* è quindi tenuto, in forza di un *duty of care*, che consegue proprio al fatto di essere stato informato dell'esistenza di un'attività illecita, in forza di una segnalazione, ad adoperarsi per impedire al medesimo contraffattore di continuare ad esplicare in qualsiasi forma il proprio commercio illegale, o ad altri di fare altrettanto per lo stesso contenuto.

È possibile immaginare che, se la segnalazione fosse effettuata non in maniera episodica, ossia per singoli illeciti dai singoli soggetti, ma in modo sistemico da parte di associazioni rappresentative o consorzi dei titolari di diritti, che agiscano a tutela di determinati settori merceologici e consentano l'individuazione dei casi più diffusi di falsi e contraffazioni subite dai propri aderenti, si potrebbe avere un'amplificazione della forma di tutela offerta e, per gli ISP, una base concreta e delimitata su cui applicare le soluzioni tecnologiche di ricerca automatica e preventiva degli illeciti.

Nel *Notice and Stay Down*, la segnalazione assume quindi un valore molto maggiore, non essendo limitato al singolo caso, ma costituendo un importante elemento conoscitivo di situazioni illecite, che pertanto non possono più essere ignorate dal *provider*; da tale conoscenza effettiva deriva una responsabilità oggettiva per gli ISP.

Di tali comportamenti proattivi è stata illustrata l'applicazione in Commissione, ad esempio nel campo dei *social network*, nel corso dell'audizione con il gruppo *Facebook*, titolare anche del marchio

(61) Nel corso dell'audizione di Luca Vespignani, Segretario Generale della Federazione contro la Pirateria Musicale e Multimediale (FPM) è stato stimato che l'adozione del criterio del *Notice and Stay Down* in luogo del *Notice and take down*, il 90 per cento delle richieste di rimozione che oggi vengono mandate non verrebbero più inviate, perché la stragrande parte delle segnalazioni riguarda la stessa opera sullo stesso sito, con circa 2 milioni e mezzo di notifiche in meno inviate ogni anno.

Instagram. In tema di proprietà intellettuale ed industriale, i termini e le condizioni di accesso a *Facebook* ed *Instagram* prevedono esplicitamente il divieto di pubblicazione di contenuti che non rispettino i diritti di proprietà intellettuale altrui su *copyright* e marchi commerciali e l'impegno delle piattaforme a fornire gli strumenti necessari per la protezione di questi diritti. Come già ricordato, i formulari relativi alle segnalazioni con le quali si chiedono le rimozioni, sia per i contenuti non commerciali (pagine, profili, gruppi), sia per le inserzioni pubblicitarie, richiedono espressamente di dimostrare la titolarità dei diritti sui marchi e il diritto d'autore e sono esaminati da *team* di persone operativi « h/24 » in tutto il mondo. In caso di ripetute violazioni l'*account* dell'utente viene disattivato.⁽⁶²⁾ Altre misure di tipo preventivo, attraverso strumenti automatici, consentono di evitare la creazione di nuovi profili da parte delle stesse persone il cui *account* sia stato disattivato. Altro strumento utilizzato, sempre da *Facebook*, è costituito dall'associazione ai contenuti audio-video inseriti dai titolari dei diritti di un'impronta digitale (c.d. *Fingerprint*) che consente, in caso di successivi caricamenti dello stesso contenuto da parte di utenti non legittimati, l'immediata conoscibilità di ciò da parte del titolare di diritti, che può chiederne la rimozione.

Il tema, con un approccio pragmatico, è dunque quello di valutare il contributo che le tecnologie per la protezione dei beni tutelati da marchi o da diritti d'autore possono fornire per combattere i fenomeni del falso e della contraffazione, con l'adozione di procedure rapide che diano seguito alle segnalazioni di illeciti.

Per l'adozione di procedure di *Notice and Stay Down* deve essere poi considerata con attenzione la sproporzione che si può determinare tra i danni ingenti che il *trading on line* di beni contraffatti causa alle aziende manifatturiere rispetto ai notevoli profitti, legittimamente conseguiti, che conseguono i *provider* nelle attività di *trading* elettronico, anche rispetto agli oneri economici da assumere per la realizzazione degli interventi di tipo proattivo.

8.2. L'oscuramento dei siti illegali.

Oltre alla rimozione dei contenuti derivante dal rapporto privatistico tra operatore ISP e titolari dei diritti lesi da attività contraffattorie, la modalità più utilizzata con l'intervento dei poteri pubblici è costituita dall'oscuramento dei siti illegali: si tratta di un blocco informatico dell'accesso in Italia alle pagine illecite, con informazione del consumatore circa l'illiceità delle transazioni e dei siti⁽⁶³⁾.

Tale misura può essere disposta sia in sede giurisdizionale, attraverso misure di sequestro disposto dall'autorità giudiziaria, che si attiva d'ufficio, sia in sede amministrativa, dall'Autorità *Antitrust*

(62) V. audizione del 27 ottobre 2016 con il responsabile dei rapporti istituzionali per Italia, Grecia e Malta di *Facebook*, Laura Bononcini.

(63) Nell'audizione del 25 maggio 2016 con il Presidente dell'Associazione italiana *Internet Provider* (AIIP), Renato Brunetti, è stato ricordato che tale possibilità consegue solo a provvedimenti disposti dall'autorità giudiziaria e non anche da parte dell'autorità amministrativa, in quanto il reindirizzamento ad un altro sito che contenga l'avviso dell'illiceità si configurerebbe come atto di indagine giudiziaria, perché quel sito è in grado di raccogliere tutti gli indirizzi degli utenti che hanno cercato di raggiungerlo.

(AGCM) per i beni oggetto di diritti di proprietà industriale e dall'Autorità per le comunicazioni (AGCOM), per il *copyright*, attivate non d'ufficio, ma su richiesta degli interessati.

È una misura che ha mostrato nell'applicazione limiti evidenti: il blocco, pur utile, è però superabile dai titolari dei siti illeciti deviando il traffico su altri indirizzi *internet* o mediante la creazione di nuovi siti nella rete. I siti illegali su *internet* operano peraltro secondo alcune caratteristiche ricorrenti: l'opacità dei meccanismi di attribuzione della titolarità delle risorse *internet* utilizzate; la parcellizzazione dei carichi di merce; il ricorso a sistemi di pagamento legali ed efficienti; l'adozione di tecniche di vendita idonee a trarre in inganno il consumatore.

Va poi ricordato che molti ordinamenti esteri non contemplano nella propria normativa ipotesi considerate criminose in Italia ed in Europa e non contemplano, ad esempio, la misura della confisca per equivalente. In caso di indagini da condurre su base sovranazionale l'assenza di una convenzione internazionale in materia, che preveda l'omogeneità delle sanzioni e forme di coordinamento delle forze di polizia e delle magistrature nazionali (sul versante, in particolare, delle misure cautelari e personali, dei sequestri preventivi dei siti e delle merci, delle sanzioni economiche definitive, come le confische) costituisce un serio problema, in un campo come quello della contraffazione sul *web*, per sua natura sovranazionale. Va ricordato al proposito che in sede di audizione presso la Commissione, il 17 giugno 2015, il procuratore aggiunto di Roma, Nello Rossi, ha auspicato che: « *si prenda atto che il web è diventato un nuovo ambiente in cui si moltiplicano i fenomeni criminosi, come è naturale, e si possa immaginare che i vari Stati si mettano d'accordo almeno su alcune linee guida, su alcune regole di cooperazione, su alcune ipotesi che vogliono contrastare in un certo modo. Come ho detto, la dimensione sovranazionale è fondamentale sul piano, appunto, dell'omogeneizzazione delle norme incriminatrici* »⁽⁶⁴⁾.

In sede giurisdizionale si ricorda che la Procura di Milano ha adottato, in materia di siti *web* dediti a forme di contraffazione, una prassi di contrasto⁽⁶⁵⁾ basata su decreti di sequestro ed oscuramento dei siti « in bianco », confermati in sede di riesame, che già contiene l'estensione ad altri siti aperti successivamente a seguito delle operazioni di reindirizzamento, senza necessità di ulteriori provvedimenti giudiziari, che potrebbe costituire una parziale soluzione a questo problema. I provvedimenti di sequestro riguardano in tal modo non solo il sito segnalato dall'avente diritto leso nei propri diritti di proprietà industriale, ma sono automaticamente estesi anche a qualsiasi altro sito che abbia denominazione simile, suono simile, e sia comunque riferibile a quello originario⁽⁶⁶⁾.

(64) Va altresì ricordato come il sostituto procuratore di Milano Tiziana Siciliano, nell'audizione in Commissione del 9 aprile 2015, abbia affermato che « *quello di internet è un problema « pazzesco », ben più grave e ben più serio della contraffazione di strada, perché è pressoché impossibile intervenire sulla fonte dell'offerta (provider all'estero, chiusura pressoché totale di chi detiene il potere di diffusione della comunicazione web).* »

(65) V. audizione del 9 aprile 2015 del Sostituto Procuratore della Repubblica del Tribunale di Milano, Tiziana Siciliano.

(66) Nell'audizione del 28 settembre 2016, il Comandante Generale della Guardia di Finanza, Toschi, ha richiamato l'operazione « Red Devils » del 2016 che ha permesso di ricostruire un vasto

In sede di audizione⁽⁶⁷⁾ è stata sostenuta la necessità, per quanto riguarda la disattivazione dei siti, di impedirne la riattivazione rafforzando la tutela attraverso il blocco congiunto dell'indirizzo IP con il DNS (*Domain Name System*)⁽⁶⁸⁾. Il DNS è una funzione di *Internet* che trasforma un nome dell'URL in un indirizzo IP, attraverso la quale la rete arriva al *server* cercato.

In sede amministrativa devono essere ricordate le iniziative, in tema di diritto d'autore assunte da parte dell'Autorità di garanzia per le comunicazioni, e, in tema di diritti di proprietà industriale, da parte dell'Autorità Garante per la concorrenza e il mercato.

Sotto il primo profilo molto importante è il Regolamento dell'Autorità di garanzia per le comunicazioni (AGCOM) (del. 680/13/CONS) del 12 dicembre 2013, relativo alla tutela del diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica, il cui articolo 2, comma 3 riguarda le violazioni via *web* di opere protette dalla legge sul diritto d'autore. La norma non concerne gli utenti finali che effettuano *download* o fruiscono in *streaming* di opere digitali, né le modalità di condivisione di tali opere in rete tra tali utenti (attraverso *file sharing* o *peer to peer*). Il titolare di un'opera digitale resa disponibile su una pagina *internet* in violazione della legge sul diritto d'autore presenta istanza all'AGCOM, qualora non sia pendente un procedimento presso l'autorità giudiziaria. Il procedimento (articolo 7) si svolge nei confronti del *provider* e, ove rintracciabili, verso l'*uploader*, i gestori della pagina o del sito. L'AGCOM può esigere, secondo criteri di gradualità, proporzionalità ed adeguatezza, che il *provider* impedisca la violazione o che vi ponga fine: se il sito che contiene la violazione è ospitato su *server* ubicato in Italia, l'AGCOM ordina la rimozione selettiva delle opere digitali o, in caso di violazioni massive, la disabilitazione dell'accesso a tali opere illecite (articolo 8, comma 3); se il sito è ospitato su *server* fuori Italia, l'AGCOM ordina al *provider* di semplice trasporto (*mere conduit*) la disabilitazione dell'accesso al sito (articolo 8, comma 4); in entrambi i casi l'AGCOM ordina al *provider*, ai sensi dell'articolo 71, comma 2-quater, lett. a) del Codice delle comunicazioni elettroniche, di reindirizzare automaticamente verso una pagina *internet* redatta secondo le modalità indicate dall'Autorità le richieste di accesso alla pagina ove è stata accertata la presenza dell'opera digitale illegittima. I *provider* devono ottemperare entro 3 giorni dalla notifica. In caso di inottemperanza (articolo 8, comma 7) l'AGCOM applica le sanzioni di cui all'articolo 1, comma 31, della legge 31 luglio 1997, n. 249 (sanzione amministrativa pecuniaria da lire 20 milioni a lire 500 milioni ovvero, nel caso di abuso di posizioni dominanti, la sanzione amministrativa pecuniaria non inferiore al 2 per cento e non superiore al 5 per cento del fatturato

traffico di merce illegale sviluppato attraverso un sito *internet* in apparenza assimilabile, per aspetto, prezzi di vendita, mezzi di pagamento e di spedizione proposti, a quelli degli *outlet* ufficiali di marchi di alta moda, poi oscurato su ben 90 *provider* di tutto il mondo, registrato in Olanda a nome di persona fisica residente in Francia, con l'indirizzo IP localizzato in Inghilterra e il beneficiario dei pagamenti con carta di credito residente in Cina.

Proposta avanzata il 3 marzo 2016 sia dalla FAPAV, nell'audizione del Segretario generale Federico Bagnoli Rossi, sia dal Presidente della Federazione Industria Musicale Italiana (FIMI), Enzo Mazza.

(67) Fonte: E-commerce Europe.

(68) V. audizione del 18 maggio 2016 di Luca Vespignani, Segretario Generale della Federazione contro la Pirateria Musicale e Multimediale (FPM).

realizzato nell'ultimo esercizio), dandone comunicazione agli organi di polizia giudiziaria, ai sensi dell'articolo 182-ter della LDA, che richiama gli articoli 347 e seguenti c.p.p. circa le attività ad iniziativa della PG per la raccolta di elementi essenziali di reato. Avverso le decisioni dell'AGCOM è ammesso ricorso dinanzi al TAR (articolo 17)⁽⁶⁹⁾.

Il valore del Regolamento e l'efficacia dell'azione dell'Autorità, anche rispetto agli altri paesi europei, sono stati segnalati da molti dei soggetti adulti dalla Commissione.

Si deve anche all'adozione di tale provvedimento l'uscita dell'Italia dalla « *Watch List* » (Paesi sotto osservazione), stilata dall'Ufficio del Commercio USA (*Office of the United States Trade Representative*) dei Paesi non considerati convenienti per gli investimenti americani, a causa dello scarso contrasto della pirateria.

Sotto il secondo profilo, l'Autorità Garante per la concorrenza e il mercato (AGCM) è intervenuta per contrastare la contraffazione che riguarda IPR sotto il profilo della tutela del consumatore contro le pratiche concorrenziali scorrette, in particolare contro le pratiche ingannevoli per il consumatore inconsapevole, vietate dal decreto-legge 6 settembre 2005, n. 206 *Codice del consumo* (articoli da 21 a 23). Le pratiche ingannevoli consistono nel fornire informazioni non corrispondenti al vero, o incomplete, al consumatore riguardo la natura del prodotto, le sue caratteristiche principali, il prezzo, il professionista che lo commercializza ecc., inducendolo ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso. L'AGCM, confortata dalla giurisprudenza del TAR del Lazio e del Consiglio di Stato, ha dato un'interpretazione ampia delle modalità con cui vengono veicolate ai consumatori informazioni ingannevoli, estendendole anche alle pratiche commerciali scorrette realizzate via *web*. In virtù di tale interpretazione, è stata fatta rientrare nella definizione di pratica commerciale ingannevole anche la presentazione e l'offerta, in particolare sul *web*, di prodotti contraffatti che esibiscono marchi conosciuti (tipicamente articoli di abbigliamento, accessori, pelletteria, ecc.)⁽⁷⁰⁾. L'intervento si basa, dal punto di vista normativo, sugli artt. 14, 15 e 16 del decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70, di attuazione della direttiva 2003/31, che consente la sospensione provvisoria di pratiche commerciali illegali. Ai *provider* è intimato di cessare la diffusione delle informazioni ingannevoli, con un'inibitoria volta ad ottenere la sospensione dell'accessibilità dei siti limitatamente agli utenti della rete che si connettono dal territorio italiano.

Da parte delle aziende digitali, è stato rilevato, in audizione, che, mentre il blocco del DNS, che si sostanzia nella mancata prestazione del servizio di traduzione informatica del contatto, non contrasta con la libertà delle comunicazioni, viceversa il blocco sull'IP, che implica impedire la comunicazione, potrebbe costituire una limita-

(69) Sul Regolamento v. audizione con la SIAE del 4 maggio 2016.

(70) Nell'audizione in Commissione del 27 novembre 2014 è stato ricordato che « *l'esperienza maturata dall'Autorità in questo campo ha evidenziato che spesso al consumatore viene fatto credere, in modo non corrispondente al vero, che i prodotti commercializzati siano originali, facendo uso di siti che apparentemente, per la loro presentazione grafica, sembrano riconducibili al produttore stesso* ».

zione della libertà delle comunicazioni ai sensi dell'articolo 15 della Costituzione⁽⁷¹⁾.

8.3. L'approccio *Follow The Money*.

Per i siti dediti ad attività illecite nel settore della contraffazione e della pirateria digitale, importante è l'approccio cosiddetto « *Follow The Money* ». Con tale denominazione si intende il contrasto ai prodotti della contraffazione o della pirateria digitale basato non solo sulla lotta in senso tecnico a tali fenomeni (identificazione di tali merci, oscuramento dei siti e sequestri da parte delle forze di polizia e delle autorità giudiziarie, ecc.), ma incentrato su attività finalizzate ad impedire la remunerazione economica di tale attività illecita, d'intesa con gli operatori finanziari di supporto alle attività di *trading on line*.

La *best practice* in materia è americana. Negli Stati Uniti, sin dal 2013, è stato concluso l'accordo *Payment Processor Initiative–Rogue Block Program* tra l'IACC (*International AntiCounterfeiting Coalition*), associazione *non profit* che tutela i diritti di proprietà intellettuale ed industriale, e le aziende del mercato del credito, con la partecipazione dello *US IPR Enforcement Office*, facente capo direttamente alla Presidenza degli Stati Uniti⁽⁷²⁾.

L'accordo, di natura privatistica, prevede l'impossibilità, per i violatori dei diritti di IPR (*infringers*), di avvalersi dei circuiti di pagamento per l'acquisto di beni contraffatti, sulla base di uno scambio di informazioni tra titolari di diritti e piattaforme di pagamento. Queste ultime, ricevute le richieste di *delisting*, effettuano il blocco con le banche gestori dei conti correnti dei venditori di merce contraffatta, che ricevono il trasferimento di denaro dall'acquirente. L'accordo si basa su disciplinari di impiego delle carte di credito che gli utilizzatori delle stesse si impegnano a rispettare⁽⁷³⁾.

La strategia di contrasto basata sul *Follow the Money* è diversa nel caso di pirateria digitale in violazione del diritto d'autore e nel caso di violazioni dei diritti di proprietà industriale.

Nel primo caso, il principale obiettivo di contrasto è costituito dalla necessità di bloccare il finanziamento costituito dalla pubblicità; la strategia *Follow The Money* vera e propria riguarda il sistema dei pagamenti di merci contraffatte nel caso di violazione di IPR, poiché la fonte di approvvigionamento finanziaria per i venditori contraffattori sono le vendite stesse.

Per il *file sharing* o l'*upload-download* illegale di audiovisivi, ad esempio, è noto che il profitto per gli operatori non deriva tanto dall'operazione di scarico di film o musica, che spesso è gratuito, ma

(71) V. intervento in audizione del vicepresidente dell'Associazione italiana *Internet Provider* (AIIP), Paolo Nuti, del 25 maggio 2016. Va ricordato, peraltro, come nel caso della pedopornografia, dal 2006, viene disposto il blocco sia del DNS che dell'IP, mentre nel caso dei siti di gioco illegali richiesta dall'azienda dei Monopoli di Stato in forza di previsione della legge finanziaria 2006, il blocco riguarda solo il DNS.

(72) V. audizione del Presidente dello IACC, Robert Barchiesi, del 16 marzo 2017.

(73) Nell'audizione del 10 marzo 2016 di Claudio Bergonzi, Segretario generale di Indicam, è stato riferito che l'accordo ha portato a oltre 14000 segnalazioni, con un blocco dei finanziamenti di oltre 7000 casi.

dalla pubblicità ospitata dai siti, in rapporto al numero di contatti e al *page rank* degli stessi. Intervenire, previ accordi tra ISP, titolari degli DPI e agenzie pubblicitarie, per concordare il divieto di inserzioni pubblicitarie (ad es. *banner* pubblicitari) su siti illeciti, favorendo la consapevolezza della pericolosità dell'inserimento di campagne pubblicitarie al buio su tutti i siti, basandosi solo sul criterio del *page rank*, può costituire una misura efficace per togliere la principale fonte di profitto per gli operatori illegali⁽⁷⁴⁾.

Anche nel settore della tutela degli IPR, l'esperienza americana, e parzialmente europea, mostra come una strategia perseguita per il *Follow the Money* sia costituita da intese definite tra titolari di marchi e segni distintivi, ISP e titolari di siti e società di gestione dei mezzi di pagamento elettronici (carte di credito, *internet banking*, ecc.), per bloccare, in presenza transazioni relative a merce contraffatta sul *web*, la possibilità di effettuare pagamenti *on line* per l'acquisto di tale merce, rendendo non attivabili i circuiti finanziari digitali riguardo ai siti interessati.

Già dal luglio 2014, d'altronde, la Commissione europea ha elaborato un piano d'azione per elevare la tutela dei diritti di proprietà industriale e del *copyright*, seguendo l'approccio *Follow The Money*⁽⁷⁵⁾. Il piano d'azione comunitario definisce una serie di azioni volte a far sì che la politica dell'UE in materia di rispetto dei diritti di proprietà intellettuale (DPI) si concentri sulle violazioni su scala commerciale in materia di DPI nei paesi terzi e per arrestare il commercio di prodotti che violano i DPI:

- avviare un dialogo con le parti interessate (agenzie di pubblicità *on line* e prestatori di servizi di pagamento) inteso a ridurre gli utili provenienti dalle violazioni su scala commerciale via *internet*;
- promuovere la dovuta diligenza tra tutti gli attori coinvolti nella produzione di merci, svolgendo un *audit* responsabile delle catene di approvvigionamento, applicando la dovuta diligenza;
- aiutare le piccole imprese a far valere i loro diritti in modo più efficace migliorando le procedure giudiziarie e incentivare la cooperazione tra Stati membri, facilitando gli scambi di *best practices*;
- collaborare con i paesi *partner*, attraverso dialoghi e gruppi di lavoro, per individuare le principali debolezze dei loro sistemi di protezione dei DPI e IPR, con sondaggi periodici per individuare i « paesi prioritari » dove è opportuno concentrare gli sforzi dell'UE.

L'approccio ha incontrato il favore di molti operatori ISP: va ricordato come *Google* abbia dichiarato in Commissione l'adesione all'approccio di contrasto del tipo *Follow the Money*, segnatamente per quanto riguarda gli introiti pubblicitari, con l'annullamento di oltre 670.000 *ads* per violazione del *copyright* nel 2015, l'esclusione di 91.000 siti e dal programma *AdSense* e la chiusura di 11.000 *account*.

(74) La Guardia di Finanza ha riferito nelle audizioni in Commissione delle numerose operazioni svolte in questa direzione: operazione *Publifilm*, operazione *Match Off* e operazione *Cellular phone*, per il controllo delle inserzioni pubblicitarie sui siti.

(75) Comunicazione della Commissione COM(2014) 392 final, del 1° luglio 2014: « Verso un rinnovato consenso sul rispetto dei diritti di proprietà intellettuale: piano d'azione dell'Unione europea ».

8.4. Gli accordi tra i *provider* e le aziende.

Come richiamato più volte, importante nella realtà del mercato elettronico è la realizzazione di accordi tra gli *stakeholders* del commercio elettronico e le aziende produttrici per bloccare la vendita di merci contraffatte, coinvolgendo anche i fornitori di « *side services* »: dunque siti e piattaforme di *e-commerce*, *social network*, *web searcher* da un lato, titolari dei marchi dall'altro, ma anche trasportatori fisici dei prodotti (c.d. *shipping*), il sistema pubblicitario (c.d. *advertising*), il circuito finanziario dei mezzi di pagamento (c.d. *payment processing*: servizi interbancari, carte di credito, moneta elettronica, ecc).

Il tema della corretta reputazione sul mercato è stato sottolineato in audizione, rilevando che vi sia negli operatori della società dell'informazione « *un fortissimo interesse ad assicurare un elevato livello di reputazione del mercato digitale, perché questo ha una ricaduta certamente su tali operatori e anche sull'intero funzionamento del mercato* »⁽⁷⁶⁾.

L'Unione Europea ha promosso accordi con la partecipazione degli ISP in tema di lotta all'incitamento all'odio e tutela dei minori. Va ricordato al proposito il *Memorandum of Understanding* del 2011 in materia di collaborazione volontaria tra titolari di diritti e *internet platform*, promosso dalla Commissione UE-DG Market, firmato da vari operatori della rete e da vari titolari di marchi.

Il MoU si proponeva di regolare su base consensuale la collaborazione tra titolari di diritti IPR e DPI e piattaforme, prevedendo una cooperazione finalizzata a rendere attivi una serie di filtri indispensabili per un'efficiente lotta alla contraffazione *on line*. Il MoU è stato oggetto di critiche da parte di operatori del settore⁽⁷⁷⁾ per la mancanza di criteri efficaci e misurabili di intervento e di regole applicabili a tutti i fornitori coinvolti, lasciando ad ogni piattaforma la regolamentazione degli interventi volti a bloccare venditori identificati come *infringer* seriali.

Va ricordato che in Italia l'articolo 18 del decreto legislativo n. 70, del 9 aprile 2003, prevede l'adozione di codici di condotta da parte delle associazioni imprenditoriali, professionali o di consumatori, trasmessi al Ministero delle attività produttive ed alla Commissione Europea. Tali codici contengono ogni utile informazione sulla loro applicazione e sul loro impatto nelle pratiche e consuetudini relative al commercio elettronico. Attraverso tali strumenti potrebbero essere definiti, su base consensuale, comportamenti positivi per il controllo della assenza di forme di contraffazione nel commercio elettronico.

In tema di *copyright*, va ricordata, nel giugno 2014, la stipula di un Memorandum d'intesa tra la IAB (*Interactive Advertising Bureau*), associazione per la raccolta pubblicitaria sulla Rete, la FAPAV (Federazione per la tutela dei contenuti audiovisivi e multimediali) e la FPM (Federazione contro la pirateria musicale e multimediale), per regolamentare le modalità di spontanea rimozione di contenuti pubblicitari individuati in siti pirata. Nel caso di pubblicità che appare

(76) V. audizione del 27 luglio 2016 del Presidente di Confindustria digitale, Elio Catania.

(77) V. le considerazioni espresse in merito nel corso dell'audizione del 10 marzo 2016 di Claudio Bergonzi, Segretario generale di Indicam.

su siti che smerciano merce contraffatta, nella forma di *banner* pubblicitari, il danno è infatti duplice: da un lato si trae in inganno il consumatore, contribuendo a dare un'apparenza di affidabilità di tali siti, favorendone in tal modo la crescita di contatti e le prospettive di *business*, dall'altro si danneggia l'immagine delle aziende che investono in pubblicità, in quanto i loro marchi legali sono associati a siti ove si smerciano prodotti illegali⁽⁷⁸⁾.

Negli altri Paesi europei si segnalano: nel Regno Unito, il *Digital Trading Standards Group* (DTSG), attivo dal 2014, di cui fanno parte diversi attori dell'industria pubblicitaria, che utilizzano la *Infringing Website List* (IWL), gestita dalla *Police IP Crime Unit* della polizia inglese, con lo scopo di minimizzare il fenomeno della collocazione della pubblicità su siti illeciti; in Francia, un MoU, in preparazione da parte del Governo, in collaborazione con l'industria pubblicitaria, sostanzialmente analogo a quello siglato in Italia, con la redazione di una *blacklist* di siti⁽⁷⁹⁾.

Il tema del coinvolgimento delle agenzie pubblicitarie è particolarmente importante, soprattutto nel settore del *copyright*, visto che i profitti dei siti illeciti che violano i DPI derivano essenzialmente da questo segmento di attività. Il mercato pubblicitario in Italia ha avuto un volume di investimenti *on line* pari a circa 2,15 miliardi di euro nel 2015, con una crescita stimata al 2016 a 2,4 miliardi di euro⁽⁸⁰⁾.

È stato riferito nelle audizioni che spesso gli inserzionisti non sono a conoscenza di dove sia ospitata la pubblicità commissionata, dal momento che i *banner* pubblicitari sono gestiti con sistemi parzialmente o totalmente automatizzati (c.d. *spider* automatici). Gli inserzionisti, dunque, spesso comprano la pubblicità non su determinati siti, ma attraverso pacchetti complessivi rapportati al numero di visitatori. Il problema è dunque la collocazione di *banner* su siti illeciti attraverso sistemi automatici che analizzano determinati volumi di traffico e in base ad essi indirizzano la pubblicità sui siti di maggiore frequentazione da parte degli utenti. Le agenzie pubblicitarie possono e debbono essere chiamate, in chiave proattiva, a responsabilizzarsi nelle proprie scelte di collocazione, ad esempio filtrando e creando *blacklist* di siti che commercializzano prodotti contraffatti o piratati, impedendo così che tali siti ricevano le inserzioni pubblicitarie.

In tema di IPR va ricordata l'iniziativa « Carta Italia », sottoscritta dal MISE, dal Consorzio del commercio elettronico italiano (NETCOMM), cui aderiscono aziende, ISP, servizi bancari⁽⁸¹⁾ e da INDICAM il 14 luglio 2015, che prevede lo sviluppo di *best practices* per contrastare la contraffazione *on line* ed impegni da parte degli aderenti per eliminare le merci contraffatte dai siti e dalle piattaforme di *e-commerce*. La Carta intende promuovere lo sviluppo di *best*

(78) Il problema di riconvertire gli investimenti pubblicitari dai siti illegali a quelli legali, stante i molti e forti investimenti pubblicitari sui siti illegali, è stato evidenziato nel corso dell'audizione dalla Federazione contro la Pirateria Musicale e Multimediale (FPM) del 18 maggio 2016. Il Segretario Generale della FPM, Vespignani, ha riferito peraltro della scarsa applicazione del MoU, in quanto molte delle pubblicità veicolate su « siti pirata » è risultata essere stata gestita da agenzie non aderenti alla IAB.

(79) V. audizione del 21 luglio 2016 del Direttore generale di IAB Italia, Daniele Sesini.

(80) V. audizione del 21 luglio 2016 di Daniele Sesini, Direttore generale di I.A.B. Italia.

(81) Per la specifica degli aderenti al Consorzio v. sito *internet* NETCOMM- <http://www.consorzionetcomm.it/> Associazione/Chi-Siamo/Soci/

practices dirette a contrastare il fenomeno della contraffazione *on line*, con adesione aperta a tutti i soggetti della filiera produttiva e distributiva operanti in Italia ed, in particolare, i *merchants* operanti *on line* e le piattaforme di *e-commerce*, i titolari dei diritti di proprietà industriale, i produttori licenziatari e le associazioni dei consumatori.

Il Consorzio Netcomm, aderente ad Ecommerce Europe, associazione europea del commercio elettronico, ha creato diversi *trustmark* (sigillo Netcomm, sigillo Business Partner, sigillo Ecommerce Europe Trustmark, sigillo Netcomm Gold), la cui funzione è di assicurare che i soggetti licenziatari, siano essi *merchant* (venditori di prodotti o servizi propri o di terzi *on line*) o piattaforme (mercato *on line* gestito da un soggetto titolare, su cui operano diversi venditori), svolgano un'attività di commercio trasparente e conforme alle leggi (c.d. *compliance*), al fine di rafforzare l'affidamento dei consumatori acquirenti *on line*.

Tra i principi fissati nel documento si segnalano:

- l'impegno per i *merchants* a garantire l'autenticità dei prodotti offerti in vendita sui rispettivi siti e per gli ISP a far sì che le condizioni di accesso alle piattaforme da parte dei venditori prevedano che questi ultimi assicurino che i prodotti offerti *on line* non siano contraffatti, verificandone l'originalità prima dell'offerta sulla rete, anche attraverso controlli nella filiera distributiva a monte dell'offerta;

- il riconoscimento che i prodotti non autentici possano essere individuati, a seguito dell'analisi del contenuto dell'offerta e/o della descrizione del prodotto, ovvero a seguito dell'analisi del comportamento generale del venditore e dall'insieme delle informazioni che lo riguardano;

- l'impegno degli aderenti alla Carta di cooperare tra loro e con il MISE, al fine di individuare e quindi porre in opera come *best practices*, misure conformi per individuare le offerte relative a prodotti non autentici prima della loro pubblicazione e prevenire il ripetersi di tali offerte;

- la definizione di una procedura di segnalazione, da parte dei titolari di diritti di proprietà industriale che abbiano fondato motivo di ritenere che i prodotti relativi a prodotti offerti *on line* da *merchant* o da una piattaforma non siano autentici e che un venditore offra prodotti non autorizzati al *merchant* e/o alla piattaforma, rispetto alla quale il *merchant* si impegna a ritirare sollecitamente dal proprio sito il prodotto, e la piattaforma ad informare prontamente il venditore, invitandolo all'immediato ritiro e ad adottare provvedimenti idonei, incluso il blocco dell'*account* del venditore, in caso di mancato ed ingiustificato ritiro della merce contraffatta; il potere di chiedere la rimozione del prodotto è previsto anche da parte delle associazioni dei consumatori e dalle associazioni dei titolari dei diritti.

8.5. La normativa di tutela del consumatore e in tema di comunicazioni elettroniche.

Un altro aspetto sul quale la Commissione ha avuto modo di soffermarsi è quello, nel settore delle controversie di consumo, e della tutela del consumatore, della procedura di risoluzione alternativa

delle controversie (*ADR-Alternative Dispute Resolution*). Si tratta di una procedura, non qualificata come arbitraggio, ma come gestione della negoziazione del reclamo, prevista dalla direttiva *On line Dispute Resolution* 2013/11/UE, recepita in Italia dal decreto legislativo 6 agosto 2015, n. 130, che è gestita da un organismo pubblico o privato riconosciuto dal MISE, che consiste nella veloce ed efficace soluzione dei conflitti di consumo senza ricorrere al giudice.

Per il ricorso a tale procedura è autorizzato in Italia il Consorzio NETCOMM, che ha concluso un accordo con 19 associazioni dei consumatori. Tale procedura riguarda i consumatori nel loro rapporto con i *merchants*, ossia le aziende digitali che operano *on line*. Esiste un ADR anche a livello europeo⁽⁸²⁾.

Altra normativa da valutare sul tema è la direttiva 2011/83 sui diritti dei consumatori (*Consumer rights*), relativa ai contratti conclusi a distanza, tra cui quelli in rete, recepita in Italia dal decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, Codice del Consumo. Tale normativa può costituire un *benchmark* di riferimento per la tutela del consumatore anche rispetto al contenuto della direttiva sull'*e-commerce*. In particolare la direttiva 2011/83 stabilisce una serie di principi per la protezione del consumatore nelle vendite *on line*, e costituisce la base degli interventi disposti in materia dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Un ulteriore aspetto da approfondire è quello dell'esperibilità di azioni giudiziarie di gruppo (*class actions*), riferibili a tutti i prodotti contraffatti presenti sui siti illegali, anche per superare i problemi derivanti dal vincolo di territorialità delle azioni condotte su base nazionale e relative a singoli prodotti contraffatti.

Per quanto riguarda la normativa in tema di comunicazioni elettroniche, va ricordato che l'articolo 3 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 «*Codice delle comunicazioni elettroniche*», indica, tra i principi generali di tale normativa, l'obiettivo di garantire i diritti inderogabili di libertà delle persone, comprese la libertà di comunicazione e la segretezza delle comunicazioni nell'uso dei mezzi di comunicazione elettronica, nonché il diritto di iniziativa economica ed il suo esercizio in regime di concorrenza. Tale disposizione potrebbe consentire lo sviluppo di misure che consentano una adeguata tutela dei diritti compromessi da fattispecie illecite, tra cui la contraffazione.

Il concetto di reti di comunicazione elettronica è esteso e riguarda tutti i sistemi di trasmissione via cavo, via radio, con fibre ottiche o altri mezzi elettromagnetici, comprese le reti satellitari, le reti terrestri mobili e fisse, *internet*, le reti per la diffusione circolare dei programmi sonori e televisivi, i sistemi per il trasporto della corrente elettrica se utilizzati per trasmettere i segnali. L'Autorità nazionale di regolamentazione è l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni.

8.6. Gli accordi in sede internazionale.

In sede internazionale va ricordata l'infelice vicenda dell'ACTA (*Anti-Counterfeiting Trade Agreement*), accordo commerciale plurila-

(82) V. audizione del 25 maggio 2016 del presidente del Consorzio del commercio elettronico italiano – NETCOMM, Roberto Liscia.

terale anticontraffazione, volto a dettare norme più efficaci per contrastare la contraffazione e la pirateria informatica, al fine di tutelare *copyright*, brevetti e altre forme di privativa su beni, servizi e attività legati alla rete, armonizzandole con le regole dell'Accordo TRIPs (*Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*) in tema di diritto industriale, recepito nell'ordinamento italiano con la legge 29 dicembre 1994, n. 747. L'accordo, siglato a Tokyo il 26 gennaio 2012 tra 22 dei 28 Stati membri dell'Unione europea, tra cui l'Italia (non hanno firmato Cipro, Repubblica d'Estonia, Repubblica Slovacca, Germania e Paesi Bassi), Australia, Canada, Giappone, Corea, Messico, Marocco, Nuova Zelanda, Singapore, Svizzera e Stati Uniti d'America, è stato respinto per la ratifica dal Parlamento europeo il 4 luglio 2012.

8.7. La certificazione di qualità dei siti.

Altro intervento possibile è quello di un ruolo di garanzia svolto da una certificazione di qualità dei siti e delle piattaforme di vendita *on line*, effettuata da associazioni di categoria e da consorzi, che attestino la loro conformità al complesso di normative che regolano il commercio *on line* — oltre a quella per il commercio elettronico, quella in tema di lotta alla contraffazione, di tutela del consumatore e di smaltimento dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) — al fine di identificare le « offerte legali ».

Nel corso delle audizioni è stato illustrato il ruolo di garanzia che intende svolgere il Sigillo NETCOMM, concesso dal consorzio a chi rispetti 80 parametri legati al rispetto delle citate normative⁽⁸³⁾.

8.8. La tutela penale.

La tutela penale oggi applicabile ai reati di contraffazione via *web* è quella generale presente nell'ordinamento per la tutela del diritto d'autore e dei diritti di proprietà industriale. I reati di contraffazione non sono reati di natura strettamente informatica, ma sono fattispecie delittuose che anche nel *web* trovano un mezzo per la loro effettuazione. Le fattispecie incriminatrici esistenti in tema di contraffazione non prevedono nessuno strumento specifico per il contrasto di tali fenomeni sul *web* e va pertanto valutato se tale caratteristica delle norme identifichi oggi una vera e propria lacuna normativa.

L'individuazione degli autori di reato nel *web* è resa difficile dal fatto che le tecniche di indagine tradizionale a disposizione della magistratura non sono sempre applicabili ai « reati telematici ».

La principale tecnica di indagine investigativa è costituita dall'acquisizione dei *file di log*, ove sono memorizzati il nome di accesso dell'utente, la *password*, l'orario di connessione e le azioni compiute dall'utente in rete, che consentono di individuare il titolare del contratto di connessione alla rete, spesso coincidente con quello di telefonia. La Polizia Postale e il Nucleo speciale della Guardia di

(83) V. audizione del 25 maggio 2016 con il Presidente del Consorzio del commercio elettronico italiano — NETCOMM, Roberto Liscia.

Finanza operano al fine di estrapolare e tracciare gli indirizzi IP (*Internet Protocol address*) che hanno provocato il comportamento delittuoso, richiedendo gli intestatari e i *caller id* ai *provider* fornitori del servizio. Gli indirizzi IP sono etichette numeriche che identificano univocamente un dispositivo (PC, *tablet*, cellulare, ecc.), detto *host*, collegato a una rete informatica che utilizza l'*Internet Protocol* come protocollo di rete. Se gli assegnatari degli IP sono *provider* italiani, il reperimento delle informazioni avviene mediante decreto di acquisizione dei *files di log* notificato allo stesso *provider*. Se gli IP sono stati assegnati da fornitori di servizio *internet* situati all'estero, tale attività deve essere demandata all'Interpol.

Altre tecniche di indagine sono l'intercettazione di comunicazioni informatiche e telematiche, previste dall'articolo 266-*bis* c.p.p., introdotto dalla legge n. 547/1993, prevista per i reati commessi mediante l'impiego di tecnologie informatiche o telematiche e, specificatamente per i reati di contraffazione, e per il reato previsto dall'articolo 600-*ter* c.p. (pedopornografia). Il P.M., *ex* articolo 267 c.p.p., richiede al GIP l'autorizzazione a disporre le operazioni di intercettazioni telematiche, che viene concessa con decreto motivato quando vi siano gravi indizi di reato e l'intercettazione risulti indispensabile ai fini della prosecuzione delle indagini. È possibile altresì la duplicazione delle caselle di posta elettronica utilizzate dall'indagato, come forma particolare di intercettazione telematica.

Per quanto riguarda la perquisizione, il sequestro *ex* articolo 253 c.p.p. e la perizia del materiale sequestrato, il comma 2 dell'articolo 253 c.p.p. indica quale corpo del reato non solo le cose sulle quali o mediante le quali il reato è stato commesso, ma anche quelle che ne costituiscono il prodotto, il profitto o il prezzo. In sede giurisprudenziale è stata riconosciuta alternativamente la natura del *computer* o del *server* come corpo di reato o mezzo attraverso il quale si è perpetrato il reato, oppure di « cosa pertinente al reato »; l'esame di essi potrebbe dimostrare il fatto criminoso nel suo complesso, pure se il vincolo pertinenziale non sussiste in via sistematica tra il reato e l'intero supporto informatico, in quanto si avrebbe una arbitraria estensione del vincolo a tutti i dati e i programmi presenti sull'*hard disk* o sul *server*, anche quelli di contenuto lecito. In molti casi, pertanto, in luogo del sequestro, caducabile in sede di riesame dei provvedimenti, è stata disposta una masterizzazione delle tracce di reato tramite ispezione delegata *ex* articolo 246 c.p.p. in quanto atto irripetibile.

Altro problema esistente è quello della conservazione dei dati da parte delle società di telecomunicazione. L'articolo 123 del T.U. n. 196/2003 sul trattamento dei dati personali prevede la cancellazione o l'anonimizzazione, da parte del fornitore della rete pubblica di comunicazione, dei dati personali relativi al traffico quando non sono più necessari per la trasmissione della comunicazione elettronica e, comunque, per un periodo non superiore a sei mesi. In sede interpretativa si è ritenuto ricomprendere all'interno della categoria dei dati personali relativi al traffico anche quelli del traffico *web* raccolti e memorizzati dai fornitori di accesso alla rete e dei relativi servizi nella gestione dei *files di log* e dei correlati *data base* contenenti i codici identificativi e i dati anagrafici dei clienti. L'articolo 132 dello

stesso T.U. prevede che i dati relativi al traffico telefonico siano conservati dal fornitore per ventiquattro mesi dalla data della comunicazione, per finalità di accertamento e repressione dei reati, mentre, per le medesime finalità, i dati relativi al traffico telematico, esclusi comunque i contenuti delle comunicazioni, sono conservati dal fornitore per dodici mesi dalla data della comunicazione.

9. CONCLUSIONI E PROPOSTE

L'analisi approfondita condotta dalla Commissione conduce ad una serie di considerazioni conclusive e ad un ventaglio di proposte operative.

Due prime considerazioni riguardano l'adeguatezza della normativa internazionale, comunitaria e nazionale in materia e la necessità di tutelare dalle frodi nel commercio elettronico i diritti di proprietà industriale e il diritto d'autore in maniera comparabile.

Inevitabilmente, si osserva che l'analisi della normativa mostra come in materia di lotta alla contraffazione nel commercio elettronico vi sia una sostanziale assenza di accordi internazionali, rispetto ai quali svolgono un ruolo di «supplenza» la normativa e le prassi giurisprudenziali degli Stati Uniti, cui spesso le grandi aziende dell'economia digitale si conformano.

La disciplina del commercio elettronico in sede comunitaria, con la più volte esaminata limitazione della responsabilità contenuta nella direttiva sull'*e-commerce*, è molto datata nel tempo ed è divenuta obsoleta, in un settore ove l'evoluzione tecnologica e le dinamiche del mercato si sono sviluppate a ritmi vertiginosi. La realtà del mercato digitale cui si rivolgeva è mutata profondamente negli ultimi anni, perché oggi esiste una pluralità di ISP, molto più ampia di quella individuata dalla direttiva, che sono divenuti erogatori di servizi diversificati, con il conseguente aumento esponenziale dei profitti, cose che non possono non determinare un conseguente ed equo aumento delle responsabilità per queste aziende digitali.

Il contenuto delle legislazioni nazionali, d'altronde, non può derogare al dettato comunitario e quindi non sono ipotizzabili, dal punto di vista normativo, iniziative nazionali autonome di tipo sostanziale circa i profili più rilevanti richiamati.

Costituisce parte del problema anche l'assenza di un organismo internazionale di regolazione per taluni aspetti delle attività su *internet*, quali la tutela dei diritti dei terzi rispetto agli illeciti.

La Commissione ritiene perciò che vada sostenuta ed implementata ogni iniziativa dell'UE in tema di revisione della normativa sull'*e-commerce*, già avviata con una consultazione pubblica, nel senso di garantire una maggiore tutela, per quanto riguarda la lotta alla contraffazione e alla pirateria digitale, ai titolari di diritti.

Il tema di prevedere forme di maggiore responsabilizzazione degli ISP rispetto alle attività illecite veicolate su *internet* non deve essere in alcun modo lesivo della libertà di espressione o costituire un limite per lo sviluppo del commercio *on line*, che costituisce un valore primario nell'economia digitale di questi anni. Si può però tradurre nell'adozione di forme equilibrate di contemperamento di tutti gli

interessi in gioco che prevedano obblighi proattivi e preventivi di vigilanza, con il superamento della procedura di *Notice and Take Down* e l'approdo verso l'approccio del *Notice and Stay Down*.

D'altronde, i dati reali del mercato dell'*e-commerce* di cui occorre tenere conto mostrano che le aziende titolari dei diritti di proprietà industriale non trovano un'adeguata tutela nel solo potere di segnalazione, violazione per violazione, nel quale si sostanzia il *Notice and Take Down*, troppo frammentato rispetto all'enorme numero delle contraffazioni *on line* ed oneroso, sia in termini organizzativi che finanziari, per le aziende danneggiate, particolarmente per le PMI.

Le recenti proposte di modifica alle direttive UE in tema di diritto d'autore, nel settore degli audiovisivi, mostrano una linea di tendenza che introduce, anche se parzialmente, forme di estensione della responsabilità in casi di gravi comportamenti illeciti.

Un tema sul quale occorre riflettere è quello della necessità di garantire forme di tutela equiparata tra i diritti di proprietà industriale e il *copyright*.

La constatazione che in sede comunitaria non sono ipotizzabili modifiche a breve termine sulla direttiva sull'*e-commerce*, a differenza di quanto accade per il diritto d'autore sui media audiovisivi, accentua il problema.

La tutela degli IPR, come più volte richiamato, appare più difficoltosa rispetto a quella del diritto d'autore, per due ordini di motivi: per la sussistenza di soluzioni tecnologiche, già operanti in rete, in grado di riconoscere immediatamente le opere coperte da *copyright*, che sono ormai spesso originariamente in formato digitale. Per le merci, invece, l'identificazione del falso è già di per sé difficile rispetto a prodotti imitati con perizia, quando il controllo deve essere effettuato sui prodotti fisici; ma è ancora più difficile su merci vendute in rete, perché spesso queste non sono nella disponibilità degli ISP e perché quindi è necessario svolgere complesse indagini solo su annunci di vendita e si tratta di esaminare parametri quali la sussistenza di licenze di vendita, l'identità degli operatori, ecc.

Inoltre la realtà economica mostra come le opere coperte dal diritto d'autore, segnatamente gli audio video, sono nella disponibilità di grandi aziende multinazionali, le cui dimensioni economiche consentono lo sviluppo di strategie di tutela maggiori ed una possibilità di interlocuzione e negoziazione più efficace con gli ISP, mentre le merci coperte da marchi contraffatti sono spesso prodotte da aziende non solo di grandi dimensioni, ma anche da PMI, che, ad esempio nel settore agroalimentare, sono espressione di filiere produttive territoriali, che non hanno né la capacità organizzativa né il peso economico per attivare una difesa efficace.

Il tema, dunque, è molto rilevante e richiede iniziative positive.

La strada da perseguire è quindi l'introduzione di un dovere di diligenza (*Duty of Care*) che sia alla base dell'attività di ingaggio degli ISP nella tutela degli IPR sulla rete. Di questo concetto fanno parte l'introduzione di regole di gestione chiare ed efficaci nonché uniformi per le segnalazioni effettuate dai titolari di diritti, nonché attuare ogni misura, anche tecnologica, al fine di impedire il ripetersi di attività illecite attraverso le loro piattaforme. Al pari è da considerarsi parte di un concetto di « *Duty of Care* » anche l'impegno degli ISP, e in

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

Un altro risultato concreto che emerge dall'inchiesta svolta è la consapevolezza che non esiste una sola soluzione per combattere i fenomeni contraffattivi, ma serve invece una pluralità di tecniche di contrasto, atteso che le forme del commercio elettronico sono diversificate, a seconda che si tratti di piattaforme di vendita in modalità *retail* o di *marketplace*, di piattaforme di mero *hosting*, di *social network*, di motori di ricerca. Un'unica soluzione per il contrasto della contraffazione non può esistere, sia per la virulenza del fenomeno criminale, legato a organizzazioni illecite di dimensioni internazionali, sia per la diversità merceologica dei beni oggetto di contraffazione, ognuno dei quali settori ha le proprie caratteristiche e le forme più efficaci di contrasto.

In base a tale considerazioni la Commissione formula le seguenti proposte per un contrasto efficace alla contraffazione nel commercio elettronico:

a) Una corretta informazione ed adeguata sensibilizzazione del cittadino consumatore, con particolare riguardo agli acquisti o alla fruizione di servizi sul *web*, resta ineludibile. Permane, infatti, una scarsa percezione e considerazione circa la natura non solo illegale, ma socialmente ed economicamente devastante del commercio di merci contraffatte e della pirateria digitale. Se in audizione si è avuto conferma da parte degli auditi di tale fatto, giova riaffermare la necessità di un impegno determinato e di una strategia integrata tra istituzioni, forze dell'ordine, associazioni di categoria, ecc. per una più efficace alfabetizzazione degli utenti del *web* in materia. In particolare, oltre ai rischi connessi ad incauti acquisti — si pensi in particolare ai farmaci o a prodotti con materiali tossici — è necessario rendere maggiormente noto il potenziale distruttivo che la contraffazione ha sull'economia legale, la vita delle imprese sane, il lavoro regolare e i suoi diritti, ecc. Se non aumenterà la consapevolezza del disvalore sociale associato alla contraffazione difficilmente sarà possibile compiere soddisfacenti passi avanti in termini di prevenzione e contrasto;

b) un primo *step* da colmare, come detto, è quello rappresentato dall'adozione di procedure di contrasto non solo di tipo reattivo, secondo le modalità attuali del *Notice and Take Down*, ma anche di tipo proattivo e preventivo, secondo la procedura del *Notice and Stay Down*.

La soluzione può essere trovata, in sede preventiva, con sistemi di filtraggio automatici che operino rispetto a procedure di segnalazione non solo individuali, per singoli illeciti o da parte di singole aziende titolari di IPR, ma aventi portata complessiva, per interi settori merceologici e tipologie di illeciti. Questo ruolo, oltre che dalle singole aziende, può essere svolto efficacemente anche dalle associazioni rappresentative delle singole categorie merceologiche e dei

consumatori, da consorzi, che interloquiscano con gli ISP, con il supporto delle forze dell'ordine, in un quadro organico e continuativo di intervento. Serve, in altri termini, l'assunzione di una responsabilità più forte da parte degli ISP, utilizzando i sistemi di filtraggio che le più avanzate tecnologie mettono a disposizione; è auspicabile la predisposizione di *black list*, definite congiuntamente, quale risultante dinamica di segnalazioni di tipo seriale inviate dai titolari dei diritti lesi, tra ISP, rappresentanti delle aziende private ed Istituzioni (i Ministeri competenti, a tutela del Made in Italy e le forze dell'ordine), per identificare gli operatori, gli *account*, gli IP e i siti responsabili di transazioni illegali ripetute nel campo della contraffazione, portando alla loro impossibilità di continuare ad operare, anche se assumano altre forme o identità.

È importante sottolineare che la cooperazione tra aziende titolari di diritti e ISP è necessaria, in quanto non sarebbe ragionevole né sostenibile prevedere forme di attivazione generale ed indistinta a carattere preventivo degli ISP, da condurre su una base di dati illimitata quale quella dell'intero « universo *internet* »; viceversa, l'uso di segnalazioni di tipo seriale, effettuate da associazioni rappresentative, potrebbe delimitare il campo del controllo preventivo attraverso i sistemi automatizzati, e renderlo in tal modo efficiente, perfettibile nel tempo ed economicamente sostenibile.

c) Dal punto di vista tecnologico sistemi di filtraggio sono già operativi per determinate categorie di reati gravi (terrorismo, incitamento all'odio etnico e religioso, pedopornografia), ovvero per condizionare l'accesso ad *internet* nelle ricerche svolte in determinati contesti geografici; l'evoluzione tecnica degli algoritmi di ricerca consente ricerche sempre più accurate, essendo passati dalla ricerca lessicale delle parole ad una selezione basata su una pluralità di elementi, tra cui il *page ranking* e sistemi di « *machine learning* », ossia programmi in grado di migliorare le ricerche estraendo « regolarità » significative tra i dati tratti dall'enorme mole di informazioni in proprio possesso, permettendo « l'apprendimento » progressivo dell'intero sistema nell'individuazione delle risposte corrette da fornire agli utenti.

Possono essere trovate dunque soluzioni equilibrate, innanzitutto in sede di accordi consensuali con gli ISP, e poi anche in sede normativa di sostegno, per l'adozione di procedure che includano anche la contraffazione nell'insieme delle fattispecie di reato di elevata pericolosità, in considerazione della gravità sociale ed economica del fenomeno, dei danni causati alle aziende, al lavoro regolare, ai consumatori e all'erario statale, e della necessità di combattere le organizzazioni criminali che sono ormai sistematicamente dedite a questo traffico illecito.

d) Tra le misure utilizzabili per limitare il traffico commerciale contraffattivo, dando seguito alla definizione delle *black list*, sempre nel quadro di una tutela preventiva svincolata da singole e specifiche fattispecie di illecito, devono essere citati, sulla base di esperienze già avviate da alcuni ISP, il rifiuto a creare nuovi profili e la disattivazione degli IP per gli utenti il cui *account* sia stato disattivato, attraverso

strumenti automatici in grado di rilevare se tali soggetti, utilizzando lo stesso *device* o indirizzo IP, cerchino di ricreare un profilo per svolgere lo stesso tipo di attività; ovvero l'associazione ai contenuti audio-video, e multimediali più in generale, di un'impronta digitale (c.d. *Fingerprint*), che in caso di caricamenti dello stesso contenuto da parte di utenti non legittimati ne consenta l'immediata identificazione;

e) Per l'individuazione delle merci legali, una strada praticabile può essere anche quella della certificazione di qualità dei siti e delle piattaforme di vendita *on line*, attraverso l'apposizione di sigilli digitali, come quelli elaborati dal Consorzio *Netcomm* e da *Ecommerce Europe*, sulla base di modelli di certificazione elaborati da enti terzi certificatori, che attestino la trasparenza e il pieno rispetto di tutte le normative (e magari delle migliori prassi negoziate) di settore del *trading on line*;

f) Nell'affrontare il problema dell'assunzione dei costi di gestione dei sistemi preventivi di monitoraggio occorre valutare le risorse disponibili, tenendo conto del *value gap* che le transazioni commerciali *on line* determinano per gli ISP e che esiste tra profitti degli intermediari digitali ed aziende produttrici, anche per l'indotto pubblicitario ospitato sulle piattaforme. Tale fattore economico, su un piano di equità, deve essere considerato, come d'altronde già avvenuto nel caso di attribuzione di profitti derivanti dall'utilizzazione fuori licenza sulle piattaforme digitali a favore dei titolari di *copyright*;

g) Nell'adozione di misure proattive o reattive va considerata con grande attenzione la tipologia di piattaforma di commercio elettronico.

La realtà operativa mostra che, mentre per le piattaforme di *hosting* pubblicitarie e per quelle di *hosting* non pubblicitarie se ne registra la progressiva adozione, a seguito di accordi tra ISP e titolari di diritti, maggiori difficoltà si evidenziano per i motori di ricerca e per i *social network* e, in generale per la tutela degli IPR rispetto ai DPI.

Nei primi due casi si tratta di ambienti digitali controllati nell'accesso, per il quale vi sono termini e condizioni di entrata che prevedono esplicitamente il divieto di pubblicazione di contenuti che non rispettino i diritti di proprietà intellettuale altrui su *copyright* e marchi commerciali e l'impegno delle piattaforme a fornire gli strumenti necessari per la protezione di questi diritti; in particolare, sono state attivate misure proattive per la tutela degli DPI, che operano in automatico all'atto del caricamento di contenuti multimediali, attraverso sistemi di *machine learning*, consentendone la rimozione o prevedendo la possibilità ai titolari dei diritti DPI di chiedere la monetizzazione dell'uso non autorizzato degli audio video, in una concezione allargata del diritto d'autore. Per la tutela degli IPR, invece, il problema è molto più complesso, perché non vi sono opere in formato digitale che possano essere automaticamente esaminate all'atto del caricamento in rete, ma solo annunci di merce.

I problemi maggiori, come sottolineato, si pongono nel caso di piattaforme che ospitano motori di ricerca sul *web*. La tesi sostenuta

dagli ISP auditati è che il ruolo degli operatori sia meramente passivo, con conseguente esenzione della responsabilità, e che i motori di ricerca non abbiano il compito e la possibilità di controllare il contenuto dei siti che già si trovano sulla rete, ma solo quello di individuare tutti i siti che rispondano ai parametri degli algoritmi di ricerca. Anche in questo caso, tuttavia, occorre valutare se l'evoluzione dei sistemi di filtraggio e di ricerca, possa portare all'esclusione tra i risultati della ricerca, di siti illegali.

h) Per quanto riguarda gli interventi repressivi da parte delle Istituzioni competenti, in sede sia giurisdizionale che amministrativa, segnatamente con l'oscuramento dei siti illegali, va valutata l'opportunità di regolare, anche dal punto di vista normativo, la prassi di contrasto elaborata dalla Procura di Milano, in materia di siti *web* dedicati a forme di contraffazione, che consente decreti di sequestro ed oscuramento dei siti « in bianco », con estensione agli altri siti aperti successivamente, a seguito delle operazioni di reindirizzamento, senza necessità di ulteriori provvedimenti giudiziari. Altro profilo da valutare è quello di rafforzare la tutela attraverso il blocco congiunto dell'indirizzo IP con il DNS (*Domain Name System*), funzione di *internet* che trasforma un nome dell'URL in un indirizzo IP, attraverso la quale la rete arriva al *server* cercato. Ulteriore profilo da valutare, infine, è quello di sanzionare per legge il potere delle autorità amministrative indipendenti (AGCOM e AGCM) di disporre i blocchi, attualmente previsti da un Regolamento o in via di prassi;

i) Fondamentale è poi lo sviluppo anche in Italia dell'approccio *Follow The Money*, soprattutto per la vendita di merci contraffatte, sulla scorta delle *best practices* statunitensi illustrate in precedenza, promosse dall'*International Anticounterfeiting Coalition* e contenute nel piano d'azione del luglio 2014, elaborato dalla Commissione europea.

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

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

j) Anche le agenzie di pubblicità debbono e possono essere chiamate ad un maggior grado di responsabilità: se, come indicato al punto precedente, è proprio la pubblicità a sostenere economicamente

una parte consistente della pirateria audio video e se, come illustrato, spesso i produttori inserzionisti non sono a diretta conoscenza delle scelte effettuate dalle agenzie, è allora indispensabile portare a esigibilità una filiera di responsabilità che impegni inserzionisti e agenzie nella messa al bando dei siti che commercializzano merce contraffatta o contenuti digitali piratati;

k) in via generale, sulla base delle esperienze maturate nella realtà operative di cui la Commissione ha preso atto nel ciclo di audizioni, lo sviluppo degli accordi consensuali tra ISP e aziende per prevenire i fenomeni illeciti, come nel caso delle già citate *black list* di siti illegali, è molto importante. Gli accordi sono necessari per bloccare la vendita di prodotti non autentici, in quanto possono coinvolgere, oltre ai *provider* e alle aziende, anche i fornitori di « *side services* », quali i trasportatori fisici dei prodotti (c.d. *shipping*), il sistema pubblicitario (c.d. *advertising*), il circuito finanziario dei mezzi di pagamento (c.d. *payment processing*). La forza intrinseca di questi accordi è rappresentata dall'interesse degli operatori della società dell'informazione a mantenere una corretta reputazione sul mercato digitale, perché questo elemento ha una ricaduta commerciale evidente, sia in termini di fidelizzazione dell'utenza che di prevenzione di eventuali richieste risarcitorie, che particolarmente negli Stati Uniti sono state riconosciute come attivabili.

La Commissione valuta positivamente l'iniziativa « Carta Italia », sottoscritta il 14 luglio 2015 dal MISE, dal Consorzio del commercio elettronico italiano (NETCOMM), cui aderiscono aziende, ISP, servizi bancari e da INDICAM, che prevede lo sviluppo di *best practices* per contrastare la contraffazione *on line* ed impegni da parte degli aderenti per eliminare le merci contraffatte dai siti e dalle piattaforme di *e-commerce*. Va valutata, peraltro, la necessità di valutare il contesto giuridico ove gli accordi su base volontaria operano. L'ordinamento statunitense è caratterizzato da due elementi: il forte ruolo esercitato dagli accordi su base privatistica e consensuale, come quelli sviluppati efficacemente dall'IACC con il *Rogue Block Program*; la presenza di un sistema giudiziario improntato ai principi della *common law*, che dà valore giuridico di precedente alle decisioni assunte in sede giurisdizionale. In Europa, viceversa, per la tutela dei diritti il sistema è improntato alla supremazia della normativa, sulla base di norme cogenti ed imperative che per la tutela di interessi generali prevalgono sull'autonomia dei privati e sulle decisioni in sede giurisdizionale. Di qui la necessità che le istituzioni rappresentative riflettano approfonditamente, anche in sede comunitaria, sulla necessità di accompagnare le iniziative del mercato da percorsi di adeguamento e di revisione delle norme.

l) In sede normativa va sviluppata appieno la previsione contenuta nell'articolo 18 del decreto legislativo n. 70/2003, che già prevede l'adozione di codici di condotta in tema di commercio elettronico da parte delle associazioni imprenditoriali, professionali o di consumatori, da trasmettere al Ministero delle attività produttive ed alla Commissione Europea.

L'efficacia di tali intese va tuttavia valutata attentamente perché è emerso in audizione che la loro attuazione può essere inficiata dalla presenza di molte imprese operanti sul mercato che non aderiscono alle associazioni di categoria e che, quindi, non si adeguano ai comportamenti individuati. Di qui la necessità di riflettere sulla previsione di obblighi di comportamento che siano applicabili a tutti gli operatori del settore, per i quali servirebbe un'adeguata cornice normativa, innanzitutto in sede comunitaria, diversa e più evoluta di quella dell'esenzione della responsabilità per gli operatori ISP. Di questa istanza la Commissione si è fatta portatrice, sia presso il Governo italiano, da sempre più sensibile al problema e che ha assunto anche in recenti consultazioni posizioni avanzate rispetto agli altri paesi Ue, sia presso la stessa Commissione europea.

m) Per quanto riguarda la tutela degli IPR, segnatamente nel settore dell'audio video, va ricordata e riaffermata la positiva direzione di sviluppo che mette al centro l'offerta legale e gratuita di contenuti sostenuta dagli introiti pubblicitari. Non compete certo alla Commissione definire le strategie commerciali delle aziende, né esprimere valutazioni di carattere generale, ma appare di ogni evidenza, rispetto ai profili di interesse di questa indagine, come soluzioni efficaci e competitive di offerta legale riducano lo spazio al mercato illegale, alle sue filiere e alle organizzazioni criminali, con costi di sistema infinitamente più contenuti. Per questa ragione pare opportuno non solo evidenziare questa consolidata esperienza, ma valutare sotto tutti i profili quale sostegno possa venirne dalle istituzioni, anche in termini di promozione di una più equilibrata distribuzione dei profitti;

n) se il *web* si è rivelato un ambiente straordinario per la crescita del mercato, la cattiva distribuzione della ricchezza (il c.d. *value gap*) è invece un ostacolo per la crescita dei ricavi di artisti, produttori e aventi diritto. Perché l'offerta legale possa davvero essere una strada condivisa di crescita e sviluppo del mercato digitale dell'audiovideo è quindi auspicabile un equilibrio più soddisfacente tra il valore che ritorna verso l'industria della produzione nel suo complesso e il valore accumulato da alcuni servizi digitali che consentono l'accesso. Le associazioni più rappresentative, oltre alla richiamata maggiore responsabilizzazione dei giganti del *web*, da tempo chiedono che questi siano obbligati a pagare *fee* di mercato ai titolari dei diritti. Non si tratta naturalmente di una strada che possa essere intrapresa da un solo Paese, ma di una proposta concreta per affrontare un problema ineludibile;

o) per quanto riguarda il contrasto alla contraffazione e la tutela del diritto d'autore, appare sempre più anacronistico l'obbligo del contrassegno Siae, così come previsto dalla legge 22 aprile 1941, n. 633. Come rilevato nel corso delle audizioni, tale obbligo persiste ormai in una strettissima minoranza di paesi europei (oltre all'Italia vi sono solo Portogallo e Romania). Per un mercato che ha assistito al sorpasso del digitale sul prodotto fisico — e che ha visto di conseguenza la stessa attività illegale della contraffazione muoversi ormai completamente nella dimensione digitale — l'apposizione del

bollino Siae appare agli occhi dei produttori sempre più come un incomprensibile e anacronistico balzello sui *cd*, *dvd* e gli altri prodotti fisici. Peraltro, proprio le principali associazioni di categoria rilevano la penalizzazione oggettiva, in termini di costi e quindi di prezzo finale, che il bollino determina rispetto ai prodotti del mercato estero, al mercato digitale e agli stessi prodotti acquistati *on line*, tutti esentati da tale obbligo di apposizione;

p) infine, altri strumenti praticabili nel settore dell'*e-commerce* riguardano la tutela del consumatore nelle transazioni elettroniche, quali, nel settore delle controversie di consumo, le procedure di risoluzione alternativa delle controversie (*ADR-Alternative Dispute Resolution*), per la gestione della negoziazione del reclamo. La stessa direttiva 2011/83 sui diritti dei consumatori relativa ai contratti conclusi a distanza, tra cui quelli in rete, recepita in Italia dal D.Lgs. 6 settembre 2005, n. 206, «Codice del Consumo» e l'articolo 3 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, «Codice delle comunicazioni elettroniche», che garantisce il diritto di iniziativa economica ed il suo esercizio in regime di concorrenza, offrono spunti interessanti in materia.

Conclusivamente, occorre sottolineare come il settore del commercio elettronico, per le potenzialità che offre e le prospettive di sempre maggiore sviluppo nei prossimi anni, richieda, e al tempo stesso possa trarre beneficio, da un adeguato sistema di lotta alle forme di contraffazione che lo inquinano.

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

L'approccio corretto è quello di perseguire un equo contemperamento di interessi, assicurando la tutela necessaria a tutti i diritti coinvolti, aprendo ad un'impostazione innovativa che superi atteggiamenti conservativi o difensivi dello *status quo* e che non favorisca la contrapposizione tra settori produttivi, che debbono invece essere pienamente coinvolti in termini cooperativi nel quadro delle dinamiche odierne delle attività economiche. Per questa ragione, pertanto, le proposte indicate contemplano, congiuntamente, tanto la necessità di un'evoluzione e di un adeguamento del quadro normativo comunitario e nazionale, quanto la promozione e lo sviluppo delle migliori pratiche pattizie già sperimentate in sede nazionale ed internazionale.

ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XXII-bis**

N. 13

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

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

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

RELAZIONE SUI RAPPORTI TRA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA E CONTRAFFAZIONE

(Relatrice: **on. Susanna CENNI**)

Approvata dalla Commissione nella seduta del 2 agosto 2017

Comunicata alla Presidenza il 2 agosto 2017, ai sensi dell'articolo 2, comma 5, della deliberazione della Camera dei deputati del 25 settembre 2013

PAGINA BIANCA

INDICE

1. Introduzione	Pag.	4
2. Le dimensioni del fenomeno		7
2.1. Le dimensioni quantitative della contraffazione		7
2.2. La pericolosità della contraffazione		11
3. Il ruolo della criminalità organizzata		13
3.1. Fattori di crescita della contraffazione		13
3.2. L'intervento della criminalità organizzata nel <i>business</i> della contraffazione		14
3.3. Fattori di sviluppo del ruolo della criminalità organizzata		18
3.4. Rapporti tra attività contraffattive e terrorismo		21
4. Le indagini più rilevanti in tema di criminalità e contraffazione		23
4.1. La camorra		23
4.2. La 'ndrangheta		28
4.3. La criminalità cinese		30
4.4. La criminalità nel settore agroalimentare		36
5. I problemi dell'azione di contrasto in sede nazionale ..		39
5.1. Il coordinamento delle forze di polizia		41
5.2. Le banche dati		45
5.3. Il controllo in sede doganale		46
6. I problemi dell'azione di contrasto in sede internazionale ..		46
6.1. I Joint investigation teams (J.I.Ts)		47
6.2. L'Interpol		48
6.3. L'Europol		49
6.4. L'Olaf		50
6.5. L'International AntiCounterfeiting Coalition (IACC) .		51
6.6. Altre forme di coordinamento dell'azione di contrasto in sede europea		53
7. Interventi per la messa in sicurezza del territorio		54
7.1. Patti per la sicurezza		54
7.2. Il controllo economico del territorio		56
8. Conclusioni e proposte		57

1. INTRODUZIONE

In questi anni di attività della Commissione le audizioni, gli approfondimenti svolti, le indagini concluse, ci hanno consegnato un quadro di informazioni piuttosto chiare circa le tendenze del fenomeno contraffazione:

- una sua crescita esponenziale;
- un quadro normativo e politiche di contrasto disomogenee a livello internazionale;
- una flessibilità « straordinaria » nell'innovare e adattare le tecniche di contraffazione;
- un intreccio assai diffuso con il lavoro nero, i fenomeni di inquinamento ambientale, ecc.

Questi elementi sono stati, ed in alcuni casi purtroppo continuano ad essere, una sorta di *humus* per un forte intreccio con varie forme di criminalità organizzata, come emerso da indagini svolte nel nostro Paese ed in contesti internazionali.

Numerose audizioni hanno informato la Commissione su queste relazioni con camorra, 'ndrangheta, cosa nostra e anche con dinamiche di finanziamento delle forme di terrorismo internazionale.

La Relazione, come deliberato dall'Ufficio di Presidenza, è frutto del lavoro di molti mesi e di un percorso che ha cercato di indagare, per quanto possibile, il fenomeno, di raccogliere dati, di interrogarsi sulle ragioni di questo rapporto.

L'Ufficio di Presidenza della Commissione ha deliberato quindi lo svolgimento dell'inchiesta in oggetto, in considerazione della gravità del fenomeno considerato l'enorme sviluppo in sede internazionale della contraffazione, sia per lo sviluppo dei commerci in sede mondiale e della globalizzazione dell'economia, sia per il sempre più penetrante intervento della criminalità organizzata in questo settore.

La delibera istitutiva del 25 settembre 2013, infatti, attribuisce alla Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo il compito (art. 1, comma 4, lettera i) di raccogliere dati sulle diverse realtà territoriali e dei distretti industriali italiani, allo scopo di accertare la dimensione del fenomeno, anche con riferimento alle connessioni con la criminalità organizzata.

Già nel corso delle precedenti relazioni approvate dalla Commissione era emerso con chiarezza il ruolo crescente della criminalità organizzata nello sviluppo del fenomeno della contraffazione e come senza analizzare questo profilo l'analisi del fenomeno complessivo fosse incompleto.

Preoccupazione costante della Commissione nel corso della legislatura è stata quella di non limitare l'analisi ai dati evidenti del fenomeno, che spesso privilegiano i momenti terminali di una filiera costituiti dalla vendita al dettaglio e all'attività di contrasto delle forze dell'ordine e della magistratura che portano ai sequestri della merce contraffatta e ai successivi procedimenti penali, ma invece di risalire e comprendere l'intera filiera del fenomeno.

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

Di qui la necessità di approfondire il tema, di evidenziarne le caratteristiche, sottolineandone la pericolosità e valutare alcune proposte per intensificarne il contrasto.

L'indagine si è svolta con un numero ampio di audizioni, che hanno visto le istituzioni e le associazioni impegnate nella lotta alla criminalità organizzata, e tramite alcune missioni sul territorio¹.

¹ Sono stati auditi: il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, Maurizio Martina, il 29 ottobre 2014; il Sostituto Procuratore della Repubblica di Siena, Aldo Natalini, il 16 febbraio 2015; il Direttore Generale dell'Agenzia delle Dogane e Monopoli, Giuseppe Peleggi, il 25 marzo 2015; il Presidente del Comitato Scientifico dell'Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare, Giancarlo Caselli, il 26 marzo 2015; il Sostituto Procuratore della Repubblica presso il Tribunale Ordinario di Milano, Tiziana Siciliano, il 9 aprile 2015; il Procuratore Capo della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, Giovanni Colangelo, il 16 aprile 2015; il Sostituto Procuratore della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Siena, Aldo Natalini, il 7 maggio 2015; il Procuratore Capo della Repubblica presso il Tribunale Ordinario di Firenze, Giuseppe Creazzo, l'11 maggio 2015; il Procuratore Capo f.f. della Repubblica presso il Tribunale di Prato, Antonio Sangermano, l'11 maggio 2015; il Vice Direttore Generale della Pubblica Sicurezza e Direttore Centrale della Polizia Criminale del Ministero dell'Interno, Prefetto Fulvio Della Rocca, l'11 giugno 2015; il Procuratore aggiunto della Repubblica presso il Tribunale di Roma, Agnello Rossi, il 17 giugno 2015; il Procuratore aggiunto della Repubblica presso il Tribunale di Roma, Michele Prestipino Giarritta, il 17 giugno 2015; il Procuratore aggiunto della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, Fausto Zuccarelli, il 22 giugno 2015; il Comandante Comando Carabinieri per la Tutela della Salute, Claudio Vincelli, il 29 luglio 2015; il Sostituto Procuratore della Repubblica presso la Procura di Bari, Marcello Quercia, il 10 settembre 2015; il Ministro della Giustizia, Andrea Orlando, il 19 novembre 2015; il Comandante delle Unità Speciali della Guardia di Finanza, Gennaro Vecchione, il 3 febbraio 2016; il Capo del III Reparto - Operazioni del Comando Generale della Guardia di Finanza, Stefano Screpanti, il 3 febbraio 2016; il segretario generale di Indicam, Claudio Bergonzi, il 10 marzo 2016; il Comandante del Comando Carabinieri Tutela della Salute, Claudio Vincelli, il 17 marzo 2016; il Sostituto Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, Maria Vittoria De Simone, il 15 settembre 2016; rappresentanti di Europol, il

Mentre in passato la contraffazione aveva una dimensione locale e sostanzialmente artigianale, oggi questo fenomeno è diventato una vera e propria « industria della contraffazione », con canali del tutto nuovi e collocati anche nella rete elettronica, realizzata in modo sistematico e su dimensione sovranazionale come emerso dalla « Relazione sul fenomeno della contraffazione sul web », da parte del relatore Baruffi e approvata dalla Commissione il 23 marzo 2017.

Vi è l'evidenza, dimostrata, di una crescente presenza delle organizzazioni criminali nel settore.

Nel corso di una visita della Commissione a Napoli il 3 e 4 maggio 2017 è stata sottolineata l'evoluzione del fenomeno della contraffazione negli ultimi decenni, passata da un ambito locale, che sfruttava una propensione, ad esempio nell'area del Napoletano, delle maestranze locali ai falsi di qualità e che operano in specifici settori (ad esempio nella pirateria digitale con i CD e DVD falsi) ad una dimensione internazionale nella quale le organizzazioni criminali di stampo mafioso gestiscono in modo imprenditoriale le attività.

Per tali organizzazioni risulta molto profittevole commercializzare merce contraffatta, sia prodotta in Italia, sia favorendo l'importazione di merce fornita da organizzazioni criminali straniere con le quali si stringono accordi di collaborazione, fermo restando che le organizzazioni criminali italiane impongono le proprie regole di controllo del territorio².

La Commissione ritiene che occorra non limitarsi a guardare il fenomeno a valle, considerando solo lo smercio della merce contraffatta in sede di negozi etnici o di ambulante, ad esempio sulle spiagge d'estate, spesso espressivi di situazioni di marginalità sociale e di sfruttamento, ma che occorra invece risalire « a monte » la filiera della produzione, spesso a carattere sovranazionale, dei prodotti contraffatti posti in vendita.

Ci si deve rendere conto, in altri termini, che dietro lo smercio al dettaglio opera una filiera internazionale estremamente organizzata, spesso collegata alla criminalità organizzata.

In tal senso devono essere ricordate le dichiarazioni del Ministro della giustizia Andrea Orlando in audizione presso la Commissione il 19 novembre 2015, che, riferendosi alle relazioni della Direzione nazionale antimafia, ha evidenziato come « *il fenomeno della contraffazione abbia assunto negli anni le caratteristiche di una vera e propria*

6 ottobre 2016; l'Interpol: Direttore III Divisione Servizio per la cooperazione internazionale di Polizia, Massimiliano Razzano, il 3 novembre 2016; il Comandante del Corpo di Polizia Locale di Roma Capitale, Diego Porta, il 6 febbraio 2017; il Comandante del Corpo di Polizia Locale di Napoli, Ciro Esposito, il 6 febbraio 2017; il Presidente della Fondazione Caponnetto, Salvatore Calleri, il 6 febbraio 2017; il Presidente dell'Osservatorio Placido Rizzotto - Flai Cgil, Roberto Iovino, il 6 febbraio 2017; il rappresentante dell'OECD, Stephane Jacobzone, Counsellor Reform of the Public Sector Public Governance and Territorial Development, il 27 marzo 2017; il Vice Comandante dei ROS dell'arma dei Carabinieri, Col. Roberto Pugnetti, il 27 marzo 2017, il Ministro della Giustizia, Andrea Orlando, il 6 giugno 2017. Sono state altresì effettuate le seguenti missioni: a Prato, il 24 novembre 2014; a Bari (SIAC), il 13 luglio 2016; a Caserta, l'11 e 12 ottobre 2016; a Foggia, il 3 e 4 aprile 2017; a Napoli, il 3 e 4 maggio 2017. I resoconti di tali missioni sono reperibili nella pagina della Commissione sul sito internet della Camera.

² V. sulla pagina web della Commissione, nel sito internet della Camera, l'audizione del Questore di Napoli Antonio De Iesu, del 14 maggio 2017.

impresa criminale altamente organizzata, con un mercato di riferimento internazionale e una rete produttiva e distributiva transnazionale, che fino a tempo fa erano limitati ai soli beni di lusso collegati alla moda, ma che sempre di più hanno invaso ogni settore commerciale, compresi quelli relativi ai beni di uso comune, con ricadute frequenti e gravi anche sulla salute dei consumatori».

Il dato che la contraffazione sia oggetto di particolare attenzione, in sede internazionale, da parte delle associazioni organizzate di stampo criminale è confermato dallo studio elaborato nel 2013 dall'UNICRI, in cooperazione con il MISE e la Direzione Nazionale Antimafia e altre forze di polizia. Sulla base dell'analisi di 27 casi giudiziari sulla criminalità organizzata, è stato evidenziato che i clan di camorra, soprattutto, e 'ndrangheta si siano orientati in maniera sempre crescente al commercio e alla produzione di merci contraffatte³.

Un altro profilo che è emerso dalle audizioni è quello della strumentalità della contraffazione, in quanto fonte di grandi profitti per le organizzazioni criminali, intesa come fonte di finanziamento per gruppi criminali dediti al terrorismo.

Il quadro che è emerso da questa ampia ricognizione dei problemi e confronto con i soggetti più qualificati del settore, e che la presente relazione intende approfondire, è pertanto molto complesso.

2. LE DIMENSIONI DEL FENOMENO

2.1 Le dimensioni quantitative della contraffazione

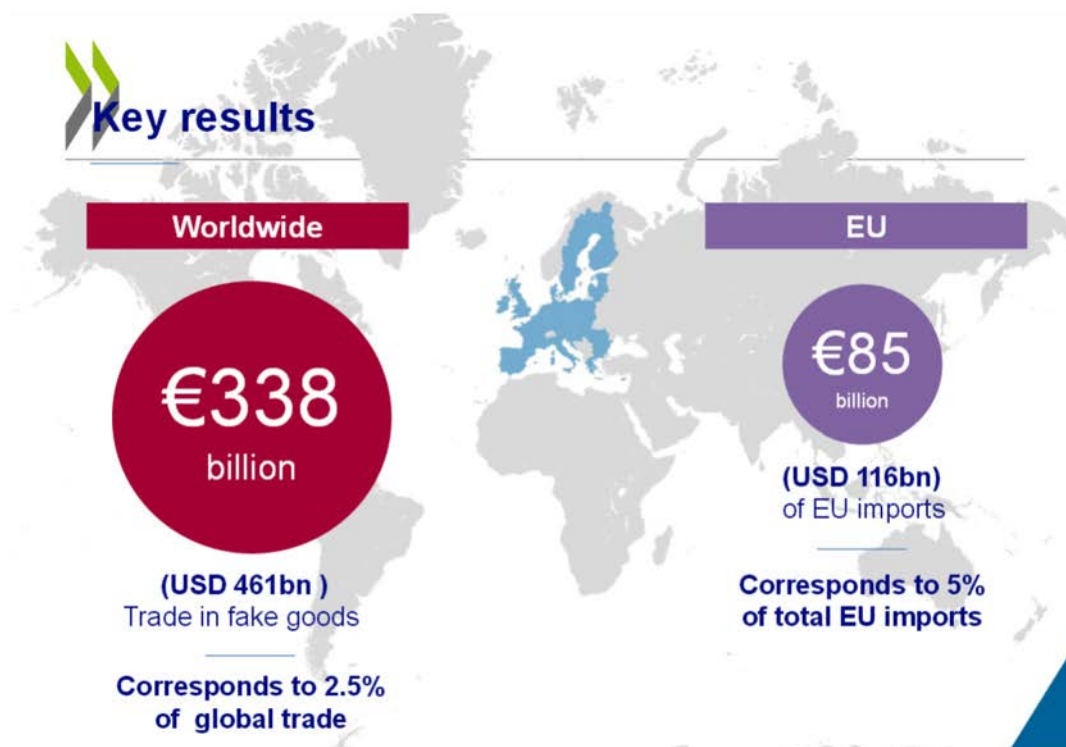
Alcuni dati evidenziano la gravità del fenomeno.

Nello studio «*Trade in Counterfeit and Pirated Goods*» del 2016, a cura dell'OCSE e dell'Ufficio per la proprietà intellettuale dell'Unione europea (EUIPO), si stima che il 2,5 per cento degli scambi mondiali sia costituito da beni contraffatti, per un valore corrispondente a 338 miliardi di euro al tasso di cambio dell'epoca, che al tasso odierno equivale a 461,85 miliardi di dollari, una cifra pari al PIL dell'Austria o alla somma del PIL di Irlanda e Repubblica Ceca. Le importazioni di merce contraffatta in Europa riguardano il 5 per cento del totale. È importante sottolineare che il report certifica che l'Italia dopo gli Stati Uniti è il Paese più interessato dal fenomeno della contraffazione.

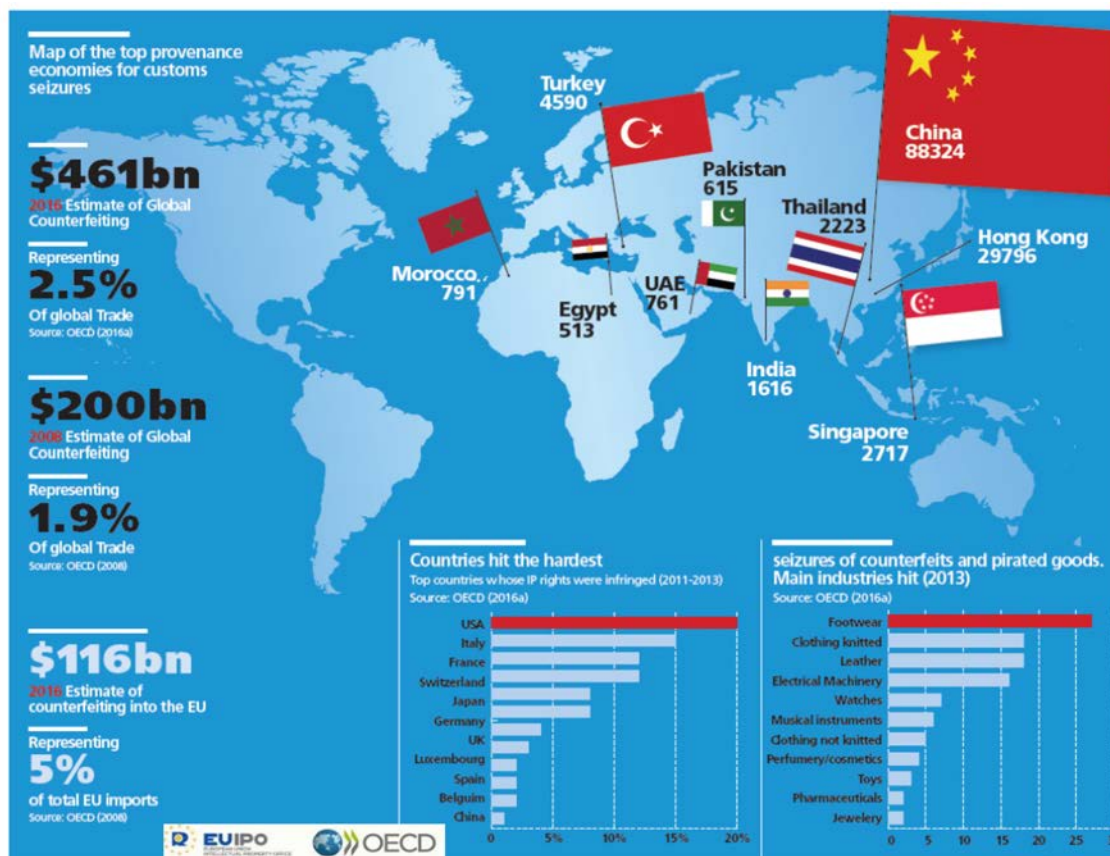
Le tabelle che seguono, presentate dall'OCSE nell'audizione in Commissione del 27 marzo 2017, mostrano la rilevanza della contraffazione nel panorama globale dei traffici illeciti di beni, per un importo totale di 461 miliardi di dollari nel 2016, prima voce mondiale all'interno dell'«*Illicit Trade*», molto superiore al traffico di stupefacenti. Il *trend* è in forte crescita, in quanto nel 2008 il volume globale si attestava a 200 miliardi di dollari, pari all'1,9% del totale del traffico commerciale.

La grafica evidenzia le direttrici di alimentazione a livello mondiale. La seconda tabella mostra che il 5 per cento di tutte le merci importate in Europa risulta contraffatta, per un volume totale pari a 85 miliardi di euro (116 miliardi di dollari).

³ v. audizione del Segretario generale di INDICAM Bergonzi del 10 marzo 2016.



Per quanto riguarda la provenienza geografica della merce contraffatta, l'OCSE ha fornito una rappresentazione riferita al 2013, riportata nella tabella che segue, riferita al numero di sequestri effettuati, con suddivisione anche per tipologia merceologica e Paesi più colpiti dalla contraffazione:



La tabella evidenzia la prevalenza assoluta della Cina come Paese di provenienza, e come tra i Paesi più colpiti dal fenomeno dopo gli Stati Uniti vi sia proprio l'Italia. Nell'analisi dell'OCSE ciò dipende dal fatto che l'industria italiana è molto forte in termini di marchi, in quanto il *made in Italy* costituisce una tendenza mondiale, ed è pertanto molto vulnerabile alla contraffazione.

Per l'Italia tra i Paesi maggiore provenienza delle merci contraffatte, dopo Cina ed Hong Kong, largamente al primo posto, vi è la Grecia: il porto del Pireo, controllato da società cinesi, date le lacune dell'azione di contrasto in Grecia, può diventare una grande porta d'accesso delle merci illegali in Europa; seguono Singapore, Thailandia, Turchia; Marocco, Germania, Tunisia, Emirati Arabi Uniti e Senegal.

Nel rapporto del CENSIS « *La contraffazione: dimensioni, caratteristiche ed approfondimenti* », del giugno 2016⁴, si stima che il fatturato della contraffazione in Italia nel 2015 ammonti a 6,9 miliardi di

⁴ Dati cui hanno fatto riferimento sia il Comandante generale della Guardia di Finanza Toschi nell'audizione in Commissione del 28 settembre 2016 che il Ministro della Giustizia Orlando il 6 giugno 2017

euro, con un incremento del 4,4% rispetto ai 6,5 miliardi di euro stimati per il 2012; la perdita di gettito fiscale conseguente a tale giro d'affari illecito è stimata in 5,7 miliardi di euro (1,7 miliardi di euro per la produzione diretta e 4 miliardi di euro per la perdita di gettito sulla produzione indotta in altri settori connessi), con un valore aggiunto sommerso di 6,7 miliardi di euro ed oltre 100.000 posti di lavoro in meno. Un'eventuale immissione sul mercato di un equivalente di merci legali al valore di quelle contraffatte sarebbe suscettibile di determinare un incremento della produzione interna pari a 18,6 miliardi di euro (lo 0,6% del totale), con aumento del valore aggiunto del Paese di 6,7 miliardi.

La contraffazione riguarda quasi tutti i settori merceologici.

Il settore maggiormente esposto è quello dell'abbigliamento, con un valore della produzione di 2,2 miliardi di euro, pari al 32,5% del totale. Seguono il comparto degli audiovisivi, con quasi 2 miliardi di euro (28,5% del totale), il materiale elettrico e i prodotti informatici con un 1 miliardo di euro, i prodotti alimentari anch'essi con 1 miliardo di euro. In termini di sequestri effettuati dalla Guardia di Finanza nel periodo 2012/2016, su un totale di oltre un miliardo di pezzi, i macro-settori « beni di consumo » (439 milioni di unità) e « giocattoli » (251 milioni di unità) coprono il 63% del totale, seguiti dagli « articoli elettronici » (al 22% con il sequestro di oltre 245 milioni di pezzi) e dal settore « moda » (al 15% con oltre 164 milioni di pezzi).

La tendenza in atto è quella all'ampliamento della gamma di beni oggetto di contraffazione, con sempre maggiori pericoli per la salute del consumatore a causa dei materiali utilizzati: dal *pellet* per uso domestico di provenienza est-europea ai cuscini a sfera importati dalla Cina via internet; dai tappi in plastica e coprilattina con marchio di note bibite; dai capi di maglieria realizzati con « pelo di coniglio » in luogo del *cachemire* ai cosmetici e profumi contenenti alte percentuali di toluene e benzene ai termocaloriferi assemblati con fibre di amianto; dai rubinetti che rilasciano il piombo ai giocattoli contraffatti contenenti ftalati; dai gioielli contraffatti con un'alta concentrazione di nichel alle scarpe e alla pelletteria con anomale percentuali di cromo esavalente; dalle sigarette contraffatte con valori di catrame, piombo ed arsenico centinaia di volte superiori alla norma alle « *cheap white* », sigarette originali prodotte in Russia, Bielorussia, Emirati Arabi Uniti, Cina e Ucraina, ma non commercializzabili nell'UE in quanto non conformi ai parametri di produzione e commercializzazione previsti dalla normativa comunitaria⁵.

Anche il CENSIS, come già visto per l'OCSE, evidenzia che il principale Paese di provenienza di merci contraffatte è la Cina, con il 66% del totale dei beni sequestrati alle frontiere europee nel 2013 (23,7 milioni di pezzi sul totale di 36 milioni), con la specializzazione di altri Paesi per tipologia merceologica (Egitto per gli alimentari, Turchia per profumi e cosmetici, Hong-Kong per elettronica). L'Italia è stata leader nel 2013 per numero di pezzi sequestrati (4,9 milioni) e al quarto posto per illeciti riscontrati in dogana (5.492 su un totale europeo di 86.854)⁶.

⁵ Dati citati nell'audizione del Ministro di Giustizia Orlando il 6 giugno 2017.

⁶ v. Report on EU customs enforcement of intellectual property rights, Commissione Europea, luglio 2014.

2.2 La pericolosità della contraffazione

La contraffazione è un fenomeno estremamente dannoso per il sistema produttivo e per i consumatori italiani. La sua pericolosità è accentuata dal fatto che si tratta di un fenomeno in costante crescita, tanto più nell'ambito della globalizzazione dell'economia e dei commerci e, non da ultimo, della crescita dell'*e-commerce*, con quello che ciò comporta in tema di incremento dell'offerta di prodotti contraffatti.

I danni recati dalla contraffazione sono molteplici.

La violazione sistematica dei diritti di proprietà industriale (marchi, disegni, brevetti) e della proprietà intellettuale (diritto d'autore, compromesso dalla pirateria digitale e multimediale) genera non solo effetti nocivi sulla concorrenza e sul fatturato delle aziende, cui viene sottratto illecitamente una fetta del mercato, ma sulla stessa competitività delle imprese. L'Italia, la cui economia è tipicamente vocata alla manifattura, anche attraverso un prezioso tessuto di piccole medie imprese, è particolarmente colpita dal fenomeno.

La falsificazione dei marchi e dei prodotti e la pirateria digitale, oltre ad una grave distorsione complessiva dell'economia determina un danno a lesione particolarmente marcata proprio ai prodotti di qualità che costituiscono l'essenza del «*made in Italy*». Si tratta di prodotti ad alto valore aggiunto, che hanno i propri elementi qualificanti, rispetto alle produzioni di altri Paesi, nello stile e nel *design*, ad esempio dei prodotti dell'abbigliamento oppure nella qualità dei prodotti dell'agroalimentare. Le aziende colpite vedono infatti ridursi il proprio fatturato, laddove sono sempre più richiesti investimenti qualificati per sviluppare costantemente l'innovazione e adeguare le produzioni.

In secondo luogo devono essere considerati i danni alla salute del consumatore, in quanto molte delle produzioni contraffatte o false sono realizzate con materiali di scarsa qualità o addirittura nocivi per la salute, ad esempio nel settore agroalimentare ma anche, ad esempio, per l'impiego di coloranti o altri materiali nocivi per la salute nel campo della moda. Questo profilo risulta in crescita anche dalle statistiche: il numero di sequestri di prodotti contraffatti operati dalla Guardia di Finanza è in forte crescita per il profilo della pericolosità per la sicurezza dei cittadini⁷.

In terzo luogo devono essere considerati gli effetti sul piano sociale della costituzione di vere e proprie «*filiere*», sia della produzione che dello smercio al dettaglio, di prodotti contraffatti: nel primo caso queste si caratterizzano per lo sfruttamento di lavoro in nero, in violazione di ogni normativa sulla sicurezza su lavoro, mentre nel secondo costituiscono una forma di reclutamento o del c.d. caporalato o di manovalanze già impiegate in attività di criminalità o microcriminalità, spesso anche con lo sfruttamento dell'immigrazione.

⁷ Il Ministro della giustizia Orlando, nell'audizione del 6 giugno 2017, ha riferito che tra il 2014 e il 2016 circa il 69% del totale dei prodotti illeciti individuati (595 milioni di unità) ha riguardato violazioni sulla conformità agli standard di sicurezza, con una crescita del 346% nel 2014 rispetto al 2013 e del 307% nel 2015 rispetto al 2014.

In quarto luogo va considerata la collateralità dei processi produttivi di merce contraffatta rispetto a gravi fenomeni di inquinamento ambientale, come confermato alla Commissione nella missione a Napoli dello scorso 3 e 4 maggio 2017. Nel corso di tali audizioni è stato sottolineato dal Sindaco di Napoli De Magistris come lo smaltimento delle lavorazioni della produzione della merce contraffatta inquina le falde acquifere e i fiumi, come avvenuto nelle zone tra Avellino e il Nolano. Nell'audizione con la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli del 4 maggio 2017 a Napoli è stato affrontato il tema dello sversamento di rifiuti industriali legati alle lavorazioni di merce contraffatta nella Terra dei fuochi nell'agro campano. La Procura di Napoli⁸ ha scelto di coniugare il contrasto all'attività di contraffazione con il perseguimento dello smaltimento illegale di rifiuti: gli interventi dei Vigili del fuoco hanno dimostrato che gran parte dei roghi di rifiuti che caratterizzano tale zona è dovuta agli scarti di materiale utilizzato per l'attività calzaturiera, di pelletteria, conciaria, tessile, avendo le province di Napoli e Caserta il triste primato di circa il 43 per cento della produzione in regime di contraffazione in questi settori. Le periferie nord-orientali di Napoli sono interessate da almeno 700-900 roghi di rifiuti all'anno. Il protocollo investigativo elaborato dalla procura di Napoli, previa concertazione con le forze di polizia e i Vigili del fuoco, prevede che la segnalazione alla polizia giudiziaria e particolarmente alla Polizia Municipale, specificatamente impegnata sul fronte della tutela dell'ambiente e del contrasto alla contraffazione, fa sì che i Vigili del fuoco si impegnino in tali casi a cercare di risalire alle ditte che smaltiscono illecitamente gli scarti di lavorazione, cosa possibile nel caso di parziale o incompleta combustione degli scarti. Alla segnalazione seguono gli interventi di propria competenza della Polizia giudiziaria delegata dalla magistratura e della Guardia di Finanza, dell'ASL e dell'Ispettorato del lavoro, sotto il profilo degli accertamenti fiscali, dell'evasione contributiva e assicurativa, dell'elusione della normativa relativa alla sicurezza sui luoghi di lavoro.

Il legame tra contraffazione e reati ambientali, segnatamente per lo smaltimento illegale dei residui di lavorazione delle produzioni di merce contraffatta, è stato illustrato in Commissione anche nell'audizione, il 6 febbraio 2017 con il Comandante del Corpo di Polizia Locale di Napoli, *Ciro Esposito*⁹.

Infine, per quanto riguarda la dannosità della contraffazione nei confronti dello Stato, la produzione illecita di merci contraffatte causa un rilevante fenomeno di evasione fiscale e, dal punto di vista dell'ordine e della sicurezza pubblica, un degrado della vivibilità delle

⁸ v. sulla pagina web della Commissione nel sito internet della Camera il resoconto dell'audizione del Procuratore f.f. della Repubblica presso il Tribunale di Napoli *Nunzio Fragliasso*.

⁹ Nel 2016 su 22 incendi particolari nei quali è intervenuta la Polizia locale di Napoli, sulla base di un protocollo con la Procura della Repubblica, per cercare di individuare la provenienza del bene, è risultato che spesso si trattava di beni che apparivano risulta di lavorazioni effettuate nella filiera della contraffazione.

aree urbane ed un incremento dei profitti delle organizzazioni criminali, cui si connettono spesso il riciclaggio e il reimpiego dei proventi illeciti¹⁰.

3. IL RUOLO DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

L'intervento della criminalità organizzata nel *business* della contraffazione va di pari passo alla crescita di tale fenomeno illecito. Occorre quindi soffermarsi preliminarmente sui fattori generali di crescita del fenomeno contraffattivo.

3.1 Fattori di crescita della contraffazione

Lo sviluppo del fenomeno contraffattivo è ascrivibile a molteplici fattori.

a) È evidente che la contraffazione si inquadra in un contesto che ha visto l'enorme sviluppo delle reti di commercio internazionale, anche in rapporto alla crescita esponenziale delle reti tecnologiche di comunicazione e di commercio elettronico; negli ultimi vent'anni si sono aperti interi nuovi mercati sia di produzione che per la vendita, ad esempio in conseguenza dell'apertura all'economia di mercato dell'Europa dell'Est, della Cina e di molti altri Paesi dell'Asia.

b) La quantità di merci in movimentazione rende difficile i controlli in sede doganale per individuare le merci illegali nei *container* veicolati nei porti, per l'esigenza di non ostacolare *tout court* le attività commerciali, in una sorta di contrapposizione ineliminabile tra l'efficacia dei controlli e le esigenze di crescita del traffico delle merci; questo è emerso anche nel corso di una missione a Bruxelles della Commissione che ha incontrato esponenti della Direzione competente della Commissione europea, che hanno ribadito la necessità di privilegiare le esigenze dello sviluppo dei traffici rispetto ad altre esigenze di carattere istituzionale. D'altro canto, per quanto riguarda lo sviluppo del commercio elettronico, si è determinata una crescita del trasporto di piccole spedizioni tramite corrieri o con spedizioni postali che arrivano negli aeroporti, rendendo difficili i controlli.

c) Va considerato che i rischi della gestione di tali attività illecite sono limitati, non essendo considerato dalla normativa penalistica il contrasto alla contraffazione come una priorità, in termini sanzionatori, rispetto ad altri settori criminali. Quindi a profitti elevati derivanti da tale *business* corrispondono rischi tutto sommato contenuti.

¹⁰ v. Audizione del Ministro della Giustizia Orlando il 19 novembre 2015.

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

e) Rilevano gli alti profitti che derivano dallo smercio di prodotti contraffatti, che stimolano ad investire in tale settore, derivanti dall'uso di materie prime scadenti o nocive, dallo sfruttamento del lavoro nero, e dalla totale evasione fiscale per le produzioni illegali¹¹.

f) Va considerato l'impulso ai traffici di merce contraffatta fornito dallo sviluppo del commercio elettronico, sia per merce dichiarata come contraffatta, sia per merce commercializzata come apparentemente originale.

g) Infine, va considerata l'esistenza di una considerevole domanda di prodotti contraffatti, da parte di consumatori non consapevoli della dannosità del fenomeno, a fronte di un possibile vantaggio economico e sociale, legato al possesso di beni di presunto pregio altrimenti irraggiungibili. Il problema è più sensibile tra i giovani, nei quali il disvalore dell'acquisto fraudolento è meno percepito e su questo aspetto occorre mettere in campo iniziative di informazione, comunicazione e formazione, anche scolastica, per sensibilizzare i giovani e i consumatori in generale sulla nocività del fenomeno.

3.2 L'intervento della criminalità organizzata nel *business* della contraffazione

Nell'analisi della Guardia di Finanza si evidenzia che « è possibile affermare che, nell'ultimo decennio, si è assistito ad un aumento dell'interesse della criminalità organizzata, nazionale e straniera, nel traffico di prodotti contraffatti »¹², citando le conclusioni di uno studio del MISE dell'UNICRI del 2012, secondo il quale « ...la quasi totalità del mercato dei prodotti contraffatti in Italia è gestita dai consorzi criminali... »¹³. La criminalità organizzata, grazie anche al suo potere finanziario, intimidatorio e corruttivo, gestisce tutte le fasi della filiera del falso, dalla produzione, alla spedizione, alla distribuzione, al dettaglio.

¹¹ Lo studio dell'UNICRI « Contraffazione, una diffusione globale, una minaccia globale » riporta che la duplicazione illegale di un programma di computer, che costa 20 centesimi di euro, è venduto sino a 45 euro, con un guadagno molto superiore alla vendita, ad esempio, di un grammo di hashish per 12 euro, il cui costo di produzione è di 1,52 euro.

¹² V. audizione del Comandante generale della Guardia di Finanza Toschi il 28 settembre 2016.

¹³ DGLC-UIBM, UNICRI, « La contraffazione come attività gestita dalla criminalità organizzata transnazionale. Il caso italiano », MISE, 2012, p. 10.

L'ingresso della criminalità organizzata ha determinato un salto di qualità del fenomeno della contraffazione, favorendone il passaggio da attività di livello artigianale a vera e propria impresa criminale di carattere globale, *business* transnazionale che ottimizzare i luoghi più adatti per la produzione, le migliori vie di transito e i giusti mercati di sbocco.

Anche nell'analisi dei Carabinieri emerge che « *Il fenomeno della contraffazione ha assunto, nel tempo, le sembianze e le peculiarità di una impresa altamente organizzata, con un mercato di riferimento internazionale e con una rete produttiva e distributiva transnazionale* ». ¹⁴

Nell'audizione con Europol del 6 ottobre 2016 è stato confermato che in molti casi di contraffazione è stato accertato un legame con la criminalità organizzata, per la facilità di guadagnare con i reati contro la proprietà intellettuale, per il fatto che, in generale, le condanne sono più lievi rispetto a quelle per i reati connessi alla droga e per l'assenza di una consapevolezza da parte dell'opinione pubblica.

Secondo la relazione della Direzione Nazionale Antimafia ed Antiterrorismo del primo semestre 2016 il coinvolgimento di organizzazioni criminali transnazionali che operano nel settore della contraffazione è in costante e rapida crescita. Si tratta sia di organizzazioni straniere che italiane, con una forte tendenza alle sinergie tra di esse.

Nell'audizione con la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo¹⁵ è stato sottolineato come le organizzazioni criminali, applicando alla contraffazione collaudate tecniche adoperate negli altri settori di attività criminali, abbiano realizzato una rete di vendita organizzata, secondo un vero e proprio modello di *marketing* aziendale volto a garantire la diffusione e il successo del commercio illegale, parallelo o sommerso. Oltre ad esigenze di flessibilità vi è anche l'intenzione di rendere difficoltosa la ricostruzione e la repressione dell'intera filiera produttiva e di commercializzazione illegale. Ciò si realizza sia attraverso la dispersione geografica delle fasi di fabbricazione dei prodotti, spesso ricorrendo ad operazioni di sub-fornitura, sia tramite la diversificazione degli itinerari e delle rotte, sfruttando varchi doganali di più agevole accesso.

Diverse sono le forme di produzione di beni contraffatti: una prima modalità è quella della sovrapproduzione degli ordinativi all'interno delle stesse aziende ove si producono gli originali, ovvero in altri laboratori ad opera degli stessi operai che hanno lavorato o lavorano nell'impresa madre; una seconda modalità vede l'assemblaggio di componenti contraffatte, spesso diversificando la fase di realizzazione di un semilavorato in un Paese e assemblando con i marchi e il *packaging* in altro diverso Paese, al fine di trasportare merci all'ingrosso prive di riscontri formali di illegalità.

¹⁴ V. audizione con il Vice Comandante del Reparto Operativo Speciale dei Carabinieri Roberto Pugnetti del 27 marzo 2017.

¹⁵ V. stenografico dell'audizione il 15 settembre 2016 con il Sostituto Procuratore Nazionale della Direzione Nazionale Antimafia Maria Vittoria De Simone.

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

I canali di distribuzione sono anch'essi diversificati: i negozi al dettaglio, la vendita ambulante, i mercati o le fiere campionarie, il circuito del commercio elettronico su internet.

Nell'analisi della Direzione Nazionale Antimafia, che cita il rapporto pubblicato nel gennaio 2012 da « SOS Impresa » dell'Associazione Confesercenti, si evidenzia come in aree sotto il controllo di compagini mafiose sia stata imposta la vendita di merce contraffatta ad esercizi commerciali regolari, in sostituzione del pagamento del cd. « pizzo », ovvero siano state organizzate attività che vedono le organizzazioni criminali nel ruolo di grossisti in grado di offrire prodotti contraffatti insieme agli originali.

Particolarmente importante è stata l'analisi del fenomeno svolta in Commissione dal Ministro della Giustizia Orlando, nell'audizione del 6 giugno 2017.

Il Ministro ha riferito che *« La scelta di talune associazioni criminali di tipo mafioso, soprattutto appartenenti ad alcune storiche famiglie criminali di camorra, di investire nel settore della contraffazione costituisce un dato accertato in numerosi processi celebrati sul territorio nazionale ed internazionale ed è sostanzialmente dovuta al basso rischio penale a cui vanno incontro gli associati, se comparato, ad esempio, a quello connesso con il traffico di stupefacenti, ed alla contemporanea, elevata redditività delle attività di contraffazione »*.

Le organizzazioni criminali « classiche » sono in grado di utilizzare per la contraffazione le proprie reti internazionali di influenza, realizzando vere e proprie strutture di *merchandising* anche all'estero. I modelli utilizzati sono diversi.

Vi sono casi in cui le produzioni di merce contraffatta sono gestite in proprio dalle organizzazioni di tipo mafioso o camorristico, sia per la produzione che per la vendita.

In altri casi imprese dedite alla contraffazione non direttamente riconducibili alla criminalità mafiosa e camorristica concludono accordi con la queste organizzazioni, stipulando accordi di fornitura commerciale. Il Ministro ha riferito come in questa ipotesi non sia semplice distinguere tra attività legate alle organizzazioni di stampo mafioso attraverso un rapporto estorsivo e attività legate da un rapporto di cooperazione commerciale, per così dire, volontaria.

La diversità dei modelli criminali seguiti è stato sottolineato in audizione dalla Procura della Repubblica di Roma, che ha riferito

della compresenza di modelli di intervento diversi, nei quali accanto da interventi diretti di camorra, 'ndrangheta o Cosa nostra, risalendo alcune filiere della contraffazione non necessariamente si arriva dentro la struttura di queste organizzazioni di tipo mafioso, ma in strutture che hanno una composizione mista e diversificata: « *l'interferenza, il condizionamento delle organizzazioni criminali di tipo complesso, soprattutto di quelle mafiose, sul fenomeno della contraffazione non ha un unico un segno distintivo. È un'incidenza, un condizionamento, un'interferenza che si realizza secondo modelli diversificati. Non c'è sempre lo stesso modello* »¹⁶

Lo studio effettuato nel 2013 dall'UNICRI, in cooperazione con il MISE, la DNA e altre forze di polizia, concernente 27 casi giudiziari sulla criminalità organizzata, ha evidenziato come i clan di camorra, soprattutto, e 'ndrangheta siano dediti in maniera sempre crescente al traffico, talvolta anche alla produzione, di merci contraffatte.

L'ingresso nel settore della contraffazione è stato effettuato dapprima da organizzazioni camorristiche dell'area napoletana, che ha utilizzato la « forza lavoro » già operante nel territorio, quali i cd. « magliari », gli ambulanti o i venditori « porta a porta » dei capi di abbigliamento contraffatti.

Nel tempo queste attività si sono strutturate come reti di fornitura su vasta scala, legandosi all'importazione di prodotti contraffatti dalla Cina, integrando la falsificazione dei prodotti privi di marchi con l'applicazione « a domicilio » degli stessi. Dal punto di vista finanziario lo smistamento dei proventi è avvenuto attraverso i circuiti dei *Money Transfer* e reti non appartenenti al circuito bancario, quali strutture abusive in grado di operare transazioni finanziarie, quali rivendite di tabacchi, ricevitorie del lotto, *phone center* e *Internet points*.¹⁷

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

Anche la 'ndrangheta calabrese risulta assai attiva nella filiera della contraffazione del falso, come accertato in inchieste che hanno portato al sequestro di società e patrimoni considerevoli.

Nell'analisi dei ROS dei Carabinieri mentre la camorra si occupa anche della produzione in loco di merce contraffatta, attraverso opifici clandestini dell'hinterland napoletano avvalendosi anche di manodo-

¹⁶ V. Res. stenografico, dell'audizione del Procuratore aggiunto della Repubblica presso il Tribunale di Roma, Michele Prestipino Giarritta, il 17 giugno 2015, pag. 15.

¹⁷ Nella relazione depositata dal Ministro della Giustizia Orlando nell'audizione del 6 giugno 2017 si riferisce (pag. 21) che « *in alcune indagini è stato accertato che i proventi della vendita di prodotti meccanici contraffatti, importati dalla Cina e collocati in 26 paesi europei ed extraeuropei con un ricarico pari a quello dello stupefacente (una motosega importata a 50 euro veniva collocata in Germania anche a 450-500 euro), venivano restituiti via Money transfer a fittizi intestatari che li giravano ai favoreggiatori della latitanza di un noto capo clan* ».

pera straniera, la 'ndrangheta, invece, opera secondo un approccio di spiccato pragmatismo imprenditoriale, proponendosi quale intermediario di servizi tra l'ambito della produzione e quello della vendita, ovvero come facilitatore per l'ingresso in Italia della merce contraffatta proveniente dall'estero; cosa nostra, invece, fatto salvo il settore agroalimentare, allo stato non dimostra uguale dinamismo nel settore, per la scarsa propensione a gestire relazioni con organizzazioni criminali asiatiche per la mancanza di una tradizione nella filiera del falso e per la lontananza della Sicilia dalle rotte di import-export. Altra caratteristica essenziale della presenza criminale è la compresenza di criminalità italiana e etnica, in rapida crescita, in un rapporto paritario e sinergico nella movimentazione dei grossi carichi di merce.

Resta il tema di come nonostante l'ottimo lavoro di controllo svolto dai vari corpi competenti (Guardia di Finanza, Agenzie delle dogane, ecc.), di cui la Commissione ha potuto prendere atto anche durante la missione svolta a Napoli, le merci contraffatte riescano ad entrare nei porti, come segnalato in modo molto esplicito anche da parte dell'audizione del Vice Comandante dei ROS dell'Arma dei Carabinieri, col. Roberto Pugnetti.

È evidente che occorre anche in questo la messa a punto di ulteriori affinamenti degli strumenti a disposizione.

3.3 Fattori di sviluppo del ruolo della criminalità organizzata

L'inserimento della criminalità, sia nazionale che internazionale, nel mondo della contraffazione e la crescita di questa attività illecita è stata favorita da una serie di fattori.

Nell'audizione del Procuratore f.f. della Repubblica presso il Tribunale di Napoli Nunzio Fragliasso del 4 maggio 2017 è stato confermato il crescente interesse della criminalità organizzata per l'attività di contraffazione, per un triplice ordine di motivazioni: perché l'attività di contraffazione costituisce una forma di finanziamento per i clan; perché questa attività costituisce una modalità di riciclaggio del denaro che proviene da altre attività criminose; e perché attraverso tale attività si realizza un capillare controllo del territorio. Dalle recenti acquisizioni investigative in Campania, ad esempio, si riscontra che l'interesse della criminalità organizzata all'attività di contraffazione si è diversificato. Accanto ad un'attività a carattere estorsivo rispetto a ditte già operanti nel settore della contraffazione, imponendo l'acquisto per la rivendita di prodotti contraffatti o l'acquisto sul mercato nero di materie prime da utilizzare per la produzione e il confezionamento di prodotti con marchi contraffatti, se ne affianca un'altra, nella quale i clan criminali sono divenuti essi stessi imprenditori, attraverso imprese organiche agli stessi clan, che investono direttamente i capitali della « *holding* » criminale e che sono dirette da soggetti ai vertici delle stesse organizzazioni criminali. Del tutto superata, nell'analisi della Procura di Napoli, è la dimensione artigianale e locale della contraffazione,

sostituita da un'attività di natura imprenditoriale, avente estensione nazionale e transnazionale.

Molteplici sono i fattori che spingono le organizzazioni criminali a intervenire nel *business* della contraffazione.

a) Deve essere considerato innanzitutto l'interesse e la convenienza delle organizzazioni criminali nel riciclare denaro in grandi quantità, derivante dagli ingenti profitti delle attività criminali gestite da camorra e 'ndrangheta, in attività meno rischiose come la contraffazione: tale settore è quindi, allo stesso tempo, sia fonte di ricavo di ingenti proventi finanziari, sia occasione di riciclaggio di denaro, ad esempio per l'investimento nell'acquisizione di macchinari che costano centinaia di migliaia di euro;

b) Va poi evidenziata la disponibilità da parte delle grandi organizzazioni criminali internazionali dell'accesso alle reti di movimentazioni delle merci, già utilizzate per altri traffici illegali (stupefacenti, armi, ecc.).

c) Vi è poi il tema del controllo del territorio di cui dispongono le organizzazioni criminali, che si sostanzia nella disponibilità di manovalanza da adibire alla produzione e allo smercio, a volte inserita nel tessuto criminale, a volte legata alla presenza di sacche di povertà, sottosviluppo o sottoccupazione che accetta l'impiego per ragioni di natura economica. In alcune aree territoriali, ad esempio nel Napoletano, l'esistenza di attività produttive e commerciali di piccole dimensioni, la diffusione della vendita in forma ambulante, l'esistenza di una tradizione artigianale che ha fatto definire Napoli come la patria del falso d'autore e la difficoltà da parte dei cittadini di trovare occupazioni lavorative stabili, hanno favorito il fenomeno. La presenza nel *business* della contraffazione assicura anche un controllo indiretto del territorio, funzione svolta capillarmente dai negozi e dalle bancarelle posizionate in determinate aree¹⁸.

d) Altro elemento rilevante è costituito dalla presenza di comunità etnicamente coese, si pensi al caso delle comunità cinesi, ad esempio nel tessuto produttivo del tessile a Prato, oppure a Roma e Napoli, utilizzabili all'interno delle filiere produttive o di commercializzazione illecite. Altre comunità etniche, ad esempio i bengalesi nell'area di Palma Campania, ovvero i senegalesi nel Napoletano, sono utilizzate come manovalanza dalle organizzazioni criminali italiane, entrando nel settore agroalimentare nel fenomeno del caporalato ed infiltrandosi in tal modo nelle filiere legali della produzione agricola.

e) L'esperienza mostra poi che le organizzazioni criminali si caratterizzano nel settore per un'elevata dinamicità gestionale, essendo in grado di spostare le produzioni illecite o le sedi di ingresso delle merci a seconda della convenienza in termini di carenza degli

¹⁸ V. audizione con il Comandante Provinciale della Guardia di Finanza Gianluigi D'Alfonso del 4 maggio 2017 a Napoli, nella pagina internet della Commissione sul sito internet della Camera.

apparati normativi di contrasto o di rigidità dei controlli doganali¹⁹. Va citata al proposito l'analisi dei c.d. « mercati notori » effettuata dal Dipartimento di Stato degli Stati Uniti, che indica 301 *watchlist* di luoghi fisici o virtuali critici per il *business* USA fuori dai confini nazionali, in quanto non garantiscono efficace protezione ai diritti di proprietà industriale o intellettuale, per l'esistenza di normative non adeguate o livelli di *enforcement* non efficaci. Oltre a piattaforme di commercio *on line* critiche sotto questo profilo, il report individua il problema delle c.d. zone di libero scambio (*Free Trade Zones*), che ammontano a più di 3000 in 135 Paesi e che sono utilizzate principalmente proprio da contraffattori²⁰.

f) Deve essere poi considerata la convenienza per le organizzazioni criminali di diversificare le attività illecite rispetto ai settori tradizionali del crimine, in quanto la contraffazione costituisce un settore che fornisce elevati profitti e rischi limitati; l'Europol in uno studio del 2015 ha stimato che un euro investito in stupefacenti può generarne 2700 di profitto, a fronte di 40.000 generati da un investimento in alimenti contraffatti o beni di largo consumo e 50.000 investiti in farmaci contraffatti. I clan di stampo mafioso hanno l'interesse a infiltrare le filiere legali della produzione del commercio, sostituendo al tradizionale « pizzo » in denaro la fornitura di prodotti contraffatti, con profili di rischio dal punto di vista penale molto meno severi.

g) Infine, per quanto riguarda i rischi penali dell'illecito contraffattivo rispetto ad altri reati nei quali è attiva la criminalità organizzata, va rilevato che la contraffazione non è percepita dall'opinione pubblica come fenomeno di grave pericolosità sociale; lo stesso contrasto da parte delle istituzioni, anche per l'apparato sanzionatorio penale insufficiente per la lievità delle sanzioni, nonostante il grande sforzo compiuto dalla magistratura e dalle forze dell'ordine, non è prioritario rispetto a settori criminali tradizionali (traffico di stupefacenti, traffico di armi, sfruttamento della prostituzione, tratta degli emigrati, estorsioni, ecc.) ed è stato e continua ad essere non proporzionato alla grave pericolosità sociale ed economica del fenomeno. La mancata consapevolezza dell'opinione pubblica circa la gravità del fenomeno della contraffazione richiede un intervento forte di comunicazione, informazione e sensibilizzazione su questo tema. Nell'audizione con l'OCSE²¹ si è sottolineata la convenienza per

¹⁹ Nell'audizione del 6 giugno 2017 il Ministro della giustizia Orlando ha affermato che « Tali carenze di disciplina inducono i protagonisti della contraffazione, ad esempio, ad organizzare l'assemblaggio all'estero come fattore di ulteriore riduzione del rischio penale, in modo da operare – per così dire – una sorta di « forum shopping » e radicare la competenza per un eventuale procedimento penale in paesi con legislazioni più permissive ».

²⁰ V. il Report annuale per il 2016 dell'ufficio USA dei Rappresentanti del Commercio (USTR-United States Trade Representatives), citato nell'audizione del Segretario generale di INDICAM Bergonzi nell'audizione del 10 marzo 2016.

²¹ V. audizione di Stephane Jacobzone, Counsellor Reform of the Public Sector Public Governance and Territorial Development, il 27 marzo 2017.

le organizzazioni criminali rappresentata dal basso rischio e dall'alto margine di profitto. A tenere basso il livello del rischio, a fronte dell'importanza crescente degli *Intellectual Property Right* nelle società moderne, contribuiscono la mancanza di cooperazione internazionale, anche attraverso lo scambio di dati tra le forze dell'ordine e il fatto che la lotta alla contraffazione nell'ordine di priorità non è in posizione apicale, con sanzioni spesso esigue.

Il fenomeno dinanzi al quale ci si deve rapportare con lucidità e consapevolezza da parte delle istituzioni è quindi quello di una contraffazione che opera su scala internazionale, con organizzazioni criminali asiatiche di grande forza e che curano rapporti di collaborazione con associazioni criminali nazionali di stampo mafioso e camorristico presenti in Italia.

Alcuni dati forniti dal Ministro della Giustizia Orlando nel corso dell'audizione del 6 giugno 2017 mostrano le dimensioni processuali del fenomeno.

Tra i procedimenti iscritti presso le Direzioni Distrettuali Antimafia, i procedimenti per delitti di associazione per delinquere (articolo 416 c. p.) realizzati allo scopo di commettere i fatti di contraffazione previsti dagli articoli 473 e 474, sono 25 per un numero di 320 indagati, mentre per i delitti di contraffazione compiuti da associazioni di stampo mafioso (articolo 416-bis c. p.) i procedimenti sono 31, per un numero di 453 indagati. L'attività nel settore della contraffazione coincide con le attività economico-criminali tipiche delle associazioni di stampo mafioso, camorristico o 'ndranghetistico, al fine di assicurare proventi ai propri affiliati e garantire la sopravvivenza alle strutture criminali.

Nonostante il grande sforzo delle istituzioni competenti, della Magistratura e delle Forze dell'ordine le difficoltà per un efficace opera di contrasto sono notevoli, proprio per le caratteristiche di transnazionalità del fenomeno e per lo sviluppo capillare della contraffazione sia sul territorio sia attraverso il commercio elettronico.

3.4 Rapporti tra attività contraffattive e terrorismo

Uno dei profili più delicati sui quali la Commissione intende porre l'attenzione delle Istituzioni e dell'opinione pubblica è quello dell'utilizzazione degli ingenti proventi derivanti dalla produzione e smercio di merce contraffatta per l'approvvigionamento delle organizzazioni terroristiche, in una sorta di autofinanziamento di tali attività.

In questo caso non si tratta di una diversificazione dei « rami di attività » delle attività illecite di associazioni criminali ma di una sorta di collateralismo volto unicamente a reperire finanziamenti a basso rischio da destinare alle attività terroristiche.

In tal senso si devono ricordare le affermazioni rese dal Comandante generale della Guardia di Finanza Toschi in audizione presso la Commissione il 28 settembre 2016.

In quella sede fu sottolineato che la contraffazione può rappresentare una possibile fonte di finanziamento di altre gravissime attività criminali organizzate, non escluso il terrorismo di matrice confessionale. Nel corso dell'operazione «*Tuareg*» del 2006 a Milano la Guardia di Finanza aveva accertato un possibile utilizzo dei traffici di merce contraffatta per finalità di finanziamento di azioni terroristiche²².

Il rapporto del 2015 di *Europol* ed *EUIPO*²³ riporta che alcuni manuali di addestramento utilizzati da *Al Qaeda* e rinvenuti nel 2002 raccomandavano la vendita di merci contraffatte per finanziare le cellule terroristiche.

Sui legami tra contraffazione e contrabbando con la criminalità organizzata e il terrorismo si ricordano altresì le affermazioni rese dall'OLAF in audizione a Bruxelles il 27 giugno 2016, circa l'esistenza di prove sulla sussistenza di tale fenomeno²⁴.

In Francia, un dossier redatto nel marzo 2016 dall'Union des Fabricants, che ha condotto, unitamente a Interpol, Europol e forze di Polizia interne, contiene un'analisi delle connessioni finanziarie tra traffico di prodotti contraffatti e attività terroristiche. Esaminando le tipologie di finanziamento che le cellule di terroristi jihadisti responsabili degli attentati alla redazione del giornale *Charlie Hebdo* nel gennaio 2015 e al club *Bataclan* e allo *Stade de France* nel novembre 2015, lo studio rilevava che uno dei terroristi, noto alla Polizia francese per la vicinanza agli ambienti dell'estremismo islamico, fu escluso da un regime di sorveglianza speciale nel giugno 2014 perché ritenuto non più pericoloso e dedito soltanto a traffici di scarpe contraffatte acquistate via *web*, pagate attraverso agenzie di *Money transfer* e consegnate per via postale. Il report ritiene indubbio che l'attività illecita contraffattiva, ritenuta « minore », sia servita per reperire i finanziamenti delle attività prodromi che agli atti terroristici (approvvigionamento di documenti, stabilimento di contatti e reperimento di armi) e come tali legami siano frequenti rispetto a cellule terroristiche operanti in modo diffuso e parcellizzato sul territorio.

²² L'indagine portava alla luce l'esistenza in Italia di una cellula terroristica di matrice islamica che tra i diversi canali di finanziamento del sodalizio utilizzava anche i proventi della commissione di reati di contraffazione e ricettazione.

²³ V. « 2015 Situation report on counterfeiting in the European Union-joint project between Europol and the Office for the harmonization in the internal market », April 2015, pag. 45.

²⁴ Nell'audizione del Direttore Investigazioni dell'Ufficio europeo antifrode (OLAF), Ernesto Bianchi, è stato affermato: « Con riguardo alla criminalità organizzata, ci sono degli elementi per noi molto, molto seri di legami con altre organizzazioni. Parliamo sempre di terrorismo. Ci sono decine di container ogni mese che vengono destinati in Libia. Perché in Libia? Perché le organizzazioni criminali conoscono benissimo le nostre possibilità di avere dei punti di contatto e degli scambi di informazioni con la Libia: in relazione alla situazione politica è quasi impossibile avere delle informazioni. Noi non sappiamo che succede in questi container in Libia. In Libia ci sono grosse organizzazioni criminali anche terroristiche. Abbiamo dei sospetti ».

Il contrasto della contraffazione trova quindi un ulteriore rafforzamento anche nella chiave di combattere le attività di supporto al terrorismo internazionale.

4. LE INDAGINI PIÙ RILEVANTI IN TEMA DI CRIMINALITÀ E CONTRAFFAZIONE

Nella Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'*Attività svolta e risultati conseguiti dalla Direzione investigativa antimafia, relativa al primo semestre 2016*" si traccia un quadro analitico della presenza delle organizzazioni criminali nella contraffazione.

Le organizzazioni più coinvolte risultano essere la camorra e la 'ndrangheta.

4.1 La camorra

Un'analisi accurata dei fenomeni criminali che interessano la contraffazione è contenuta nella relazione consegnata alla Commissione dal Comando provinciale della Guardia di Finanza nel corso della missione della Commissione a Napoli il 3 e 4 maggio 2017.

In Italia, le aree più rilevanti per la produzione di merci contraffatte sono concentrate in alcuni quartieri di Napoli (Sanità, Pendino-San Lorenzo, Gianturco e zona Porto) e della provincia (Terzigno, San Giuseppe Vesuviano, Ottaviano, Palma Campania, Casoria, Arzano, Melito, Mugnano, Afragola), oltre che a Milano e Prato.

Nella provincia di Napoli i clan camorristici più coesi hanno spostato i propri interessi verso settori amministrativi, economici e finanziari, acquisendo, attraverso l'impiego di capitali illeciti, « *il controllo dell'intera filiera di alcuni comparti dell'industria della contraffazione: dall'import-export di merci fino alla vendita, potendo contare su una fitta rete di punti di distribuzione disseminati in Italia ed all'estero* ». ²⁵

Circa le dimensioni del fenomeno è stato rilevato che « *facendo le dovute proporzioni, nella provincia di Napoli il fenomeno della contraffazione ha sostituito quello che era una volta il contrabbando di sigarette. Il posto sul territorio viene preso dalle bancarelle di merci contraffatte* ». ²⁶

²⁵ V. Relazione della Direzione Nazionale Antimafia ed Antiterrorismo del primo semestre 2016, pag. 122

²⁶ V. audizione con il Comandante Provinciale della Guardia di Finanza Gianluigi D'Alfonso del 4 maggio 2017 a Napoli, nella pagina internet della Commissione sul sito internet della Camera.

Nell'audizione di Napoli del 4 maggio 2017 è emersa con chiarezza, nell'analisi del raggruppamento operativo speciale dell'Arma dei carabinieri, l'intreccio tra il fenomeno della contraffazione e la criminalità organizzata, che controllano alcuni mercati degli ambulanti (ad esempio il mercato rionale della Maddalena), addirittura con estorsioni ai danni dei commercianti stessi, al fine di controllare la filiera del falso²⁷.

La camorra è stata ritenuta dalla Guardia di Finanza²⁸ e dai Carabinieri²⁹ l'organizzazione più dinamica ed attiva nel controllo e nella direzione di questo genere di attività illecite. Le organizzazioni camorristiche campane risultano aver diversificato le aree di azione criminale (la contraffazione di merci insieme al riciclaggio, ai traffici di armi e di stupefacenti) anche all'estero. I proventi di tale attività sono reinvestiti in settori ad alta redditività, quali la ristorazione, il turismo e le scommesse clandestine.

Nell'analisi della Guardia di Finanza, supportata dalle risultanze di ormai numerose indagini³⁰ è emerso che per la camorra la contraffazione è considerata « *un vero e proprio ramo di affari spesso finanziato e, talvolta, direttamente gestito dai vertici dei clan e composto da soggetti che possono definirsi intranei alla struttura criminale camorristica, di cui rafforzano la componente economica, ma anche la struttura militare di controllo del territorio. In particolare, viene spesso realizzata una "holding economica criminale", organica al sodalizio criminoso, che agisce attraverso una fitta rete di strutture periferiche operanti nei più disparati mercati esteri. L'attività è gestita da soggetti in costante contatto con gli esponenti apicali delle famiglie camorristiche* ».

Si può quindi ritenere accertata la diretta partecipazione dei vertici dei clan nel controllo e nella direzione unitaria dell'attività, sempre più diffusa e capillare, della contraffazione, con un'ampia compenetrazione nelle organizzazioni camorristiche delle c.d. « strutture economiche ». Queste si devono configurare non solo come contigue o legate da rapporti di affari con i clan, ma come vere e proprie strutture commerciali dell'impresa camorristica. Accanto alla tradizionale struttura illegale dei clan camorristici si realizzano

²⁷ V. audizione con il Comandante Provinciale della Guardia di Finanza Gianluigi D'Alfonso del 4 maggio 2017 a Napoli, nella pagina internet della Commissione sul sito internet della Camera. A conferma dell'attività estorsiva operata dai clan sui venditori ambulanti è stato segnalato il fatto di cronaca avvenuto il 4 gennaio 2017 nella zona tra la Maddalena e la Duchesca, nel quale tre venditori extracomunitari di merce contraffatta e per errore una bambina di 10 anni sono stati gravemente feriti da colpi di arma da fuoco. Il Gruppo Pronto Impiego ha constatato nei giorni immediatamente successivi, verosimilmente come diretta conseguenza dell'intimidazione patita, una sensibile diminuzione della presenza di venditori ambulanti extracomunitari nella zona.

²⁸ V. Audizione del Comandante generale della Guardia di Finanza Toschi del 28 settembre 2016.

²⁹ V. audizione con il Vice Comandante del Reparto Operativo Speciale dei Carabinieri Roberto Pugnetti del 27 marzo 2017.

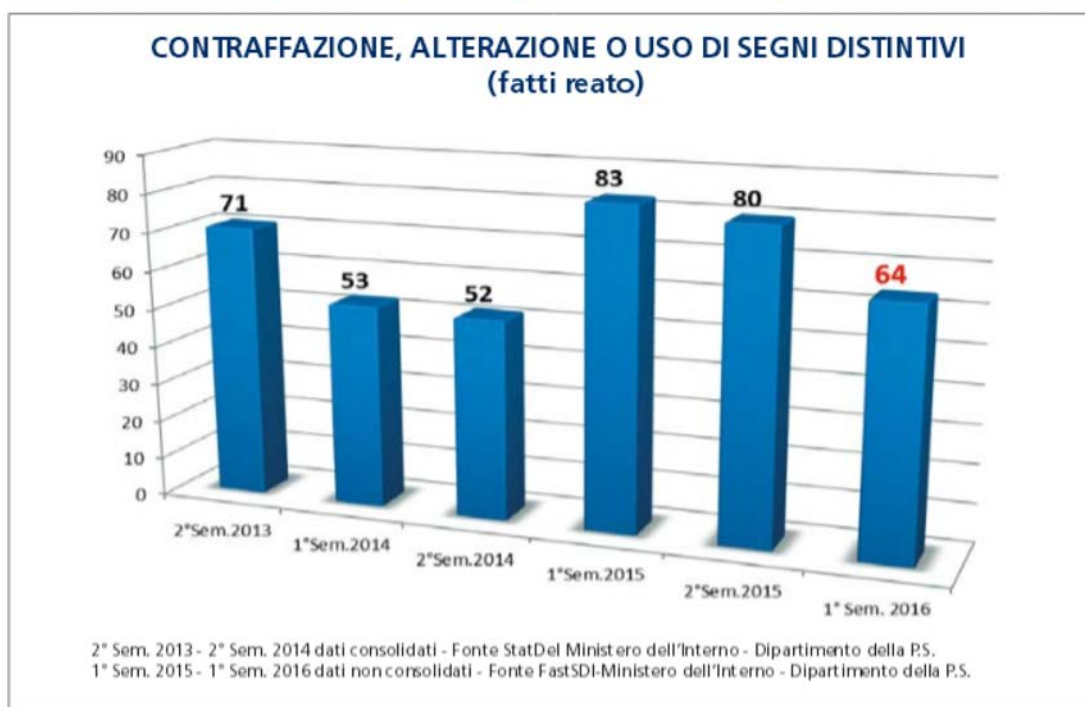
³⁰ La citata relazione del Comando provinciale di Napoli della GdF cita le operazioni « Compagnie delle indie », « Filo di arianna », « Attacca bottone », « Felix », « Falsetto », « Umbria trademark », « Gomorrah », « Song 'e Napul », « Via della seta », « Ali babà » e « Gran Bazar ».

sempre più delle strutture imprenditoriali parallele, formalmente legali, ma strettamente inserite nell'organizzazione criminale.

Nell'incontro con i responsabili delle Forze dell'ordine nell'area campana il 4 maggio 2017 a Napoli³¹ ci si è soffermati sulla tendenza della camorra a gestire non solo la produzione diretta di beni contraffatti di alcuni settori merceologici ma anche l'attività di importazione da organizzazioni internazionali di « semilavorato », che viene poi completato sul territorio con l'apposizione dei marchi e la successiva commercializzazione. Recenti risultanze investigative confermano poi che la nuova modalità del commercio contraffatto è a tutti gli effetti la rete internet, che assicura velocità nelle transazioni e garantisce un'apparente garanzia di anonimato³².

La tabella seguente concerne la presenza camorristica nella contraffazione dal 2013:

Criminalità organizzata campana



Fonte: Relazione della DIA- primo semestre 2016

³¹ V. nella pagina web della Commissione nel sito internet della Camera il resoconto dell'audizione con il Questore di Napoli Antonio De Iesu, il Comandante Provinciale dei Carabinieri Ubaldo Del Monaco e il Comandante Provinciale della Guardia di Finanza Gianluigi D'Alfonso.

³² Nel marzo 2017 il Comando Provinciale della Guardia di Finanza di Napoli, unitamente al Nucleo Speciale Frodi Tecnologiche, ha disarticolato un gruppo criminale costituito da 17 componenti che avevano creato sul web negozi virtuali, per lo smercio di articoli di abbigliamento contraffatti e orologi di famosi brand abilmente falsificati. Sono stati sequestrati e oscurati 381 siti internet e 15 « profili Facebook » utilizzati la vendita dei prodotti contraffatti.

I rapporti della Guardia di Finanza³³ richiamate alcune delle più importanti operazioni riguardanti la camorra impegnata nella contraffazione:

- L'operazione «*Via della Seta*», del 2014 ha evidenziato la capacità del *clan* Mazzearella di imporre ai venditori del quartiere Mercato e del quartiere di Poggioreale-Vicaria la propria rete di approvvigionamento del materiale contraffatto, sulla base di una sorta di «*clausola*» di esclusività nella vendita degli articoli falsi trattati dall'organizzazione: i venditori, oltre a doversi approvvigionare dalla rete distributiva del *clan*, dovevano versare una «*tariffa*» settimanale; dalle indagini è emerso come il *clan* camorristico avesse creato una vera e propria holding in materia di contraffazione, con collegamenti di livello internazionale; l'indagine ha portato alla denuncia di 76 soggetti (di cui 49 arrestati), al sequestro di 18 fra opifici industriali e depositi, 442 macchinari per la produzione industriale e circa 300.000 capi di abbigliamento contraffatti.

- Nel 2015 è stato accertato il coinvolgimento di *clan* importanti come il *clan* dei Misso per il rione Sanità, del *clan* Aprea e Mazzearella per San Giovanni a Teduccio in prossimità dell'area portuale, area dove hanno sede anche parecchi magazzini di proprietà cinese. In alcuni quartieri di Napoli, come nel mercato rionale della Maddalena, i *clan* Mazzearella e quello Sibillo-Giuliano si contendono la supremazia del territorio per la gestione delle estorsioni ai danni dei commercianti ambulanti, e per il controllo del mercato del falso. Nell'analisi dei Carabinieri le indagini del gennaio 2017, a seguito del ferimento di tre senegalesi tra i banchi del mercato nella zona della Maddalena, dopo un raid punitivo organizzato da esponenti del *clan* Mazzearella contro gli extracomunitari che non versavano le quote di tangente per poter vendere la merce contraffatta, hanno mostrato l'esistenza di accordi con i responsabili della comunità cinese, funzionali a uno sfruttamento del mercato della contraffazione in maniera pacifica e vantaggiosa per tutte le organizzazioni criminali.

- Nel settore della pirateria digitale nel novembre 2009 l'operazione «*Nuovo cinema camorra*» riguardava 40 affiliati al *clan* Mazzearella, per associazione mafiosa, contraffazione di supporti audiovisivi, estorsione ed altro, relativamente al controllo della produzione e distribuzione dei CD/DVD contraffatti provenienti dalla Cina.

- L'operazione «*Gomorra*» ha portato alla luce una vera e propria *joint venture* tra *clan* camorristici campani e consorterie di origine straniera, responsabile di traffico di prodotti elettrici e meccanici contraffatti importati dalla Cina e smistati in vari Stati europei.

- L'operazione «*Gran Bazar*» del marzo 2016³⁴, condotta dal Nucleo di Polizia Tributaria di Napoli, ha rivelato l'esistenza di un mercato del falso di grandi dimensioni: sono state imposte misure

³³ V. audizione del Comandante generale della Guardia di Finanza Toschi del 28 settembre 2016 e Rapporto per la Commissione d'inchiesta consegnato dal Comando provinciale di Napoli il 4 maggio 2017.

³⁴ (O.C.C.C. nr. 105/16 O.C.C., p.p. nr. 20613/13, G.I.P. del Trib. di Napoli, del 4 marzo 2016).

cautelari nei confronti di due distinte organizzazioni dedite alla contraffazione ed alla ricettazione di prodotti falsificati di importanti marchi nazionali e internazionali, eseguendo sequestri preventivi di beni mobili, immobili, società, cassette di sicurezza, polizze assicurative e conti correnti per circa 5 milioni di euro; una delle organizzazioni, ramificata anche in Turchia, importava capi contraffatti di alta qualità, che arrivavano con *container* provenienti da Germania e Gran Bretagna e rivenduti, con la complicità di titolari di Outlet, in Lombardia, Piemonte, Veneto, Toscana e Puglia; l'altra organizzazione produceva nell'*hinterland* partenopeo, in un opificio industriale molto attrezzato, rotoli di pellame, serigrafati con loghi e marchi di note ditte, destinati ad opifici che li usavano per realizzare articoli di pelletteria, completandoli con parti ed accessori provenienti da imprese regolari; i numeri dell'operazione sono stati estremamente consistenti.³⁵

- L'operazione « *Pulito Sicuro* » del giugno 2016, eseguita dal Gruppo Pronto Impiego di Napoli, ha disarticolato un sodalizio criminale dedito alla commercializzazione di detersivi e prodotti per l'igiene personale contraffatti, con la scoperta di sette opifici clandestini a Napoli, la denuncia a piede libero di 11 italiani il sequestro di 605.318 prodotti contraffatti, 9.978 litri di detersivo e sapone contraffatto; 21.846 kg. di polvere di sapone contraffatto, 7 fabbricati, 28 macchinari, 1 furgone e 1.000 punzoni.

- L'indagine conclusa dal Gruppo di Fiumicino nel luglio 2016 ha portato al sequestro di 5 opifici e 6 depositi tra Napoli, Villaricca, Afragola e Casoria utilizzati da un'organizzazione criminale composta da 28 persone, specializzata nella produzione di scarpe contraffatte di note marche, e l'apposizione di sigilli a più di 100 macchinari industriali, 476 stampi e il sequestro di oltre 265.000 pezzi contraffatti, tra scarpe e semilavorati.

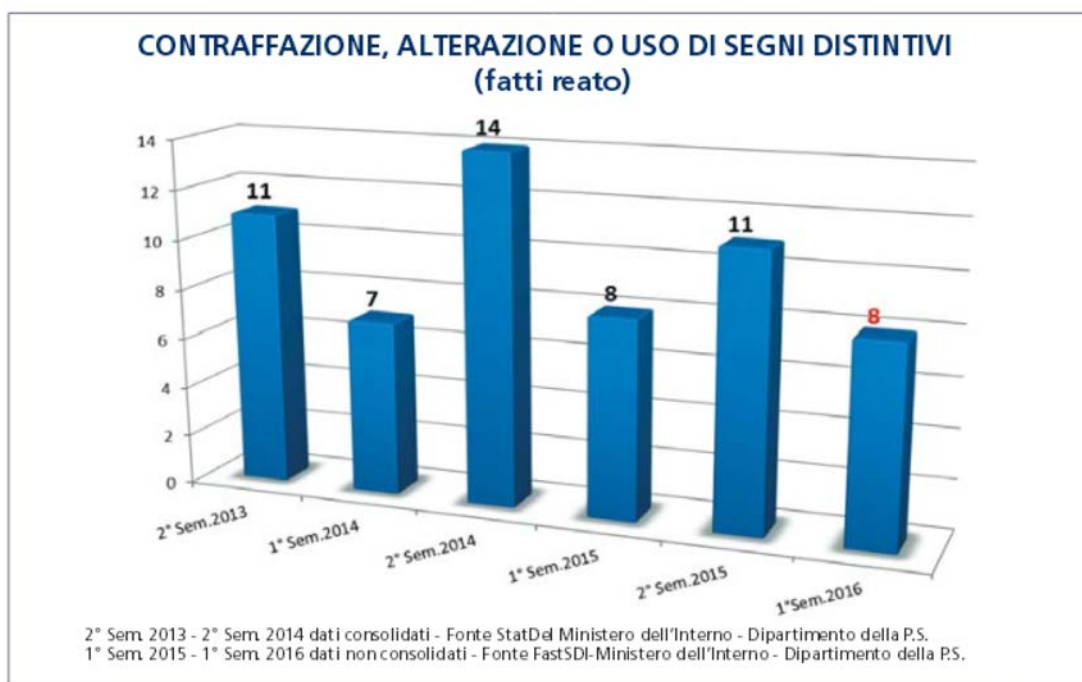
- L'indagine conclusa a Napoli nel 2016 che ha portato all'individuazione di 3 impianti produttivi illegali per la contraffazione di occhiali delle più note marche, ricavati all'interno di box auto, alla denuncia di 21 persone, al sequestro di quasi 78.000 articoli contraffatti, 2 automezzi, 8 telefoni cellulari, macchinari e materiale utilizzati nell'illecita attività.

³⁵ Sequestro probatorio o preventivo di circa 1.900.000 prodotti contraffatti, di 8.229 metri lineari di tessuto/pellame (pari a circa 14.800 metri quadri), di 80 punzoni/cliché, di 7.000 articoli privi di marchi registrati, di 2.250 metri lineari di tessuto/pellame neutro, di 30 locali adibiti a depositi per lo stoccaggio di merce contraffatta ed opifici clandestini; 141 macchinari industriali, 83 banchi da lavoro, 5 automezzi e utensileria varia, per un valore complessivo di circa 8,2 milioni di euro; il 4 marzo 2016, per altro filone della stessa indagine il GIP emetteva: ordinanza di sequestro di 581.033 accessori, 36.935 capi di abbigliamento, 168 calzature, 45.891 articoli di pelletteria, 12.321 semilavorati, per un totale di 9 tonnellate di tessuti/pellami, oltre a 1.078.975 giocattoli, 28.398 accessori per telefonia, 91.668 accessori per abbigliamento, 8.980 articoli di cartoleria e 350 orologi; ordinanza con 24 misure cautelari in carcere e 38 provvedimenti di arresti domiciliari; decreto di sequestro preventivo, ex articolo 321 c.p.p. e 12-sexies decreto-legge 306/92, di valori e beni intestati o comunque riconducibili, anche per interposta persona, ai medesimi soggetti indagati di 4 immobili, 10 automezzi, 16 motocicli, 2 autocarri, 30 rapporti bancari, 1 ditta individuale.

4.2 La 'ndrangheta

Anche la 'ndrangheta calabrese è attiva nel settore della contraffazione, come evidenziato dalla seguente tabella tratta dalla citata relazione della DIA:

Criminalità organizzata calabrese



L'interesse della 'ndrangheta per la contraffazione è stata accertata già dal 2009, nel corso di un'indagine coordinata dalla Direzione distrettuale antimafia di Reggio Calabria³⁶, conclusasi con il processo, al termine del quale i soggetti arrestati sono stati tutti condannati, in rapporto alla gestione delle attività portuali a Gioia Tauro. Questa indagine ha rivelato la sussistenza di tre poli criminali tra di loro connessi ma indipendenti, operanti sulla base di un accordo: la 'ndrangheta gestiva le attività di controllo criminale del porto e lucra sulla movimentazioni delle merci, senza entrare direttamente nel *business* della contraffazione; un imprenditore operante come spedizioniere, non affiliato ma colluso in senso penalmente rilevante con la 'ndrangheta, si occupava di sdoganare le merci nel porto di Gioia Tauro; un'organizzazione molto agguerrita di cinesi importava merci contraffatte di vario genere, dai giocattoli fino a prodotti di abbigliamento, attraverso container per via marittima, spostati da Napoli a Gioia Tauro, in forza delle « protezioni » criminali fornite. Le merci contraffatte erano indirizzate, da una parte, a Roma e dall'altra alla Repubblica Ceca.

³⁶ V. audizione del 17 giugno 2015 del Procuratore aggiunto della Repubblica presso il Tribunale di Roma, Michele Prestipino Giarritta, che riferiva di indagini svolte a suo tempo come coordinatore della DNA di Reggio Calabria.

La Procura della Repubblica di Firenze³⁷ ha riferito in audizione di indagini legate all'infiltrazione nella provincia di Arezzo di esponenti della cosca Mancuso di Limbadi, in provincia di Vibo Valentia, con l'introduzione e la commercializzazione di capi di abbigliamento e calzature con marchi contraffatti, proveniente da laboratori clandestini turchi ed esportata in Germania e di qui in Italia. Sequestri di merce nell'ambito di queste indagini sono stati effettuati in Toscana, Lombardia, Veneto, Sicilia, Calabria ed Emilia-Romagna.

La Guardia di Finanza ha riferito in Commissione dei risultati conseguiti nel giugno 2016 dal Gruppo di Reggio Calabria che, all'esito di una complessa attività investigativa, ha smantellato un'intera filiera di produzione e distribuzione di capi d'alta moda ed accessori falsificati, che si approvvigionava dei materiali da assemblare in Turchia, Cina e Romania. Sono stati sequestrati oltre 150.000 pezzi illegali, 4 laboratori clandestini e 25 macchinari industriali; dei 37 soggetti denunciati alla magistratura 16 sono stati tratti in arresto in stato di custodia cautelare per i reati di associazione a delinquere finalizzata alla contraffazione.

L'operazione « *Bucefalo* » condotta nella prima metà del 2015 dalla Guardia di Finanza di Reggio Calabria, dal Servizio Centrale Investigazione sulla Criminalità Organizzata (S.C.I.C.O.) e dal Nucleo Speciale di Polizia Valutaria, sono venute in evidenza le ingerenze della cosca « *Piromalli-Molè* », imperante nella piana di Gioia Tauro. Sono state eseguite ordinanze di custodia cautelare verso 11 soggetti e sequestrate di società e patrimoni per circa 210 milioni di euro, accertando l'esistenza di una fiorente attività di vendita di articoli di abbigliamento ed accessori recanti marchi contraffatti posta in essere da un noto imprenditore locale sodale alla cosca.

Nella citata audizione con i ROS dei Carabinieri si sottolinea il ruolo del porto di Gioia Tauro per l'ingresso e successivo instradamento della merce contraffatta. Si ricordano al riguardo alcune indagini:

L'indagine « *Rilancio* » del 2009, in collaborazione con la Polizia della Repubblica Ceca, ha riguardato una cosca di matrice 'ndranghetista della cosca Alvaro di Sinopoli (RC), che reinvestiva i proventi delle attività delittuose in esercizi pubblici e immobili commerciali e residenziali a Roma e in un'organizzazione criminale transnazionale con cellule in Italia, ove si curava l'arrivo della merce nel porto di Gioia Tauro, attraverso una ditta di spedizioni, per la successiva commercializzazione nei Paesi dell'Unione Europea, nella Repubblica Ceca, ove si curava la falsificazione della documentazione di accompagnamento della merce e in Vietnam, che reperiva in Asia le merci contraffatte: vi sono stati 12 indagati soggetti a misure di custodia cautelare per associazione per delinquere per l'introduzione in Europa di ingenti quantitativi di merce contraffatta, aggravata dalla transnazionalità, ed il sequestro preventivo della società di import-export

³⁷ V. audizione del Procuratore capo della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Firenze, Giuseppe Creazzo, l'11 maggio 2015.

« M.C.S.-Mediterranean Container Service Shipping s.r.l. », attiva a Gioia Tauro ed interventi estesi alle province di Roma, Reggio Calabria, Vibo Valentia, Biella e Latina e in Repubblica Ceca, Polonia, Ungheria, Austria e Germania, con mandato d'arresto europeo.

Nel 2009, nell'ambito dell'operazione « *Maestro* », erano eseguiti provvedimenti di custodia cautelare nei confronti di 25 affiliati alle cosche Molè e Pesce della piana gioiese, indagati per associazione di tipo mafioso e associazione per delinquere per l'introduzione in Europa di ingenti quantitativi di merce contraffatta e altri reati doganali, con un decreto di sequestro preventivo di beni per 25 milioni di euro; la cosca controllava le operazioni di sdoganamento di merce proveniente dalla Cina nel porto a favore di esportatori di nazionalità cinese attivi sull'intero territorio nazionale, ed in particolare nelle città di Roma, Napoli, Salerno, Firenze, Palermo e Mantova.

4.3 La criminalità cinese

Altro filone di attività criminale da considerare nel settore è quello delle organizzazioni criminali straniere operanti in Italia.

La criminalità cinese è molto attiva nelle aree urbane ad alta industrializzazione: Firenze e Prato, Milano e l'*hinterland* di Napoli, in particolare l'area vesuviana.

La citata relazione della DIA riferisce che tali strutture criminali, spesso complesse e a vocazione transnazionale, mantengono i propri vertici decisionali nei luoghi di origine, posizionando nei Paesi europei esclusivamente le « cellule terminali », impiegate nella ricezione e nello smistamento degli stupefacenti, delle merci contraffatte e delle vittime della tratta di esseri umani.

Nel rapporto della Fondazione Caponnetto sulle mafie cinesi³⁸, sono state identificate tre distinte tipologie criminali operanti in Italia: le Triadi, le Gang, la Nuova mafia economica. Circa la contraffazione, le zone del territorio nazionale più interessate sono la Campania (per abbigliamento, componentistica, beni di largo consumo), la Toscana, il Lazio e le Marche (pelletteria), il Nord Ovest e il Nord Est (componentistica ed orologeria).

Le organizzazioni criminali cinesi sono organizzate rigidamente su base etnica, hanno una connotazione transnazionale e si caratterizzano per un'organizzazione efficiente. Garantiscono costanti approvvigionamenti sia di articoli del settore del lusso (prodotti di abbigliamento, alta moda, tessile, pelletteria, calzature e borse; orologeria), che di prodotti di largo consumo (parti elettriche, audiovisivi, accenditori, giocattoli, carte da gioco, ceramiche e altri beni di consumo).

Tali organizzazioni criminali straniere si relazionano in modo non conflittuale e collaborativo con le associazioni di stampo mafioso e camorristico nazionali, con le quali hanno sviluppato vere e proprie sinergie delinquenziali, a partire storicamente dal traffico degli stupefacenti per giungere a vere e proprie « joint-venture » criminali per la distribuzione e vendita dei beni. Con tali accordi eludono i

³⁸ V. audizione del 6 febbraio 2017 con il Presidente della Fondazione Caponnetto, Salvatore Calleri.

controlli doganali nazionali, alterano l'origine dei prodotti attraverso transiti in Paesi terzi, o sdoganano la merce in altri Paesi UE, con la successiva introduzione in regime di transito comunitario.

Oltre ai rapporti di collaborazione con le organizzazioni di stampo mafioso nazionali le mafie cinesi hanno rapporti con organizzazioni africane cui affidano in taluni casi la distribuzione al dettaglio.

La DIA identifica tra i settori di attività di tali organizzazioni la contraffazione, oltre al contrabbando, all'immigrazione clandestina connessa allo sfruttamento sessuale e all'impiego di lavoro nero di connazionali, al traffico di stupefacenti e al riciclaggio dei capitali illeciti. Alcune di queste attività illecite sono connesse tra loro.

È stato ricordato in audizione che ad una organizzazione cinese condannata per delitti commessi in provincia di Prato è stato riconosciuto con sentenza passata in giudicato la sussistenza della fattispecie di cui all'articolo 416-bis, unico caso riferibile a organizzazioni criminali estere operanti in Italia.³⁹

Nella filiera della contraffazione le organizzazioni cinesi operanti in Italia gestiscono sia la fase della produzione in laboratorio che il commercio di merci contraffatte importate dalla Cina.

Per quanto riguarda l'arrivo delle merci nella missione effettuata a Napoli presso le strutture della Guardia di Finanza il 3 e 4 maggio 2017 la Commissione ha approfondito il ruolo del porto di Napoli nella gestione dei traffici commerciali, anche di merce contraffatta. Il porto di Napoli ha rappresentato per un periodo di tempo lo scalo privilegiato dalle compagnie di navigazione cinesi per i traffici commerciali operati nel Mediterraneo, di cui costituiva il 30 per cento del totale. Il principale *terminal container* operante nel porto, la Co.Na.Te.Co S.p.a., è stata controllata, fino al settembre 2016, dal colosso mondiale cinese COSCO, quando le quote di proprietà di tale società cinese sono state cedute a Marininvest S.r.l., società del Gruppo MSC.

Negli ultimi anni si è registrata una deviazione di traffico dal porto di Napoli verso altri porti: la Guardia di Finanza ritiene che la stringente azione di contrasto delle autorità italiane abbia stimolato le organizzazioni cinesi a far transitare i *container* cinesi in Paesi comunitari meno attenti al fenomeno della contraffazione (ad es. Malta, Cipro, Spagna, Grecia ecc.), con l'obiettivo di far diventare comunitaria la merce entrata in tali porti. Dal 2016 le compagnie di navigazione cinese (per lo più della stessa COSCO) hanno spostato nel porto del Pireo in Grecia il terminal principale per lo sbarco e l'imbarco dei *container*. Dal porto del Pireo e dal porto di Ashdod in Israele vi sono collegamenti settimanali con il porto di Napoli.

Va segnalato che le organizzazioni cinesi hanno dimostrato di sapersi adattare alle forme di contrasto portato dalle istituzioni competenti in sede di controlli doganali, scegliendo di far sì che le merci non arrivassero più come prodotti finiti e contraffatti realizzati

³⁹ V. audizione del 6 febbraio 2017 con il Presidente della Fondazione Caponnetto, Salvatore Calleri.

in Cina. Come evidenziato anche nella *Relazione sulla contraffazione nel settore tessile: il caso del distretto di Prato*, approvata dalla Commissione il 4 agosto 2015, negli ultimi anni si è accentuata l'importazione dai paesi asiatici di ingenti quantitativi di beni c.d. « neutri », ossia privi di marchi e come tali non definibili come contraffatti, a cui i marchi dei prodotti di cui costituiscono contraffazione sono aggiunti successivamente, in opifici clandestini operanti in Italia.⁴⁰

La commercializzazione delle produzioni contraffatte avviene attraverso due canali: tramite operatori commerciali legali, che, o per il basso costo della merce contraffatta o a loro insaputa, la vendono nel proprio negozio accanto a quella originale (nella zona limitrofa alla stazione di Napoli Centrale, ad esempio, sono molti i negozi cinesi che operano in tal modo); tramite extracomunitari nordafricani, spesso con l'ambulantato.

Nell'analisi della DIA le organizzazioni cinesi si caratterizzano per un'elevata « propensione imprenditoriale ed espansionistica », che le ha portate ad impegnarsi anche nel settore finanziario: « *recenti acquisizioni info-investigative, infatti, confermano l'operatività della c.d. terza generazione, cui appartengono liberi professionisti ed imprenditori di origine cinese, nati in Italia e rivelatisi in grado di architettare sofisticate operazioni finanziarie* ».

Il profilo della diversificazione delle organizzazioni cinesi sui versanti economici e finanziari, è stato descritto altresì nelle audizioni con i rappresentanti delle forze dell'ordine a Napoli il 3 e 4 maggio 2017, facendo riferimento a società registrate costituite da cinesi che legittimano l'acquisto di immobili e che gestiscono la parte finanziaria delle attività. Per questo aspetto i clan cinesi sono assimilabili all'esperienza di cui vi è evidenza nel Nord Italia, dove la 'ndrangheta ha investito gli ingenti proventi delle attività criminali in attività legali, consolidando il ruolo delle attività finanziarie da essa controllate e che costituiscono ormai un'attività parallela rispetto a quelle criminali tradizionali.⁴¹

Sempre sullo stesso tema la Fondazione Caponnetto, audita dalla Commissione il 6 febbraio 2017, ha sottolineato la mutazione in corso delle organizzazioni criminali cinesi. Queste non si limitano più ad operare all'interno delle proprie isole culturali (le c.d. Chinatown), ma hanno iniziato ad operare nel contesto italiano con attività commerciali formalmente in regola, ovvero attraverso l'utilizzo di associazioni culturali neocostituite oppure infiltrandosi in associazioni esistenti, i cui ricavi sono sottratti al fisco attraverso molteplici prestanome e con rimesse in Cina grazie ai *Money transfer* per importi calcolati in oltre 4 miliardi di euro all'anno in media.

⁴⁰ v. sulla pagina della Commissione nel sito internet della Camera il resoconto dell'audizione con il Direttore Interregionale per Campania e Calabria dell'Agenzia delle Dogane Alberto Libeccio.

⁴¹ V. nella pagina della Commissione sul sito internet della Camera il resoconto dell'incontro con il Questore di Napoli Antonio De Iesu, il Comandante Provinciale dei Carabinieri Ubaldo Del Monaco e il Comandante Provinciale della Guardia di Finanza Gianluigi D'Alfonso, il 4 maggio 2017 nella Prefettura di Napoli.

I pagamenti delle partite di merci contraffatte sono effettuati infatti con continuative ed ingenti rimesse di denaro in Cina, ancora una volta mediante il sistema del *Money transfer*, che garantisce l'anonimato grazie alla parcellizzazione dei versamenti sotto la soglia massima dei trasferimenti. Statisticamente la Cina è il primo paese beneficiario di tali flussi finanziari, con circa il 20 per cento delle rimesse (5,5 miliardi nel 2013). Altro modo di trasferimento del denaro provento dei traffici illeciti in Cina, emerso da controlli doganali di cittadini cinesi in uscita dall'Italia (alle frontiera sia aerea che terrestre) consiste nella frequente individuazione di soggetti che provano varcare i confini in possesso di consistenti somme di denaro contante non dichiarate.

Una recente mappatura delle organizzazioni criminali cinesi operanti in Campania è stata fornita dal Comando provinciale della Guardia di Finanza nella missione della Commissione a Napoli il 3 e 4 maggio 2017.

Tra le inchieste riguardanti la criminalità cinese vanno ricordate:

- L'operazione « *Alì Babà* » nel luglio 2014, condotta dal Nucleo Polizia Tributaria di Napoli, che ha riguardato diverse organizzazioni criminali, autonomamente operanti, e tra loro collegate, dedite alla produzione e all'introduzione in Italia di merci - dalla Cina per quelle meno elaborate e dalla Turchia per i prodotti più di lusso - e alla successiva commercializzazione di rilevanti quantitativi di abbigliamento, calzature ed accessori recanti marchi e segni distintivi contraffatti di note *griffes*. La merce di origine asiatica era gestita da una famiglia cinese che curava la programmazione della produzione degli articoli da parte di vari fabbricanti in Cina e l'ingresso nell'UE in Polonia. Sono stati sequestrati 412.000 prodotti contraffatti, 4.235 metri lineari di tessuto/pellame (per 10.588 metri quadri), 6.596 articoli privi di marchi registrati, 1 punzone, 16 locali adibiti a depositi e opifici clandestini, 24 macchinari industriali, 16 banchi da lavoro e 4 automezzi, per un valore complessivo di 5 milioni di euro. Sono stati emessi ordinanze limitative della libertà personale per 36 indagati e un sequestro preventivo di 39 unità immobiliari (fabbricati e terreni), n. 22 automezzi, 11 conti correnti, ecc.

- La citata « *Operazione Gomorrah* » nel 2015 a Napoli sulla contraffazione di capi di abbigliamento e prodotti tecnologici cinesi distribuiti negli Stati Uniti (Procura di Napoli).

- Nel 2015 l'operazione « *Volturno* » a Firenze ha portato allo smantellamento di un'organizzazione dedita alla produzione e commercializzazione di accessori di abbigliamento contraffatti, operante in Toscana e con ramificazioni sull'intero territorio nazionale, di cui facevano parte 10 cittadini cinesi, 2 soggetti senegalesi ed un italiano, tutti oggetto di custodia cautelare: sono stati sottoposti a sequestro circa 30.000 accessori di abbigliamento contraffatti, un immobile adibito a laboratorio di pelletteria, 22 macchinari per la produzione di manufatti e 7 punzoni, nonché un appartamento, 7 autovetture e disponibilità bancarie per un valore complessivo di oltre 290.000 euro.

- L'operazione « *Caveau* » conclusa nel 2016 a Genova, ha consentito di ricostruire una filiera di produzione e commercializ-

zazione di merce contraffatta destinata alla Liguria, composta da senegalesi, commercianti ed artigiani italiani e cittadini cinesi, che operava tra Liguria e Lombardia; sono stati sequestrati 1,5 milioni di prodotti contraffatti, 5 immobili ed attrezzature professionali, e denunciati 22 soggetti.

- Il 19 aprile 2016⁴² la Guardia di Finanza ha eseguito a Napoli 17 provvedimenti cautelari personali nei confronti di appartenenti a due organizzazioni criminali presenti ramificati sull'intero territorio nazionale e con proiezioni in Cina e in Turchia, dediti alla commissione di delitti in materia di contraffazione: in seno all'organizzazione un ruolo di primo piano era rivestito da due coniugi cinesi i quali, in veste di titolari di regolari attività commerciali, provvedevano ad importare dalla Cina merce del medesimo modello di quella originale, che veniva contraffatta successivamente con l'apposizione di marchi I capi di abbigliamento erano commercializzati come originali in *outlet* di Napoli e delle province di Caserta e Crotone.

- L'operazione « *Song e' Napule* » nell'aprile 2016, condotta dal Nucleo Polizia Tributaria di Napoli, ha avuto origine dal sequestro di borse ed accessori contraffatti di nota marca occultate all'interno di un deposito clandestino gestito dalla camorra, con le successive indagini che hanno ampliato il perimetro delle investigazioni a soggetti cinesi, titolari di ditte individuali e ad altri soggetti operanti sia nell'hinterland napoletano che in altre regioni italiane: sono stati sequestrati 320.000 capi di abbigliamento ed accessori contraffatti, 75.000 articoli ed accessori in corso di contraffazione, 13 macchinari, 74 punzoni utilizzati per la creazione di prodotti contraffatti, 7 locali utilizzati come opifici e depositi, per un valore complessivo di 700.000 euro; il G.I.P. presso il Tribunale Napoli ha emesso ordinanze di custodia cautelare, il sequestro preventivo di 94 rapporti bancari, 7 automezzi, 16 ditte individuali e quote societarie nonché numerosi beni mobili/mobili registrati e 62 immobili, per un valore stimato in oltre 5.000.000 di euro.

- Altre operazioni hanno riguardato la Toscana: il sequestro di un centro di produzione di borse e pellami contraffatti a Campi Bisenzio (Procura di Firenze), nel 2015, con la merce spedita in Russia e all'estero; il sequestro a operatori cinesi a Sesto Fiorentino di 60 rotoli di pelle, cuoio o stoffa, 1.232 ritagli di valutazione, 700 accessori metallici, 270 borse semilavorate, 121 borse finite e 52 etichette metalliche recanti noti marchi; a distanza di mesi sono stati sequestrati in Emilia-Romagna, ad Argelato, 16.000 portafogli, scarpe e borse recanti marchi contraffatti di una ditta e 23.765 borse di altro marchio.⁴³

⁴² p.p. nr. 23713/15 RGNR NA

⁴³ v. audizione del Procuratore capo della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Firenze, Giuseppe Creazzo, l'11 maggio 2015.

- L'operazione « *Commerciti* » per la contraffazione cinese indagine coordinata dalla Procura della Repubblica di Roma, ha portato al sequestro, in un hub situato nel quartiere Portuense, di ingenti quantitativi di beni - tra cui quote societarie, compendi aziendali, immobili, autovetture di lusso e disponibilità finanziarie - nella disponibilità di 35 imprenditori cinesi, costituiti dalle quote di 14 società e relativi compendi aziendali, 25 unità immobiliari - per un valore complessivo di oltre 5 milioni di euro e il sequestro di oltre 3 milioni di capi di abbigliamento ed oltre 1 milione e 300 mila pezzi di accessori; sulla base del confronto tra volumi d'affari dichiarati, anormalmente bassi e riscontro della documentazione contabile e di pedinamenti di TIR e container sui quali viaggiava la merce, è stata scoperta una grande filiera di capi di abbigliamento falsamente etichettati « *made in Italy* », ma in realtà prodotti in Cina ed introdotti in Italia grazie alla « intermediazione » di fornitori e confezionatori operanti nella « Chinatown » di Prato. Le verifiche fiscali hanno accertato la mancata dichiarazione di redditi per 44 milioni di euro ed una evasione dell'IVA per 7 milioni di euro.

- L'operazione « *Lanterne Rosse* » nel maggio 2006, coordinata dalla Direzione distrettuale antimafia di Napoli, ha portato all'arresto di 10 persone appartenenti ad un'organizzazione italo-cinese dedita all'importazione in Italia, attraverso i porti di Napoli e Civitavecchia, di merci contraffatte provenienti dalla regione cinese dello Zhejiang, nonché al trasferimento in Cina dei profitti illecitamente conseguiti. Nel corso dell'operazione sono stati sequestrati oggetti contraffatti di varia natura per un valore di circa 9,5 milioni di euro.

- Nell'aprile 2007 l'operazione « *Gulliver* », ha portato all'esecuzione di ordinanze di custodia cautelare in carcere, emesse dal GIP del Tribunale di Napoli, nei confronti di 42 indagati per associazione per delinquere finalizzata alla frode in commercio, truffa, contraffazione di marchi, corruzione ed altri reati, relativa ad accordi tra imprenditori cinesi e spedizionieri italiani, per l'introduzione illegale nel porto di Napoli di ingenti quantità di prodotti industriali fabbricati in Cina, recanti marchi falsificati o privi del prescritto marchio CE e derrate alimentari sprovviste di certificazioni sanitarie e merce di contrabbando.

- Nell'ottobre 2013 l'operazione « *Compagnia delle Indie* » ha portato all'esecuzione di 35 ordinanze di custodia cautelare in carcere per importazione, fabbricazione e commercializzazione di prodotti contraffatti, con quattro distinte organizzazioni criminali, con ramificazioni particolare nelle regioni Lazio, Lombardia, Marche e Toscana - facenti capo rispettivamente a quattro organizzazioni camorristiche, indiane e cinesi, autonome ma operanti in coordinamento, che importavano in Italia e nell'UE capi di abbigliamento di alta gamma contraffatti provenienti dalla Cina.

4.4 La criminalità nel settore agroalimentare

La diffusione delle contraffazioni nel settore agro alimentare è in crescita, pur a fronte di uno scarso numero di processi penali relativi al fenomeno: nel 2016 sono stati 16 i processi giunti in fase dibattimentale per il reato di contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine di prodotti agroalimentari (articolo 517-*quater* c. p.).⁴⁴

Nell'audizione con la Fondazione Caponnetto è stato riferito che sono gestite dalle organizzazioni criminali italiane e straniere non solo la contraffazione dei diritti di proprietà industriale, ma anche quella nel comparto alimentare.⁴⁵

I legami tra contraffazione nel settore agroalimentare e criminalità organizzata nazionale per il controllo dell'intera filiera agroalimentare (produzione, arrivo della merce nei porti, confezionamento, commercializzazione nei mercati all'ingrosso e nella grande distribuzione) sono stati confermati dal Ministro della giustizia Orlando sia nell'audizione del 19 novembre 2015 che del 6 giugno 2017, sottolineando che ogni passaggio delle filiera illecita produce fatturati enormi.

Sia in quest'ultima audizione, come anche nell'audizione del Comandante generale della Guardia di Finanza del 28 settembre 2016 è stato riferito in Commissione degli interessi di « Cosa Nostra », dei clan camorristici e delle 'ndrine calabresi, nel settore, attraverso l'accaparramento di terreni agricoli, l'acquisizione di aziende di produzione, trasformazione e commercializzazione di prodotti, la gestione delle attività di trasporto, stoccaggio ed intermediazione commerciale, al fine di incrementare la presenza in questo ramo di affari illeciti.

Secondo il « Rapporto sui crimini agroalimentari » dell'EURISPES il *business* illecito ed organizzato nel settore agroalimentare avrebbe superato nel 2015 i 16 miliardi di euro, con un incremento di circa il 4% rispetto all'anno precedente.

L'UNICRI, in cooperazione con il MISE, in un report presentato ad Expo 2015, ha analizzato l'approccio al contrasto delle violazioni e delle contraffazioni in ambito agroalimentare nel Bacino del Mediterraneo⁴⁶, sottolineando come l'*enforcement* della lotta alla contraffazione sia fortemente disequilibrata, con una scarsa tutela dei diritti di IPR in Paesi crocevia dei traffici internazionali (ad esempio la Turchia), ove i reati connessi alle violazioni dei diritti IP non sono perseguibili d'ufficio, con grave danno alla lotta alla contraffazione.

Nell'audizione in Commissione con l'Osservatorio Placido Rizzotto-Flai Cgil è emerso un quadro preciso della connessione tra « agromafie » e caporalato nella filiera agroalimentare e sulle modalità

⁴⁴ V. audizione del Ministro della giustizia Orlando il 6 giugno 2017.

⁴⁵ V. audizione del 6 febbraio 2017 con il Presidente della Fondazione Caponnetto, Salvatore Calleri.

⁴⁶ Fanno parte dell'area EUMED: Algeria, Bulgaria, Croazia, Egitto, Francia, Grecia, Giordania, Italia, Libano, Malta, Marocco, Portogallo, Romania, Serbia, Slovenia e Spagna.

di penetrazione della criminalità nei vari comparti dell'agroalimentare. Secondo quest'analisi il fenomeno della contraffazione alimentare è legato sia all'attività delle organizzazioni mafiose tipiche, localizzate nel sud Italia, sia ad un'«imprenditoria criminale», a cavallo tra legalità e illegalità, spesso proveniente dall'estero, anche dall'Europa dell'Est.

Nell'analisi dell'Osservatorio e nelle relazioni della Direzione nazionale antimafia, i mercati ortofrutticoli italiani sono fortemente penetrati dalle organizzazioni mafiose tradizionali italiane, anche in rapporto con organizzazioni criminali straniere, come accertato nelle inchieste «*Sud Pontino*» e «*Bilico*», ad esempio rispetto al mercato di Fondi, ove le associazioni di stampo mafiose nella gestione di tali mercati operano secondo una logica di cartello e di limitazione della concorrenza.

Per quanto riguarda l'imprenditoria operante tra legalità e illegalità, una misura idonea a contrastare i fenomeni illeciti, sia per la tutela dei consumatori e la lotta alle frodi sia rispetto alla tutela dei diritti dei lavoratori, è quella contenuta nella legge 29 ottobre 2016, n. 199 sul caporalato, che prevede l'introduzione della rete del lavoro agricolo di qualità, che dovrebbe svolgere un ruolo di certificatore pubblico per una piena tracciabilità dei prodotti e per il rispetto dei diritti dei lavoratori. Nella citata audizione con l'Osservatorio Rizzotto è stato sottolineato, rilevando che allo stato solo circa 2.000 sono le aziende agricole che hanno aderito alla rete, e che pertanto serve uno sforzo del mondo imprenditoriale e di quello legato alla grande distribuzione.

I fenomeni di contraffazione, sofisticazione e alterazione dei prodotti con l'illegale reperimento delle materie prime, etichettatura mendace e falsa dichiarazione di congruità tra le certificazioni di qualità e la qualità dei prodotti, si accompagnano infatti, quasi sempre, ad un'illegalità diffusa nei rapporti di lavoro, nell'ambito di fenomeni già presenti quali il lavoro nero, lo sfruttamento e il caporalato. L'alterazione della competizione legale nel mercato agroalimentare, dovuta a questi fattori, riduce il margine di profitto per gli imprenditori e i lavoratori che operano nella legalità. Secondo il CENSIS la contraffazione nel settore agroalimentare nel 2010 assorbe da sola circa il 16% di tutto il fatturato della contraffazione in Italia, per un totale di circa 1 miliardo di euro, considerando solo il valore dei prodotti falsi acquistati dai consumatori italiani.⁴⁷

Per quanto riguarda i settori dell'agroalimentare più esposti al fenomeno della contraffazione vi sono il comparto lattiero-caseario, quello vitivinicolo e quello oleario, tutti oggetto di una vera e propria aggressione da parte della criminalità organizzata di stampo mafioso. Nel settore lattiero-caseario si ricordano le operazioni «*Bufale sicure*» e «*Bufale sicure 2*» nella provincia di Salerno e Caserta, gestite da organizzazioni camorristiche, con ramificazioni in tutta Italia: a Brescia, con il sequestro di circa 3,5 tonnellate di latte etichettato *made in Italy*, che, in realtà, proveniva dalla Germania; l'operazione

⁴⁷ Considerando le vendite di prodotti italiani contraffatti all'estero e il fenomeno dell'Italian sounding, uno studio del MISE del 2010 stimava in circa 60 miliardi di euro i proventi dell'illecito, pari a circa un terzo del fatturato dei prodotti originali.v. audizione del Presidente dell'Osservatorio Placido Rizzotto-Flai Cgil, Roberto Iovino il 6 febbraio 2017.

« *Stracchino* » con il sequestro di 15 tonnellate di prodotto proveniente dalla Slovacchia ed etichettato *made in Italy*. Nel settore vitivinicolo si registra la presenza di Cosa nostra in Sicilia. Tra le operazioni di riferimento nel settore vitivinicolo si segnalano le operazioni « *Amarone* » e « *Amarone bis* » nelle province di Vicenza, Verona, Novara; operazioni a Chieti e Salerno, con il sequestro di vino Aglianico e Falanghina contraffatto, a Siena, nell'ambito della rete Opson, con ramificazioni fino in Danimarca. Nel settore oleario opera la Sacra corona unita in Puglia. Molte le operazioni di contrasto compiute (a Siena, Arezzo, Foggia, Bari, Palermo e Catania). Vi sono altri settori interessati da infiltrazioni criminali: la macellazione bovina ed equina, per la quale oltre alle attività condotte al Sud dalle organizzazioni mafiose, si sono svolte operazioni in aree del centro-nord (a Reggio Emilia, Brescia e Macerata) che hanno portato alla scoperta di centri di macellazione clandestina, con capi provenienti dall'est europeo, privi di tracciabilità o con l'utilizzo intensivo di farmaci e ormoni per gonfiare la resa dei vitelli destinati alla macellazione; il settore della panificazione e della pasta: processi di panificazione clandestina sono stati evidenziati dall'inchiesta « *Doppio zero* » in provincia di Napoli, che producevano pane con materie prime scadenti, come farine scadute e legno tossico, per un valore di circa 50 milioni di euro, con lavoratori operanti in nero, mentre a Bari sono state condotte operazioni nel settore della pasta con l'utilizzo di farine etichettate come italiane ma in realtà provenienti da Paesi esteri; il settore della pesca, ove vi sono stati casi conclamati della pesca dei datteri di mare ad esclusivo appannaggio dei clan attivi nella provincia di Napoli, e del ruolo dei mercati ittici all'ingrosso, nei quali sono commercializzati oltre ai prodotti tracciati anche prodotti contraffatti o conservati male e dannosi alla salute dei cittadini.

Nell'analisi della Direzione Nazionale Antimafia, nella citata audizione, è stato ritenuto che la peculiarità della contraffazione nel settore agroalimentare, rispetto ad altri settori produttivi, consiste nella falsificazione dell'origine geografica del prodotto o alla denominazione di origine, non sempre realizzata attraverso la falsificazione di tali marchi collettivi, ma attraverso l'imitazione fraudolentemente evocativa delle caratteristiche dei prodotti italiani (c.d. *Italian Sounding*). Si tratta di una forma di concorrenza sleale, che non integra solo la contraffazione di marchi o di denominazioni d'origine, ma che consiste spesso nella produzione e commercializzazione di generi alimentari con nomi, immagini e simboli apposti sulla confezione che richiamano in modo ingannevole una presunta italianità dei prodotti.

Nell'analisi della DNA l'infiltrazione della criminalità organizzata nel settore agroalimentare ha determinato il controllo di intere filiere agroalimentari — dalla produzione agricola, all'arrivo della merce nei porti, dai mercati all'ingrosso alla grande distribuzione, dal confezionamento alla commercializzazione — con un fatturato stimato in 12,5 miliardi di euro all'anno. Le agromafie operano in modo illecito ad ampio raggio, oltre che con l'intervento nelle filiere anche con l'illecita percezione di finanziamenti pubblici a sostegno del reddito erogate dagli Enti nazionali, e di « aiuti » all'agricoltura dell'Unione Europea nell'ambito della politica agricola comune e con il ricorso ai fenomeni dei « falsi braccianti agricoli » e del « caporalato », drenando ricchezze alle aziende che operano nella legalità e riducendone fortemente la competitività.

Il disegno di legge governativo per la riforma dell'apparato penale in materia di reati di contraffazione per il settore agroalimentare, elaborati dalla Commissione istituita presso il Ministero della giustizia e presieduta da Giancarlo Caselli, che prevedeva l'introduzione dei reati di disastro sanitario e di agro-pirateria, allo stato, non è stato ancora presentato dal Governo in Parlamento.⁴⁸

La Guardia di Finanza ha sequestrato nel periodo gennaio 2015-luglio 2016 circa 9.000 tonnellate di alimenti (l'82% cereali, l'11% paste alimentari e il 7% altri alimenti) e 313.481 ettolitri di liquidi (essenzialmente vino) oggetto di frode e contraffazione, per la maggior parte nel settore delle false indicazioni di origine e indicazione geografica.

5. I PROBLEMI DELL'AZIONE DI CONTRASTO IN SEDE NAZIONALE

Nell'analisi della Direzione Nazionale Antimafia resa in Commissione nella citata audizione è stato ritenuto che per « *lungo tempo il limite dell'attività di contrasto è stata la frammentazione delle attività di indagine e, dunque, l'assenza di una visione d'insieme unitaria essenziale per ricostruire organicamente l'interesse delle organizzazioni criminali verso tali settori economici. In tale ottica, nell'esercizio delle funzioni di coordinamento e impulso svolte dalla Direzione nazionale nel settore della contraffazione, è stata evidenziata la necessità di potenziare il coordinamento tra le forze dell'ordine cui sono demandati gli interventi anticontraffazione a fini di analisi ed elaborazione per individuare i punti di convergenza o gli elementi che valgono ad inserire una singola condotta in un contesto associativo. È stato poi sollecitato un costante scambio informativo tra le Direzioni distrettuali antimafia e tra queste e le Procure ordinarie che procedono su singoli delitti di contraffazione che si inseriscono, spesso, in un contesto associativo più ampio che opera in ambito nazionale e/o internazionale* ».

Hanno dato risposta a tali preoccupazioni le innovazioni normative recate dalla legge 23 luglio 2009, n. 99, che: ha inserito il delitto di associazione per delinquere finalizzato alla commissione dei delitti di contraffazione (articolo 473 e 474 c.p.) nell'elenco dei reati riservati alla competenza delle Direzioni Distrettuali Antimafia, ai sensi dell'articolo 51 comma 3-bis c.p.p.; ha rafforzato il rafforzamento degli strumenti di contrasto sotto il profilo patrimoniale, con la confisca obbligatoria delle cose servite o destinate a commettere il reato e delle cose che ne costituiscono l'oggetto, il prodotto, il prezzo o il profitto, a chiunque appartenenti (articolo 174-bis c.p.), la confisca per equivalente dei beni di cui il reo abbia la disponibilità per un valore corrispondente al profitto qualora non sia possibile procedere al sequestro delle cose che costituiscono il prezzo o il profitto del reato e il sequestro e la confisca per sproporzione; ha inserito i delitti previsti dagli artt. 473, 474, 517-ter e 517-quater c.p. nell'elenco dei reati che determinano la responsabilità amministrativa delle persone

⁴⁸ A tale ipotesi di disegno di legge hanno fatto riferimento in Commissione il Ministro delle politiche agricole Martina il 29 ottobre 2014, il Ministro della Giustizia Orlando il 6 giugno 2017 e il Presidente del Comitato Scientifico dell'Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare, Giancarlo Caselli il 26 marzo 2015.

giuridiche e delle società ai sensi del D. Lgs. n. 231 del 2001. La legge n. 136/2010 ha inserito i delitti previsti dagli artt. 473 e 474 cod. pen. tra quelli per i quali sono consentite le operazioni sotto copertura e la legge n. 9 del 2013 ha esteso le intercettazioni di conversazioni o comunicazioni telefoniche e di altre forme di telecomunicazioni (articolo 266 lett. *f-ter* c.p.p.) anche ai reati di contraffazione.⁴⁹

Alcuni dati forniti in audizione il 6 giugno 2017 dal Ministro della giustizia Orlando forniscono le dimensioni dell'attività di contrasto.

Nel 2016 la fattispecie numericamente più significativa riferita ai giudizi per delitti legati alla contraffazione pendenti dinanzi ai Tribunali italiani, riguarda l'articolo 474 c. p. «Introduzione nello Stato e commercio di prodotti con segni falsi», con una cifra totale di 4380 processi iscritti; l'abusiva duplicazione di opere dell'ingegno (articolo 171-*ter* l. 633/1941) cala da 1060 processi iscritti nel 2013 a 633 nel 2016, anche se dai dati diffusi dalla Guardia di Finanza emerge che l'aggressione al bene giuridico tutelato dal reato di «pirateria» si è modificato per ragioni tecnologiche dovute alla diffusione del *web*, in quanto la duplicazione delle opere dell'ingegno sul *web* è passata da 9 milioni di unità nel 2012 a 16 milioni nel 2013 e 90 milioni di unità nel 2015, con l'aumento anche dei siti internet illegali individuati e bloccati, passati da 45 siti nel 2012 a 620 nel 2016.

I dati relativi alle attività di contrasto realizzate dalla Guardia di Finanza mostrano *trend* più elevati: tra gennaio 2012 e dicembre 2016 la Guardia di Finanza ha complessivamente eseguito 58.417 interventi nei settori della contraffazione (37.403, pari al 64% del totale), della sicurezza prodotti, della pirateria audiovisiva e della tutela del *made in Italy*. In base alla cittadinanza dei soggetti denunciati i cittadini italiani diminuiscono dal 47% nel 2012 al 36% nel 2016, seguiti dai senegalesi, dai cinesi (12,8), da originari del Bangladesh (8,6%) e del Marocco (2,8%).

Il contrasto del fenomeno richiede l'attivazione, nell'impostazione della Guardia di Finanza⁵⁰, di tre linee d'azione principali: il controllo del territorio, il presidio delle frontiere e l'attività investigativa; l'obiettivo è quello non solo di intercettare le partite di prodotti illegali, ma anche di contrastare alla radice le filiere del falso, nelle fasi di approvvigionamento, produttive e distributive, e le fonti di finanziamento e di guadagno delle organizzazioni criminali.

Nel periodo gennaio 2015-luglio 2016, le deleghe d'indagine complessivamente ricevute dalla Guardia di Finanza da parte della magistratura in tutti i settori d'interesse istituzionale sono state circa 136.000, di cui oltre 111.000 già oggetto di riscontro. Di queste 5.888 deleghe hanno riguardato reati di contraffazione, pirateria e tutela del *made in Italy*, di cui 4.983 (pari all'85% del totale) sono state concluse, con la denuncia all'Autorità Giudiziaria di 1.629 soggetti. Uno

⁴⁹ Nella citata audizione è stata valutata con criticità l'esclusione dell'associazione per delinquere finalizzata alla contraffazione relativa al settore agroalimentare (articolo 517-quater c.p.) dalla competenza delle Direzioni Distrettuali antimafia.

⁵⁰ v. audizione del Comandante generale della Guardia di Finanza Toschi il 28 settembre 2016

strumento investigativo importante è rappresentato dai « piani operativi », campagne d'intervento, definite a livello centrale nelle loro linee generali ed affidate per l'esecuzione ai Reparti, concentrando le capacità d'intervento sul territorio. Dei 40 piani operativi sviluppati nel 2015 e 45 nel 2016, 3 sono stati riservati alla « *Lotta alla contraffazione* », alla « *Tutela made in Italy e sicurezza prodotti* » e alla « *Tutela diritto d'autore* ». Un quarto piano riguarda la tutela dei « *Distretti industriali* », minacciate da condotte di contraffazione, di evasione, di impiego di manodopera in nero, di riciclaggio di proventi di origine illecita. Nell'ambito dei 17.898 interventi eseguiti tra gennaio 2015 e il luglio 2016, sono stati denunciati alla magistratura 15.246 persone, 170 delle quali trattate in arresto e sequestrati più di 485 milioni di pezzi illegali (+15% rispetto al biennio 2013-2014).

Nel dicembre 2015 il Comando generale della Guardia di Finanza ha emanato una direttiva per i Reparti, per realizzare in ogni Comando Provinciale un « *Dispositivo permanente per il contrasto alla contraffazione e all'abusivismo commerciale organizzato* », supportata dall'elaborazione di « *Linee guida* » contenenti istruzioni per la mappatura del fenomeno sul territorio, l'individuazione delle aree operative di più proficuo intervento e le modalità di sviluppo dei servizi di contrasto.

A fronte di un impegno che la Commissione ha potuto valutare come massimo da parte delle forze di polizia e della magistratura e che ha portato a risultati significativi, si deve rilevare che le caratteristiche transnazionali della contraffazione richiedono un rafforzamento della collaborazione informativa e operativa delle forze dell'ordine a livello internazionale.

5.1 Il coordinamento delle forze di polizia

A livello nazionale un profilo che occorre esaminare è quello del maggiore coordinamento e dell'implementazione di forme di specializzazione tra le forze di polizia impiegate nel settore, onde assicurare sempre più efficacia all'opera di contrasto alla contraffazione ed evitare duplicazioni o carenze di intervento.

La Guardia di Finanza ha una competenza specifica a carattere generale in materia di contraffazione; i Carabinieri hanno una specializzazione nelle frodi alimentari; la Polizia postale ha maturato una specializzazione nel copyright, particolarmente nel contrasto della pirateria musicale e cinematografica, con attenzione anche ad attacchi ad infrastrutture critiche, al crimine finanziario cibernetico, alla pedopornografia e al terrorismo.

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

Da ultimo, con il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177, che ha dettato misure per la razionalizzazione delle funzioni di polizia e l'assorbimento del Corpo forestale dello Stato, è stato ribadito il principio della costituzione di comparti di specialità delle Forze di polizia, rinviando per le relative modalità ad un decreto del Ministro dell'interno, ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 121 del 1981.

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

Il Decreto 28 aprile 2006 del Ministero dell'interno recante « Riassetto dei comparti di specialità delle Forze di polizia » fissa attualmente, in attesa di un nuovo decreto modificativo, previsto dall'articolo 2, comma 1 del citato D.Lgs. n. 177/2016, le direttive per il riassetto dei comparti di specialità delle Forze di polizia, ritenendo « *necessario riconsiderare l'assetto dei comparti di specialità delle Forze di polizia, in coerenza con l'evoluzione del quadro normativo di settore, al fine di attuare una coordinata pianificazione interforze che assicuri la massima efficacia dell'azione di prevenzione e contrasto per le finalità generali di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica* ». ⁵¹ Considerando l'evoluzione normativa, che ha creato problemi di sovrapposizione delle competenze di più Forze di polizia nei medesimi ambiti di attività e la circostanza che più fonti legislative hanno già recato elementi di specializzazione tra le forze di polizia ⁵², tale decreto precisa che « *all'attribuzione di un comparto di specialità e alla individuazione di ambiti di intervento rimessi - per legge o ai sensi della presente direttiva - alla competenza esclusiva o prevalente di una Forza di polizia deve, pertanto, conseguire - come già stabilito nella direttiva del 1992 - che solo la Forza di polizia prescelta ha facoltà di creare strutture deputate all'esercizio di quella funzione e che essa, inoltre, costituisce per le altre Forze di polizia il fondamentale polo di gravitazione informativa e di analisi* ».

Va rilevato che tra i settori oggetto di indicazioni nel decreto, che risale ormai a molti anni fa e che, come detto, dovrebbe essere oggetto di prossima rivisitazione, il tema della contraffazione non è rubricato unitariamente, come settore omogeneo di intervento, ma vi sono riferimenti ad essa in specifici settori.

La seguente tabella mostra con evidenza, per settori di attività, il complesso di competenze che riguardano attualmente la lotta alla contraffazione, che occorre considerare attentamente, considerando la frammentazione delle competenze, per valutare la possibilità di interventi di ulteriore razionalizzazione e specializzazione delle stesse:

⁵¹ Già la direttiva del Ministro dell'interno del 12 febbraio 1992, al fine di consolidare i comparti di specialità delle Forze di polizia a competenza generale, prevedeva che la Polizia di Stato e l'Arma dei carabinieri dovessero « tener conto dell'esigenza di sviluppare le potenzialità operative dei rispettivi comparti di specializzazione, privilegiando anche la mirata qualificazione del personale destinato a prestare servizio nelle citate specialità ».

⁵² Il D.Lgs. n. 68 del 2001 ha attribuito nuove funzioni in materia economica e finanziaria alla Guardia di Finanza; la legge n. 36 del 2004 ha attribuito funzioni specifiche per la difesa del patrimonio agroforestale italiano e la tutela dell'ambiente, del paesaggio e dell'ecosistema al Corpo forestale dello Stato; la conferma, in un quadro evolutivo, delle competenze specialistiche della Polizia di Stato e dell'Arma di carabinieri in specifici ambiti di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 2001, n. 208, al D.Lgs. 5 ottobre 2000, n. 297 ed altre disposizioni di settore.

SICUREZZA DELLE FRONTIERE

<i>Attività</i>	<i>Competenza specialistica</i>	<i>Competenza concorrente</i>
Attività di polizia di frontiera terrestre, marittima ed aerea	PS	GdF (nell'esercizio dei compiti di polizia economica e finanziaria)

TUTELA MEZZI DI PAGAMENTO *

<i>Attività</i>	<i>Competenza specialistica</i>	<i>Competenza concorrente</i>
Prevenzione, ricerca e repressione di violazioni in materia di valute e titoli; valori e mezzi di pagamento (nazionali ed esteri); movimentazioni finanziarie e di capitali.	GdF (art. 2, lett. h) D.Lgs. n. 68/2001)	PS-polizia postale (raccordandosi con GdF): quando uso distorto di strumento informatico o delle tecnologie di rete rappresenta il modo esclusivo o assolutamente prevalente di perpetrazione dei reati.
Circuiti di pagamento (anche carte di debito e di credito e pagamenti e movimenti di capitali effettuati <i>on line</i> .)		

RETI DI COMUNICAZIONE*

<i>Attività</i>	<i>Competenza specialistica</i>	<i>Competenza concorrente</i>
<u>Integrità e funzionalità della rete informatiche</u> , comprese: * protezione di infrastrutture critiche informatizzate; * prevenzione e contrasto di attacchi informatici a strutture strategiche; * sicurezza e regolarità servizi di TLC. <u>Contrasto di pedopornografia on line.</u>	PS-polizia postale (articolo 7-bis decreto-legge n. 144/2005, conv. con mod., L. 155/2005; articolo 19 L. 38/2006)	
<u>Commercio elettronico</u>	PS-polizia postale	GdF (Dir. MEF 8-06-2000): assumere opportune iniziative per individuare i <u>fenomeni evasivi</u> di obblighi tributari da parte di operatori nel com. elettronico

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

KNOW-HOW, BREVETTI, MARCHI E DIRITTI DI PRIVATIVA INDUSTRIALE

<i>Attività</i>	<i>Competenza specialistica</i>	<i>Competenza concorrente</i>
Relativamente al loro esercizio e sfruttamento economico	GdF (articolo 2, c. 2, lett. l) D.Lgs, n. 68/2001	

DIRITTO D'AUTORE

<i>Attività</i>	<i>Competenza specialistica</i>	<i>Competenza concorrente</i>
Investigazione per la prevenzione ed il contrasto alle violazioni sul diritto d'autore	GdF (articolo 2, c. 2, lett. l) D.Lgs, n. 68/2001 (anche verso AGCOM)	PS-polizia postale (raccordandosi con GdF): quando uso distorto di strumento informatico o delle tecnologie di rete rappresenta modo esclusivo o assolutamente prevalente di perpetrazione dei reati.

SANITÀ, IGIENE ED ALIMENTI

<i>Attività</i>	<i>Competenza specialistica</i>	<i>Competenza concorrente</i>
Prevenzione e contrasto degli illeciti in materia di sanità, igiene e sofisticazioni alimentari; frodi nel settore agroalimentare e sofisticazioni di alimenti e bevande	CC – Comando per la tutela della salute	Ex CFS (ora CC) - concorso in attività per il rispetto di norme su sicurezza alimentare del consumatore e biosicurezza; concorso in attività per il rispetto delle norme su sicurezza agroalimentare, con riferimento ai cicli produttivi in pieno campo. GdF - Nucleo speciale spesa pubblica e repressione frodi comunitarie, per prevenzione e contrasto frodi comunitarie, per profili di competenza generale in materia di polizia economica e finanziaria, tra cui illeciti in materia doganale e contraffazione dei marchi o violazione delle regole di corretto funzionamento del mercato.

FALSO NUMMARIO

<i>Attività</i>	<i>Competenza specialistica</i>	<i>Competenza concorrente</i>
Prevenzione e contrasto del falso nummario	CC-Com. antifalsificazione monetaria e GdF (D.Lgs. 68/2001 e D.Lgs. 177/2016) sicurezza in materia di circolazione euro e altri mezzi pagamento.	PS-Polizia postale - tutela dei prodotti e dei processi produttivi nel settore postale e filatelico.

5.2 Le banche dati

Altro tema che merita attenzione è quello delle banche dati, che appare particolarmente bisognoso di una riconduzione ad unitarietà, dal momento che la situazione attuale è caratterizzata da una certa frammentarietà e da duplicazioni di strumenti.⁵³

Dal 2008 esiste IPERICO, banca dati sulle attività di contrasto alla contraffazione (sequestri) gestita dal Ministero dello sviluppo economico con il supporto di esperti della Guardia di Finanza, dell'Agenzia delle dogane e del Servizio analisi Criminali del Ministero dell'interno. In tale banca dati sono replicati i dati in possesso della Guardia di Finanza e dall'Agenzia delle Dogane, ma non quelli derivanti da operazioni condotte da Carabinieri e Polizia di Stato. Nel rapporto CENSIS-MISE 2014 i dati relativi ai sequestri sono riportati infatti distintamente, a seconda delle forze delle ordine procedenti.

Dal 2014 è stato avviato il Sistema Informativo Anti Contraffazione della Guardia di Finanza (SIAC), piattaforma informatica plurifunzionale a supporto della attività operative dei Reparti del Corpo e delle altre forze di polizia. Altre banche dati esistono presso l'Agenzia delle dogane, con riferimento alle attività connesse negli spazi doganali. La banca dati SIDNA della Direzione nazionale contiene informazioni di carattere giudiziario acquisite attraverso l'immissione diretta da parte delle singole Procure o attraverso le funzioni di collegamento investigativo svolte dai sostituti procuratori nazionali. Il coordinamento si deve estendere anche alle banche dati delle Camere di commercio e dell'anagrafe tributaria, al fine di consentire un efficace controllo sulle nuove imprese che specialmente in certi comparti, si pensi al distretto tessile di Prato interessato dal fenomeno delle imprese cinesi che si costituiscono e poi mutano denominazione o cessano rapidamente di esistere, ferma restando la continuazione delle attività nei medesimi capannoni industriali, attualmente presenta numerosi problemi.

Nella citata audizione con la Direzione Nazionale Antimafia è stato riferito che nella Conferenza di alto livello sulla lotta alla contraffazione di Alicante del 25-26 febbraio 2016, è stata condivisa da tutti gli stakeholders l'idea di non creare nuovi sistemi di raccolta dati ma di potenziare e utilizzare al meglio e quelli già esistenti.

Il problema si pone tra le diverse Forze di polizia ma anche nel rapporto tra queste e le Polizie Locali. Nell'audizione del 6 febbraio 2017 con il Comandante del Corpo di Polizia Locale di Roma Capitale Diego Porta ha sottolineato come elemento critico il mancato accesso da parte delle Polizie Locali di tutta Italia alla banca dati delle forze di polizia, ai sensi della legge n. 65 del 1986. L'accesso è possibile solo relativamente ai veicoli rubati, ma non per effettuare un accertamento sull'identità delle persone relativamente ai carichi pendenti, per il quale devono rivolgersi alla Questura.

⁵³ Il tema della riconduzione ad unitarietà delle banche dati esistenti è contemplato anche nella proposta di legge n. 3645 (Cenni ed altri) relativa ad interventi per il contrasto della contraffazione.

5.3 Il controllo in sede doganale

Altro tema rilevante è quella della mancanza di una politica unitaria europea in tema di controllo delle dogane.

La Commissione ha più volte modo di appurare come le linee di gestione dei controlli nelle varie dogane europee seguano orientamenti diversi: l'analisi di rischio delle dogane di Rotterdam o del Regno Unito, ad esempio, segue modelli e logiche più orientati a favorire l'espansione dei traffici commerciali rispetto all'esigenza di contrastare i fenomeni di illegalità quali la contraffazione, come invece effettuato dell'Agenzia doganale italiana.

La prima impostazione privilegia l'implementazione del volume complessivo dei flussi commerciali e la rapidità delle operazioni di sdoganamento, per l'obiettivo di accrescere i flussi finanziari derivanti dalle operazioni portuali, mentre in Italia vi è grande attenzione anche ad evitare l'ingresso di merci ad alto rischio per la non conformità alle prescrizioni dell'UE, pericolose per la salute e per i consumatori.

L'attività repressiva in Italia provoca praticamente una diminuzione delle importazioni e spinge gli spedizionieri a modificare le rotte di movimentazione delle merci, favorendo l'utilizzazione di altri porti.

Questa differenza non appare coerente con un impegno comune dell'Unione europea per contrastare le attività illecite collegata alla movimentazione delle merci, segnatamente della contraffazione, dal momento che dal 2014, la contraffazione delle merci e i possibili rischi per la salute e la sicurezza costituiscono formalmente una priorità per l'UE, e risponde invece ad una diversità di impostazione nella quale le esigenze commerciali e finanziarie sono di fatto ritenute prevalenti rispetto alle finalità istituzionali.

6. I PROBLEMI DELL'AZIONE DI CONTRASTO IN SEDE INTERNAZIONALE

Poiché i traffici di merce contraffatta hanno le caratteristiche di una marcata transnazionalità, tanto più se realizzate da organizzazioni criminali, occorrono risposte istituzionali adeguate, idonee a superare i limiti delle diverse giurisdizioni di ambito nazionale. Sono ben note, al proposito, le difficoltà e l'onerosità di svolgimento delle procedure di rogatoria tra Stati per indagini sovranazionali. Anche lo stesso sviluppo della contraffazione via internet comporta problemi di identificazione degli interlocutori responsabili a livello di provider, per la tendenza alla « smaterializzazione » delle attività digitali e alla parcellizzazione delle competenze tra strutture operanti in Paesi diversi.⁵⁴

Allo sviluppo della transnazionalità concorrono una serie di fattori, sottolineati dalla Guardia di Finanza in audizione:⁵⁵

⁵⁴ V. nella pagina web della Commissione sul sito internet della Camera il resoconto dell'audizione del Procuratore Aggiunto presso il Tribunale di Napoli Fausto Zuccarelli il 4 maggio 2017 a Napoli, che riporta un caso di indagini relativo a contraffazione via web con la difficoltà di identificare il soggetto responsabile tra Facebook Stati Uniti e Facebook Irlanda per la notifica di un provvedimento di sequestro preventivo, per un rinvio di competenze tra le diverse strutture operativi del social forum.

⁵⁵ Cfr. audizione del Comandante generale della Guardia di Finanza Toschi del 28 settembre 2016.

- la tendenza alla localizzazione dei poli di produzione dei beni illeciti all'interno dell'Unione Europea, per contenere il rischio di individuazione degli illeciti in dogana e i costi di trasporto;
- lo sfruttamento delle Zone di Libero Scambio per il transito delle merci illegali;
- il crescente ricorso ai centri di smistamento postale per la spedizione di piccole partite di prodotti illeciti per lo più reperiti ed acquistati tramite internet.

Dal 2014, la contraffazione delle merci e i possibili rischi per la salute e la sicurezza è diventata una priorità per l'UE.

Il limite delle giurisdizioni nazionali costituisce un problema rispetto all'efficacia delle risposte da fornire ad attacchi aventi dimensioni sovranazionali.

Il canale privilegiato oggi attivabile è quello della partecipazione alle iniziative di coordinamento internazionale, sotto l'egida dell'Unione europea e degli organismi sovranazionali di Polizia.

In linea generale, dalle audizioni, è emerso peraltro che uno dei problemi da risolvere è dato dal fatto che tali strutture di coordinamento presentano i limiti strutturali di agenzie che svolgono un ruolo di analisi o costituiscono punti organizzativi di collegamento e per lo scambio di informazioni tra le varie polizie nazionali. Quello che manca è un coinvolgimento delle diverse forze di polizia e delle magistrature nazionali nell'esecuzione di indagini comuni, le quali continuano invece ad essere gestite direttamente dalle Forze di polizia nazionali.

Per quanto riguarda le iniziative di contrasto guidate congiuntamente da Europol ed Interpol, esse si caratterizzano per essere operazioni i cui obiettivi sono predeterminati per settore, con cadenza annuale, e quindi in qualche modo avente un carattere dimostrativo e non legato all'emergenza di specifici filoni investigativi.

Un altro problema che sembra potersi affermare è la sussistenza di una pluralità considerevole di organismi, la cui attività va quindi coordinata, anche per evitare punti di sovrapposizione delle varie attività.

Di qui è sorta l'esigenza di uno step ulteriore, con la realizzazione di squadre d'investigazione comuni previste dagli accordi internazionali e di recente dalle legislazioni nazionali, di cui al successivo punto 6.1.

6.1 I Joint investigation teams (J.I.Ts)

Nel corso della legislatura con il decreto legislativo n. 34 del 2016 è stata recepita la Decisione Quadro 2002/465/GAI del Consiglio dell'Unione europea del 13 giugno 2002, concernente l'istituzione delle « Squadre Investigative Comuni » (Joint investigation teams - J.I.Ts.).

Tale strumento permette alle autorità giudiziarie e alle forze di polizia di almeno due Stati membri di creare team comuni incaricati dello svolgimento di indagini penali in ambiti specifici e per una durata di tempo limitata. Le J.I.Ts sono utilizzabili per indagini concernenti qualunque reato che, a giudizio dell'autorità giudiziaria procedente, richieda il compimento di indagini complesse sul territorio di più Stati membri o richieda un forte coordinamento.

Gli atti compiuti dalle squadre comuni sono acquisiti direttamente nei fascicoli processuali delle indagini in corso in ciascuno

Stato partecipante, senza necessità di effettuare una rogatoria. Il ricorso alle rogatorie costituisce da sempre un punto debole del contrasto in ambito transnazionale, per la lentezza e l'onerosità di tali procedure: pertanto tale nuova misura potrebbe determinare una sensibile contrazione dei tempi e delle risorse investigative.

L'importanza del provvedimento è stato sottolineato dal Governo in Commissione⁵⁶, che ha ritenuto *«del tutto evidente che solo la realizzazione di una squadra comune di investigatori, che sia a conoscenza della struttura organizzativa criminale che movimenta il traffico di prodotto contraffatti e ne dispone l'importazione e poi la commercializzazione e che, non di meno, possa operare in tutti i paesi europei in cui lo smercio dei prodotti o la stessa falsificazione finale vengono compiuti, è realmente in grado di assicurare la completezza delle investigazioni e la loro contestualità»* e che *«la trasmigrazione diretta delle attività compiute dalla squadra nei due procedimenti paralleli gestiti dalle autorità nazionali e la loro utilizzabilità come elementi di prova, rappresenta l'unica possibile risposta ad un fenomeno strutturalmente sovranazionale. Ovviamente, la medesima opportunità di procedere al sequestro, non solo dei prodotti contraffatti, ma anche dei proventi della vendita, risulta amplificata nell'ipotesi in cui possa essere impiegata una squadra investigativa comune concretamente in grado di modulare le investigazioni e le competenze in ogni paese ove il delitto sia realizzato»*.

6.2 L'INTERPOL

Va ricordata innanzitutto la partecipazione alle attività pianificate dall'International Crime Police Organization (I.C.P.O./Interpol), nonché dall'Organizzazione mondiale delle dogane, per una maggiore assistenza tra le autorità di Polizia e doganali (O.M.D.).

In audizione la Guardia di Finanza ha riferito⁵⁷ della partecipazione alle operazioni organizzate con cadenza annuale, guidate da Interpol ed Europol:

- « Opson », in materia di contraffazione e frodi agroalimentari⁵⁸;
- « In our sites » (IOS), in materia di commercio illecito on line, che ha portato al sequestro di nomi di domini, condotta insieme alle autorità competenti degli Stati Uniti;⁵⁹
- « Wafers », in materia di traffici di semiconduttori contraffatti;
- « Pangea », in materia di commercio illegale di farmaci;

⁵⁶ v. audizione del Ministro di giustizia Orlando il 6 giugno 2017.

⁵⁷ Cfr. audizione del Comandante generale della Guardia di Finanza Toschi del 28 settembre 2016.

⁵⁸ L'operazione Opson nel 2016 ha portato in 57 Paesi, al sequestro di più di 10.000 tonnellate di prodotti e più di un milione di litri di bevande (dati riferiti in audizione con Europol il 6 ottobre 2016).

⁵⁹ Come riferito nell'audizione con Europol il 6 ottobre 2016 si è giunti alla settima edizione nel 2016, che ha portato a 3.000 siti oscurati a fronte dei 1.000 nel 2015; nei siti oscurati compaiono banner che riportano i nomi di tutte le istituzioni coinvolte.

- « Silver Axe », in materia di traffico di pesticidi non a norma e contraffatti, dannosi per la salute, condotta in Belgio, Paesi Bassi, Germania, Spagna, Francia, Italia e Slovenia, con il sequestro di più di 190 tonnellate di materiale;

- « Copycat », per il contrasto alla contraffazione di prodotti sportivi.

Nel corso dell'audizione del 3 novembre 2016⁶⁰, sono state ricordare alcune iniziative condotte per la lotta alla contraffazione: l'operazione Pangea, riguardante la commercializzazione dei medicinali contraffatti attraverso Internet, coordinata dal Segretariato generale dell'Interpol di Lione, nella quale l'Ufficio nazionale Interpol coordina l'attività di tutte le Forze di polizia, l'Agenzia delle dogane e le principali società dei circuiti delle carte di credito, che ha visto dal 30 maggio al 7 giugno 2016 la partecipazione di 103 Stati, con 193 agenzie e Forze di polizia e la sospensione di quasi 5.000 siti web in cui erano venduti medicinali contraffatti; il progetto Energia, che riguarda il commercio illecito di sostanze illecite dopanti, in collaborazione con la WADA (Agenzia mondiale antidoping).

6.3 L'EUROPOL

In secondo luogo va menzionata l'attività di analisi della agenzia Europol.⁶¹

Europol si attiva solo in casi di reati gravi o legati alla criminalità organizzata, con il coinvolgimento almeno di due Stati membri e su attivazione delle autorità nazionali; in taluni casi vi sono state iniziative promosse su segnalazione di imprese, da cui poi è scaturito un coinvolgimento delle autorità pubbliche.

Rispetto alla criminalità organizzata Europol elabora dal 2013 il SOCTA (Serious Organised Crime Threat Assessment), che contiene raccomandazioni per il COSI (Comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna) per operare lavorare su priorità precise in tema di valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata, una delle quali concerne la contraffazione dei prodotti. In audizione è stato riferito di alcune operazioni

⁶⁰ V. Audizione il 3 novembre 2016 del Direttore della III Divisione del Servizio per la cooperazione internazionale di Polizia Massimiliano Razzano, gruppo interforze che costituisce l'interfaccia italiano dell'Interpol; il Servizio per la cooperazione internazionale di Polizia, organismo interforze costituito nel 2000 da un decreto interministeriale in seno al Dipartimento della pubblica sicurezza, si articola in cinque divisioni, di cui due relative a Interpol, due a Europol e Sirene e una quinta (I Divisione affari generali) incaricata di questioni organizzative interne, quali la gestione degli esperti della sicurezza, l'attività di formazione, ecc.

⁶¹ v. Audizione del Cluster Manager Counterfeiting IPC3 di Europol Chris Vansteenkiste del 6 ottobre 2016.

condotte da Europol insieme ad Interpol, secondo il modello di operazioni dimostrative che si ripetono con cadenza annuale, non legate a filoni investigativi collegati ad emergenze criminali, riportate nel precedente punto 5.1, nonché del supporto fornito alle polizie nazionali.⁶²

Europol ha avviato una stretta collaborazione con l'Ufficio per la proprietà intellettuale dell'Unione europea (EUIPO), con sede ad Alicante, che ha contribuito al finanziamento dell'IPC3.

Di rilievo è l'istituzione presso Europol dell'Intellectual Property Crime Coordinated Coalition (IPC3), nuovo centro per la cooperazione in materia di lotta alla contraffazione, anche mediante lo sviluppo di sinergie con il settore privato e l'Università, sul modello di analoghe esperienze promosse dall'International AntiCounterfeiting Coalition (IACC) negli Stati Uniti d'America.

L'IPC3 comprende il Focal Point COPY (contraffazione e pirateria) e il Focal Point SOYA (contraffazione dell'euro), nei quali, per l'Italia lavorano componenti dei Carabinieri, della Polizia e della Guardia di Finanza. L'obiettivo fondamentale della Coalizione IPC3 è, principalmente, quello di contrastare i reati commessi su internet. Si avvale di un gruppo consultivo di esperti, tra i quali l'Italia ha assunto un ruolo di guida, condotta insieme dai NAS dei Carabinieri e dalla Guardia di Finanza. Anche l'OLAF partecipa al Focal Point COPY e Europol partecipa a riunioni di coordinamento con le autorità giudiziarie all'interno di Eurojust.

L'IPC3 ha firmato cinque memorandum d'intesa con diversi soggetti: AAPA (Audiovisual Anti-Piracy Alliance); ETICS (European Testing Inspection and Certification Systems); UL (Underwriters laboratories), società che si occupa della certificazione negli Stati Uniti; IACC statunitense; Università di Trento.

6.4 L'OLAF

Nell'Unione europea opera poi l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) nell'ambito dell'European Union Policy Cycle dell'Unione europea, progetto quadriennale per il contrasto delle fenomenologie criminali, tra cui anche la contraffazione. In tale progetto la Guardia di Finanza ha assunto il ruolo di « capofila » per l'Europa.

Nell'incontro a Bruxelles con il Direttore Investigazioni dell'Ufficio europeo antifrode (OLAF), Ernesto Bianchi, il 27 giugno 2016, è stato precisato come il ruolo dell'OLAF sia quello di proteggere gli interessi finanziari dell'Unione europea, con indagini di natura amministrativa e non penale, su tutte le frodi o irregolarità che impattano sui bilanci comunitari, sia per le entrate, che per le uscite. In particolare la Direzione investigativa B si occupa delle frodi doganali e commerciali, tra cui anche la lesione degli IPR (Intellectual Property Rights) e il

⁶² Si ricordano: un'operazione con la Guardia Civil spagnola relativa al commercio di prodotti falsi di un noto marchio sportivo, per un valore di quasi 2 milioni di euro; un'operazione con la Policía Nacional spagnola, Eurojust e la polizia tedesca relativa alla distribuzione illegale di canali pay TV, con l'arresto di circa 30 persone in Spagna, il sequestro di 50.000 decoder pirata, di 180.000 euro e il blocco di Bitcoin per un valore di oltre 30.000 euro, la confisca di dieci macchine di lusso e un aereo privato; partecipazione a iniziative di singoli Stati.

contrabbando di sigarette. Per la contraffazione, dato atto della resistenza di alcuni Stati circa la conduzione di indagini amministrative, per ragioni di sussidiarietà e di competenza, l'OLAF si è concentrata, avendo risorse limitate, su indagini sui prodotti suscettibili di recare danno alla salute dei cittadini europei o all'ambiente.

L'OLAF conclude « Agreement on Administrative Cooperation », accordi di cooperazione con le autorità antifrode e anticorruzione e con le dogane, sia europee, sia di Stati terzi e invia rapporti alle autorità nazionali, dai quali spesso è conseguita l'attivazione di investigazioni penali.

6.5 L'International AntiCounterfeiting Coalition (IACC)

Non specifica per il contrasto della criminalità organizzata, ma molto rilevante per il contrasto della contraffazione in generale, cui quindi si ritiene qui far riferimento, è l'esperienza negli Stati Uniti dell'International Anti Counterfeiting Coalition (IACC), il cui Presidente, Robert Barchiesi, è intervenuto in audizione il 16 marzo 2017.

L'IACC è un'associazione privata no-profit statunitense, fondata nel 1979, con sede a Washington, che si occupa della lotta alla contraffazione dei prodotti e alla pirateria, a supporto sia dell'azione delle agenzie governative che delle imprese associate. Ne fanno parte oltre 250 società, di quasi tutti i settori produttivi (abbigliamento, agricoltura, farmaceutici, software, elettronica, intrattenimento, industria automobilistica o beni di consumo), con molti marchi famosi nel mondo.

A questa Organizzazione si deve in particolare lo sviluppo del progetto « Payment Processor Initiative - Rogue Block », processo facilitato dall'Ufficio della Casa Bianca del Coordinatore per la tutela della proprietà intellettuale, partito nel gennaio 2012, che prevede che i titolari di marchi, in presenza di siti che commercializzano prodotti contraffatti, possono ottenere dai gestori di canali di pagamento elettronici il blocco dei conti relativi alle transazioni di merce illegale, bloccando di fatto l'operatività del sito illegale. L'approccio della IACC è quello di « seguire il denaro » (*Follow the money*), considerando che le strategie tradizionali, quali le procedure di notifica e rimozione, la procedura ICANN per la risoluzione delle controversie sui nomi e le controversie civili per sequestrare i siti, ovvero i sequestri doganali e l'irrogazione di sanzioni penali o amministrative si sono rilevati scarsamente efficaci dinanzi a comportamenti di reiterazione dei post illeciti o di migrazione su nuovi siti. I contraffattori considerano queste misure come un costo da poter pagare, a fronte di ingenti guadagni, per continuare a trattare i propri affari.

Molto importante è l'approccio di queste iniziative, che prescindono dal tema di risolvere in sede legislativa o giurisdizionale la questione della responsabilità dei fornitori di servizi informatici, ma di raccordare titolari di diritti ed intermediari finanziari per rendere il mercato *on line* sicuro e degno di fiducia da parte dei consumatori.

L'approccio statunitense alla lotta alla contraffazione, basato sul ruolo molto rilevante delle organizzazioni private, suggerisce il tema

delle sinergie tra settore privato e istituzioni pubbliche. Va segnalato al proposito che nel corso delle audizioni è emerso l'orientamento delle istituzioni europee o internazionali (Interpol, Parlamento e Commissione europea) di non accettare più per le attività in materia di lotta alla contraffazione finanziamenti da parte di privati.⁶³

Nella *policy* della IACC ci sono rapporti strutturali con le forze di polizia: a seguito di memorandum d'intesa con Europol e con la Polizia della City di Londra, l'impatto del programma RogueBlock è stato esteso al di là dei conti commerciali, per facilitare la rimozione dei domini, alla conclusione del processo; in Italia la Guardia di Finanza ha stipulato nel 2016 un accordo di cooperazione su tali profili con la IACC, al fine di favorire lo scambio di informazioni relative ai siti web sospettati di vendita di beni contraffatti indicati dai titolari di marchi e la creazione di punti di contatto per agevolare la collaborazione.

Il metodo utilizzato dalla IACC è il seguente: i titolari della proprietà intellettuale avviano le indagini per individuare siti che vendono versioni contraffatte dei loro prodotti; la IACC svolge una funzione di prevenzione della conflittualità, garantendo che le segnalazioni soddisfino gli standard legali previsti e che i marchi abbiano fornito informazioni e prove sufficienti a supporto delle segnalazioni, ed eliminando le eventuali segnalazioni doppie; la IACC coinvolge le autorità di polizia, per garantire che i siti segnalati attraverso il programma non siano oggetto di eventuali indagini penali già in corso, che potrebbero essere compromesse dall'intervento del settore privato; i titolari dei circuiti di pagamento elettronico conducono la propria indagine indipendente, al fine di stabilire se i siti e i proprietari dei conti commerciali associati abbiano violato i loro obblighi contrattuali, utilizzando i loro conti per supportare attività illegali; in caso positivo dispongono immediatamente sanzioni ed eventualmente la chiusura del conto e queste azioni sono segnalate alla IACC e all'azienda titolare del marchio violato.

Dal 2011 al 2016 il Rogue Block ha portato alla chiusura di oltre 5.300 conti commerciali utilizzati per servire traffici illeciti di beni contraffatti. Poiché molti contraffattori utilizzano un unico conto per elaborare i pagamenti attraverso reti di siti, un'azione di successo contro un singolo sito determina un effetto esponenziale: si calcola che la chiusura dei 5.300 conti bancari abbia avuto diretto impatto su oltre 200.000 siti illeciti. La riapertura di un nuovo conto commerciale può impiegare mesi e ciò determina un blocco delle attività illegali molto più lungo ed efficace rispetto alle procedure di rimozione e successiva riapertura di siti, che sono attivabili in tempi rapidissimi. Il circuito bancario, in presenza di violazioni acclarate, rifiutano l'apertura di nuovi conti e le banche se accettano, in genere addebitano commissioni molto più alte per i loro servizi, riducendo la redditività per i contraffattori. Ciò è confermato dalla tendenza di

⁶³ v. audizione del Direttore della III Divisione del Servizio per la cooperazione internazionale di Polizia dell'Interpol, Razzano, del 3 novembre 2016.

alcuni siti illegali ad utilizzare non il circuito delle carte di credito ma bonifici o l'uso di valute elettroniche, come Bitcoin, che però hanno una minor diffusione presso i consumatori.⁶⁴

6.6 Altre forme di coordinamento dell'azione di contrasto in sede europea

Per assicurare un sempre maggiore efficacia delle risposte alla contraffazione in generale e ai legami tra contraffazione e associazioni criminali organizzate, è stato espresso in Commissione dal Governo un chiaro indirizzo di sostegno alla linea di evoluzione è della dimensione sovranazionale dell'attività di contrasto nei confronti di reti criminali che hanno una dimensione transnazionale.

Il Ministro della Giustizia Andrea Orlando, sia nell'audizione del 19 novembre 2015 che in quella del 6 giugno 2017, ha definito *«fondamentale cominciare a costruire un riferimento a livello europeo, che è quello della procura europea. Su questo l'impegno dell'Italia è stato strenuo e determinato, ma i risultati sono ancora alterni»* e di augurarsi che *«anche alla luce di questa tragica vicenda del terrorismo internazionale, ci sia una spinta decisiva per andare in quella direzione, perché è evidente che – in quel caso tragicamente, in altri casi meno tragicamente – ogni volta ci si rende sempre più conto che proprio la rete è la dimensione che sposta nella dimensione transnazionale nuove attività di carattere criminale, che un tempo erano fortemente territorializzate»*.

Nel corso della Conferenza di Alto livello sulla contraffazione svoltasi ad Alicante il 25-26 febbraio 2016 con rappresentanti delle Autorità giudiziarie, di polizia e delle Dogane degli Stati membri dell'UE, rappresentanti delle imprese private e una delegazione cinese a composizione mista, è stato affermato che la tutela della proprietà intellettuale richiede un effettivo *enforcement* che comprenda sia il controllo delle frontiere che la cooperazione con i Paesi dai quali provengono i prodotti contraffatti, con particolare attenzione alla cooperazione con la Cina, per i profili della formazione comune, l'individuazione di strumenti omogenei di aggressione patrimoniale, e la concreta mutua assistenza alle indagini.

⁶⁴ Tra le migliori apportate di recente al programma RogueBlock, ci sono l'utilizzo di tecniche di mappatura della rete, per determinare gli obiettivi a più alto valore, e l'inclusione nel programma dei c.d. cyberlocker e di alcuni mercati on line. Sviluppo di Rogue Block è il programma IACC "Market Safe", lanciato nel 2013 in collaborazione con il gruppo cinese Alibaba, relativamente alla vendita di beni contraffatti sulle piattaforme di vendita al dettaglio online del gruppo TaoBao e Tmall, che ha portato alla rimozione di 210.000 inserzioni di prodotti contraffatti o violazioni della proprietà intellettuale e alla chiusura permanente di circa 8.000 negozi on line ospitati su quei siti, con l'allontanamento permanente dei venditori. L'iniziativa "Data Force" si propone di unire i titolari di diritto con la ricerca e pubblicità on line, le società di spedizioni internazionali, i fornitori di accesso a Internet e le forze di polizia per utilizzare le informazioni utili alla lotta contro la contraffazione dei prodotti, sia on line che nel mondo fisico.

Sul piano normativo vanno citati: il decreto legislativo 7 agosto 2015 n. 137, che ha dato attuazione alla decisione quadro relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca, nel quadro del principio di mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie in materia penale, di cui al Consiglio europeo di Tampere del 1999, che disciplina il riconoscimento e l'esecuzione delle confische, sia con finalità probatorie che successive a sentenza, adottate da altro Stato membro e le modalità di esecuzione delle confische adottate in Italia in altro; il decreto legislativo 15 febbraio 2016, n. 29 di attuazione della Decisione Quadro del 30 novembre 2009/948/GAI del Consiglio dell'Unione europea, per la prevenzione e risoluzione dei conflitti relativi all'esercizio della giurisdizione nei procedimenti penali: il D.Lgs. prevede un meccanismo di cooperazione tra Stati dell'UE per la verifica preliminare circa l'esistenza di procedimenti penali paralleli in due o più Stati, per gli stessi fatti e nei confronti della medesima persona, e disciplina gli effetti che ne derivano a livello interno; ciò, in presenza di indagini in più paesi coinvolti dai fenomeni di contraffazione, garantisce il rispetto sia del principio del *ne bis in idem*, nei rapporti tra autorità giudiziarie, sia del principio di economia dell'azione giudiziaria, qualora vi sia la possibilità di condurre investigazioni, per i medesimi fatti, nei confronti delle stesse persone in più paesi.

7. INTERVENTI PER LA MESSA IN SICUREZZA DEL TERRITORIO

Un altro profilo rilevante per il contrasto della contraffazione, anche riguardo alla criminalità organizzata, è quello costituito da interventi di prevenzione per la messa in sicurezza del territorio, nel quale rientrano anche misure per la lotta alla contraffazione, segnatamente per quanto riguarda lo smercio al dettaglio di tale merce.

7.1 I Patti per la sicurezza

Sul tema del contrasto alla contraffazione in ambito territoriale va ricordato l'impegno del Governo e del Parlamento che di recente ha approvato il decreto-legge n. 14/2017, convertito con modificazioni dalla legge n. 48/2017 in tema di sicurezza delle città (c.d. legge Minniti).

Il Capo I (articoli 1-8) regola la collaborazione interistituzionale per la promozione della sicurezza integrata. Le linee generali delle politiche per la promozione della sicurezza integrata sono adottate su proposta del Ministro dell'interno in sede di Conferenza unificata e della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, e coordinano, per lo svolgimento di attività di interesse comune, l'esercizio delle competenze dei soggetti istituzionali interessati, tra cui forze di polizia e polizia locale. Ai regolamenti comunali sono demandate disposizioni per prevenire fenomeni di criticità sociale, suscettibili di determinare un'influenza negativa sulla sicurezza urbana (uso e mantenimento del suolo pubblico, riqualificazione e manutenzione dello spazio e del

decoro urbano e prevenire le condizioni ambientali e sociali che favoriscono fenomeni dannosi sotto il profilo igienico-sanitario, della vivibilità urbana, della convivenza civile, del diritto alla tranquillità e al riposo dei residenti.

L'articolo 5 ha istituzionalizzato i Patti per l'attuazione della sicurezza urbana, nel quadro della collaborazione interistituzionale che prevede la sottoscrizione, tra il Prefetto ed il Sindaco, su proposta del Ministro dell'interno, con accordo sancito in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali, di Patti che prevedono interventi per la sicurezza urbana. Tale strumento si propone di combattere una serie di fenomeni illeciti tra i quali è espressamente previsto anche lo smercio di beni contraffatti o falsificati, con misure quali:

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

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

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

A tal fine l'articolo 6 prevede l'istituzione di un Comitato metropolitano per l'analisi, la valutazione e il confronto sulle tematiche di sicurezza urbana relative al territorio della città metropolitana, copresieduto dal Prefetto e dal Sindaco metropolitano, cui partecipano i sindaci dei comuni interessati e sono invitati a partecipare soggetti pubblici o privati dell'ambito territoriale interessato. Tale normativa introduce il concetto di sicurezza integrata, con il rafforzamento della collaborazione tra Prefettura, Istituzioni comunali e metropolitane, Forze di polizia statali e Forze di polizia locali, molto valorizzate nell'ambito di questo disegno.

Il Capo II (articoli 9-18), tra le altre misure per la vivibilità delle città, al fine di prevenire e contrastare l'insorgenza di fenomeni di degrado urbano in aree particolarmente sensibili in quanto costituenti « punti nevralgici » della mobilità, prevede l'irrogazione da parte del Comune di una sanzione amministrativa pecuniaria a chi pone in essere condotte lesive del decoro urbano o della libera accessibilità e fruizione delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale (urbano ed extraurbano) e delle relative pertinenze, con annesso ordine di allontanamento dal

luogo in cui è stato commesso il fatto. I relativi proventi sono devoluti all'ente territoriale, per iniziative di sostegno del decoro urbano.

Il livello di collaborazione istituzionale prevista da tali strumenti in sede di Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica è stato valutato favorevolmente dal Sindaco di Napoli De Magistris nell'audizione a Napoli del 4 maggio 2017, particolarmente per la previsione normativa della copresidenza del Comitato da parte di prefetto e sindaco della città metropolitana⁶⁵ e dei Patti per la sicurezza, che riguardano anche il tema della contraffazione, rilevante per la sicurezza economico-commerciale e per la tutela della salute e della salubrità ambientale.

L'utilità di tali strumenti può essere valutata se si riflette sulla pervasività del fenomeno della contraffazione nelle varie realtà territoriali.

Già in altra occasione la Commissione ha avuto modo di soffermarsi sui Patti per la sicurezza realizzati nella città di Prato.⁶⁶

Con riferimento allo smercio di merce contraffatta a Napoli devono essere ricordate le affermazioni del Sindaco di Napoli Luigi De Magistris, nel corso della missione della Commissione il 4 maggio 2017: nonostante i continuativi interventi di magistratura forze dell'ordine e Polizia municipale, per garantire la liberazione di vie del centro, quale via Toledo, dalla presenza di vendita al dettaglio di merce illegale è necessario assicurare l'impiego continuativo di circa 70 uomini e donne della polizia municipale per presidiare il territorio. Di qui la necessità di intervenire anche sulle centrali di produzione. Il Comune di Napoli ha avviato una politica volta a favorire l'emersione dal « lavoro nero », autorizzando attività di ambulante itinerante o altre forme « irregolari » o « non autorizzate », ma non criminali, per ridurre il campo dell'illegalità anche nel settore della contraffazione, che come tale deve rimanere illecita e di regolamentare, regolarizzandoli, i mercati etnici e multiculturali.

7.2 Il controllo economico del territorio

Si è visto in precedenza come una delle caratteristiche peculiari delle organizzazioni di stampo mafioso e camorristico sia quello di un penetrante controllo del territorio nella realizzazione delle attività illecite.

La risposta istituzionale dello Stato non può che portare proprio su questo terreno l'ambito del contrasto in sede di prevenzione.

Nel corso dell'audizione con il Prefetto di Napoli, Carmela Pagano, il 4 maggio 2017, è stato sottolineato come centrale per il tema della prevenzione istituzionale in materia di sicurezza sia il potenziamento del controllo economico del territorio.

⁶⁵ La prima seduta di tale organismo nella città metropolitana di Napoli, ai sensi della nuova normativa, si è tenuta il 23 febbraio 2015 con l'intervento oltre alle Forze dell'ordine anche di numerosi operatori delle categorie economiche.

⁶⁶ V. « Relazione sulla contraffazione nel settore tessile: il caso del distretto produttivo di Prato » (DOC. XXII-bis, N. 2), approvata all'unanimità dalla Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo nella seduta del 4 agosto 2015.

Su tale concetto di recente è intervenuta una direttiva del capo della Polizia ai prefetti, che afferma che il controllo economico del territorio, affidato innanzitutto alla Guardia di Finanza che ha una competenza speciale in materia, deve essere integrato in un più generale concetto di controllo del territorio, da condividere con le altre Forze dell'ordine.

Alla Commissione è stato illustrato nella citata missione la prima applicazione di questa direttiva a Napoli, con una serie di misure concrete quali:

- la divisione del territorio dell'area metropolitana in dieci zone da parte della Guardia di Finanza;
- l'organizzazione di « *action day* », in cui Polizia e Carabinieri, alternandosi, supportano in tali aree l'azione della Guardia di Finanza, per rafforzare il concetto del controllo economico;⁶⁷
- il controllo dell'intera filiera della contraffazione, dallo smercio all'importazione di merci nel porto, ai luoghi di assemblaggio del materiale che arriva in forma neutra e che viene poi elaborato con etichettature e indicazioni del *made in Italy*, al monitoraggio dei fenomeni di immigrazione che fanno presumere ipotesi di sfruttamento del lavoro in nero, ecc.

8. CONCLUSIONI E PROPOSTE

Dall'analisi dei profili di indagine sopra esposti emergono una serie di questioni essenziali per contrastare il fenomeno della contraffazione, con particolare riguardo al problema dell'infiltrazione delle organizzazioni di stampo mafioso e camorristico.

a) Il fenomeno della penetrazione delle associazioni di stampo mafioso e camorristico nel settore della contraffazione è reale e questo emerge con chiarezza dall'inchiesta. Ciò rende più stringente e necessario un forte impegno comune di tutte le istituzioni nel contrastare anche in questo settore il ruolo delle organizzazioni criminali, nel quadro generale di un rafforzamento della lotta al fenomeno della contraffazione, che deve costituire una priorità dell'azione pubblica di contrasto.

b) È emerso con chiarezza che le organizzazioni criminali investono nella contraffazione a causa dei bassi rischi corsi, in termini di repressione penale, a fronte invece degli alti profitti finanziari ricavabili; ciò richiama pertanto la necessità, per il Governo e per il Parlamento, di procedere in modo sollecito all'esame e all'approvazione di norme, quali quelle relative al tema delle agromafie in corso di elaborazione da parte del Ministero della giustizia, e più in generale, di operare per un aggravamento del trattamento sanzionatorio, contestualmente ad una razionalizzazione e semplificazione delle numerose norme oggi esistenti, sia nel codice penale che in leggi speciali.

⁶⁷ Nell'audizione con il Comandante Provinciale della Guardia di Finanza Gianluigi D'Alfonso del 4 maggio 2017 a Napoli è stato stimato un numero di pattuglie miste Guardia di Finanza e altre forze di polizia pari in media a 50-60 al giorno nella provincia di Napoli.

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

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

e) Dal punto di vista dell'ordine pubblico l'inserimento della criminalità organizzata nel *business* della contraffazione è estremamente pericoloso, per una serie di effetti negativi che è in grado di generare: i danni causati alle aziende, alla concorrenza, all'economia reale e alla salute del consumatore; il rafforzamento del controllo sul territorio da parte del crimine organizzato, vista la capillarità della distribuzione sia attraverso gli in esercizi commerciali che in sede di ambulante; lo sviluppo di fenomeni sociali deteriori quali lo sfruttamento del lavoro nero o del caporalato nel settore agricolo; l'incentivazione al reclutamento di criminalità locale, spesso su base etnica, cui viene affidato il ruolo di manovalanza per la vendita al dettaglio, particolarmente per la criminalità di origine magrebina e africana; la possibilità di riciclaggio di denaro proveniente da altri settori illeciti; la possibilità di accedere ad alti profitti con bassi rischi di contrasto in sede penale, a causa dell'esiguità delle pene previste nei vari ordinamenti nazionali per i reati di contraffazione rispetto a quelli per i reati gravi tipici delle organizzazioni criminali (ed esempio cd. reati di sangue o il traffico di stupefacenti); le ricadute ambientali che l'intervento della criminalità organizzata nella contraffazione determina, come confermato dal caso della Terra dei fuochi, ove risultano accertati lo sversamento sistematico dei residui di lavorazione di produzioni di merce contraffatta.

f) Il caso delle agromafie è emblematico per la sua gravità. Si tratta di fenomeno che oltre ad alterare il corretto andamento delle filiere alimentari, in quanto marginalizza le imprese legali che non possono sostenere i costi del lavoro, di gestione e delle materie prime anormalmente bassi che avvantaggiano le aziende collegate alla criminalità, determina una serie di fenomeni di particolare gravità sociale: lo sfruttamento del caporalato e del lavoro in nero e i danni per la salute del consumatore.

g) La pericolosità della contraffazione come strumento criminogeno indiretto, oltre ai danni direttamente provocati alle aziende e al mercato, ai consumatori e allo Stato, è testimoniato anche dai legami tra finanziamenti derivati dalla contraffazione e terrorismo. La contraffazione diventa in questo caso un « reato mezzo », ove il fine è lo svolgimento delle attività terroristiche, ed il legame tra le due attività illecite è finanziare con i proventi della prima le altre attività. Una politica repressiva rispetto alla contraffazione è propedeutica quindi anche per impedire l'utilizzazione dei proventi derivanti da tale attività per finanziare settori criminali diversi.

h) La Commissione sottolinea pertanto la necessità, nel quadro di un rafforzato impegno di lotta al grave fenomeno della contraffazione, di non sottovalutare l'impatto delle associazioni criminali in questo *business* e di predisporre tutte le misure idonee ad evitare che questo settore di illecito possa costituire settore di diversificazione e di finanziamento ulteriore, a basso rischio, per chi opera in modo organizzato nei settori tradizionali di illecito, onde evitare un ulteriore crescita del fenomeno della contraffazione nei prossimi anni.

i) Il carattere transnazionale della contraffazione e i legami tra gruppi criminali nazionali ed internazionali richiedono con tutta evidenza la promozione di accordi tra Italia, Unione europea e gli Stati delle aree geografiche interessate per controllare i fenomeni ed elaborare strategie di contrasto. Il dato della provenienza delle merci contraffatte in Italia ed in Europa è accertato, come è risultato evidente dalle analisi fornite alla Commissione dall'OCSE ed elaborate dal CENSIS. Una politica di effettivo enforcement della lotta alla contraffazione richiede un più coordinato controllo delle frontiere tra gli Stati di destinazione delle merci e lo sviluppo di forme di cooperazione maggiore con i Paesi dai quali provengono i prodotti contraffatti, in particolare con la Cina.

j) Dal punto di vista dell'azione amministrativa va rafforzata l'opera di coordinamento, con un diverso ruolo della stessa Presidenza del Consiglio, attesa la necessità di assicurare una maggiore coesione tra le azioni di una pluralità di Ministeri e di favorire il coordinamento tra le forze dell'ordine.

k) Un punto specifico riguardante l'azione repressiva e preventiva per il contrasto della contraffazione, segnatamente di quella veicolata dalle organizzazioni criminali, è favorire la definizione di accordi in sede internazionale volti a coordinare l'azione delle forze di polizia e della magistratura. Le forme di coordinamento attualmente esistenti, con strutture quali Interpol, Europol, Olaf, ecc. non appare ancora adeguata per realizzare forme di contrasto efficaci, mentre strumenti come quello dei Joint investigation teams (J.I.Ts) sembrano poter costituire una risposta più efficace per accrescere l'efficacia dell'azione investigativa.

l) Un aspetto fondamentale delle strategie di contrasto riguarda l'approccio « *Follow the money* ». Come l'esperienza del contrasto della criminalità nei settori tradizionali di attività criminale dimostra,

colpire queste organizzazioni dal punto di vista finanziario e patrimoniale può risultare estremamente efficace. Mentre la tutela dei diritti di proprietà industriale ed intellettuale presenta, specie in sede internazionale, molte problematiche, anche per la diversità di disciplina giuridica esistente tra i vari ordinamenti, realizzare forme di contrasto che colpiscono i profitti derivanti dal commercio di merce contraffatta, anche attraverso il commercio elettronico, può portare risultati molto positivi. In merito è emersa con chiarezza una diversità di approccio tra il modello europeo e quello americano per il coordinamento delle azioni di contrasto. Mentre in Europa gli interventi presuppongono un intervento normativo da cui discendono obblighi specifici per gli operatori del settore, nel modello americano l'approccio è su base consensuale e volontaristico, favorendo il coinvolgimento delle aziende titolari dei diritti di proprietà industriale o intellettuale e del sistema finanziario, come nel programma Rogue Block illustrato nella relazione. La stessa Unione europea sta valutando l'adozione di tali forme di contrasto, anche se la specificità degli ordinamenti giuridici europei rispetto a quelli nordamericani rende problematico ipotizzare un approccio esclusivamente su base volontaristica.

m) Altro punto essenziale della strategia di contrasto è il presidio degli spazi doganali, con il controllo delle zone franche, per intercettare i traffici illeciti di merci contraffatte e pericolose di provenienza extra-comunitaria prima che siano immesse nel circuito commerciale nazionale. Al proposito va rilevata la mancanza di una politica unitaria europea in tema di controllo delle dogane, in quanto le linee di gestione dei controlli nelle varie dogane europee seguano orientamenti diversi: nei porti del Nord Europa l'analisi di rischio risponde a logiche più orientate a favorire l'espansione dei traffici commerciali rispetto all'esigenza di contrastare i fenomeni di illegalità quali la contraffazione, come invece effettuato dell'Agenzia doganale italiana. Questa differenza non appare coerente con un impegno comune dell'Unione europea per contrastare le attività illecite collegate alla movimentazione delle merci, segnatamente della contraffazione e risponde ad una diversità di impostazione nella quale le esigenze commerciali e finanziarie sono di fatto ritenute prevalenti rispetto alle finalità istituzionali.

n) Altro punto di azione da tenere in considerazione è intervenire per impedire che i circuiti finanziari alternativi a quelli bancari tradizionali, *in primis* l'attività dei *Money transfer*, possano continuare a costituire una facile via di trasferimento dei proventi illeciti della contraffazione verso i Paesi asiatici di provenienza delle merci e uno strumento palese di realizzazione di pratiche di evasione fiscale. In tal senso sarà importante verificare l'impatto del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 90 attuativo della direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo che introduce misure per il controllo dell'attività svolta dai *Money transfer*.

o) Per quanto concerne l'ordinamento italiano, uno dei punti possibili di miglioramento delle modalità di contrasto può essere costituito dall'ulteriore implementazione del processo di specializzazione delle competenze tra le varie Forze di polizia, già avviato nel nostro ordinamento e disciplinato dalla direttiva del Ministro degli interni del 2006, di cui il D.Lgs. n. 177/2016 ha previsto l'opportuno aggiornamento, nel senso di prevedere forme di ulteriore specializzazione. L'obiettivo di tale intervento dovrebbe essere quello di ottimizzare le risorse, evitare le duplicazioni degli interventi, e stimolare una competenza specifica, in grado di rendere il contrasto alle diverse forme di contraffazione più mirato ed efficace, attesa la pluralità dei fenomeni contraffattivi e delle relative modalità di contrasto.

p) A livello di strumenti a disposizione delle forze dell'ordine e della magistratura va risolto il tema delle banche dati, al fine di ricondurre ad unità la pluralità di strumenti oggi esistenti, anche qui evitando le duplicazioni, mettendo a disposizione strumenti innovativi e completi.

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

ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XXII-bis

N. 16

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUI FENOMENI DELLA CONTRAFFAZIONE, DELLA PIRA- TERIA IN CAMPO COMMERCIALE E DEL COMMERCIO ABUSIVO

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

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

RELAZIONE SUL CONTRASTO AL FENOMENO DELLA CONTRAFFAZIONE IN SEDE INTERNAZIONALE

(Relatore: on. Angelo SENALDI)

Approvata dalla Commissione nella seduta del 22 novembre 2017

*Comunicata alla Presidenza il 22 novembre 2017
ai sensi dell'articolo 2, comma 5, della deliberazione della Camera dei Deputati
del 25 settembre 2013*

PAGINA BIANCA

RELAZIONE

Indice

Introduzione

1. LE DIMENSIONI INTERNAZIONALI DEL FENOMENO DELLA CONTRAFFAZIONE

1.1 La contraffazione nel quadro dell'economia globalizzata

1.2 Lo sviluppo della contraffazione in ambito mondiale

2. LA TUTELA DEI DIRITTI DI PROPRIETÀ INTELLETTUALE NELL'UNIONE EUROPEA

2.1 La tutela dei diritti di proprietà industriale

2.2 La tutela del diritto d'autore

2.3 La tutela dell'origine del prodotto e del "Made In"

3. ISTITUZIONI INTERNAZIONALI PER IL CONTRASTO DELLA CONTRAFFAZIONE

3.1 INTERPOL ed EUROPOL

3.2 I Joint investigation teams (J.I.Ts)

3.3 L'EUIPO

3.4 L'OLAF

3.5 Altre istituzioni operanti in ambito UE

3.6 La costituzione della Procura europea

3.7 L'International AntiCounterfeiting Coalition (IACC)

3.8 Il WIPO e altre organizzazioni operanti in ambito ONU

3.9 Il WTO e altre organizzazioni internazionali

4. INIZIATIVE INTERNAZIONALI DI CONTRASTO ALLA CONTRAFFAZIONE

4.1 La cooperazione doganale

4.2 Le zone di libero scambio doganale

4.3 L'approccio Follow the Money

4.4 Accordi volontari di controllo delle filiere commerciali internazionali

4.5 Scambio di informazioni ed operazioni congiunte delle forze di polizia europee

4.6 L'European Union Policy Cycle 2014-2017 per il contrasto alla criminalità organizzata

4.7 Iniziative dell'UE con Paesi di provenienza di beni contraffatti

5. GLI ACCORDI INTERNAZIONALI

5.1 L'Accordo TRIPs

5.2 Altri accordi internazionali esistenti

5.3 Il trattato CETA tra UE e Canada

5.4 La trattativa sul TTIP

6. CONCLUSIONI E PROPOSTE

Introduzione

La delibera istituiva del 25 settembre 2013 attribuisce **alla Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo** il compito (art. 1, comma 4, lettera i) di raccogliere dati sulle diverse realtà territoriali e dei distretti industriali italiani, allo scopo di accertare la dimensione del fenomeno.

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

Tale profilo costituisce un carattere distintivo del fenomeno, sia per le sempre più strette connessioni della contraffazione con la criminalità organizzata¹, che negli ultimi decenni ha esteso a tale settore l'ambito di attività del proprio business illecito, sia per lo sviluppo del commercio in sede mondiale e sovranazionale e la globalizzazione dell'economia.

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

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

Un ulteriore fattore di accelerazione del carattere transnazionale della contraffazione è rappresentato dalla crescita dell'*e-commerce*, che per le sue caratteristiche digitali favorisce la parcellizzazione delle fasi di produzione e smercio di merce contraffatta e l'accesso alla clientela mondiale.²

La dimensione globale del fenomeno è certificata dall'Organizzazione Mondiale del Commercio³ che stima che i beni contraffatti rappresentino ormai tra il 5 e il 7% del commercio mondiale, per un valore di circa 600 miliardi di dollari all'anno. Secondo l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo (OCSE) ogni anno il volume delle merci contraffatte veicolate supera i 250 miliardi di dollari, escludendo le merci prodotte e vendute all'interno dello stesso Paese, quelle acquistate via *internet* e le attività economiche indirette. Aggiungendo questi ultimi fattori la stima dell'impatto globale della contraffazione salirebbe ad un ammontare nettamente superiore⁴.

¹ Sul punto v. Relazione sui rapporti tra criminalità organizzata e contraffazione, relatrice on. Susanna Cenni, approvata dalla Commissione nella seduta del 2 agosto 2017.

² Sul punto v. Relazione sul fenomeno della contraffazione sul web, relatore on. Davide Baruffi, approvata dalla Commissione nella seduta del 23 marzo 2017 e dall'Assemblea della Camera dei deputati il 13 settembre 2017 attraverso la risoluzione n. 6-00337.

³ United nation office on Drugs and Crime, *The Globalization of Crime. A Transnational Threat Crime Assessment*, 2010, pp. 177-178.

⁴ BASCAP (Business Action to Stop Counterfeiting and Piracy) and ICC (International Chamber of Commerce), *Roles and Responsibilities of Intermediaries: Fighting Counterfeiting and Piracy in the Supply Chain*, 2015.

Tale imponente fenomeno illecito danneggia ancora di più i sistemi economici molto orientati alla ricerca, all'innovazione e alla creatività, ove si concentrano i marchi più affermati, come l'Italia e, in generale, l'Unione Europea, in cui il 39% del totale dell'attività economica complessiva (per un valore di 4.700 miliardi di Euro) è generato da industrie ad alta intensità di diritti di proprietà intellettuale e i prodotti protetti dalla proprietà intellettuale costituiscono l'89% delle esportazioni⁵.

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

Le ricadute negative della contraffazione sono ormai acclamate: rilevanti danni al sistema produttivo per le aziende titolari dei diritti di proprietà industriale e per i titolari di diritti di proprietà intellettuale, ingenti fenomeni di evasione fiscale, sfruttamento del lavoro nero, danni all'ambiente derivanti dallo smaltimento delle lavorazioni illecite, spesso con materie prime pericolose, danni alla salute del consumatore.

La Commissione ha più volte ribadito in questa legislatura la molteplicità dei danni recati dalla contraffazione.

La violazione sistematica dei diritti di proprietà industriale (marchi, disegni, brevetti) e della proprietà intellettuale (diritto d'autore, compromesso dalla pirateria digitale e multimediale) genera non solo effetti nocivi sulla concorrenza e sul fatturato delle aziende, cui viene sottratto illecitamente una fetta del mercato, ma sulla stessa competitività delle imprese, che perdono risorse per investimenti qualificati per sviluppare costantemente l'innovazione e adeguare le produzioni. L'Italia, la cui economia è tipicamente vocata alla manifattura, anche attraverso un prezioso tessuto di piccole medie imprese, è particolarmente colpita dal fenomeno. La falsificazione dei marchi e dei prodotti è particolarmente nociva proprio per i prodotti di qualità che caratterizzano il *"made in Italy"*, produzioni ad alto valore aggiunto, che hanno i propri elementi qualificanti, rispetto alle produzioni di altri Paesi, nello stile e nel *design*, ad esempio dei prodotti dell'abbigliamento oppure nella qualità dei prodotti dell'agroalimentare.

Altrettanto delicato è il tema dei danni recati alla salute del consumatore dalle produzioni contraffatte o false realizzate con materiali di scarsa qualità o, addirittura, nocivi per la salute: questo vale per definizione non solo nel settore agroalimentare, ma anche nel campo della moda o dei giocattoli, ove l'impiego di coloranti o altri materiali nocivi costituiscono una minaccia per chi acquista tali beni.⁶

Nelle precedenti relazioni approvate la Commissione ha avuto particolare cura nell'esaminare gli effetti deleteri, sul piano sociale, delle "filieri" della produzione e dello smercio al dettaglio, di prodotti contraffatti.

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

⁵ UEB (Ufficio Europeo Brevetti) e UAMI (Ufficio per l'Armonizzazione del Mercato Interno), *Intellectual Property Rights Intensive Industries: Contribution to Economic Performance and Employment in Europe*, 2013.

⁶ Questo profilo risulta in crescita anche dalle statistiche: il numero di sequestri di prodotti contraffatti operati dalla Guardia di Finanza è in forte crescita per il profilo della pericolosità per la sicurezza dei cittadini. Il Ministro della giustizia Orlando, nell'audizione del 6 giugno 2017, ha riferito che tra il 2014 e il 2016 circa il 69% del totale dei prodotti illeciti individuati (595 milioni di unità) ha riguardato violazioni sulla conformità agli standard di sicurezza, con una crescita del 346% nel 2014 rispetto al 2013 e del 307% nel 2015 rispetto al 2014.

attività di criminalità o microcriminalità, spesso anche con lo sfruttamento dell'immigrazione.

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

Infine, per quanto riguarda la dannosità della contraffazione nei confronti dello Stato, la produzione illecita di merci contraffatte causa un rilevante fenomeno di evasione fiscale e, dal punto di vista dell'ordine e della sicurezza pubblica, un degrado della vivibilità delle aree urbane ed un incremento dei profitti delle organizzazioni criminali, cui si connettono spesso il riciclaggio e il reimpiego dei proventi illeciti.⁷

L'Ufficio di Presidenza della Commissione ha pertanto deliberato lo svolgimento di un'inchiesta sul tema in oggetto in considerazione della gravità del fenomeno rapportato all'enorme sviluppo in sede internazionale della contraffazione, approfondendo il tema delle forme di contrasto in sede internazionale e comunitario della contraffazione stessa, dal momento che le iniziative di contrasto, oltre che in sede nazionale, devono necessariamente essere condotte in sede sovranazionale.

L'inchiesta si è svolta con un numero ampio di audizioni, che hanno visto le istituzioni e le associazioni impegnate nella lotta alla contraffazione, e tramite alcune missioni sul territorio.⁸

La crescente violazione di tali diritti è stata percepita dalle Istituzioni europee come una rilevante minaccia per l'economia dell'Unione. La relazione intende approfondire le iniziative assunte in sede comunitaria per accrescere il contrasto al fenomeno.

Molto problematico è l'aspetto del contrasto in sede internazionale. La diversità delle legislazioni nazionali e la difficoltà di pervenire ad accordi internazionali multilaterali ha spinto alla conclusione di accordi bilaterali o per aree geografiche determinate.

Anche di questo aspetto si dà conto nella relazione.

⁷ V. Audizione del Ministro della Giustizia Orlando il 19 novembre 2015

⁸ Sono stati auditi: il 14-01-2016 il deputato presso il Parlamento europeo Paolo De Castro; il 20-01-2016 il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con delega ai rapporti con l'UE Sandro Gozi; il 03-02-2016 il Comandante delle Unità Speciali della Guardia di Finanza, Gennaro Vecchione e il Capo del III Reparto - Operazioni del Comando Generale della Guardia di Finanza, Stefano Screpanti; il 18-02-2016 l'avvocato Andrea Caristi e il professor Ferdinando Ofria; il 10-03-2016 il segretario generale di Indicam, Claudio Bergonzi; il 17-03-2016 il Comandante del Comando Carabinieri Tutela della Salute, Claudio Vincelli; il 21-07-2016 il direttore generale di I.A.B. Italia (Interactive Advertising Bureau) Daniele Sesini; il 27-07-2016 il presidente di Confindustria digitale, Elio Catania; il 28-09-2016 il Comandante Generale della Guardia di Finanza Giorgio Toschi e il Capo del II Reparto Operazioni del Comando Generale della Guardia di Finanza Stefano Screpanti; il 06-10-2016 rappresentanti di Europol; il 03-11-2016 rappresentanti di Interpol; il 16-03-2017 il Presidente dell'International AntiCounterfeiting Coalition (IACC), Robert Barchiesi; il 27-03-2017 il rappresentante dell'OECD, Stephane Jacobzone, Counsellor Reform of the Public Sector Public Governance and Territorial Development; il 27-03-2017 il Vice Comandante dei ROS dell'arma dei Carabinieri, Col. Roberto Pugnetti; il 17-05-2017 il Presidente dell'Associazione Italian Sounding, Giandomenico Consalvo; il 06-06-2017 il Ministro della Giustizia, Andrea Orlando; il 09-11-2017 il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio per le politiche e gli affari europei Sandro Gozi.

È stata altresì effettuata una missione a Bruxelles il 27 e 28 giugno 2016. I resoconti degli incontri effettuati nel corso di tale missione sono reperibili nella pagina della Commissione sul sito *internet* della Camera.

1. LE DIMENSIONI INTERNAZIONALI DEL FENOMENO DELLA CONTRAFFAZIONE

1.1 La contraffazione nel quadro dell'economia globalizzata

Il rapporto del CENSIS del giugno 2016⁹ *“La contraffazione: dimensioni, caratteristiche ed approfondimenti”*, valuta che il fatturato della contraffazione in Italia nel 2015 ammonta a 6,9 miliardi di euro, in crescita del 4,4% rispetto ai 6,5 miliardi di euro stimati per il 2012, con una perdita di gettito fiscale stimata in 5,7 miliardi di euro (di cui 1,7 miliardi per la produzione diretta e 4 miliardi per la perdita di gettito sulla produzione indotta in altri settori connessi) ed oltre 100.000 posti di lavoro sottratti all'occupazione legale. L'immissione sul mercato di un volume di merci legali equivalente al valore di quelle contraffatte determinerebbe un incremento della produzione interna di 18,6 miliardi di euro (lo 0,6% del totale), recando un incremento di valore aggiunto per l'Italia di 6,7 miliardi.

Se si esamina il fenomeno su base mondiale devono essere considerate le ricerche dell'OCSE. Nel corso dell'audizione svolta in Commissione con rappresentanti dell'OCSE, il 27 marzo 2017, è stato illustrato il contenuto dello studio *“Trade in Counterfeit and Pirated Goods”* del 2016, redatto congiuntamente dall'OCSE e dall'Ufficio per la proprietà intellettuale dell'Unione europea (EUIPO); si stima che il 2,5 per cento degli scambi mondiali sia costituito da beni contraffatti, per un valore corrispondente a 338 miliardi di euro al tasso di cambio dell'epoca, che al tasso odierno equivale a 461,85 miliardi di dollari, una cifra pari al PIL dell'Austria o alla somma del PIL di Irlanda e Repubblica Ceca. Le importazioni di merce contraffatta in Europa riguardano il 5 per cento del totale.

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

I 461 miliardi di dollari nel 2016 costituiscono la prima voce mondiale all'interno dell'“*Illicit Trade*”, per un'entità molto superiore al traffico di stupefacenti e con un *trend* in forte crescita, considerando che nel 2008 il volume globale della contraffazione era meno della metà (200 miliardi di dollari), pari all'1,9% del totale del traffico commerciale.

Il 5 per cento di tutte le merci importate in Europa risulta contraffatta, per un valore totale pari a 85 miliardi di euro (116 miliardi di dollari).

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

Come osservato in precedenza, la contraffazione riguarda ormai quasi tutti i settori merceologici. Il settore più interessato in Italia è quello dell'abbigliamento, per un 32,5% del totale delle merci contraffatte, con un valore della produzione di 2,2 miliardi di euro. A seguire: il comparto degli audiovisivi, per il 28,5% del totale (quasi 2 miliardi di euro di valore della produzione); beni informatici ed elettronici e prodotti alimentari, ciascuno dei due settori per un valore di un miliardo di euro. I sequestri effettuati dalla Guardia di

⁹ Dati cui hanno fatto riferimento sia il Comandante generale della Guardia di Finanza Toschi nell'audizione in Commissione del 28 settembre 2016 che il Ministro della Giustizia Orlando il 6 giugno 2017.

Finanza tra il 2012 e il 2016, pari ad oltre un miliardo di pezzi, per il 63% del totale riguardano “beni di consumo” (439 milioni di unità) e “giocattoli” (251 milioni di unità), seguiti dagli “articoli elettronici” (22% con il sequestro di oltre 245 milioni di pezzi) e dal settore “moda” (15% con oltre 164 milioni di pezzi).

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

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

Tutto ciò rende flessibili le filiere della contraffazione, riducendo i rischi derivanti dal contrasto meritoriamente condotto dalle forze dell’ordine, e fa sì che la ricostruzione e la repressione dell’intera filiera produttiva e di commercializzazione illegale sia molto difficoltosa.

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

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

Da quanto illustrato emerge un quadro complessivo di un fenomeno pervasivo, in espansione sia geografica che per settori merceologici interessati, in cui le catene

produttive e di commercializzazione sono diversificate e coinvolgono molti Paesi e diverse organizzazioni criminali. È pertanto necessario ragionare su forme di contrasto in sede internazionale che tengano conto di questa realtà e superino le barriere costituite dai diversi ordinamenti giuridici e la mancanza di coordinamento tra i Paesi interessati.

1.2 Lo sviluppo della contraffazione in ambito mondiale

Lo sviluppo del fenomeno contraffattivo è ascrivibile a molteplici fattori.

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

Il *business* della contraffazione garantisce profitti elevati a fronte di rischi tutto sommato contenuti, poiché il contrasto alla contraffazione non costituisce una priorità, in termini di risposta repressiva e sanzionatoria, anche penale, rispetto ad altri settori di attività illecite. Lo smercio di prodotti contraffatti garantisce alti profitti, derivanti dall'uso di materie prime scadenti o nocive, dallo sfruttamento del lavoro nero, e dalla totale evasione fiscale per le produzioni illegali. Vi è quindi lo stimolo per le organizzazioni criminali ad investire in tale settore.¹⁰

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

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

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

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

¹⁰ Lo studio dell'UNICRI "*Contraffazione, una diffusione globale, una minaccia globale*" riporta che la duplicazione illegale di un programma di *computer*, che costa 20 centesimi di euro, è venduto sino a 45 euro, con un guadagno molto superiore alla vendita, ad esempio, di un grammo di hashish per 12 euro, il cui costo di produzione è di 1,52 euro.

fenomeno.

2. LA TUTELA DEI DIRITTI DI PROPRIETÀ INTELLETTUALE NELL'UNIONE EUROPEA

2.1 La tutela dei diritti di proprietà industriale

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

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

Successivamente l'art. 2 del Regolamento CE n. 1383/2003 ha precisato che per «*merci che violano un diritto di proprietà intellettuale*» ai sensi del Regolamento (CE) n. 40/94 del 20 dicembre 1993 sul marchio comunitario o ai sensi di legislazione di Stato membro, si intendono sia le "merci contraffatte", sulle quali è apposto senza autorizzazione un marchio di fabbrica o di commercio identico a quello validamente registrato per gli stessi tipi di merci, non distinguibile da quello legittimo nei suoi aspetti essenziali (alle merci sono equiparati i segni distintivi, quali logo, etichetta, autoadesivo, opuscolo illustrativo o documento di garanzia o gli imballaggi recanti marchi delle merci contraffatte presentati separatamente), sia le "merci usurpative", che "costituiscono o contengono copie fabbricate senza il consenso del titolare del diritto d'autore o del titolare dei diritti relativi al disegno o modello", sia, infine, le merci che ledono i diritti relativi ad un brevetto, ad un certificato protettivo complementare, alla privativa nazionale per ritrovati vegetali, alla denominazione d'origine o alle indicazioni geografiche registrate.

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

Tale sistema prevede la cooperazione tra gli Uffici Nazionali dei Paesi Contraenti e l'Ufficio Internazionale, che detiene il registro internazionale dei marchi. Tale procedura

unificata si estende anche al mantenimento o rinnovo della registrazione. Qualora il marchio internazionale sia stato rifiutato per la registrazione da uno Stato, mantiene la sua efficacia negli altri Stati che non abbiano contestato la registrazione.

Di recente l'UE ha introdotto un nuovo "pacchetto marchi", approvando il Regolamento (UE) 2015/2424 relativo al marchio dell'Unione europea, che modificava il regolamento 2009/207, in vigore dal 1° ottobre 2017 e la Direttiva (UE) 2015/2436 di modifica della precedente n. 95/2008, in tema di ravvicinamento delle legislazioni nazionali sui marchi d'impresa, da recepire entro il gennaio 2019 (tranne alcune disposizioni entro il gennaio 2023). La legge 25 ottobre 2017, n. 163, di delegazione europea 2017 ha conferito la delega al Governo in materia.

Per quanto riguarda invece i regolamenti attuativi, la nuova normativa di riferimento per i marchi è costituita dai Regolamenti "European Union Trade mark regulation" (EUTMR) (2017/1001); European Union Trade mark delegate regulation (EUTMDR) (2017/1430) e European Union trade mark implement regulation (EUTMIR) (2017/1431). Per quanto riguarda invece la tutela sui disegni e i modelli comunitari, rilevano i Regolamenti (CE) n. 6/2002; 2245/2002; 2246/2002 e la direttiva CE n.17 del 1998.

Con tali misure la Commissione europea ha inteso migliorare sensibilmente le condizioni per l'innovazione delle imprese e garantire una protezione più efficace dalle contraffazioni dei prodotti provenienti dai Paesi terzi. Il pacchetto prevede una riduzione significativa del costo per la registrazione e il rinnovo dei marchi oltre il periodo iniziale di 10 anni, lo snellimento e l'armonizzazione delle procedure di registrazione in tutti gli uffici nazionali dei marchi nell'UE, con il riconoscimento automatico come marchi UE di tutti i marchi dei Paesi europei e delle relative domande, abolendo la distinzione tra livello nazionale o europeo, la facilitazione della registrazione di marchi digitali (sonori, di movimento, ologrammi). Altra innovazione riguarda le procedure doganali per lottare contro le contraffazioni di merci illegali in transito nel territorio dell'Unione europea, su cui si rinvia al successivo punto.

2.2 La tutela del diritto d'autore

Il tema della proprietà intellettuale riveste importanza anche a fini di tutela della concorrenza e del mercato interno.

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

La Commissione d'inchiesta, nel corso della citata missione svolta a Bruxelles¹¹, ha potuto confrontarsi sul tema dell'aggiornamento in corso di tale normativa UE.

¹¹ V. resoconto dell'incontro con Claire Bury, Vicedirettrice generale DG CNECT-Direzione generale per comunicazioni, network, contenuto e tecnologie, sito *internet* Camera dei deputati, http://www.camera.it/leg17/1203?shadow_organismo_parlamentare=2368&natura=M.

In tema di diritto d'autore va poi ricordata la Convenzione di Berna del 1886 per l'Unione internazionale per le opere letterarie e artistiche, cui aderiscono 164 Paesi, che prevede che le opere di un Paese aderente godano negli altri paesi firmatari dello stesso trattamento assicurato dalla legge nazionale ai propri cittadini; l'esercizio del diritto d'autore è indipendente dall'esistenza della protezione nel Paese d'origine dell'opera e il godimento e l'esercizio dei diritti non sono subordinati ad alcuna formalità.

La Commissione europea, nel quadro della strategia per il mercato unico digitale, ha effettuato, il 25 maggio 2016, una Comunicazione sulle piattaforme digitali e ha proposto un aggiornamento della direttiva 13/2010¹², formalizzato con la proposta di direttiva COM(2016) 287 final 2016/0151 (COD) del 25 maggio 2016, nonché, successivamente, la proposta di direttiva, del 14 settembre 2016, sul diritto d'autore nel mercato unico digitale COM(2016) 593-2016/0280 (COD).

Su tali temi si rinvia alla relazione su "Contraffazione e *web*" approvata dalla Commissione il 23 marzo 2017.

Qui preme sottolineare che l'approccio della Commissione è finalizzato ad accrescere la tutela dei diritti di proprietà intellettuale, particolarmente rispetto all'ambiente digitale che ha assunto ormai nel settore dei media audiovisivi una rilevanza eccezionale, sia in termini economici che in termini di diffusione della cultura.

L'azione si scontra con il consolidato normativo in materia di commercio elettronico che con la direttiva sul commercio elettronico 31/2000/CE, che risulta oggettivamente obsoleta e, di fatto, superata dall'evoluzione dei servizi offerti sulla rete, perpetua il mantenimento del principio della libertà della comunicazione nelle reti telematiche e della sostanziale irresponsabilità dei *providers*, sacrificando di fatto ogni forma di efficace tutela dei diritti di proprietà intellettuale.

Da un lato la Commissione ha promosso azioni consensuali su base volontaria tra autorità e imprese informatiche finalizzate a garantire l'adozione di codici di condotta da parte delle imprese informatiche per proteggere tutti i cittadini dall'istigazione alla violenza o all'odio, con riferimento a discriminazioni per il sesso, la razza, la religione, l'ascendenza, l'origine nazionale o etnica e la protezione dei minori dai contenuti nocivi per lo sviluppo fisico, mentale o morale. Dall'altro lato si prevede l'introduzione di norme che prevedono, da un lato, che gli Stati membri non possano imporre ai fornitori di piattaforme misure più rigorose di quelle indicate, ma, dall'altro, possano imporre misure più rigorose in relazione a contenuti illeciti, fatto salvo il rispetto dei principi di cui agli articoli 14 e 15 della direttiva 2000/31/CE, o all'articolo 25 della direttiva 2011/93/UE.

In particolare l'art.13 della proposta di Direttiva COM(2016)593 sul diritto d'autore nel mercato unico digitale, attualmente in fase di negoziato, prevedrebbe ¹³ l'obbligo da parte degli *internet service providers* di adottare, in collaborazione con i titolari dei diritti, idonee misure per l'utilizzo delle loro opere ovvero per impedire che talune opere siano messe a disposizione senza il consenso dei titolari: l'impiego di efficaci tecnologie di riconoscimento del contenuto; misure di protezione delle opere e di individuazione automatica del contenuto delle opere; adeguate informazioni sul funzionamento delle misure ai titolari dei diritti; meccanismi di reclamo. Tale proposta si richiama anche alla recente giurisprudenza europea che chiarisce che se gli ISP sono attivamente coinvolti nel

¹² La Commissione ha effettuato una serie di consultazioni pubbliche, sia sul diritto d'autore, sia, tra il 24 settembre 2015 e il 6 gennaio 2016, sul quadro normativo per le piattaforme, gli intermediari *on line*, i dati e il *cloud computing* e l'economia.

¹³ V. audizione del Sottosegretario per le politiche e gli affari europei, Sandro Gozi nell'audizione del 9 novembre 2017.

fornire al pubblico ad opere protette da *copyright*, caricati dagli utenti, anche previa attività di ottimizzazione della presentazione e promozione delle stesse si determina un comportamento di “comunicazione al pubblico”.

Per un’efficace contrasto in sede di normativa comunitaria della contraffazione, da cui, per il principio di supremazia delle fonti normative UE, dipende il contenuto delle legislazioni nazionali degli Stati membri, occorre temperare sia le esigenze di libertà nella rete e libertà del commercio da un alto e tutela degli IPR dall’altro.

È un tema analogo, in sede internazionale, al principio della liberalizzazione del commercio, di cui al trattato GATT, rispetto al quale l’Accordo TRIPs ha introdotto, come obbligo scaturente da un trattato internazionale, forme di armonizzazione delle legislazioni nazionali al fine di tutelare di ritti di proprietà industriale.

2.3 La tutela dell’origine del prodotto e del “Made In”

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

Essa si realizza parzialmente attraverso l’obbligo di una etichettatura trasparente in merito all’origine dei prodotti e delle materie prime utilizzate e attraverso l’apposizione di “marchi collettivi” (DOP-Denominazione d’Origine Protetta, IGP-Indicazione Geografica Protetta e STG-Specialità Tradizionale Garantita) che consentono a tutte le imprese che rispettino i relativi disciplinari di produzione di utilizzare tali nomi e il divieto di utilizzare tali denominazioni per i prodotti non conformi, con le conseguenti tutele nazionali e comunitarie.

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

Le denominazioni di DOP, IGP e STG rappresentano beni comuni o collettivi, non appropriabili da singoli produttori. Tutti gli appartenenti alla comunità dei produttori localmente stabilita possono utilizzare tali nomi, ma nessuno è “proprietario” degli stessi. Con i Regolamenti del Consiglio CEE n. 2081/92 e n. 2082/92, del 14 luglio 1992, è stata data protezione giuridica per le “indicazioni geografiche” (IGP) e per le “denominazioni di origine” (DOP) dei prodotti agricoli ed alimentari (Reg. n. 2081/92) e per le “attestazioni di specificità” (STG) degli stessi prodotti (Reg. n. 2082/92). Il Regolamento n. 2081 dà riconoscimento alle qualità speciali ed irripetibili di prodotti alimentari indissolubilmente legate – in misura più intensa per la DOP e più elastica per l’IGP – alle peculiari caratteristiche ambientali ed umane del territorio; il Regolamento n. 2082 tutela la qualità del prodotto indipendentemente dal riferimento al territorio, in considerazione del carattere tradizionale della sua composizione e delle materie prime adoperate.

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

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

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

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

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

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

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

Mentre la contraffazione è considerata un illecito in moltissimi paesi, l'erronea evocazione dell'origine raramente è considerata tale. Dal momento che nella maggior parte dei paesi extra-UE non trovano tutela nemmeno i prodotti agroalimentari riconosciuti quali DOP o IGP, a maggior ragione in caso di *Italian sounding* la tutela degli interessi nazionali da prodotti imitativi è affidata agli accordi internazionali che l'Unione

stessa concluda con i paesi terzi, alle registrazioni internazionali dei marchi effettuate dai consorzi, nonché ad un'opera di educazione dei consumatori ed alla capacità di affermazione dei nostri marchi.

Il fenomeno dell'*Italian sounding* nel mercato degli Stati Uniti, ad esempio, è molto dannoso, se è vero, come riferito in Commissione che *“su dieci prodotti venduti come italiani non meno di nove non hanno nulla a che fare con l'Italia”*.¹⁴

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

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

Il dossier in questione ha ricevuto ad aprile 2014 il voto favorevole del Parlamento, ma l'iter è stato bloccato a seguito delle resistenze - in seno al Consiglio - di molti Paesi membri, in prevalenza dei Paesi del Nord Europa¹⁵, ritenendo che la norma sul *“Made In”* ostacoli la circolazione delle merci ed aumenti i costi per le imprese.

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

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

Nell'audizione del 9 novembre 2017 il Sottosegretario per le politiche e gli affari europei, Gozi, riferendo che l'adozione delle nuove proposte è attesa per il 20 dicembre 2017, ha riferito che *“sul pacchetto regolamentare sulla sicurezza generale dei prodotti e la sorveglianza del mercato, va dato atto di una situazione di stallo, determinata dall'impossibilità, ad oggi, di superare la ferma opposizione di un nutrito gruppo di Stati membri in particolare sull'articolo 7 della proposta di Regolamento sulla sicurezza dei prodotti (Made In)”*.

¹⁴ V. audizione del deputato presso il Parlamento europeo, Paolo De Castro, il 14 gennaio 2016.

¹⁵ Gli Stati membri contrari alla norma che introduce il Made In sono Germania, Regno Unito, Belgio, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Irlanda, Finlandia, Lettonia, Lussemburgo, Ungheria, Paesi Bassi, Austria, Slovacchia, Svezia. Sono invece a favore Italia, Francia, Spagna, Bulgaria, Grecia, Croazia, Cipro, Malta, Portogallo, Romania e Slovenia.

3. ISTITUZIONI INTERNAZIONALI PER IL CONTRASTO DELLA CONTRAFFAZIONE

Gli strumenti essenziali per la lotta alla contraffazione in sede internazionale sono tre:

- la creazione di istituzioni specializzate, in ambito comunitario o internazionale, deputate a tutelare i diritti di proprietà intellettuale e a combattere la contraffazione;
- la definizione di politiche comuni in ambito comunitario per la risposta alla contraffazione internazionale; tali politiche possono riguardare i rapporti tra gli Stati membri dell'UE, ovvero i rapporti tra le istituzioni pubbliche, amministrative ed investigative e il sistema imprenditoriale;
- la sottoscrizione, in sede internazionale, di Trattati ed Accordi, di ambito regionale o mondiale, multilaterali o bilaterali, per tutelare la proprietà intellettuale e combattere la contraffazione.

Su tali punti si soffermano i tre successivi capitoli della Relazione.

Quanto al primo strumento si può affermare che le caratteristiche di internalizzazione e di transnazionalità della produzione e del commercio delle merci e le esigenze di tutela dei diritti di proprietà industriale ed intellettuale hanno stimolato la creazione di una pluralità di istituzioni impegnate nel settore della lotta alla contraffazione.

Si tratta di un numero davvero considerevole di organizzazioni e strutture, il che determina talvolta sovrapposizioni di attività e conseguenti esigenze di coordinamento e di collaborazione tra di essi.

In linea generale si può affermare che questa pluralità di soggetti costituisce un tentativo di risposta ordinamentale alle esigenze di tutela nel settore. È però evidente che la carenza o l'inadeguatezza della volontà politica nel realizzare efficaci forme di contrasto alla contraffazione, che caratterizza in parte il contrasto a tale attività criminale molto dannosa ma spesso non considerata tale sia nelle risposte istituzionali sia nella percezione dell'opinione pubblica, non può essere surrogata dalla creazione di ulteriori organismi.

Alcuni di questi soggetti operano nel perimetro dell'Unione europea, mentre altri sono soggetti di diritto internazionale. Alcuni operano per il contrasto in chiave generale delle attività criminali ed illecite, mentre altre strutture sono specificatamente dedicate alla tutela dei diritti di proprietà intellettuale o alla lotta della contraffazione.

Dalle audizioni, è emerso peraltro che uno dei problemi da risolvere è dato dal fatto che tali strutture di coordinamento presentano i limiti strutturali di agenzie che svolgono un ruolo di analisi o costituiscono punti organizzativi di collegamento e per lo scambio di informazioni tra le varie polizie nazionali. Quello che va implementato è il coordinamento delle forze di polizia e delle magistrature nazionali nello svolgimento di indagini comuni, che rimangono invece prevalentemente nella responsabilità delle istituzioni nazionali.

La consapevolezza di tali limiti ha portato negli ultimi anni allo sviluppo di politiche comuni, in sede unionale, che intendono fornire risposte adeguate ai problemi sul tappeto e per le quali si rinvia al successivo punto 4.

Esaminiamo ora l'apparato istituzionale per il contrasto internazionale alla contraffazione.

3.1 INTERPOL ed EUROPOL

L'Interpol (International Crime Police Organization-ICPO) è l'Organizzazione internazionale della polizia criminale. Aderiscono ad essa ben 190 paesi. La sede del Segretariato generale è a Lione.

Interpol non ha propri agenti operativi, in quanto l'organizzazione svolge un ruolo di coordinazione delle polizie dei Paesi aderenti.

In ogni paese membro di Interpol opera un ufficio centrale di polizia internazionale che collabora con le altre sezioni, con i corpi locali di polizia e con il Segretariato generale di Lione per la ricerca di chi ha commesso reati all'estero o vi si è trasferito dopo averli commessi, e per la repressione della criminalità operante su scala internazionale.

Ha lo scopo di prevenire e reprimere su scala internazionale i reati, attraverso lo scambio di notizie utili per l'accertamento degli stessi, la raccolta delle prove, e l'identificazione e la ricerca dei responsabili.

Cura le pratiche di estradizione e di rogatorie attive o passive, l'accreditamento all'estero del personale delle forze di polizia nazionali impegnato in missioni al di fuori del Paese di appartenenza.

Per alcune operazioni transazionali promosse da Interpol si rinvia al punto specifico.

Va poi menzionata l'attività dell'agenzia Europol, che è una struttura dell'Unione europea ma cui si accenna in questo punto per l'ambito di attività.¹⁶

Istituita per Decisione del Consiglio dell'UE del 6 aprile 2009 (2009/371gai), ha il compito 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 le forme di criminalità sono comprese anche la contraffazione e la pirateria digitale. Presso Europol sono distaccati ufficiali di collegamento di ciascuno Stato membro, che curano il raccordo con le corrispondenti unità nazionali.

Europol si attiva solo in casi di reati gravi o legati alla criminalità organizzata, con il coinvolgimento almeno di due Stati membri e su attivazione delle autorità nazionali; in taluni casi vi sono state iniziative promosse su segnalazione di imprese, da cui poi è scaturito un coinvolgimento delle autorità pubbliche.

L'agenzia sviluppa, con strutture denominate Analysis Working File, analisi di rischio e di contesto circa la diffusione nel territorio dell'UE dei fenomeni di criminalità nonché sul supporto alle investigazioni che necessitano della cooperazione tra agenzie di polizia di paesi diversi.

Rispetto alla criminalità organizzata Europol elabora dal 2013 il SOCTA (Serious Organised Crime Threat Assessment), che contiene raccomandazioni per il COSI (Comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna) per operare lavorare su priorità precise in tema di valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata, una delle quali concerne la contraffazione dei prodotti. In audizione è stato riferito di alcune operazioni condotte da Europol insieme ad Interpol, secondo il modello di operazioni dimostrative che si ripetono con cadenza annuale, non legate a filoni investigativi collegati ad emergenze criminali, riportate nel precedente punto 5.1, nonché del supporto fornito alle polizie nazionali.¹⁷

¹⁶ V. Audizione del Cluster Manager Counterfeiting IPC3 di Europol Chris Vansteenkiste del 6 ottobre 2016.

¹⁷ Si ricordano: un'operazione con la Guardia Civil spagnola relativa al commercio di prodotti falsi di un noto marchio sportivo, per un valore di quasi 2 milioni di euro; un'operazione con la Policía Nacional spagnola, Eurojust e la polizia tedesca relativa alla distribuzione illegale di canali pay TV, con l'arresto di circa 30 persone in Spagna, il sequestro di 50.000 decoder pirata, di 180.000 euro e il blocco di Bitcoin per un

Europol ha avviato una stretta collaborazione con l'Ufficio per la proprietà intellettuale dell'Unione europea (EUIPO), con sede ad Alicante, che ha contribuito al finanziamento dell'IPC3.

Di rilievo è l'istituzione presso Europol dell'Intellectual Property Crime Coordinated Coalition (IPC3), nuovo centro per la cooperazione in materia di lotta alla contraffazione, anche mediante lo sviluppo di sinergie con il settore privato e l'Università, sul modello di analoghe esperienze promosse dall'International AntiCounterfeiting Coalition (IACC) negli Stati Uniti d'America.

L'IPC3 comprende il Focal Point COPY (contraffazione e pirateria) e il Focal Point SOYA (contraffazione dell'euro), nei quali, per l'Italia lavorano componenti dei Carabinieri, della Polizia e della Guardia di Finanza. L'obiettivo fondamentale della Coalizione IPC3 è, principalmente, quello di contrastare i reati commessi su *internet*. Si avvale di un gruppo consultivo di esperti, tra i quali l'Italia ha assunto un ruolo di guida, condotta insieme dai NAS dei Carabinieri e dalla Guardia di Finanza. Anche l'OLAF partecipa al Focal Point COPY e Europol partecipa a riunioni di coordinamento con le autorità giudiziarie all'interno di Eurojust.

L'IPC3 ha firmato cinque memorandum d'intesa con diversi soggetti: AAPA (Audiovisual Anti-Piracy Alliance); ETICS (European Testing Inspection and Certification Systems); UL (Underwriters laboratories), società che si occupa della certificazione negli Stati Uniti; IACC statunitense; Università di Trento.

3.2 I Joint investigation teams (J.I.Ts)

Al di là del coordinamento realizzato da Interpol, il tema della possibilità di operare con *team* di polizia congiunta e di utilizzare le prove raccolte in tal modo direttamente nelle indagini e nei processi penali propri di ciascun Paese, costituisce un punto fondamentale per accrescere l'efficacia del contrasto alla criminalità transnazionale.

La Decisione Quadro 2002/465/GAI del Consiglio dell'Unione europea del 13 giugno 2002, concernente l'istituzione delle "Squadre Investigative Comuni" (Joint investigation teams - J.I.Ts.), ha inteso dare una risposta in tal senso.

Il decreto legislativo n. 34 del 2016 ha recepito nell'ordinamento italiano tale Decisione.

Le autorità giudiziarie e le forze di polizia di almeno due Stati membri possono ora creare *team* comuni incaricati dello svolgimento di indagini penali in ambiti specifici e per una durata di tempo limitata. Le J.I.Ts sono utilizzabili per indagini concernenti qualunque reato che, a giudizio dell'autorità giudiziaria procedente, richieda il compimento di indagini complesse sul territorio di più Stati membri o richieda un forte coordinamento. Gli atti compiuti da tali squadre comuni sono acquisiti nei fascicoli processuali delle indagini in corso in ciascuno Stato partecipante senza necessità di effettuare rogatorie. È noto infatti che il ricorso alle rogatorie costituisce da sempre un punto debole del contrasto in ambito transnazionale, per la lentezza e l'onerosità di tali procedure: pertanto tale nuova misura potrebbe determinare una sensibile contrazione dei tempi e delle risorse investigative.

L'importanza del provvedimento è stato sottolineato dal Governo in Commissione¹⁸, che ha ritenuto *"del tutto evidente che solo la realizzazione di una squadra*

valore di oltre 30.000 euro, la confisca di dieci macchine di lusso e un aereo privato; partecipazione a iniziative di singoli Stati.

18 V. audizione del Ministro di giustizia, Orlando, il 6 giugno 2017.

comune di investigatori, che sia a conoscenza della struttura organizzativa criminale che movimentata il traffico di prodotto contraffatti e ne dispone l'importazione e poi la commercializzazione e che, non di meno, possa operare in tutti i paesi europei in cui lo smercio dei prodotti o la stessa falsificazione finale vengono compiuti, è realmente in grado di assicurare la completezza delle investigazioni e la loro contestualità" e che "la trasmigrazione diretta delle attività compiute dalla squadra nei due procedimenti paralleli gestiti dalle autorità nazionali e la loro utilizzabilità come elementi di prova, rappresenta l'unica possibile risposta ad un fenomeno strutturalmente sovranazionale. Ovviamente, la medesima opportunità di procedere al sequestro, non solo dei prodotti contraffatti, ma anche dei proventi della vendita, risulta amplificata nell'ipotesi in cui possa essere impiegata una squadra investigativa comune concretamente in grado di modulare le investigazioni e le competenze in ogni paese ove il delitto sia realizzato."

3.3 L'EUIPO

Dal 2014, la contraffazione delle merci e i possibili rischi per la salute e la sicurezza è diventata una priorità per l'UE.

L'Unione, oltre alla già citata Europol, ha istituito diverse strutture a diverso titolo competenti nella lotta alla contraffazione.

Centrale per la tutela della proprietà intellettuale è il ruolo dell'EUIPO.

L'EUIPO (European Union Intellectual Property Office) è l'Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale, con sede ad Alicante in Spagna, competente per l'armonizzazione del mercato interno rispetto ai diritti di proprietà intellettuale e incaricato di gestire i marchi dell'Unione e i disegni e modelli comunitari con gli uffici per le Proprietà Intellettuali dei Paesi Membri.

Il regolamento (UE) n. 386/2012 ha attribuito all'EUIPO la gestione dell'Osservatorio europeo sulle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale. L'Osservatorio ha il compito di accrescere la collaborazione tra l'industria, le amministrazioni pubbliche e i consumatori nella lotta alla contraffazione e alla pirateria fungendo da piattaforma per lo scambio di esperienze, la sensibilizzazione dei consumatori e la condivisione delle migliori pratiche sulle tecniche di contrasto. Non ha poteri esecutivi ma riunisce soggetti pubblici e privati per proteggere e promuovere i diritti di proprietà intellettuale, in particolare delle PMI, e sostenere gli organismi direttamente impegnati nell'applicazione delle norme.

L'Osservatorio ha promosso cinque *working group* sui seguenti temi: la proprietà intellettuale nel mondo digitale; la sensibilizzazione del pubblico; le questioni giuridiche internazionali; l'applicazione delle norme; economia e statistica.

L'Osservatorio ha realizzato numerosi studi e relazioni sul ruolo della proprietà intellettuale nell'economia¹⁹:

L'Osservatorio stima che nel periodo 2011-2013, il 27,8% circa dell'occupazione totale nell'UE sia stato generato da settori ad elevato utilizzo di diritti di proprietà intellettuale (IPR-intensive industries), con circa 60 milioni di lavoratori impiegati direttamente e 22 milioni di posti di lavoro generati da imprese che forniscono beni e servizi ai settori IPR-II. Tali imprese hanno generato più del 42% del prodotto interno lordo (GDP) europeo.

Circa i comportamenti dell'opinione pubblica e dei consumatori, a fronte di

¹⁹ Si ricordano: "Intellectual Property rights, intensive industries and economic performance in the EU; Industry-Level Analysis Report", in collaborazione con l'European Patent Office e l'European Union Intellectual Property Office (2016); "European citizen and Intellectual Property: perception, awareness and behaviour" (2017); Trade in Counterfeit and Pirated Goods: Mapping the Economic Impact, in collaborazione con l'OCSE (2016).

dichiarazioni largamente maggioritarie sull'importanza di proteggere i diritti di proprietà intellettuale, sono registrati comportamenti concreti di adesione ai mercati di merce contraffatta, particolarmente nella fascia di età tra i 15 e i 24 anni, senza la consapevolezza della possibilità di danneggiare l'economia del paese.

L'Italia ha proposto l'istituzione presso l'EUIPO di un Forum permanente per la cooperazione a tutela delle DOP e delle IGP e la definizione di *best practises* e linee-guida comuni tra i Paesi UE nella lotta alla contraffazione.

In collaborazione con l'Ufficio Europeo Brevetti (UEB), ha condotto uno studio in ambito UE (*Intellectual property rights intensive industries: contribution to economic performance and employment in the European Union Industry-Level Analysis Report* - settembre 2013) sull'apporto all'economia europea fornito dai settori industriali basati sulla proprietà intellettuale. In collaborazione con Europol ed Eurojust (*The European Union's Judicial Cooperation Unit*) opera per la sensibilizzazione delle autorità doganali, delle forze di polizia e delle autorità giudiziarie negli Stati membri anche al fine di aumentare la loro conoscenza dei metodi utilizzati dai contraffattori e degli strumenti a loro disposizione per contrastare efficacemente il fenomeno e in collaborazione con Europol sta predisponendo un rapporto sulla contraffazione nell'UE.

3.4 L'OLAF

L'OLAF, Ufficio europeo per la lotta antifrode opera nell'ambito dell'*European Union Policy Cycle* dell'Unione europea, progetto quadriennale per il contrasto delle fenomenologie criminali, tra cui anche la contraffazione. In tale progetto la Guardia di Finanza ha assunto il ruolo di "capofila" per l'Europa.

Nell'incontro a Bruxelles con il Direttore Investigazioni dell'Ufficio europeo antifrode (OLAF), Ernesto Bianchi, il 27 giugno 2016, è stato precisato come il ruolo dell'OLAF sia quello di proteggere gli interessi finanziari dell'Unione europea, con indagini di natura amministrativa e non penale, su tutte le frodi o irregolarità che impattano sui bilanci comunitari, sia per le entrate, che per le uscite.

In particolare la Direzione investigativa B si occupa delle frodi doganali e commerciali, tra cui anche la lesione degli IPR (Intellectual Property Rights) e il contrabbando di sigarette. Per la contraffazione, dato atto della resistenza di alcuni Stati circa la conduzione di indagini amministrative, per ragioni di sussidiarietà e di competenza, l'OLAF si è concentrata, avendo risorse limitate, su indagini sui prodotti suscettibili di recare danno alla salute dei cittadini europei o all'ambiente.

L'OLAF conclude "Agreement on Administrative Cooperation", accordi di cooperazione con le autorità antifrode e anticorruzione e con le dogane, sia europee, sia di Stati terzi e invia rapporti alle autorità nazionali, dai quali spesso è conseguita l'attivazione di investigazioni penali.

3.5 Altre istituzioni operanti in ambito UE

Sempre in ambito comunitario va ricordato che la **Direzione generale Taxud** (Fiscalità e unione doganale) della Commissione europea ha creato la banca dati COPIS, che raccoglie tutte le informazioni relative alle domande d'intervento in cui si richiede il controllo delle autorità doganali a tutela dei DPI. Svolge altresì un'opera di informazione dei consumatori sullo stretto legame che intercorre tra la contraffazione e la criminalità organizzata, pubblicando annualmente statistiche relative alla contraffazione.

Nell'ambito del **Consiglio d'Europa**, va ricordato il "*Committee of Ministers to member states on measures to protect copyright and neighbouring rights and to combat piracy*,

especially in the digital environment, e European Directorate for the Quality of Medicines & HealthCare” (EDQM). Sul versante della contraffazione l’EDQM nel 2011 ha elaborato la “*Convenzione sulla contraffazione dei prodotti sanitari e reati affini che rappresentano una minaccia per la salute pubblica*”; in tema di pirateria ha adottato tre raccomandazioni per mezzo dei Comitati dei Ministri: la Raccomandazione No. R (95) 1 “*on measures against sound and audio-visual piracy and its Explanatory Memorandum*”, la Raccomandazione No. R (88) 2 “*on measures to combat piracy in the field of copyright and neighbouring rights*” e la Raccomandazione REC 2001/7, dove si sottolinea l’importanza di attivare misure – da parte degli Stati – di prevenzione e repressione previste dagli strumenti internazionali sulla tutela del diritto d’autore.

3.6 La costituzione della Procura europea

Con la medesima logica dell’esigenza di accrescere il coordinamento tra le forze di polizia sino a realizzare, con i J.I.Ts, *team* di lavoro congiunti, è emersa, nel dibattito comunitario, come sempre più pressante l’esigenza di attività unitaria nel campo della magistratura.

Il dibattito è in corso e dovrebbe arrivare a definizione entro il 2020.

Per la cooperazione giudiziaria in materia, al fine di assicurare un sempre maggiore efficacia al contrasto della contraffazione, e spezzare i legami tra contraffazione e associazioni criminali organizzate, si ricorda la proposta di regolamento in discussione al Consiglio sulla “Procura Europea” – (COM(2013)0534) del 17 luglio 2013, per l’istituzione di un Ufficio del Pubblico Ministero Europeo (EPPO), che si propone di superare il limite nazionale delle azioni penali svolte dagli Stati membri attraverso la creazione di un organismo competente a perseguire i reati contro gli interessi finanziari dell’UE. Tale Ufficio si aggiungerebbe all’Eurojust, organo di cooperazione delle autorità giudiziarie e potrebbe costituire un alleato relevantissimo nella lotta alla contraffazione e alla pirateria commerciale.

In merito è stato espresso in Commissione dal Governo un chiaro indirizzo di sostegno alla linea di evoluzione è della dimensione sovranazionale dell’attività investigativa e repressiva. Il Ministro della Giustizia Andrea Orlando, sia nell’audizione del 19 novembre 2015 che in quella del 6 giugno 2017, ha definito “*fondamentale cominciare a costruire un riferimento a livello europeo, che è quello della procura europea. Su questo l’impegno dell’Italia è stato strenuo e determinato, ma i risultati sono ancora alterni*” e di augurarsi che “*anche alla luce di questa tragica vicenda del terrorismo internazionale, ci sia una spinta decisiva per andare in quella direzione, perché è evidente che – in quel caso tragicamente, in altri casi meno tragicamente – ogni volta ci si rende sempre più conto che proprio la rete è la dimensione che sposta nella dimensione transnazionale nuove attività di carattere criminale, che un tempo erano fortemente territorializzate.*”

Il dibattito in corso sulla creazione di un Procuratore EU prevede il 2020 come orizzonte temporale per un primo intervento normativo dell’Unione.

Il tema è delicato, perché la materia penale è intesa dagli Stati come parte essenziale della propria sovranità. Ma è altrettanto evidente che molte attività criminali, tra cui la contraffazione, hanno un livello di organizzazione a livello transnazionale e che la necessità di un coordinamento in sede comunitaria, idoneo a sviluppare e gestire indagini di respiro internazionale, appare sempre più necessario.

Va ricordato, nel contesto di una progressiva presa di coscienza politica in tale direzione, che la Conferenza di Alto livello sulla contraffazione svoltasi ad Alicante il 25-26 febbraio 2016 con rappresentanti delle Autorità giudiziarie, di polizia e delle Dogane degli Stati membri dell’UE, rappresentanti delle imprese private e una delegazione cinese

a composizione mista, ha espresso l'avviso che la tutela della proprietà intellettuale richiede un effettivo *enforcement*, sia per il controllo delle frontiere che per la cooperazione con i Paesi dai quali provengono i prodotti contraffatti, con particolare attenzione alla Cina, sia per i profili della formazione comune che per l'individuazione di strumenti omogenei di aggressione patrimoniale e la concreta mutua assistenza alle indagini.

3.7 L'International AntiCounterfeiting Coalition (IACC)

Molto rilevante per il contrasto della contraffazione in generale ed anche in sede globale è l'esperienza maturata negli Stati Uniti dell'International Anti Counterfeiting Coalition (IACC)

L'IACC è un'associazione privata no-profit statunitense, fondata nel 1979, con sede a Washington, che si occupa della lotta alla contraffazione dei prodotti e alla pirateria, a supporto sia dell'azione delle agenzie governative che delle imprese associate. Ne fanno parte oltre 250 società, di quasi tutti i settori produttivi (abbigliamento, agricoltura, farmaceutici, software, elettronica, intrattenimento, industria automobilistica o beni di consumo), con molti marchi famosi nel mondo. Il Presidente della IACC, Robert Barchiesi, è intervenuto in audizione il 16 marzo 2017.

A questa Organizzazione si deve in particolare lo sviluppo del progetto "*Payment Processor Initiative – Rogue Block*", processo facilitato dall'Ufficio della Casa Bianca del Coordinatore per la tutela della proprietà intellettuale, partito nel gennaio 2012, che prevede che i titolari di marchi, in presenza di siti che commercializzano prodotti contraffatti, possono ottenere dai gestori di canali di pagamento elettronici il blocco dei conti relativi alle transazioni di merce illegale, bloccando di fatto l'operatività del sito illegale. L'approccio della IACC è quello di "seguire il denaro" (*Follow the money*), considerando che le strategie tradizionali, quali le procedure di notifica e rimozione, la procedura ICANN per la risoluzione delle controversie sui nomi e le controversie civili per sequestrare i siti, ovvero i sequestri doganali e l'irrogazione di sanzioni penali o amministrative si sono rilevati scarsamente efficaci dinanzi a comportamenti di reiterazione dei post illeciti o di migrazione su nuovi siti. I contraffattori considerano queste misure come un prezzo da pagare, a fronte di ingenti guadagni, per continuare a trattare i propri affari.

Molto importante è l'approccio di queste iniziative, che prescindono dal tema di risolvere in sede legislativa o giurisdizionale la questione della responsabilità dei fornitori di servizi informatici, ma di raccordare titolari di diritti ed intermediari finanziari per rendere il mercato on line sicuro e degno di fiducia da parte dei consumatori.

L'approccio statunitense alla lotta alla contraffazione, basato sul ruolo molto rilevante delle organizzazioni private, suggerisce il tema delle sinergie tra settore privato e istituzioni pubbliche. Va segnalato al proposito che nel corso delle audizioni è emerso l'orientamento delle istituzioni europee o internazionali (Interpol, Parlamento e Commissione europea) di non accettare più per le attività in materia di lotta alla contraffazione finanziamenti da parte di privati.²⁰

Nella *policy* della IACC ci sono rapporti strutturali con le forze di polizia: a seguito di memorandum d'intesa con Europol e con la Polizia della City di Londra, l'impatto del programma RogueBlock è stato esteso al di là dei conti commerciali, per facilitare la rimozione dei domini, alla conclusione del processo; in Italia la Guardia di Finanza ha stipulato nel 2016 un accordo di cooperazione su tali profili con la IACC, al fine di favorire lo scambio di informazioni relative ai siti *web* sospettati di vendita di beni contraffatti

²⁰ V. audizione del Direttore della III Divisione del Servizio per la cooperazione internazionale di Polizia dell'Interpol, Razzano, del 3 novembre 2016.

indicati dai titolari di marchi e la creazione di punti di contatto per agevolare la collaborazione.

Il metodo utilizzato dalla IACC è il seguente: i titolari della proprietà intellettuale avviano le indagini per individuare siti che vendono versioni contraffatte dei loro prodotti; la IACC svolge una funzione di prevenzione della conflittualità, garantendo che le segnalazioni soddisfino gli *standard* legali previsti e che i marchi abbiano fornito informazioni e prove sufficienti a supporto delle segnalazioni, ed eliminando le eventuali segnalazioni doppie; la IACC coinvolge le autorità di polizia, per garantire che i siti segnalati attraverso il programma non siano oggetto di eventuali indagini penali già in corso, che potrebbero essere compromesse dall'intervento del settore privato; i titolari dei circuiti di pagamento elettronico conducono la propria indagine indipendente, al fine di stabilire se i siti e i proprietari dei conti commerciali associati abbiano violato i loro obblighi contrattuali, utilizzando i loro conti per supportare attività illegali; in caso positivo dispongono immediatamente sanzioni ed eventualmente la chiusura del conto e queste azioni sono segnalate alla IACC e all'azienda titolare del marchio violato.

Dal 2011 al 2016 il Rogue Block ha portato alla chiusura di oltre 5.300 conti commerciali utilizzati per servire traffici illeciti di beni contraffatti. Poiché molti contraffattori utilizzano un unico conto per elaborare i pagamenti attraverso reti di siti, un'azione di successo contro un singolo sito determina un effetto esponenziale: si calcola che la chiusura dei 5.300 conti bancari abbia avuto diretto impatto su oltre 200.000 siti illeciti. La riapertura di un nuovo conto commerciale può impiegare mesi e ciò determina un blocco delle attività illegali molto più lungo ed efficace rispetto alle procedure di rimozione e successiva riapertura di siti, che sono attivabili in tempi rapidissimi. Il circuito bancario, in presenza di violazioni acclarate, rifiutano l'apertura di nuovi conti e le banche se accettano, in genere addebitano commissioni molto più alte per i loro servizi, riducendo la redditività per i contraffattori. Ciò è confermato dalla tendenza di alcuni siti illegali ad utilizzare non il circuito delle carte di credito ma bonifici o l'uso di valute elettroniche, come Bitcoin, che però hanno una minor diffusione presso i consumatori.

3.8 Il WIPO e altre organizzazioni operanti in ambito ONU

La **World Intellectual Property Organization (WIPO)** (Organizzazione Mondiale per la Proprietà Intellettuale - OMPI), è un'agenzia delle Nazioni Unite, istituita con la Convenzione di Stoccolma del 14 luglio 1967 al fine di incoraggiare l'attività creativa e promuovere la protezione della proprietà intellettuale nel mondo.

Si tratta di un'istituzione centrale in materia di tutela dei diritti di proprietà intellettuale.

I sistemi di protezione internazionale gestiti dal WIPO comprendono quattro diversi meccanismi di protezione per le varie tipologie di diritti di proprietà industriali ed assimilati:

- il Patent Cooperation Treaty (PCT) per il deposito di domande di brevetto in più Paesi;
- il sistema di Madrid per la registrazione internazionale dei marchi d'impresa;
- il sistema dell'Aja per il deposito internazionale di disegni e modelli industriali;
- il Sistema di Lisbona per la registrazione internazionale delle denominazioni di origine. In particolare, il sistema di Lisbona per la registrazione internazionale delle denominazioni d'origine prevede che con un'unica registrazione, la protezione di una denominazione di origine sia estesa a tutti gli Stati contraenti dell'Accordo di Lisbona (Lisbon Agreement for the Protection of Appellations of Origin and their International

Registration) del 1958 e successive modificazioni (sino al 2015).

Il WIPO conta attualmente 187 Stati membri, amministra 28 trattati internazionali e per conto degli Stati membri, sviluppa un programma di lavoro con l'obiettivo di armonizzare la legislazione e le procedure nazionali, in tema di proprietà intellettuale, promuovere lo scambio di informazioni, sovrintendere alle procedure di registrazione internazionali di marchi, brevetti e *design*, offrire assistenza tecnico giuridica, nonché favorire la risoluzione di controversie in materia. Ha sede a Ginevra.

Tra le altre organizzazioni costituite in ambito ONU si ricordano:

- **l'Istituto Interregionale per la Ricerca sul Crimine e la Giustizia (UNICRI)**, creata nel 1968, assiste le organizzazioni (intergovernative, governative e ONG) nelle policy di prevenzione del crimine. L'International Permanent Observatory on counterfeiting (IPO/c), svolge un programma di monitoraggio per la lotta alla contraffazione, per veicolare dati e informazioni sulla portata dei fenomeni contraffattivi. Sta realizzando un protocollo di cooperazione con la Direzione Nazionale Antimafia e la Guardia di Finanza al fine di migliorare gli strumenti di enforcement rispetto alla contraffazione. Nel 2007 è stato pubblicato il *report* "Counterfeiting: a global spread, a global threat" e nel 2012 in collaborazione con la DGLC - UIBM del Ministero dello Sviluppo economico è stato redatto il rapporto "La contraffazione come attività gestita dalla criminalità organizzata transnazionale: il caso italiano".
- **L'UNECE ToS IP (Team of Specialists on Intellectual Property)**: dal 2006 al 2012, il Team in questione ha lavorato nel quadro del Committee on Economic Cooperation and Integration (CECI), con la finalità di agevolare il sistema di protezione ed *enforcement* dei diritti di proprietà intellettuale e rinforzare il loro ruolo nello sviluppo dell'innovazione.

3.9 Il WTO e altre organizzazioni internazionali

Il **World Trade Organization, WTO** (Organizzazione mondiale del commercio) è un'organizzazione internazionale, con sede a Ginevra, creata allo scopo di supervisionare numerosi accordi commerciali tra gli stati membri. Vi aderiscono 164 Paesi, cui se ne aggiungono altri 22 con ruolo di osservatori, comprendendo così oltre il 95% del commercio mondiale di beni e servizi.

Il WTO è stato istituito il 1° gennaio 1995, alla conclusione dell'Uruguay Round che ha portato alla firma a Marrakech dell'Accordo TRIPs, rilevando il ruolo svolto dal GATT, nell'ambito della regolamentazione del commercio mondiale.

Il Consiglio TRIPs del WTO, per gli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio, istituito dall'art. 68 del Trattato, è competente sia sul controllo e sull'applicazione dell'Accordo, che nei rapporti con l'EUIPO.

In ambito OCSE, l'Informal Advisory Group on Counterfeiting and Piracy ha collaborato nella stesura del rapporto "*The economic impact of counterfeiting and piracy*", avvalendosi della cooperazione con i governi, le industrie (tramite il *Business and Industry Advisory Committee* dell'OCSE), i sindacati (che hanno partecipato per mezzo del *Trade Union Advisory Committee* presso l'OCSE) e altre organizzazioni internazionali, quali l'Organizzazione Mondiale del Commercio, l'Organizzazione Mondiale delle Dogane, l'OMPI, Interpol e alcune ONG; la Task-force on charting illicit trade che coordina esperti internazionali per eseguire una mappatura dell'economia illegale e giungere ad una conoscenza, il più approfondita possibile, delle differenti forme di traffico illecito.

Nell'ambito dell'**Organizzazione mondiale della sanità** (OMS) (*WHO*-World Health Organization in inglese), l'International Medical Products Anti-Counterfeiting Taskforce (IMPACT), istituita nel febbraio 2006, coordina le relazioni tra i Paesi membri al fine di arrestare la produzione, il commercio e la vendita di prodotti medicinali contraffatti, con la partecipazione di organizzazioni internazionali, ONG, agenzie di enforcement, associazioni di produttori farmaceutici e autorità regolatorie.

La **Camera di commercio internazionale (CCI)**, fondata nel 1919 da imprenditori e finanziari come forum di rappresentanza degli interessi economici privati, raggruppa centinaia di migliaia di imprese rappresentanti di oltre 180 paesi. Nel dicembre 2004 ha lanciato l'iniziativa BASCAP (Business Action to Stop Counterfeiting and Piracy), per sensibilizzare le autorità e l'opinione pubblica sulla pirateria ed informare le aziende sugli strumenti di lotta alla contraffazione.

4. INIZIATIVE INTERNAZIONALI DI CONTRASTO ALLA CONTRAFFAZIONE

I traffici di merce contraffatta hanno le caratteristiche di una marcata transnazionalità, tanto più se realizzate da organizzazioni criminali.

Al di là della costituzione di organismi competenti a svolgere, in ambito comunitario ed internazionale, attività in tema di diritti di proprietà intellettuale, molto importante è la definizione di politiche di contrasto della contraffazione e per la tutela dei diritti. Occorrono pertanto risposte istituzionali adeguate, idonee a superare i limiti delle diverse giurisdizioni di ambito nazionale e a rispondere in modo adeguato al carattere di transnazionalità della contraffazione.

Anche lo stesso sviluppo della contraffazione via *internet* comporta problemi di identificazione degli interlocutori responsabili a livello di provider, per la tendenza alla "smaterializzazione" delle attività digitali e alla parcellizzazione delle competenze tra strutture operanti in Paesi diversi.²¹

In linea generale il limite delle giurisdizioni nazionali costituisce un problema rispetto all'efficacia delle risposte da fornire ad attacchi aventi dimensioni sovranazionali.

Il canale privilegiato oggi attivabile è quello della partecipazione alle iniziative di coordinamento internazionale, sotto l'egida dell'Unione europea e degli organismi sovranazionali di Polizia.

Parte di queste attività di contrasto sono affidate a strutture nazionali, in primis le agenzie doganali, mentre in altri casi i programmi di intervento sono affidati ad alcune delle istituzioni descritte nel punto precedente.

Altre politiche di contrasto, invece, hanno una connotazione internazionale, in conseguenza anche della provenienza americana delle stesse, come per l'approccio Follow the Money o per gli accordi volontari di controllo delle filiere produttive da parte delle aziende interessate a vario titolo.

Molte di queste iniziative di contrasto sono affidate alle istituzioni descritte nel precedente punto 3.

21 V. nella pagina *web* della Commissione sul sito *internet* della Camera il resoconto dell'audizione del Procuratore Aggiunto presso il Tribunale di Napoli Fausto Zuccarelli il 4 maggio 2017 a Napoli, che riporta un caso di indagini relativo a contraffazione via *web* con la difficoltà di identificare il soggetto responsabile tra Facebook Stati Uniti e Facebook Irlanda per la notifica di un provvedimento di sequestro preventivo, per un rinvio di competenze tra le diverse strutture operativi del social forum.

4.1 La cooperazione doganale

Il tema della cooperazione doganale e della cooperazione delle forze di polizia e delle magistrature europee e mondiali per la lotta alla contraffazione, atteso il carattere sovranazionale della stessa, è essenziale.

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

Il “Piano pluriennale d'azione doganale” dell'Unione europea, per il periodo 2013-2017 si propone obiettivi specifici nel settore della contraffazione: lo sviluppo di strategie su misura per monitorare pacchi e traffico postale; l'accentuazione del ruolo delle autorità doganali per l'attuazione della legislazione UE in materia di tutela della proprietà intellettuale; il rafforzamento della cooperazione con l'Osservatorio europeo e con le Autorità di contrasto sulle violazioni dei DPI.

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

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

- a) applicare e controllare in modo efficace la nuova normativa dell'UE sulla tutela dei diritti di proprietà intellettuale da parte delle autorità doganali;
- b) contrastare gli scambi di merce che violano i diritti di proprietà intellettuale lungo tutta la catena di approvvigionamento internazionale;
- c) contrastare le principali tendenze negli scambi di merci che violano i diritti di proprietà intellettuale;
- d) rafforzare la cooperazione con l'Osservatorio europeo sulle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale e le autorità di contrasto.

Il vero problema che riguarda il sistema doganale comunitario è quello di una mancanza di uniformità e di approccio, che determina l'effetto dell'assenza di controllo doganale per merci di provenienze extra- UE e con destinazione extra-UE nei citati Paesi del Nord Europa, creando delle vere e proprie porte aperte per le merci contraffatte in alcune dogane europee.

Tale situazione determina la diminuzione di traffico nei Paesi le cui Dogane sono più intransigenti (l'Italia *in primis*), a favore delle dogane dei Paesi citati che vedono accrescere i propri traffici, con conseguente aumento fatturato nei porti interessati, ma con gravi limiti al contrasto alla contraffazione in ambito UE.

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

Per quanto riguarda la possibilità di controllo di merci provenienti da Paese extra UE, in transito e non destinate all'immissione in commercio sul territorio dell'EU, ma che siano imitazione di prodotti tutelati nell'Unione europea per la normativa sui marchi o il diritto d'autore, tali da concretare le fattispecie di “merci contraffatte” o “merci usurpative” le nuove norme entrate in vigore del 2016, superando i limiti interpretativi

delle precedenti²², consentono alle dogane UE di effettuare operazioni di blocco e di ispezione, laddove il titolare dei diritti di proprietà intellettuale abbia diritti analoghi nel Paese di destinazione.

Le modifiche recate dal nuovo pacchetto marchi cercano di uniformare i comportamenti di tutte Dogane del sistema UE, atteso che in molte realtà, segnatamente in quelle del Nord Europa (Olanda, Germania, Regno Unito e Belgio), i comportamenti sono finalizzati più ad accrescere la capacità ricettiva dei porti interessati che non a tutelare i titolari di diritti di proprietà intellettuale.

Va peraltro rilevato che l'impostazione adottata degli Stati Uniti d'America è molto più restrittiva e favorevole al contrasto della contraffazione, in quanto per le merci in transito, la normativa doganale²³ fa espressamente riferimento al divieto di *transhipments* nel territorio USA di merci e servizi recanti marchi contraffatti.

Un aspetto specifico che si è posto in sede doganale nelle transazioni commerciali, ad esempio relative al mercato agroalimentare, è rappresentato dalla sostanziale mancata utilizzazione da parte delle aziende di settore dello strumento della tutela doganale delle IGP e delle DOP ai sensi del Regolamento (UE) n. 608/2013, con il c.d. blocco doganale delle merci contraffatte o usurpative.

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

Il Regolamento (UE) n. 608/2013 propone pertanto un'ipotesi di interazione istituzionale tra Agenzie pubbliche di controllo e di tutela e il sistema imprenditoriale. Oltre all'istanza dei titolari di IPR la normativa prevede la possibilità di interventi "ex officio" da parte degli Uffici doganali in presenza di forti sospetti che la merce presentata in dogana sia contraffatta.

Dai dati forniti alla Commissione risulta che mentre tale strumento è utilizzato dagli operatori economici titolari dei grandi marchi nel settore della moda, solo una decina di imprese del settore agroalimentare abbia attivato in Europa domande di tutela doganale per prodotti legati a IGP o DOP (quattro in Italia, cinque in Francia ed una in Spagna).²⁴ I Consorzi Agrari, in quanto titolari delle IGP e delle DOP sarebbero legittimati a proporre l'attivazione di tale strumento.

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

²² Per la genesi del nuovo pacchetto marchi, anche a seguito delle sentenze della Corte di Giustizia EU del 2009 nei casi Nokia e Philips, v. audizione del Segretario generale di INDICAM Bergonzi il 10 marzo 2016.

²³ U.S. Code § 2320 - Trafficking in counterfeit goods or services.

²⁴ Ad essa fa riferimento il Sottosegretario per le politiche e gli affari europei, Sandro Gozi nell'audizione del 9 novembre 2017, riferendosi a dati forniti dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

L'Agenzia delle Dogane ha costituito nel 2004 la banca dati FALSTAFF (Fully Automated Logical System Against Forgery and Fraud), riconosciuta dall'Unione Europea, che utilizza le informazioni fornite dai titolari di diritti di proprietà intellettuale e che consente di confrontare i prodotti sospettati di contraffazione dichiarati in dogana con i prodotti originali, dialogando altresì con la banca dati COPIS (Anti-COunterfeit and anti Piracy information System), della 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.

Altro esempio della necessità di stimolare un ruolo più attivo delle Dogane in sede UE nel contrasto alla contraffazione riguarda il controllo delle spedizioni di merce contraffatta. Su tale tema in audizione in Commissione sono stati riferiti degli esiti dei lavori dell'Osservatorio EU sugli *IP infringements*, presentato da EEA²⁵ nel marzo 2016.

Un progetto pilota presentato in tale sede ha sviluppato una procedura standard con la collaborazione dei corrieri, dei titolari di diritti IPR, e delle autorità doganali, sulla base di un'analisi di rischio volta alla intercettazione di piccole spedizioni di merci. Le segnalazioni prevenute sono state utilizzate dalle Dogane degli USA (US Customs and Border Protection) ma non da alcune dogane europee, a testimonianza della diversità di attenzione sul tema.

4.2. Le zone di libero scambio doganale

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

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

Il report del 2015 USTR²⁶ evidenzia una serie di criticità a livello globale, puntando l'attenzione soprattutto su due fenomeni: il commercio on line, con particolare riferimento al mercato digitale in Cina e le c.d. Free Trade Zones (FTZ), che Europol stima nel numero di 3000 in 135 Paesi. Con riferimento alle FTZ l'USTR evidenzia come queste zone siano diventate, nell'ambito dei traffici illeciti, punti di accesso doganale utilizzati spesso proprio dai contraffattori. In ambito mondiale vi è notevole attenzione sul problema delle FTZ.

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

A livello nazionale si segnala il caso della legislazione dell'Uruguay che nel 2015 ha attribuito rilevanti poteri alle Dogane nazionali per intervenire al fine di sanzionare venditori e acquirenti di merci contraffatte arrivate nelle ZTF.²⁷

²⁵ L'EEA (European Express Association) è l'associazione EU dei corrieri espressi. Sul punto del progetto sviluppato da DHL v. audizione del 10 marzo 2016 con il Segretario generale di INDICAM, Bergonzi.

²⁶ Sul punto v. audizione del 10 marzo 2016 con il Segretario generale di INDICAM, Bergonzi.

²⁷ Sul punto v. audizione del 10 marzo 2016 con il Segretario generale di INDICAM, Bergonzi.

4.3 L'approccio Follow the Money

Tra le azioni intraprese dalla UE sul tema della lotta alla contraffazione va ricordato il Ciclo programmatico UE per il contrasto alla criminalità 2014-2017, metodologia adottata nel 2010 dall'Unione europea (UE) per affrontare le principali minacce della criminalità che colpiscono l'UE, che identifica tra le priorità del ciclo la lotta alla produzione e distribuzione di merci contraffatte che violano le normative in materia di salute, sicurezza e prodotti alimentari e merci che non soddisfano le norme stabilite.

Un'importante specifica iniziativa comunitaria in materia è rappresentata dall'approccio *"Follow the Money"*. La Commissione Europea ha adottato una comunicazione (COM(2014) 392/2) avente ad oggetto un piano d'azione volto ad incrementare le misure di tutela contro le violazioni dei diritti di proprietà intellettuale nel territorio dell'Unione.

La nuova strategia – che mira a contrastare le violazioni su scala commerciale – si compone di dieci azioni che coinvolgono direttamente il settore privato e si fondano sull'approccio c.d. *"Follow the money"*, allo scopo di privare i trasgressori su scala commerciale dei loro flussi di entrate.

In Italia l'approccio *"Follow the Money"* è stato anche oggetto del "Memorandum of Understanding sul contrasto alla pirateria su *internet*" siglato ad inizio mese tra IAB (Interactive Advertising Bureau), Fpm (Federazione contro la Pirateria musicale e Multimediale) e Fapav (Federazione per la Tutela dei contenuti Audiovisivi e Multimediali).

4.4 Accordi volontari di controllo delle filiere commerciali internazionali

Un altro approccio possibile nell'ambito dei mercati commerciali internazionali è rappresentato dalla prassi americana degli ultimi anni di conclusione di accordi volontari (Voluntary agreement) tra le aziende impegnate nei diversi segmenti delle filiere produttive (Supply chain), al fine di controllare la rispondenza dell'intera filiera, dalla produzione alla vendita, agli obiettivi di tutela dei diritti di proprietà intellettuale e delle normative a tutela del consumatore e della collettività.²⁸

I programmi "Know Your Supplier (KYS) e Know Your Customer (KYC) si fondano sul dovere di diligenza e di controllo delle parti coinvolte negli scambi di merci, e trovano un equivalente europeo negli accordi relativi alle c.d. "filiere etiche" realizzati anche in Italia in alcuni settori produttivi.²⁹ Il KYS è stato applicato ad alcune aziende agricole, per stimolare le stesse a conoscere il proprio fornitore, valutato in base a una serie di *check point*. Il KYC ha coinvolto le imprese di spedizione e di trasporto, chiamate ad un più penetrante dovere di diligenza nel classificare i clienti e nell'escludere dalle proprie prestazioni professionali i clienti ritenuti non affidabili, soprattutto in ragione della provenienza delle merci.

4.5. Scambio di informazioni ed operazioni congiunte delle forze di polizia europee

Nelle audizioni con la Guardia di Finanza³⁰ sono state illustrate alla Commissione le iniziative di contrasto della contraffazione in ambito internazionale cui partecipa la

²⁸ Sul punto v. audizione del 10 marzo 2016 con il Segretario generale di INDICAM Bergonzi.

²⁹ V. sul punto, Relazione sulla contraffazione nel settore tessile: il caso del distretto produttivo di Prato, approvata dalla Commissione il 4 agosto 2015.

³⁰ V. audizione del 28-09-2016 del Comandante Generale della Guardia di Finanza Giorgio Toschi e del Capo del II Reparto Operazioni del Comando Generale della Guardia di Finanza, Stefano Screpanti e dello stesso Screpanti il 3 febbraio 2016.

Guardia di Finanza. Si tratta sia di indagini riguardanti traffici di merce illegale condotte oltre i confini nazionali, sia della partecipazione a dispositivi di *law-enforcement* apprestato a livello europeo, che favorisce la cooperazione tra le forze di polizia dei diversi Paesi europei.

A prescindere dagli strumenti di cooperazione giudiziaria, essenzialmente le rogatorie, che nelle prassi applicative si dimostrano molto lunghe e onerose dal punto di vista procedurale, molto sviluppati sono stati negli ultimi anni i canali di cooperazione di polizia. Si tratta, in quest'ultimo caso, di scambio di informazioni e dati relative ad operazioni in corso e della promozione di iniziative operative in territorio estero collegate tra i diversi Paesi, attraverso il ruolo dell'INTERPOL.

Sotto i primo profilo, nel periodo 2013-2015 la Guardia di Finanza ha partecipato a 70 attività di **scambio informativo** con Paesi esteri nel settore della contraffazione, di cui 23 tramite Interpol 35 tramite Europol e 12 attraverso gli ufficiali di collegamento stranieri presenti in Italia. I maggiori flussi informativi hanno riguardato Francia, Germania e Cina.

Tra gli strumenti specifici rilevanti per lo scambio di informazioni nelle attività di contrasto alla contraffazione a livello internazionale vi sono:

- il Network Asset Recovery Office, che costituisce la rete europea degli uffici nazionali per il recupero dei beni, istituita dalla Decisione quadro del Consiglio dell'UE 2007/845/gai del 6 dicembre 2007; operante in tutti i 28 Paesi UE, ha lo scopo di favorire la cooperazione tra uffici per l'esecuzione di provvedimenti di congelamento, sequestro o confisca dei proventi di reato, e degli altri beni comunque connessi e di agevolare lo scambio di informazioni per il reperimento, l'identificazione e la localizzazione dei proventi di reato e dei beni connessi.
- La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica del 23 novembre 2001, ratificata con la legge 18 marzo 2008, n. 48, che consente il congelamento temporaneo di dati informatici presenti all'estero, nelle more dell'esecuzione di provvedimenti di sequestro in base a rogatoria giudiziaria.

Personale della Guardia di Finanza opera presso l'Organizzazione Mondiale delle Dogane e negli uffici regionali di Bruxelles e di Koln, presso Europol (tre posizioni nell'unità di contrasto alla contraffazione), presso l'Ufficio per l'armonizzazione del mercato interno, con un'unità. Ufficiali del Corpo sono membri del "Working group on IP in the digital world" e dell'"Enforcement/training working group" dell'Osservatorio europeo sulle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale, istituito presso l'EUIPO dal Regolamento (CE) 19 aprile 2012, n. 386.

Le **operazioni internazionali** prevedono invece, sulla base di un piano operativo condiviso, l'esercizio simultaneo, per un periodo di tempo predeterminato, di attività di polizia nei confronti di settori e soggetti, anche economici, operanti illecitamente. Si propongono sia di contrastare specifiche attività criminali di ambito transnazionale, sia di favorire la condivisione di tecniche ed esperienze investigative.

In audizione la Guardia di Finanza ha riferito della partecipazione alle operazioni organizzate con cadenza annuale, guidate da Interpol ed Europol:

"Opson", in materia di contraffazione e frodi agroalimentari³¹; mira a intensificare il controllo delle movimentazioni di prodotti agroalimentari su strada, negli spazi doganali ed immediate adiacenze, per intercettare traffici di prodotti agroalimentari contraffatti, non sicuri, ovvero recanti falsa o fallace indicazione di origine e/o provenienza; nell'edizione 2015, cui hanno aderito 20 Paesi dell'UE e 27 extra-UE, con la partecipazione

31 L'operazione Opson nel 2016 ha portato in 57 Paesi, al sequestro di più di 10.000 tonnellate di prodotti e più di un milione di litri di bevande (dati riferiti in audizione con Europol il 6 ottobre 2016).

di 70 agenzie di *law enforcement* e doganali, sono state sequestrate nel mondo oltre 11 mila tonnellate e 814 mila litri di prodotti agroalimentari contraffatti o nocivi.

“In our sites” (IOS), coordinata da Europol con il supporto dell’United States I.P.R. Center, che cura l’agenzia inter-istituzionale statunitense creata allo scopo di promuovere lo scambio informativo in materia di contraffazione tra cui FBI, Food and Drug Administration, Naval Criminal Investigative Service e U.S. Customs and Border Protection, in materia di commercio illecito *on line*, che ha portato all’oscuramento di siti *internet* per la commercializzazione di merci contraffatte e al sequestro di nomi di domini, insieme alle autorità competenti degli Stati Uniti,³² e, che nel 2016 è stata replicata per la settima volta;

- “Wafers”, in materia di traffici di semiconduttori contraffatti (transistor, diodi, led, ecc.), ad elevato valore economico, il cui fatturato è stimato in circa 200 miliardi di dollari annui, promossa da Europol ed Olaf, con la partecipazione di Francia, Belgio ed Olanda;
- “Pangea”, relativa al commercio illegale di farmaci, organizzata da Interpol ed Europol a partire dal 2008; si svolge con controlli mirati nei porti, nei centri di smistamento postale e con il monitoraggio di piattaforme *web* illecite. All’edizione 2015 hanno partecipato 115 Paesi, per un totale di 236 amministrazioni e sono stati sequestrati 21 milioni di medicinali contraffatti e/o insicuri, per un valore di 81 milioni di dollari;
- “Silver Axe”, in materia di traffico di pesticidi non a norma e contraffatti o pericolosi per la salute, condotta in Belgio, Paesi Bassi, Germania, Spagna, Francia, Italia e Slovenia, con il sequestro di più di 190 tonnellate di materiale;
- “Copycat”, per il contrasto alla contraffazione di prodotti sportivi.

4.6 L’European Union Policy Cycle 2014-2017 per il contrasto alla criminalità organizzata

Rispetto alle iniziative condotte al livello delle forze di polizia, l’EUPC, ovvero Ciclo Programmatico dell’UE, costituisce una forma di coordinamento collocata su un piano superiore, in quanto espressione diretta delle istituzioni europee, e come tale strumento sia operativo sia di indirizzo politico nel contrasto della criminalità organizzata all’interno dell’Unione. Tra le priorità d’intervento individuate vi è anche la contraffazione di merci aventi impatto sulla salute e sicurezza pubblica.

L’EUPC si propone di curare la forte interazione reciproca di tutte le istituzioni coinvolte e forme di collaborazione e raccordo con il sistema imprenditoriale e privato ed assicurare il ricorso sistematico agli strumenti di cooperazione e scambio informativo ai fini investigativi tra le forze di polizia europea.

La prima fase dell’EUPC consiste nell’individuazione delle emergenze criminali di maggior rilievo e pericolosità e nell’individuare le contromisure; a tal fine nel 2013 Europol ed Eurojust hanno redatto il documento di analisi e valutazione delle dinamiche di diffusione e manifestazione della criminalità denominato SOCTA (*Serious and Organised Crime Threat Assessment*), per la definizione delle priorità d’intervento del quadriennio di riferimento.

³² Come riferito nell’audizione con Europol il 6 ottobre 2016 la settima edizione del 2016 ha portato a 3.000 siti oscurati a fronte dei 1.000 nel 2015; nei siti oscurati compaiono banner che riportano i nomi di tutte le istituzioni coinvolte; nel 2015 hanno partecipato 19 Stati dell’UE, Interpol e 8 Paesi extra-UE., e sono stati oscurati 1.500 siti illeciti di merce contraffatta, di cui 400 dal Nucleo speciale frodi tecnologiche e dal Nucleo speciale tutela proprietà intellettuale della Guardia di Finanza.

Sono quindi stati redatti i Multi-Annual Strategic Plans (MASPS), approvati dal Consiglio giustizia e affari interni dell'UE nel settembre 2013. I MASPS definiscono, per ognuna delle priorità individuate, gli obiettivi da raggiungere e i criteri da seguire per la misurazione dell'efficacia e del livello di performance. Il MASP relativo alla contraffazione ha posto l'accento sul miglioramento, quantitativo e qualitativo, dello scambio di dati e di intelligence tra i 28 Paesi UE e con i Paesi di origine delle merci contraffatte o non sicure, per ottenere un quadro preciso delle organizzazioni criminali coinvolte nei traffici della specie; sull'intensificazione delle iniziative investigative, anche congiunte, nei confronti delle organizzazioni criminali; il ricorso sistematico ad indagini finanziarie e al recupero dei beni e dei profitti conseguiti anche se tramite strutture commerciali legali; il rafforzamento della collaborazione tra le autorità competenti degli Stati UE.

La terza fase, che prevede la predisposizione degli OAPS (Operational Action Plans), piani di attuazione concreta delle attività da svolgere per l'attuazione del MASP, ha visto la presenza di rappresentanti dei Paesi, nell'ambito all'EMPACT (European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats), tavolo di lavoro congiunto a carattere operativo. La Guardia di Finanza ha assunto il ruolo di capofila per il contrasto alla contraffazione via *web*. Un ufficiale del Comando generale coordina la pianificazione delle attività operative, seminariali e didattiche da svolgersi in ciascuno dei 4 anni di attuazione dell'iniziativa, prendendo parte alle stesse e proponendo specifiche progettualità. Nel 2014-2015 sono state pianificate ed eseguite 40 azioni. In audizione ³³ la Guardia di finanza ha illustrato due azioni: un'azione di natura didattica ha comportato l'inserimento, nell'ambito dei programmi formativi riservati agli ispettori del corpo, di 55 funzionari di polizia stranieri di Lituania, Polonia, Portogallo, Romania ed Ungheria, che hanno partecipato a corsi per investigatori economico-finanziari, presso la Scuola di polizia tributaria; una seconda azione, di carattere divulgativo, che ha portato all'organizzazione di un Seminario internazionale presso il SIAC a Bari in materia di "strumenti informatici e database per la lotta alla contraffazione", per la condivisione delle esperienze sul tema tra le forze di polizia degli stati membri, le organizzazioni internazionali e il mondo imprenditoriale.

4.7 Iniziative dell'UE con Paesi di provenienza di beni contraffatti

Gli strumenti di cooperazione tra Paesi produttori di beni contraffatti e Paesi di destinazione di tali merci sono importanti. L'UE ha promosso un Piano d'azione doganale UE-Cina 2014-2017, il cui modello è stato poi esteso alla cooperazione con Hong Kong.

Il Piano UE-Cina prevede 5 azioni chiave (Key Actions):

1-Analisi congiunta delle statistiche sui sequestri per individuare le tendenze generali e gestire il rischio, con particolare riferimento a porti e aeroporti, ove gli esperti delle dogane UE analizzano i dati relativi ai sequestri delle merci esportate via mare dai porti cinesi mentre gli esperti cinesi esaminano i dati delle merci esportate nell'UE bloccate nei porti di entrata europei;

2-Individuazione di spedizioni ad alto rischio in aeroporti e porti attraverso lo scambio diretto di informazioni su casi specifici di blocco della merce;

3-Rafforzamento della cooperazione transfrontaliera tra dogana cinese e dogana europea e le agenzie di *law enforcement* su casi rilevanti";

³³ V. audizione del Capo del II Reparto Operazioni del Comando Generale della Guardia di Finanza, Stefano Screpanti del 3 febbraio 2016.

4-Sviluppo congiunto di *partnership* con il mondo delle imprese nell'UE e in Cina, istituendo sul sito della Taxud e della dogana cinese (GACC) un portale web per le imprese con informazioni utili alla protezione dei DPI, l'indicazione delle procedure applicabili nell'UE e in Cina, elenco dei contatti, ecc.;

5-Scambio di conoscenze e esperienze sulle reciproche politiche e le pratiche di enforcement dei DPI (scambio di funzionari, visite di studio).

Per la cooperazione con la Cina, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ha realizzato iniziative di gemellaggio tra porti (Genova-Tianjin e Genova-Ningbo), per rafforzare i controlli doganali soprattutto in materia di contraffazione, sottofatturazione e traffico illecito di rifiuti e materiali pericolosi, definire un modello comune di valutazione del rischio con la creazione di una "white list" di operatori certificati, scambiare informazioni sui container e sui relativi controlli da effettuare e sulla gestione dei rischi.

5.GLI ACCORDI INTERNAZIONALI

Il terzo essenziale strumento utilizzabile a tutela dei diritti di proprietà intellettuale e per lottare contro la contraffazione è rappresentato dagli Accordi e Trattati internazionali, sia multilaterali che bilaterali, di estensione mondiale o regionale.

In tema di contraffazione non esiste un trattato specifico. Ciò dipende dal fatto che sia in ambito internazionale che comunitario sono molto forti le divergenze tra gli Stati sulla definizione dell'ambito della contraffazione, dell'estensione della tutela degli IPR e del copyright e dei marchi collettivi a tutela dell'origine territoriale.

Per esempio tra Stati Uniti ed Europa (in realtà solo una parte di essa, come si vedrà nel presente punto) sulla protezione delle denominazioni d'origine e di provenienza geografica vi sono contrasti che attengono a profonde e marcate differenze culturali, giuridiche e commerciali che non possono essere sottovalutate.

Anche rispetto alla tutela della proprietà intellettuale in senso lato l'affermazione dal secondo dopoguerra del principio di liberalizzazione dei commerci espresso dagli accordi GATT ha portato a inquadrare politicamente la tutela di tali diritti come limitazioni alla libertà del commercio e non come la naturale difesa di diritti essenziali per lo svolgimento delle attività imprenditoriali o intellettuali.

L'affermazione della tutela della proprietà intellettuale e il contrasto alla contraffazione costituiscono quindi un processo non ancora giunto a soddisfacente definizione, ma che va perseguito politicamente con tenacia e pazienza, ed una adeguata dose di realismo politico.

5.1 L'Accordo TRIPs

L'Accordo internazionale più importante per la tutela dei diritti di proprietà intellettuale e quindi più rilevante per la lotta alla violazione di tali diritti recata dalla contraffazione è senz'altro il TRIPs.

L'Accordo TRIPs (*Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights* - Accordo sugli aspetti commerciali dei diritti di proprietà intellettuale), promosso dall'Organizzazione mondiale del commercio (WTO), al termine del negoziato Uruguay Round in ambito GATT, è stato siglato il 15 aprile 1994 a Marrakech.

Il settore del commercio internazionale è stato regolato, dal 1947, dal principio di liberalizzazione dei commerci internazionali di cui è stata espressione l'Accordo GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), firmato il 30 ottobre 1947 a Ginevra.

L'applicazione di tale principio, nel rapporto economico e commerciale tra gli Stati, ha determinato anche la possibilità dello sviluppo di forme di commerci non rispettose dei diritti di proprietà intellettuale, con la compromissione dei diritti dei titolari degli stessi. Nell'ambito dell'Accordo GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), infatti, i diritti di proprietà intellettuale erano contemplati solo come "eccezioni generali" alla regola della liberalizzazione del commercio.

L'accordo TRIPs, invece, introduce uno *standard* internazionale comune per la tutela della proprietà intellettuale, garantendo un livello minimo di protezione alla proprietà intellettuale che ogni Stato membro del WTO deve garantire nell'ambito della regola di liberalizzazione dei commerci mondiali, inserendo in tal modo la tutela della proprietà intellettuale nel quadro normativo che regola il commercio internazionale.

L'accordo disciplina quattro aree di interesse principali:

- l'applicazione dei principi base per la protezione della proprietà intellettuale, anche sulla base dei precedenti accordi internazionali;
- le forme di una protezione adeguata ai diritti sulla proprietà intellettuale;
- le modalità di applicazione di tali diritti in modo adeguato sui territori di ogni Stato aderente;
- le modalità di risoluzione delle dispute sulla proprietà intellettuale tra i membri del WTO.

L'importanza del trattato³⁴ è stata quella di riconoscere le disuguaglianze di tutela dei diritti di proprietà industriale tra i vari Stati nell'ambito del sistema di liberalizzazione dei commerci internazionali di cui è stata espressione l'Accordo GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), firmato il 30 ottobre 1947 a Ginevra. Fermo restando tale contesto di liberalizzazione dei commerci, si richiedono tuttavia per la prima volta standard minimi di armonizzazione delle legislazioni in materia di tutela dei diritti di proprietà intellettuale, così da non consentire traffici di merci in violazione di tali diritti.

L'accordo, che riguarda la proprietà intellettuale e industriale (marchi, brevetti, design, ecc.) e le indicazioni geografiche protette, rappresenta l'accordo di maggior contenuto nell'obiettivo di armonizzare le forme di tutela dei diritti sulla proprietà intellettuale in tutto il mondo, creando *standards* internazionali comuni.

Gli Stati aderenti al WTO devono pertanto adottare una normativa di livello non inferiore agli standard fissati nel TRIPs e devono garantire ai titolari dei diritti un trattamento almeno pari a quello ottenibile nel proprio Paese.

L'Italia ha recepito il trattato con la legge 29 dicembre 1994 n. 747.

Anche l'Unione europea ha ratificato l'accordo.

Poiché la ratifica del TRIPs è un requisito obbligatorio per diventare membri del WTO, gli Stati che intendono ottenere l'accesso ai numerosi mercati internazionali aperti dal WTO devono adottare leggi sulla proprietà intellettuale secondo gli *standards* TRIPs.

Per tale situazione il TRIPs è il più importante strumento multilaterale per la estensione in ambito mondiale delle normative sulla proprietà intellettuale. La Cina, ossia il Paese indicato dagli studi internazionali come, il maggiore produttore di merci contraffatte, per aderire nel 2002 al WTO, ha dovuto sottoscrivere l'Accordo TRIPs, Analogo discorso va fatto per la Russia.

5.2 Altri accordi internazionali esistenti

³⁴ Sul ruolo positivo svolto dai trattati TRIPs v. audizione del Segretario generale di INDICAM, Bergonzi, il 10 marzo 2016.

Vanno altresì ricordati altri trattati internazionali in materia:

- a) Il Trattato di cooperazione in materia di brevetti (PCT), siglato il 19 giugno 1970 a Washington da 148 Stati, tra cui l'Italia dal marzo 1985, riguarda il deposito unificato di domande di brevetto valide in uno o più degli Stati aderenti al trattato.
- b) La Convenzione di Monaco del 5 ottobre 1973 sul brevetto europeo (EPC-European Patent Convention), finalizzata a riconoscere un brevetto unico valido in tutti gli Stati membri.
- c) Il Trattato WIPO sul diritto d'autore siglato a Ginevra il 20 dicembre 1996, che introduce a livello internazionale la tutela della proprietà intellettuale sui programmi per computer e sulle banche di dati.
- d) Il Trattato WIPO sulle interpretazioni ed esecuzioni e sui fonogrammi sottoscritti siglato a Ginevra il 20 dicembre 1996 che tutela i diritti dei produttori di fonogrammi e degli artisti interpreti ed esecutori. Il Trattato di Singapore sul diritto dei marchi del 2006, entrato in vigore per l'Italia nel settembre 2010, che si propone di favorire l'armonizzazione internazionale del diritto dei marchi.
- e) Il Trattato si applica a tutte le forme di marchi, quindi anche agli ologrammi e ai segni non visibili. Gli Stati membri sono liberi di prevedere la notifica elettronica in aggiunta o in sostituzione di quella cartacea e s'impegnano a prevedere strumenti giuridici volti a garantire al titolare il proseguimento della procedura in caso di inosservanza dei termini. Sono definiti i requisiti massimi per l'iscrizione delle licenze nei registri e istituisce un'Assemblea deputata a modificare il relativo regolamento d'esecuzione.
- f) La Convenzione di Mosca del 2011 *Medicrime* contro la contraffazione dei farmaci, sottoscritta nell'ambito del Consiglio d'Europa, finalizzata a garantire uno stretto coordinamento, tramite INTERPOL ed EUROPOL, tra le Forze di Polizia, le Agenzie farmaceutiche e le Dogane dei 47 paesi del Consiglio; la convenzione auspica una revisione della normativa penale al fine di sanzionare i c.d. "cyber pusher", gestori dei siti *web* che veicolano farmaci contraffatti.
- g) L'Accordo sul Tribunale unificato dei brevetti, siglato il 19 febbraio 2013 a Bruxelles, per il quale l'Italia ha chiesto recentemente formale adesione.

Un discorso specifico lo merita l'*Anti counterfeiting trade agreement* (ACTA), siglato a Tokyo il 26 gennaio 2012, accordo commerciale plurilaterale volto a dettare norme più efficaci per contrastare la pirateria informatica e la contraffazione e ad armonizzare le regole preesistenti con l'Accordo TRIPs. Tale accordo ha l'obiettivo di rinforzare i diritti di proprietà intellettuale e di integrare gli standard minimi di tutela previsti dal TRIPs.

Hanno aderito Australia, Canada, Giappone, Repubblica di Corea, Messico, Marocco, Nuova Zelanda, Singapore, Svizzera, Stati Uniti d'America e 22 dei 28 Stati membri dell'Unione europea, tra cui l'Italia, ma non la Germania, i Paesi Bassi, la Slovacchia, l'Estonia e Cipro.

Il Parlamento europeo, chiamato a ratificare l'accordo sottoscritto dall'UE ha espresso voto contrario il 4 luglio 2012 con una votazione del Parlamento Europeo. In precedenza, nel marzo 2010, il Parlamento europeo, a larga maggioranza, aveva richiesto formalmente piena trasparenza sui negoziati. Il Trattato è stato oggetto di molte critiche in ambito mondiale perchè ritenuto eccessivamente sbilanciato a favore delle industrie del cinema e della musica rispetto a forme di controllo dei contenuti di *internet*. L'opposizione al Trattato è stata motivata non solo dalla ritenuta violazione del principio della libertà della comunicazione in rete, a favore della tutela dei diritti di proprietà intellettuale, ma anche per l'effetto di impedire l'accesso ai farmaci da parte dei Paesi in via di sviluppo.

5.3 Il trattato CETA tra UE e Canada

Il trattato di libero scambio tra UE e Canada (CETA) è stato approvato dal Parlamento europeo il 15 febbraio 2017 ed è entrato in vigore in modalità provvisoria il 21 settembre 2017. L'applicazione provvisoria consente l'attuazione delle disposizioni di natura commerciale, tra cui quelle riguardanti la protezione delle indicazioni geografiche.

Sul punto il Governo, con il Sottosegretario per le politiche e gli affari europei Sandro Gozi, ha riferito in Commissione nell'audizione del 9 novembre 2017.

Il trattato prevede che i prodotti agroalimentari della UE tutelati come indicazioni geografiche (IGP) godano di un livello di protezione comparabile con quello assicurato dal diritto UE.

Il Canada si è impegnato a fornire il più alto livello di protezione per 171 IGP (di cui 41 italiane, pari al 90% del valore delle esportazioni di prodotti Dop/Igp in Canada, salve 21 denominazioni risultate in conflitto con denominazioni già utilizzate nel Paese nordamericano.³⁵ Si tratta di una lista aperta, in quanto ulteriori IGP potrebbero essere aggiunte consensualmente in futuro. Le IGP e le DOP inserite nella lista sono tutelate nel senso che l'uso improprio dei nomi protetti è vietato, anche se i prodotti imitativi dichiarano la vera origine del prodotto, oppure utilizzano una traduzione dell'indicazione geografica o formule di assimilazioni o imitative quali 'tipo' 'genere', 'stile', 'imitazione' o simili.

Il Governo ha attribuito un valore positivo all'impatto del CETA rilevando che *“senza il CETA, esattamente come avviene fino ad oggi, nessuna indicazione di origine di prodotti italiani sarebbe tutelata in Canada”*, in quanto nei Paesi di tradizione anglosassone la tutela riguarda solo i marchi e non anche le DOP e le IGP, che sono tutelabili solo in forza di un accordo bilaterale. Si tratta, nella valutazione del Governo, di un *“accordo di nuova generazione rispetto ad accordi regionali precedenti, proprio perché abbiamo voluto porre una maggiore enfasi all'aspetto di protezione dei diritti e di applicazione dei diritti di proprietà intellettuale”*³⁶.

Per alcuni prodotti italiani³⁷ sono state individuate soluzioni specifiche, con meccanismi di coesistenza di prodotti europei e canadesi: nel caso di precedente registrazione in Canada di marchi analoghi, in deroga al principio della priorità nel tempo della registrazione vigente nei Paesi di *common law*, i prodotti registrati con IGP o DOP europea ottengono tutela; in altri casi i beni tutelati ottengono protezione in Canada, mantenendo i prodotti registrati con marchio mercato canadese il diritto all'uso ma accompagnati da indicazioni come "stile", "tipo" o "imitazione"; infine alla tutela accordata a IGP e DOP europea specifiche si accompagna il riconoscimento del marchio generico precedente registrato in Canada. La soluzione non vale per il mercato europeo, ove i prodotti simili registrati in Canada non ottengono tutela.

La posizione del Governo espressa in Commissione è dunque quella di attribuire al CETA un valore positivo per le produzioni europee ed italiane, con un reale vantaggio economico per i produttori europei in precedenza senza tutela in Canada, segnatamente per le piccole e medie imprese operanti nel settore agroalimentare.

Va segnalato che il procedimento di ratifica del Trattato, già approvato alla Camera, è attualmente fermo al Senato, in coincidenza con posizioni politiche critiche rispetto ai

³⁵ Alla lista devono essere aggiunte le IGP dei vini (oltre 300 nel caso dell'Italia) e altre indicazioni geografiche tipiche.

³⁶ Dichiarazioni rese dal Sottosegretario per le politiche e gli affari europei Sandro Gozi, nell'audizione del 20 gennaio 2016.

³⁷ Rientrano nel primo caso il Prosciutto di Parma, il San Daniele e il Prosciutto Toscano; nel secondo Asiago, Gorgonzola e Fontina; nel terzo il Parmigiano Reggiano rispetto al "Parmesan".

contenuti del Trattato e ad analoghe considerazioni critiche espresse da organizzazioni produttive rappresentative dei settori interessati.

5.4 La trattativa sul TTIP

Di particolare importanza in materia commerciale è stato negli ultimi anni il negoziato avviato dal luglio 2013 tra l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America per la definizione del **TTIP** (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*), accordo commerciale di libero scambio per il Partenariato transatlantico per il commercio e gli investimenti.

L'esigenza di tutelare DOP e IGP ha costituito un impegno formale di tutta l'Unione europea.³⁸ Dopo 15 round negoziali svoltisi a partire da luglio 2013, l'ultimo dei quali nell'ottobre 2016, i negoziati sul TTIP sono infatti ufficialmente sospesi nel 2017, per decisione della nuova Presidenza USA di Donald Trump e non sono previsti, allo stato, ulteriori round negoziali per l'avanzamento dell'accordo.

Nella citata audizione con il sottosegretario Gozi del 9 novembre 2017 è stato riferito che alle dichiarazioni rese nell'Aprile 2017 da parte del Segretario del Commercio USA, Wilbur Ross in occasione della visita negli USA del Commissario al commercio Cecilia Malmström, che avevano indotto a ritenere possibile una ripresa dei negoziati, non sono stati infatti compiuti da parte USA passi formali in tal senso. Nella stessa sede è stato riferito che la posizione espressa dal Capo negoziatore UE, Ignacio Maria Bercero, nella riunione del Comitato consultivo per i negoziati TTIP del 9 marzo 2017 è quella di una "disponibilità coerente" alla definizione con gli Stati Uniti di una "positive trade agenda", ma nell'ambito di un "commercio con regole".

Nel triennio 2013-2016, con la presidenza americana di Obama, il negoziato era apparso difficoltoso, sostanziali differenze e divergenze nella parte regolatoria e di accesso al mercato, particolarmente sul problema dell'estensione agli Stati Uniti del sistema delle indicazioni geografiche comunitarie, e del riconoscimento reciproco dei prodotti con indicazione geografica tutelata, al fine di contrastare il noto e negativo fenomeno del *c,d, European Sounding*.

La posizione statunitense, sia delle autorità competenti che delle associazioni di produttori, rispetto alla tutela internazionale delle Indicazioni Geografiche previste dalla legislazione comunitaria è stata tradizionalmente negativa, in quanto ritenute "barriere commerciali" alla libera circolazione dei prodotti americani nell'UE e nei mercati mondiali. Anche in ambito europeo vi sono differenze e distanze tra i Paesi produttori più determinati a sostenere le ragioni della strumentazione delle indicazioni geografiche (Italia e Francia) dai Paesi del Nord europeo.

6. CONCLUSIONI E PROPOSTE

Dall'analisi dei profili di indagine sopra esposti emergono una serie di questioni essenziali per contrastare il fenomeno della contraffazione in sede internazionale.

³⁸ Nell'audizione del 14 gennaio 2016 il deputato europeo, Paolo De Castro, ha ricordato che la commissaria UE Malmström ha sostenuto l'impossibilità di firmare un accordo con gli Stati Uniti senza avanzamento in materia di indicazioni geografiche.

- a) Il processo di internazionalizzazione della contraffazione costituisce una tendenza ineliminabile, nel quadro della dimensione imprenditoriale e criminale del fenomeno, che accresce la pericolosità del fenomeno stesso.
- b) La pericolosità della contraffazione, sia considerata in sé per i danni direttamente provocati alle aziende, al mercato, alla salute dei consumatori, all'ambiente e allo Stato, sia come strumento criminogeno indiretto, per la sua capacità di finanziare le organizzazioni criminali, è fortemente accresciuta dal carattere sovranazionale della stessa. Per un'efficace azione di contrasto è necessaria quindi la promozione di accordi tra Italia, Unione europea e gli Stati delle aree geografiche interessate per controllare i fenomeni ed elaborare strategie di contrasto, promuovendo maggiori forme di cooperazione soprattutto con i Paesi dai quali provengono i prodotti contraffatti, in particolare con la Cina.
- c) Mentre la tutela dei diritti di proprietà industriale d'autore è sufficientemente definita sia in ambito comunitario che nazionale, la tutela della provenienza e della tipicità geografica dei prodotti è molto più limitata e oggetto di forti contrasti politici tra i Paesi europei e tra Europa e Stati Uniti.
- d) La tutela del *Made in* e il contrasto dell'*Italian sounding*, sono allo stato molto limitati; occorre pertanto che in sede comunitaria si giunga nei prossimi anni a definire un quadro giuridico di difesa delle produzioni nazionali che l'internazionalizzazione dei commerci e le pratiche illecite di concorrenza sleale, imitativa ed evocativa della provenienza geografica richiedono con urgenza; ciò è tanto più vero se si tiene conto che tra gli obiettivi che l'Unione europea si è posta già nel 2010 nell'ambito della strategia "Europa 2020", la Commissione europea, nella comunicazione "*Una politica industriale integrata per l'era della globalizzazione*" ha indicato, tra gli altri, la promozione di un contesto business-friendly, soprattutto per le PMI e il completamento del mercato interno con azioni rivolte, per esempio, alla tutela della proprietà intellettuale o alla standardizzazione; a questo proposito si auspica che il Governo proceda alla verifica della disponibilità degli Stati membri della Unione ad instaurare una cooperazione rafforzata, aperta successivamente anche a tutti gli altri Paesi, per introdurre l'obbligo di indicazione di origine in alcuni settori particolarmente colpiti dal fenomeno della imitazione di prodotto.
- e) L'analisi degli strumenti essenziali utilizzabili nella contraffazione in sede internazionale - la creazione di istituzioni specializzate, in ambito comunitario o internazionale, deputate a tutelare i diritti di proprietà intellettuale e a combattere la contraffazione; la definizione di politiche comuni, comunitarie o internazionali per la risposta alla contraffazione; la sottoscrizione di Trattati ed Accordi internazionali - rivela la sussistenza di limiti specifici per ciascuno di questi strumenti.
- f) Quanto alle istituzioni, gli elementi critici sono rinvenibili nell'esistenza di un numero davvero considerevole di organizzazioni e strutture, con le inevitabili sovrapposizioni di attività e complesse esigenze di coordinamento; inoltre la creazione di istituzioni non può costituire una risposta adeguata in caso di assenza di volontà politica, nella comunità internazionale, di realizzare efficaci forme di contrasto alla contraffazione.
- g) Altra criticità è data dal fatto che queste strutture spesso si limitano a svolgere ruoli di studio o di coordinamento tra le amministrazioni nazionali, mentre vi è sempre maggiore esigenza di forme congiunte e unitarie, a livello comunitario o internazionale, per lo svolgimento di attività investigative di contrasto alla contraffazione.
- h) Per accrescere l'efficacia dell'azione repressiva e preventiva per il contrasto della contraffazione, segnatamente di quella veicolata dalle organizzazioni criminali, è necessario favorire la definizione di accordi in sede internazionale volti a coordinare

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

- i) Quanto alle politiche unitarie, in sede unionale o internazionale, che intendono fornire risposte adeguate ai problemi sul tappeto, occorre orientarle sullo svolgimento di iniziative di effettivo impatto per il contrasto della criminalità.
- j) Circa i Trattati internazionale occorre effettuare una riflessione sulla necessità di giungere alla sottoscrizione di un trattato internazionale per la lotta alla contraffazione, stante il fatto che oggi non esiste un accordo adeguato in materia, al di là di quanto previsto dall'Accordo TRIPs.
- k) In generale occorre ribadire la necessità di porre con forza la priorità della lotta alla contraffazione nelle agende politiche comunitaria ed internazionale, cosa che al momento appare lontana, ma della cui necessità non si può dubitare.
- l) Il dato della provenienza delle merci contraffatte in Italia ed in Europa da parte dei Paesi asiatici, come accertato dalle analisi fornite alla Commissione dall'OCSE ed elaborate dal CENSIS, richiede una politica di effettivo *enforcement* della lotta alla contraffazione, che richiede un più coordinato controllo delle frontiere tra gli Stati di destinazione delle merci e modalità comuni di verifica.
- m) Il sistema doganale comunitario soffre di una mancanza di uniformità e di intensità dei controlli tra Dogane del Nord Europa, che privilegiano la celerità operativa e l'incremento dei volumi di traffico, rispetto a sistemi doganali, come quello italiano, che invece conducono una lotta efficace per il contrasto alla contraffazione. Tale approccio determina l'effetto dell'assenza di controlli doganali adeguati nel Nord Europa per merci di provenienze extra- UE e con destinazione extra-UE, creando delle vere e proprie porte aperte per le merci contraffatte in alcune dogane europee, con l'ulteriore effetto negativo della diminuzione di traffico nei Paesi le cui Dogane sono più intransigenti. Andranno valutati in questo senso gli effetti applicativi reali del nuovo pacchetto marchi recato dal Regolamento 2424/2015 e dalla Direttiva 2436/2015 per migliorare tale situazione.
- n) La lotta alla contraffazione su *internet* deve altresì costituire una priorità in sede internazionale e comunitaria, con l'introduzione in tale ambito di un equo temperamento tra esigenze della libertà della comunicazione in rete e dello sviluppo del commercio elettronico da un lato e tutela dei diritti di proprietà industriale e intellettuale e del consumatore dall'altro, tenendo conto anche del *value gap* generato dall'accesso su *internet* del commercio internazionale a favore degli operatori in rete; va altresì affermato la necessità di controllare l'intera filiera del commercio su *internet*, comprese le piccole spedizioni postali per articoli richiesti dai clienti in rete, che necessitano di controlli crescenti in sede doganale degli uffici postali, sul modello di alcune iniziative-pilota già avviate descritte in precedenza.
- o) Anche per garantire una maggiore capacità di interrelazione sul piano internazionale, dal punto di vista dell'azione amministrativa nazionale va rafforzata l'opera di coordinamento, con un diverso ruolo che la Presidenza del Consiglio deve assumere, attesa la necessità di assicurare una maggiore coesione tra le azioni di una pluralità di Ministeri e favorire il coordinamento tra le forze dell'ordine; solo la Presidenza del Consiglio può essere in grado di cogliere la dimensione internazionale delle esigenze

di contrasto alla contraffazione, e di coordinare le molteplici competenze nazionali che sono chiamate sempre più a confrontarsi in sede internazionale.

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

PROPOSTE DI LEGGE



CAMERA DEI DEPUTATI

N. 3645

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

CENNI, MONGIELLO, SENALDI, BARUFFI, LUCIANO AGOSTINI, ALBANELLA, ANTEZZA, ARGENTIN, ARLOTTI, BECATTINI, BERRETTA, CAMANI, CARELLA, CARNEVALI, CARRA, CIMBRO, COVA, CUPERLO, DE MARIA, DI SALVO, DONATI, FEDI, FIORIO, FONTANELLI, FOS-SATI, FREGOLENT, GADDA, GALPERTI, GIORGIS, IACONO, INCERTI, IORI, LAFORGIA, LODOLINI, PATRIZIA MAESTRI, MALISANI, MAR-CHI, MARZANO, MISIANI, MOGNATO, MONTRONI, MORETTO, NAC-CARATO, NARDUOLO, SALVATORE PICCOLO, PREZIOSI, ROMANINI, SCHIRÒ, SCUVERA, TERROSI, TULLO, VENITTELLI, VICO, ZOGGIA

Disposizioni in materia di contrasto al fenomeno della contraffazione e delega al Governo per la disciplina delle filiere etiche di produzione, importazione e distribuzione

Presentata il 29 febbraio 2016

ONOREVOLI COLLEGHI! — La contraffazione è oggi una delle più consolidate manifestazioni di criminalità economica e finanziaria, dal carattere transnazionale: un fenomeno che sta creando, anche nel nostro Paese, gravissime problematiche al sistema produttivo, economico e occupazionale in ogni regione.

Secondo gli ultimi rilevamenti, con un fatturato in Italia pari a 6 miliardi e 535 milioni di euro, la contraffazione sottrae all'economia « legale » nazionale 17 miliardi e 773 milioni di euro di produzione, 6 miliardi e 400 milioni di euro di valore

aggiunto (corrispondente allo 0,45 per cento dell'intero prodotto interno lordo italiano); 5 miliardi e 280 milioni di euro di entrate erariali (circa il 2 per cento del totale delle entrate) e 105.000 unità di lavoro. Un altro dato significativo per capire la complessità e la rilevanza di tale fenomeno sono le operazioni di controllo e di repressione effettuate dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli e dal Corpo della guardia di finanza dal 2008 al 2013 (ultime cifre ufficiali) che hanno effettuato globalmente circa 100.000 sequestri su 334 milioni di beni falsificati.

La contraffazione sta infatti ormai contaminando quasi tutti i settori produttivi del Paese interessando direttamente numerose tipologie di consumatori (sia consapevoli che ignari): da quello agroalimentare ai farmaci, dai giocattoli all'elettronica, dai capi di abbigliamento alle scarpe, dal materiale audiovisivo al denaro, dai cosmetici ai ricambi meccanici dei veicoli.

Settori produttivi coinvolti.

Uno dei comparti maggiormente colpiti è quello agroalimentare, per un fatturato stimato di oltre un miliardo di euro. Gli alimenti falsificati sono di qualsiasi tipologia e vengono somministrati anche nelle attività ricettive e nei ristoranti. Recentemente sono state individuate addirittura denominazioni d'origine protetta (DOP) « inventate ». Nel solo anno 2014 l'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari ha effettuato più di 36.000 controlli e circa 10.000 verifiche di laboratorio, che hanno portato a più di 54.000 prodotti alimentari sequestrati. Molto spesso le contraffazioni riguardano prodotti di altissima qualità, oltre a creare ricadute negative in termini economici, causano gravissimi danni di immagine all'intero sistema Paese.

Sempre per ciò che concerne il settore agroalimentare, merita un discorso a parte un fenomeno connesso ma diverso dalla contraffazione, ovvero quello dell'*italian sounding*, cioè l'immissione sui mercati (quasi sempre esteri) di prodotti che evocano le caratteristiche essenziali di beni italiani, senza tuttavia contraffazione di segni distintivi dell'azienda o dei prodotti stessi. Tali prodotti sono commercializzati spesso con confezionamenti che richiamano l'originale italiano di qualità (per esempio con un'assonanza fonetica, valga per tutti il caso ben noto del *parmesan cheese* rispetto al formaggio parmigiano reggiano). Tale fenomeno rappresenta la forma più eclatante di concorrenza sleale e di truffa nei confronti dei consumatori, soprattutto nel settore agroalimentare. A

livello mondiale, il giro di affari annuo dell'*italian sounding* è stimato in circa 54 miliardi di euro l'anno (147 milioni di euro al giorno), comunque oltre il doppio dell'attuale valore delle esportazioni italiane di prodotti agroalimentari (23 miliardi di euro). Quindi, almeno due prodotti su tre commercializzati all'estero si riconducono solo apparentemente al nostro Paese. Le aziende estere che utilizzano impropriamente segni distintivi e descrizioni informative e promozionali che si rifanno in qualche modo al nostro Paese adottano tecniche di mercato che inducono il consumatore ad attribuire ai loro prodotti caratteristiche di qualità italiana che in realtà non posseggono, concorrendo slealmente nel mercato e acquisendo un vantaggio competitivo rispetto alla concorrenza.

Altro settore di punta del commercio illecito è quello manifatturiero ed in primo luogo del comparto cosiddetto della « moda ». L'Italia è infatti in cima alla lista dei Paesi dell'Unione europea più colpiti dalla contraffazione su prodotti di abbigliamento, calzature e accessori. Uno studio dell'Osservatorio europeo sulle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale stima infatti in oltre 4,5 miliardi di euro le perdite annue per l'economia italiana, pari all'8,5 per cento del fatturato dell'intero comparto. Se si tengono in considerazione anche gli effetti indiretti della produzione e della distribuzione di prodotti di abbigliamento, calzature e accessori non originali, il peso complessivo sull'economia italiana della « falsa » moda raggiunge quasi 9 miliardi di euro in mancate vendite.

Altri campi del settore manifatturiero in cui è elevata la contraffazione sono quelli dei ricambi meccanici dei veicoli stradali (tutta la componentistica è coinvolta: dai sistemi frenanti alle luci, dalle candele ai cuscinetti, dai tergicristalli alle frizioni, dai pistoni agli pneumatici); delle componenti elettriche (dai *toner* per le stampanti alle *consolle* dei videogiochi, degli auricolari ai caricatori di batterie, dagli elettrodomestici ai *microchip*). Una citazione va poi dedicata al comparto dei

giocattoli contraffatti. Secondo gli ultimi dati del Censis disponibili, tra il 2008 e il 2012 il numero degli oggetti sequestrati del Corpo della guardia di finanza e dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli supera i 35 milioni per un valore di circa 157 milioni di euro. Solo nel 2014 a livello nazionale sono stati sequestrati 17 milioni di giocattoli contraffatti (su 114 milioni di prodotti di ogni genere merceologico), con un incremento del 59 per cento rispetto al 2013. Si tratta di prodotti privi del necessario certificato di conformità alla normativa europea in materia di sicurezza e, quindi, potenzialmente pericolosi soprattutto per i bambini.

Dopo quello alimentare e quello manifatturiero merita una citazione anche il settore dei farmaci e dei cosmetici. Per quanto riguarda i farmaci si stima che il 10 per cento dei prodotti mondiali sia contraffatto, con punte significative che raggiungerebbero addirittura il 50 per cento in alcuni Paesi in Africa e in Asia. In Europa i farmaci non conformi individuati alle dogane europee nell'ultimo anno sono stati oltre 3 milioni. Se vale la stessa percentuale utilizzata in questi casi per individuare il giro di affari delle sostanze stupefacenti, potremmo ragionevolmente affermare che il mercato europeo assorbe almeno 300 milioni di confezioni di pillole false distribuite e consumate nei Paesi membri. Le truffe coinvolgono farmaci di marca e farmaci generici, salvavita e *life style saving* (medicinali destinati a contrastare patologie minori, acquistati spesso per usi non terapeutici legati all'affermarsi di specifici modelli sociali, come per esempio i prodotti medicinali utilizzati per dimagrire o per il *doping* sportivo). Per l'Italia, seconda nazione al mondo dopo l'India per la produzione di principi attivi farmaceutici, la perdita in termini economici e di competitività è quindi notevole.

Altrettanto vasta è la diffusione dei cosmetici, dei prodotti di profumeria, per il trucco e per l'igiene personale contraffatti; per l'Ufficio per l'armonizzazione del mercato interno (l'Ufficio dell'Unione europea incaricato della registrazione dei marchi, disegni e modelli europei) il man-

cato introito delle nazioni europee è circa di 4,7 miliardi di euro l'anno, pari al 7,8 per cento del totale delle vendite. In Italia, terzo Paese europeo produttore nel settore, la perdita annua in termini di mancate vendite dirette è di oltre 624 milioni di euro (7,9 per cento del fatturato complessivo).

La pirateria è inoltre ampiamente diffusa nel « settore digitale » e in particolare nei supporti elettronici sui quali vengono trasferite opere dell'ingegno, per definizione di carattere immateriale, come canzoni, opere musicali, film, *videoclip*, videogiochi, opere multimediali e qualsiasi altra tipologia di *software*. Secondo il Libro verde « La lotta alla contraffazione ed alla pirateria nel mercato interno » della Commissione europea, questo settore è considerato addirittura il più colpito a livello mondiale: la percentuale dei prodotti contraffatti sarebbe pari al 25 per cento nell'industria degli audiovisivi e al 35 per cento nell'industria informatica. Dati confermati anche in Italia dove il comparto di *cd*, *dvd* e *software* contraffatti è quasi un terzo del totale dei prodotti falsi per un valore che supera ampiamente 1,75 miliardi di euro.

Canali di distribuzione.

Quando si parla di contraffazione, per elaborare linee di intervento efficaci di contrasto, repressione e prevenzione, oltre alla tipologia dei prodotti coinvolti, è altrettanto importante porre attenzione alle modalità di vendita della merce falsificata.

I canali di diffusione del prodotto contraffatto appaiono per lo più riconducibili a due tipi alternativi: il circuito clandestino e il circuito commerciale abituale. Il primo si organizza, per definizione, al di fuori del mercato regolare: per strada o nei mercati pubblici. Nella maggior parte delle città c'è uno specifico mercato o quartiere nel quale notoriamente si possono trovare copie illecite a basso prezzo di qualsiasi bene di consumo. Questi mercati sono un fenomeno globale: tanto nei Paesi ricchi quanto in quelli poveri sono

proposti gli stessi prodotti e sovente i commercianti sono dello stesso gruppo etnico, indipendentemente dalla città o dal continente in cui operano. Il secondo canale di distribuzione è il circuito commerciale « normale » dei prodotti originali: in esso vengono diffusi anche prodotti di uso comune e i prodotti falsi sono posti accanto a quelli genuini. In questo secondo canale sono sicuramente maggiori i rischi di inganno dei consumatori, in quanto il settore ufficiale di vendita costituisce per i possibili acquirenti un indice di affidamento elevato circa la regolarità del prodotto.

Oltre ai due canali citati va posta altrettanta attenzione a un terzo: l'acquisto *on line*. Secondo gli ultimi dati disponibili, infatti, tra il 2012 e il 2013 è cresciuta del 60 per cento la vendita tramite *e-commerce* di merce contraffatta: otto siti *internet* su dieci che vendono prodotti di lusso hanno un catalogo di merce imitata; un consumatore *on line* su quattro ha comprato almeno un prodotto contraffatto per un totale stimato in circa 3 milioni di persone nel nostro Paese. Identificare i prodotti contraffatti per prevenire anche nel settore dell'*e-commerce* i fenomeni legati alla contraffazione diventa quindi oggi una priorità. Tra gli strumenti messi in campo per contrastare questo fenomeno ricordiamo la Carta Italia, l'accordo volontario firmato dagli operatori del commercio elettronico, Indicam e Netcomm, insieme al Ministero dello sviluppo economico. Per la stessa finalità è stato inoltre siglato un accordo per la tutela dei prodotti DOP e a indicazione di origine protetta fra il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e alcune delle maggiori società di *e-commerce* come eBay e Alibaba.

Sicurezza, occupazione, tributi e criminalità.

Come già accennato, un altro fattore negativo legato all'aumento della contraffazione è la pericolosità dei prodotti falsi per la sicurezza dell'uomo e dell'ambiente.

Giocattoli senza requisiti di sicurezza; abbigliamento realizzato con prodotti tossici; aumento dei farmaci contraffatti; cosmetici, profumi e prodotti per l'igiene personale realizzati con sostanze nocive; occhiali da sole difettosi e dannosi per la vista; ricambi per veicoli falsificati; attrezzature sportive e oggetti tecnologici non a norma: sono solo alcuni degli articoli che possono essere molto dannosi per la salute. Essi comportano conseguenze spesso gravi per l'incolumità della persona che, se si escludono gli alimenti, non sono spesso percepibili nel breve e medio periodo da parte dei consumatori e sono quindi pericolosamente sottovalutate.

Proprio in questo contesto meritano anche una particolare rilevanza i farmaci contraffatti venduti *on line*. Nella maggior parte dei casi si tratta infatti di prodotti sotto gli *standard* di sicurezza, che contengono quantità eccessive o bassissime di sostanze non approvate o non dichiarate, come ha recentemente verificato uno studio specifico condotto dall'Agenzia inglese dei farmaci con l'azienda farmaceutica Pfizer. Lo studio ha anche appurato come spesso questi farmaci siano anche confezionati in modo inappropriato e senza indicazioni su dosi e su possibili effetti collaterali.

Quando si parla di contraffazione, inoltre, si devono evidenziare le conseguenze che tale fenomeno causa direttamente e indirettamente sull'occupazione e sulle tutele dei lavoratori del settore interessato. Abbiamo già segnalato come l'industria del falso impedisca la regolarizzazione di 110.000 addetti, pari a circa lo 0,44 per cento dell'occupazione complessiva nazionale secondo i dati del Censis. Non va inoltre dimenticato il danno sociale connesso allo sfruttamento di soggetti deboli (disoccupati o, prevalentemente, cittadini di Paesi non membri dell'Unione europea) assoldati attraverso un vero e proprio *racket* del lavoro nero, con evasioni contributive e senza coperture assicurative.

Ma la contraffazione non significa soltanto perdita finanziaria e riduzione delle quote di mercato per le imprese del *made in Italy*, calo occupazionale e crescita del

lavoro nero, rischi per la salute dei consumatori: la contraffazione comporta anche mancati introiti per le casse dello Stato e conseguentemente meno perequazione fiscale e meno servizi pubblici. Il mercato dei prodotti contraffatti genera infatti, solo nel nostro Paese, un mancato gettito fiscale di 1,4 miliardi di euro calcolando le sole imposte dirette e di 4,6 miliardi di euro contando anche le imposte indirette. Gran parte di questo denaro viene trasferito illegalmente verso i Paesi esteri attraverso i *money transfer* presenti in Italia: questi esercizi, alla cui attività non si applicano le regole antiriciclaggio del sistema bancario e finanziario, necessitano quindi di un rapido ed efficace aggiornamento normativo.

Va aggiunto che le filiere della contraffazione, come già accennato, sono nella maggior parte dei casi gestite direttamente dalla criminalità organizzata, che ha da tempo previsto l'ampio potenziale di questa tipologia di illecito, che presenta buoni margini di guadagno a fronte di un modesto rischio di carattere penale. Conseguentemente l'inserimento della criminalità organizzata ha determinato un salto di qualità nel *business* della contraffazione: le organizzazioni criminali hanno costruito le relazioni necessarie su scala planetaria per ottimizzarne i risultati, individuando i luoghi più convenienti per produrre i beni contraffatti, le migliori vie di transito e i mercati di sbocco preferibili secondo le regole dell'economia globalizzata. Soltanto nel nostro Paese le organizzazioni criminali hanno raggiunto un volume di affari legati alla contraffazione che supera i 6,5 miliardi di euro all'anno.

Normativa italiana ed europea.

Nonostante il quadro appena definito e le problematiche esposte, deve far riflettere il fatto che, pur considerando l'ampia produzione legislativa del Parlamento dal 2009 ad oggi, pochi sono stati gli interventi che hanno mostrato una concreta efficacia e incisività contro la contraffazione e per la tutela del *made in Italy*.

Manca soprattutto una disciplina organica della materia capace di prevenire e di contrastare il fenomeno nelle sue molteplici declinazioni. Vediamo comunque i provvedimenti vigenti più significativi dell'ordinamento nazionale sulla contraffazione.

In primo luogo il codice della proprietà industriale di cui al decreto legislativo n. 30 del 2005: un *corpus* normativo che coordina le disposizioni legislative nazionali in materia di proprietà industriale e che detta regole per la tutela di marchi e di altri segni distintivi, quali disegni, modelli, indicazioni geografiche, invenzioni e brevetti biotecnologici. Tra le norme contenute nella sezione I del capo III, relativa alle disposizioni processuali, troviamo: l'articolo 120, che determina la competenza in materia di diritti di proprietà industriale di sezioni specializzate trasformate in tribunali delle imprese; l'articolo 121-*bis*, che consente al titolare del diritto leso di acquisire informazioni per individuare tutti i soggetti coinvolti nell'illecito e conseguentemente per agire in giudizio contro ciascuno di essi; l'articolo 124 che, invece, contiene un'elencazione delle sanzioni civili che possono essere disposte da una sentenza che accerti la lesione di un diritto di proprietà industriale.

Meritano poi attenzione alcune disposizioni della legge n. 99 del 2009 (« Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia »). In particolare sono state previste norme che mirano a rafforzare la tutela della proprietà industriale e gli strumenti di lotta alla contraffazione, anche sotto il profilo penale. Tra le più significative si ricordano: le sanzioni in caso di mendace indicazione della provenienza o dell'origine; l'estensione della disciplina delle operazioni sotto copertura alle indagini per i delitti di contraffazione (queste operazioni consistono in attività di tipo investigativo affidate in via esclusiva a ufficiali di polizia giudiziaria, infiltrati sotto falsa identità negli ambienti malavitosi al fine di reperire prove e di accertare le responsabilità); l'affidamento agli organi di polizia o ad altri organi dello Stato o a

enti pubblici non economici dei beni mobili registrati sequestrati (automobili, navi, imbarcazioni, natanti e aeromobili) nel corso dei procedimenti per la repressione di tali reati; la confisca amministrativa dei locali nei quali sono prodotti, depositati, detenuti per la vendita o venduti i materiali contraffatti, salvaguardando il diritto del proprietario in buona fede.

La legge n. 99 del 2009 ha modificato anche il citato codice della proprietà industriale, di cui al decreto legislativo n. 30 del 2005, incidendo su profili di natura sia sostanziale sia processuale. Per quanto riguarda i profili sostanziali le modifiche riguardano, tra l'altro, il diritto di priorità per i brevetti di invenzione e per i modelli di utilità e i limiti alla protezione accordata dal diritto d'autore ai disegni e modelli industriali. Con riferimento ai profili processuali si segnala, tra le altre modifiche, l'eliminazione dell'applicazione del rito societario per i procedimenti in materia di proprietà industriale e di concorrenza sleale e l'ampliamento delle controversie devolute alle sezioni specializzate. Successivamente, il decreto legislativo n. 131 del 2010 ha previsto l'istituzione (già contenuta in una norma della legge n. 99 del 2009 abrogata dallo stesso decreto), presso il Ministero dello sviluppo economico, del Consiglio nazionale anticontraffazione (CNAC). Il CNAC è l'organismo interministeriale con funzioni di indirizzo, impulso e coordinamento strategico delle iniziative intraprese da ogni amministrazione in materia di lotta alla contraffazione, al fine di migliorare l'insieme dell'azione di contrasto a livello nazionale.

Nell'ordinamento nazionale sono inoltre presenti disposizioni specifiche che riguardano la tutela del *made in Italy* e in particolare:

1) il decreto-legge n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 2012 che attribuisce, all'articolo 43, alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura territorialmente competenti il potere di irrogare sanzioni pecuniarie amministrative;

2) il decreto legislativo n. 61 del 2010 che reca disposizioni per la tutela delle denominazioni di origine e della indicazione geografica dei vini in conformità alla disciplina dell'Unione europea. I tratti salienti del provvedimento riguardano la classificazione delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche; la determinazione dei requisiti di base per il riconoscimento delle DOP e delle IGP; l'attribuzione al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali delle attività di coordinamento dei controlli e della vigilanza; l'istituzione del Comitato nazionale vini DOP e IGP; la possibilità di costituire per ciascuna DOP e IGP dei consorzi di tutela; la previsione di disposizioni sanzionatorie per chi produce o vende vini a DOP o a IGP che non hanno i requisiti previsti dai rispettivi disciplinari di produzione; la revisione del sistema delle sanzioni per assicurare una migliore tutela delle produzioni di pregio;

3) la legge n. 55 del 2010 sulla tutela del *made in Italy*, che prescrive un sistema obbligatorio di etichettatura per i prodotti finiti e intermedi dei settori tessile, dell'abbigliamento, dell'arredo della casa, delle calzature e della pelletteria, destinati alla vendita al pubblico. L'etichetta deve fornire informazioni circa il rispetto delle norme in materia di lavoro, di igiene e sicurezza dei prodotti, in materia ambientale e sull'esclusione di minori nella produzione. La legge permette, inoltre, l'impiego dell'indicazione « *Made in Italy* » anche per i prodotti finiti che hanno subito almeno due fasi di lavorazione nel territorio nazionale, ferma restando la tracciabilità delle altre fasi. Com'è noto tale disciplina è stata « congelata » dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 30 settembre 2010, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 282 del 2 dicembre 2010, che ha precisato che tutte le disposizioni della legge possono considerarsi applicabili solo dopo l'adozione del decreto interministeriale previsto dall'articolo 2 della stessa legge. Alla fine il Parlamento europeo ha prevalso sulla Commissione, infatti ha approvato con larghissima maggioranza il pacchetto legi-

slativo per la tutela dei consumatori europei da prodotti falsi e nocivi (direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, sui diritti dei consumatori). La nuova disciplina impone di apporre il marchio « *Made in* » sia ai prodotti non alimentari realizzati in Europa che a quelli extraeuropei;

4) il decreto-legge n. 135 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 166 del 2009, che stabilisce, all'articolo 16, comma 1, che « Si intende realizzato interamente in Italia il prodotto o la merce, classificabile come *made in Italy* ai sensi della normativa vigente, e per il quale il disegno, la progettazione, la lavorazione ed il confezionamento sono compiuti esclusivamente sul territorio italiano ». Il comma 4 dello stesso articolo riguarda l'aspetto sanzionatorio e dispone che chiunque faccia illecitamente uso di un'indicazione di vendita che presenti il prodotto come interamente realizzato in Italia, quale « 100 per cento *made in Italy* », « 100 per cento Italia », « tutto italiano », in qualunque lingua espressa, o altra che sia analogamente idonea ad ingenerare nel consumatore la convinzione della realizzazione interamente in Italia del prodotto, ovvero segni o figure che inducano la medesima fallace convinzione, è punito, ferme restando le diverse sanzioni applicabili sulla base della normativa vigente, con le pene previste dall'articolo 517 del codice penale aumentate di un terzo (cioè fino a un anno e quattro mesi di reclusione e fino a 26.000 euro di multa). La disposizione prevede inoltre che costituisce fallace indicazione l'uso del marchio, da parte del titolare o del licenziatario, 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 sulla provenienza estera o comunque sufficienti a evitare qualsiasi fraintendimento del consumatore sull'effettiva origine del prodotto. Peraltro, la norma, modificando la legge n. 350 del 2003, consente di sanare tale situazione con una sanzione

amministrativa (da 10.000 a 250.000 euro) attraverso una dichiarazione che attesti che le informazioni corrette sull'origine del prodotto saranno fornite nella fase di commercializzazione;

5) la legge n. 8 del 2013 che ha dettato nuove regole per la lavorazione e la commercializzazione dei prodotti di cuoio, pelle e pelliccia, prevedendo che l'etichetta debba indicare la nazione di provenienza.

Per quanto riguarda il settore alimentare sono inoltre da ricordare i recenti provvedimenti approvati rispetto all'olio, un alimento insieme al vino, tra quelli con maggiore rischio di contraffazione (dal 2010 ad oggi sono state sequestrate oltre 3.100 tonnellate di olio extra-vergine di oliva, per un volume di affari di quasi 100 milioni di euro all'anno) ma che rappresenta uno dei principali prodotti italiani di qualità a livello mondiale e l'elemento principe della dieta mediterranea, riconosciuta dall'UNESCO patrimonio immateriale dell'umanità.

È inoltre da citare l'obbligo dell'etichetta « trasparente » e del tappo « anti-rabbocco » contro le truffe introdotto dalla legge n. 97 del 2013: si prevede che gli oli di oliva vergini sulle tavole di ristoranti e trattorie, fatti salvi gli usi di cucina e di preparazione dei pasti, devono essere presentati in contenitori etichettati conformemente alla normativa vigente, forniti di idoneo dispositivo di chiusura in modo che il contenuto non possa essere modificato senza che la confezione sia aperta o alterata e provvisti di un sistema di protezione che non ne permetta il riutilizzo dopo l'esaurimento del contenuto originale indicato nell'etichetta.

Si ricorda inoltre la legge n. 9 del 2013 sulla qualità e sulla trasparenza per la filiera produttiva italiana dell'olio d'oliva, finalizzata ad attivare maggiori controlli nei confronti di tentativi di frode e di contraffazioni, anche attraverso un forte inasprimento delle sanzioni. Sono previste disposizioni che riguardano: l'identificazione della provenienza del prodotto e delle sue caratteristiche; l'utilizzo illecito

di un marchio volto a ingannare il pubblico sulla provenienza del prodotto e le relative sanzioni; i poteri dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato per quanto riguarda il rispetto delle norme in materia di concorrenza sleale; la responsabilità dei comportamenti illeciti, estesa anche agli enti della filiera degli oli vergini di oliva qualora alcuni reati (come l'adulterazione, la contraffazione o la frode) siano commessi nel loro interesse, con sanzioni accessorie per gli oli di IGP o DOP; la pubblicazione della sentenza di condanna su quotidiani a diffusione nazionale e il divieto per cinque anni di operare nel settore, oltre alla confisca di beni e denaro.

Una legge quadro contro la contraffazione è quindi necessaria non soltanto per sanzionare i reati, inasprire le pene previste, tutelare le aziende virtuose, promuovere le eccellenze del *made in Italy* o salvaguardare i diritti dei cittadini. Una legge quadro è oggi altrettanto fondamentale per contribuire a cambiare la mentalità dei consumatori rispetto alla necessità di «acquistare responsabilmente». È infatti innegabile che il mercato del falso si sia così fortemente radicato anche a seguito della crescita esponenziale di clienti consapevoli, soprattutto a seguito della crisi economica internazionale degli ultimi anni. Secondo una recente indagine della Confcommercio – *Format Research* infatti ben il 72,1 per cento dei consumatori «non ha soldi per comprare i prodotti legali» e il 70 per cento «pensa di fare in questo modo un buon affare, risparmiando». Un consumatore su tre sostiene di essere consapevole di effettuare un acquisto illegale anche perché, per un altro 72,4 per cento, è piuttosto normale e per di più si rivela utile per chi è in difficoltà economica comportarsi in questo modo.

Il fenomeno dell'acquisto consapevole di prodotti contraffatti riguarda anche i giovani. Un'apposita ricerca commissionata dal Censis ha evidenziato che il 74,6 per cento compra merce falsa e lo fa in diversi luoghi: per la strada, nei mercati, in spiaggia, nei negozi, su *internet*, presso

case private. Tra le motivazioni si evidenziano le seguenti: si compra il prodotto falso per risparmiare, per possedere qualcosa di poco impegnativo o semplicemente perché se ne ha bisogno. Gli acquirenti sanno che il prodotto che stanno acquistando è inferiore per qualità e di minore durata, ma spesso questi non sono considerati parametri fondamentali. Inoltre, l'acquisto di merce contraffatta viene percepito dai giovani come un reato di lieve entità, socialmente accettato e senza conseguenze.

È necessario rimarcare come gran parte dei contenuti presenti in questa proposta di legge siano stati definiti anche grazie al lavoro e alle attività svolte, fino ad oggi, dalla Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo della Camera dei deputati nel corso della XVII legislatura. La Commissione ha infatti elaborato alcune relazioni tematiche dedicate alla contraffazione partendo dalle richieste degli attori coinvolti: dalla magistratura ai Ministeri competenti, dalle federazioni di categoria alle rappresentanze sindacali, senza dimenticare le Forze dell'ordine preposte, gli enti locali e le associazioni dei consumatori.

Descrizione della proposta di legge.

La presente proposta di legge è composta da otto articoli.

L'articolo 1 indica le finalità del provvedimento in attuazione dei principi della Costituzione e del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La legge si pone quindi l'obiettivo di aumentare l'efficacia delle misure per prevenire e contrastare la contraffazione dei prodotti industriali e agroalimentari, promuovendo al tempo stesso il *made in Italy* e assicurando tutele, diritti e sicurezze ai consumatori e alle attività imprenditoriali in un sistema di libera e trasparente concorrenza.

L'articolo 2 istituisce il Coordinatore nazionale degli interventi contro la contraffazione e la pirateria. L'esperienza dei

dieci anni di coordinamento delle politiche di contrasto della contraffazione e della pirateria, prima a opera dell'Alto Commissario e poi del CNAC e il confronto con le esperienze straniere (in particolare quelle del Regno Unito e degli Stati Uniti d'America) hanno dimostrato, da un lato, l'importanza di questo ruolo, trasversale alle diverse amministrazioni, e, dall'altro, la necessità di disporre di una figura di riferimento con specifiche competenze nella materia. È dunque necessario ricercare una sintesi tra l'esperienza dell'Alto Commissario e quella del CNAC che consenta di dotare il nostro Paese di un prezioso strumento e di una figura di riferimento nella lotta contro la contraffazione per quanto riguarda i rapporti e le relazioni internazionali e che dia un segnale di rinnovato interesse, anche all'estero, nei confronti della battaglia contro la contraffazione e la pirateria, anche *on line*. Un limite di entrambe le strutture è stato però quello di essere radicate in uno specifico Ministero, quando proprio la trasversalità delle competenze colloca naturalmente il ruolo di coordinamento presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Solo un soggetto così collocato, diversamente da uno presso un Ministero, può avere infatti la capacità di porsi al di sopra di tutte le amministrazioni interessate, operando come referente unitario per tutte le categorie e come l'interlocutore più autorevole di tutte le istituzioni nazionali ed estere. Questo articolo si propone quindi di confermare e di ampliare i compiti già attribuiti al CNAC e alla Direzione generale per la lotta alla contraffazione del Ministero dello sviluppo economico, introducendo però una nuova figura di Coordinatore, alle dirette dipendenze della Presidenza del Consiglio dei ministri (come avviene per gli organi corrispondenti del Regno Unito e degli Stati Uniti d'America), sopprimendo il CNAC e semplificando il quadro normativo. Il comma 4 dispone, nello specifico, che il Coordinatore sia nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentiti altri soggetti tra cui le Commissioni parlamentari competenti. Le funzioni del

Coordinatore (previste dal comma 2) vanno dai poteri di indirizzo e programmazione in materia di politiche anticontraffazione e antipirateria, alle attività di coordinamento e di raccordo con le Forze di polizia e con amministrazioni pubbliche coinvolte; dalla raccolta dei dati in possesso delle autorità competenti in ambito nazionale e internazionale alla assistenza e supporto alle imprese per la tutela contro la contraffazione e la pirateria; dalle attività di promozione delle attività di informazione e sensibilizzazione delle imprese e dei consumatori, all'elaborazione di documenti e relazioni da sottoporre agli organismi vigilanti. Il Coordinatore può inoltre istituire tavoli tematici di confronto tra i rappresentanti delle amministrazioni pubbliche e le imprese, i lavoratori e i consumatori interessati e le associazioni operanti nel contrasto della contraffazione e della pirateria; opera in stretto raccordo con le corrispondenti strutture dei Paesi esteri e con le istituzioni dell'Unione europea e internazionali impegnate al fine della tutela della proprietà intellettuale e industriale.

L'articolo 3 istituisce il « Coordinamento delle informazioni investigative in materia di contraffazione ». In base a tali indicazioni il Corpo della guardia di finanza, la Polizia di Stato, l'Arma dei carabinieri, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, l'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari dovranno individuare forme di coordinamento e armonizzazione rispetto alla gestione delle informazioni investigative relative ai fenomeni di contraffazione e vendita dei prodotti tutelati dalle norme sulla proprietà industriale, di uso illecito dei titoli di proprietà industriale, di falsa indicazione dell'origine dei prodotti e di falsa evocazione dell'origine italiana delle merci. Viene inoltre disposta l'istituzione di una banca dati nella quale vengono raccolte tutte le risultanze relative alle indagini e ai sequestri effettuati.

L'articolo 4 promuove accordi territoriali volti a favorire il contrasto dei fenomeni di contraffazione e vendita dei pro-

dotti tutelati dalle norme sulla proprietà industriale, di uso illecito dei titoli di proprietà industriale e di falsa indicazione dell'origine dei prodotti. Tali accordi vengono promossi dal prefetto, anche su richiesta degli enti locali, delle Forze di polizia, delle Agenzie fiscali, delle camere di commercio industria, artigianato e agricoltura e delle organizzazioni rappresentative delle imprese e dei lavoratori. Tali accordi possono prevedere anche interventi di carattere educativo e promozionale rispetto a tale fenomeno, oltre a promuovere strumenti e misure innovativi per rilevare gli illeciti connessi alla filiera della contraffazione con particolare riferimento alla verifica dell'effettiva operatività delle aziende iscritte presso il registro delle imprese.

L'articolo 5 reca disposizioni in materia di risorse in favore degli enti locali che stipulano accordi territoriali anticontraffazione. È stato infatti dimostrato come nel corso degli anni, eccetto qualche raro caso, sia rimasta sostanzialmente non operativa la norma relativa alle sanzioni amministrative al consumatore in caso di acquisto di prodotti contraffatti. Una delle motivazioni addotte è la difficoltà di riscossione del contributo, comunque riscosso dall'ente locale solo nella misura del 50 per cento. Questo articolo dispone invece l'attribuzione del 100 per cento del tributo all'ente locale subordinandola alla stipulazione di un accordo anticontraffazione. Questa norma nasce dalla necessità di allargare la cornice delle sinergie operative tra istituzioni, conseguente alla riacquisizione di una nuova consapevolezza sul fenomeno della contraffazione, non più « solo » problema di ordine pubblico e di sicurezza, e quindi repressivo, bensì anche problema culturale, educativo ed economico. Nasce inoltre dalla necessità di individuare elementi di conoscenza e pratiche d'intervento meglio rispondenti alle specificità del territorio, non solo a livello repressivo, ma anche sul piano della tutela del tessuto economico locale e del rafforzamento del sistema culturale e valoriale del luogo.

L'articolo 6 promuove l'introduzione, da parte delle aziende, di sistemi di tracciabilità attestati da codici multidimensionali e non replicabili per i prodotti industriali e agroalimentari. Questa norma permette infatti alle piccole e medie imprese, ai distretti produttivi e ai consorzi, di usufruire dei finanziamenti previsti dal decreto-legge n. 69 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 98 del 2013 (per un massimo di 20 milioni di euro) per effettuare investimenti mirati e per acquistare macchinari specifici per dotare i prodotti di sistemi di tracciabilità anticontraffazione. I criteri e le modalità di assegnazione di queste agevolazioni, che sono concesse in conformità con le disposizioni dell'Unione europea vigenti in materia, sono stabiliti con apposito regolamento adottato mediante decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Con l'articolo 7 è prevista una delega al Governo per adottare un decreto legislativo per disciplinare le filiere etiche di produzione, importazione e distribuzione dei prodotti. Il decreto individua agevolazioni fiscali mirate per la realizzazione di progetti per la costituzione di tali filiere, coerenti con la disciplina nazionale ed europea in materia di diritto del lavoro, di ambiente, di salute e di tutela dei minori. I principi e criteri direttivi riguardano la definizione e lo sviluppo di sinergie fra sistemi di mappatura e tracciabilità delle produzioni; l'individuazione dei criteri per la definizione della sostenibilità ambientale, sociale ed economica della filiera; l'individuazione di un sistema disincentivante la concorrenza sleale lungo la catena della subfornitura della filiera e la sperimentazione di sistemi di controllo innovativi. L'articolo prevede inoltre che il decreto legislativo dovrà recepire il parere delle Commissioni parlamentari competenti e della Conferenza unificata.

L'articolo 8 apporta profonde modifiche all'articolo 514 del codice penale inserendo i reati relativi alla contraffazione nei delitti contro l'industria e il commercio. Tale novella si prefigge di inviare un

forte segnale rispetto alla volontà di contrastare non solo l'usurpazione del titolo, ma anche la frode che da tale usurpazione deriva. Ne consegue una maggiore tutela dei consumatori, delle associazioni di categoria, dei consorzi nel settore agroalimentare e delle associazioni che a vario titolo tutelano il prestigio del *made in Italy* nel mondo. Il reato previsto dalla normativa vigente non appare infatti pienamente rispondente alle esigenze attuali dei settori industriale e imprenditoriale, che, del resto, sono molto diversi da quelli dell'epoca di entrata in vigore del codice Rocco e soprattutto sono diversi gli strumenti di cui tali settori si avvalgono per sviluppare, promuovere ed espandere il proprio mercato.

La nuova formulazione dell'articolo 514 del codice penale tiene quindi maggiormente conto di tali esigenze e prevede le seguenti disposizioni: proteggere tutte le privative industriali disciplinate dal codice della proprietà industriale, di cui al decreto legislativo n. 30 del 2005, anche nel

settore agroalimentare; il concorso materiale con i delitti contro la pubblica fede e contro l'economia; la precisa indicazione degli ambiti nei quali la norma opera; le realtà rispetto alle quali la condotta deve manifestarsi anche ai fini dell'individuazione del corpo di reato; la condotta che integra l'ipotesi criminosa che può essere realizzata anche da soggetti non dotati di particolari qualifiche; l'individuazione dei soggetti passivi del reato nelle realtà economiche o imprenditoriali non necessariamente italiane ma anche estere prive di stabile organizzazione commerciale in Italia; la specifica indicazione che devono ritenersi oggetto di protezione non solo le privative registrate ma anche quelle non registrate (per esempio i modelli non registrati o i marchi di fatto) che sono protette ai sensi del citato codice della proprietà industriale e che, nel caso delle privative registrate, la protezione è effettiva sin dal momento della presentazione della domanda o dal momento in cui essa è accessibile al pubblico.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Finalità).

1. In attuazione dei principi di cui agli articoli 32 e 41 della Costituzione e ai sensi dell'articolo 169 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, al fine di promuovere il diritto dei consumatori all'informazione, di tutelare i loro interessi, di assicurare loro un livello elevato di protezione degli stessi e di salvaguardare la salute, la sicurezza e gli interessi economici dei consumatori, nonché di assicurare le condizioni per l'esercizio delle attività imprenditoriali in un contesto di libera e trasparente concorrenza, nell'interesse generale dell'economia nazionale, la presente legge reca disposizioni in materia di contrasto alla contraffazione dei prodotti industriali e agroalimentari.

ART. 2.

(Modifica dell'articolo 145 del codice di cui al decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30, in materia di Coordinatore nazionale degli interventi contro la contraffazione e la pirateria).

1. L'articolo 145 del codice della proprietà industriale, di cui al decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30, è sostituito dal seguente:

« ART. 145. — *(Coordinatore nazionale degli interventi contro la contraffazione e la pirateria).* — 1. Presso la Presidenza del Consiglio dei ministri è istituito il Coordinatore nazionale degli interventi contro la contraffazione e la pirateria commerciale, di seguito denominato "Coordinatore".

2. Al Coordinatore competono i poteri e le funzioni di seguito indicati:

a) poteri di indirizzo e di programmazione in materia di politiche anticontraffazione e di pirateria commerciale;

b) attività di coordinamento e di raccordo con le Forze di polizia, con l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, con l'ANCI e con le altre amministrazioni pubbliche impegnate nella lotta contro la contraffazione e la pirateria;

c) poteri di iniziativa d'ufficio e di segnalazione per lo svolgimento di indagini conoscitive in materia di violazioni della proprietà industriale e intellettuale;

d) studio ed elaborazione delle iniziative e delle misure, anche normative, dirette a contrastare le violazioni dei diritti di proprietà industriale e intellettuale;

e) raccolta dei dati in possesso delle autorità competenti in ambito nazionale e internazionale, delle associazioni di categoria e delle imprese in materia di lotta contro la contraffazione e la pirateria e gestione della relativa banca dati;

f) monitoraggio del fenomeno delle violazioni dei diritti di proprietà industriale e intellettuale;

g) monitoraggio e indirizzo delle attività di prevenzione e di repressione nonché dei sistemi e dei metodi anticontraffazione e antipirateria;

h) monitoraggio, anche attraverso il coinvolgimento e la collaborazione delle camere di commercio italiane all'estero, di cui alla legge 1° luglio 1970, n. 518, e delle rappresentanze diplomatiche all'estero, del fenomeno dell'*italian sounding*;

i) assistenza e supporto alle imprese per la tutela contro la contraffazione e la pirateria;

l) redazione, aggiornamento periodico e presentazione alle Camere, al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Ministri interessati del Piano nazionale anticontraffazione e antipirateria, anche in coerenza con i contenuti del Piano per

la promozione straordinaria del *made in Italy*, e di una relazione annuale sull'attuazione del Piano nazionale e sulla propria attività;

m) attività di promozione delle attività di informazione e sensibilizzazione delle imprese e dei consumatori sul valore e sulla tutela della proprietà intellettuale e industriale, gestione dell'attività inerente ai destinatari dell'attività anticontraffazione e antipirateria, comunicazione interna ed esterna e gestione dei rapporti con i mezzi di comunicazione nonché organizzazione di eventi dedicati;

n) esercizio delle funzioni di cui alle lettere da a) a g) del comma 1 dell'articolo 5 del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 158, già attribuite alla Direzione generale per la lotta alla Contraffazione - Ufficio italiano brevetti e marchi.

3. Nell'esercizio delle funzioni ad esso affidate, il Coordinatore opera sentite le categorie economiche e sociali interessate dalla contraffazione e dalla pirateria nonché, per le materie di competenza, il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti istituito, ai sensi dell'articolo 136 del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206; istituisce tavoli tematici di confronto tra i rappresentanti delle amministrazioni pubbliche e le imprese, i lavoratori e i consumatori interessati e le associazioni operanti nel contrasto della contraffazione e della pirateria; opera in stretto raccordo con le corrispondenti strutture dei Paesi esteri e con le istituzioni dell'Unione europea e internazionali impegnate nella tutela della proprietà intellettuale e industriale.

4. Il Coordinatore è nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentiti i Ministeri interessati, il Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri e l'ANCI, nella persona di un Sottosegretario di Stato o di un soggetto di comprovate competenza ed esperienza nella materia

della proprietà industriale e intellettuale e in particolare nell'applicazione delle misure di contrasto della contraffazione e della pirateria. In tale ultimo caso i compensi del Coordinatore sono determinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e non possono essere superiori all'ammontare della retribuzione prevista per il primo presidente della Corte di cassazione. La proposta di nomina del Coordinatore è sottoposta al parere delle competenti Commissioni parlamentari.

5. Il Coordinatore si avvale della segreteria della Presidenza del Consiglio dei ministri e di un comitato di esperti giuridici composto da non più di cinque unità. I componenti sono nominati e revocati dal Coordinatore tra esperti di comprovata qualificazione in materia. Nella composizione del comitato è assicurata la rappresentanza di entrambi i sessi.

2. La Direzione generale per la lotta alla contraffazione – Ufficio italiano brevetti e marchi, assume la denominazione di Direzione generale della proprietà industriale – Ufficio italiano brevetti e marchi, mantenendo l'esercizio delle funzioni di cui alle lettere da *h*) a *l*) del comma 1 dell'articolo 5 del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 158, nonché le funzioni del Consiglio nazionale anti-contraffazione che è soppresso a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge. Entro un mese dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo provvede ad apportare le modifiche necessarie al citato articolo 5 del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 158 del 2013.

ART. 3.

(Coordinamento delle informazioni investigative in materia di contraffazione).

1. Il Corpo della guardia di finanza, la Polizia di Stato, l'Arma dei carabinieri, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, l'Ispettorato centrale della tutela della

qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari individuano forme di coordinamento e armonizzazione con riguardo alla gestione delle informazioni investigative relative ai fenomeni di contraffazione e vendita dei prodotti tutelati dalle norme sulla proprietà industriale, di uso illecito dei titoli di proprietà industriale, di falsa indicazione dell'origine dei prodotti e di falsa evocazione dell'origine italiana delle merci. Le polizie municipali forniscono le informazioni in loro possesso con riferimento ai fenomeni di cui al precedente periodo.

2. È istituita una banca dati nella quale sono fatte confluire le risultanze investigative, acquisite dai soggetti indicati al comma 1, relative alle indagini e ai sequestri effettuati nel corso della loro attività. Le modalità di istituzione e gestione della banca dati sono determinate sulla base di un protocollo d'intesa sottoscritto, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, dai soggetti di cui al comma 1.

3. La consultazione della banca dati di cui al comma 2 è assicurata a tutte le forze di polizia e agli organismi di controllo ivi indicati secondo modalità definite nell'ambito del protocollo d'intesa di cui al medesimo comma 2.

4. Fatte salve le esigenze di riservatezza e di segretezza relative alle attività investigative o processuali in corso, le risultanze delle operazioni di contrasto ai fenomeni di cui al comma 1 sono trasmesse al Coordinatore nazionale degli interventi contro la contraffazione e la pirateria, anche ai fini di cui all'articolo 145, comma 2, lettera e), del codice di cui al decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30.

ART. 4.

(Accordi territoriali anticontraffazione).

1. Il prefetto, anche su richiesta degli enti locali, delle Forze di polizia, delle Agenzie fiscali, delle camere di commercio industriale, artigianale e agricoltura e delle organizzazioni rappresentative delle im-

prese e dei lavoratori, promuove la conclusione di accordi territoriali volti a favorire il contrasto dei fenomeni di contraffazione e vendita dei prodotti tutelati dalle norme sulla proprietà industriale, di uso illecito dei titoli di proprietà industriale e di falsa indicazione dell'origine dei prodotti.

2. Gli enti e i soggetti portatori di interessi rilevanti nei rispettivi territori possono essere sentiti ai fini della sottoscrizione degli accordi territoriali di cui al comma 1.

3. Gli accordi territoriali possono prevedere anche interventi volti a diffondere negli operatori di mercato e nei consumatori elementi di conoscenza del fenomeno, dei suoi effetti e delle misure di contrasto poste in essere.

4. Gli accordi territoriali possono prevedere strumenti e misure innovativi per rilevare gli illeciti di cui al comma 1 nonché ulteriori illeciti connessi ai fenomeni della contraffazione, con particolare riferimento alla verifica dell'effettiva operatività delle imprese iscritte presso il registro delle imprese.

ART. 5.

(Fondo per gli enti locali che hanno stipulato accordi territoriali anticontraffazione).

1. All'articolo 1, comma 8, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, le parole: « per il 50 per cento all'ente locale competente e per il restante 50 per cento allo Stato » sono sostituite dalle seguenti: « interamente all'ente locale competente dal momento in cui l'ente abbia concluso un accordo territoriale per il contrasto dei fenomeni di contraffazione. A tale fine, il Coordinatore nazionale degli interventi contro la contraffazione e la pirateria, istituito dall'articolo 145 del codice della proprietà industriale, di cui al decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30, provvede ad effettuare le opportune verifiche ».

ART. 6.

(Agevolazioni per l'introduzione di sistemi di tracciabilità attestati da codici multidimensionali e non replicabili).

1. Una quota fino a 20 milioni di euro dell'importo massimo dei finanziamenti di cui all'articolo 2, comma 8, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, come rideterminato dall'articolo 1, comma 243, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, è destinata alla concessione di agevolazioni per gli investimenti sostenuti dalle aziende che aderiscono al sistema di tracciabilità dei prodotti industriali e agroalimentari.

2. Possono accedere alle agevolazioni di cui al comma 1, con le modalità stabilite dal regolamento di cui al comma 4, i seguenti soggetti:

a) le piccole e medie imprese, individuate dalla raccomandazione 2003/361/CE della Commissione, del 6 maggio 2003;

b) i distretti produttivi di cui all'articolo 1, comma 366, della legge 23 dicembre 2005, n. 266;

c) altre forme aggregative di imprese, quali consorzi, anche in forma di società ai sensi dell'articolo 2615-ter del codice civile, associazioni temporanee di imprese, come individuate dall'articolo 37 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e contratti di rete di cui all'articolo 3, comma 4-ter, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33.

3. Le agevolazioni di cui al comma 1 si applicano ai sensi del regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013.

4. Con regolamento adottato mediante decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro

novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabiliti, in conformità a quanto previsto dal decreto del Ministro dello sviluppo economico 27 novembre 2013, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 19 del 24 gennaio 2014, al fine di garantire il rispetto del limite di spesa di cui al comma 1, i criteri e le modalità di assegnazione delle agevolazioni di cui al presente articolo.

5. Il regolamento adottato ai sensi del comma 4 ha efficacia previo perfezionamento con esito positivo della procedura di informazione di cui all'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 settembre 2015.

ART. 7.

(Delega al Governo per la disciplina delle filiere etiche di produzione, importazione e distribuzione).

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo recante agevolazioni fiscali per la realizzazione di progetti volti alla creazione di filiere etiche di produzione, importazione, distribuzione e commercializzazione di prodotti, in conformità alla disciplina nazionale e dell'Unione europea in materia fiscale, di diritto del lavoro, dell'ambiente, della salute e della tutela dei diritti del fanciullo, e nel rispetto della disciplina europea in materia di aiuti di Stato, ai sensi dell'articolo 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Il decreto legislativo è adottato sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) definizione e sviluppo di sinergie fra sistemi di mappatura e tracciabilità delle produzioni;

b) individuazione dei criteri per la definizione della sostenibilità ambientale, sociale ed economica della filiera etica;

c) definizione di un sistema disincentivante la concorrenza sleale nella catena della subfornitura della filiera etica;

d) sperimentazione di sistemi di controllo innovativi, sviluppati con il contributo delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, di enti tecnici e delle organizzazioni di rappresentanza delle imprese e dei lavoratori;

e) introduzione, nell'ambito della normativa vigente in materia di credito d'imposta per le spese di ricerca e sviluppo, di cui all'articolo 3 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 9, di una disciplina specifica per le spese relative a progetti diretti allo sviluppo delle filiere etiche.

2. Il Governo, ai fini dell'adozione del decreto legislativo di cui al comma 1, trasmette lo schema del medesimo decreto, corredato delle osservazioni della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, alle Commissioni parlamentari competenti che esprimono il parere entro trenta giorni dalla data di trasmissione.

3. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 1, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al presente articolo e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, possono essere emanate, con uno o più decreti legislativi, disposizioni integrative e correttive.

ART. 8.

(Modifica dell'articolo 514 del codice penale, in materia di frodi contro le industrie).

1. L'articolo 514 del codice penale è sostituito dal seguente:

« ART. 514 – *(Frodi contro le industrie e le imprese nazionali o estere).* – Ferma restando l'applicazione degli articoli 473, 474, 517, 517-ter e 517-quater, chiunque, fabbricando, producendo o facendo produrre da altri, introducendo nel territorio

dello Stato, detenendo, ponendo in vendita o mettendo altrimenti in circolazione sui mercati nazionali o esteri, ovvero offrendo, anche per via telematica, beni realizzati in violazione degli articoli 473, 474, 517, 517-ter e 517-quater determina esiti o situazioni potenzialmente idonee a turbare o cagionare nocumento a uno o più soggetti esercenti un'attività economica, operanti sul territorio dello Stato, è punito con la reclusione da due a sei anni e con la multa non inferiore a euro 20.000. Se per le privative violate sono state osservate le norme delle leggi interne, dell'Unione europea o delle convenzioni internazionali, la pena è aumentata sino a un terzo. Il presente comma si applica dal momento del deposito della domanda o dal momento in cui essa è divenuta accessibile al pubblico. Si applicano gli articoli 474-bis, 474-ter, 474-quater e 475; ove la condotta sia realizzata attraverso enti o società si applicano le disposizioni del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, in materia di responsabilità degli enti ».



DISEGNO DI LEGGE

*approvato dalla Camera dei deputati il 30 marzo 2016,
in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge*

d'iniziativa dei deputati SENALDI, DONATI, BENAMATI, SANGA, MARTELLA, TARANTO, BASSO, MONTRONI, GALPERTI, FOLINO, ALBANELLA, CARNEVALI, FEDI, GADDA, GINATO, LODOLINI, MANZI, MARANTELLI, MARCHI, PETRINI, ROCCHI, Valeria VALENTE, VALIANTE, VENITTELLI e ZANIN (1454); QUINTARELLI, COPPOLA, BARGERIO, BONACCORSI, BRUNO BOSSIO, CAPUA, CARROZZA, DALLAI, Marco DI MAIO, GALGANO, MALPEZZI, RAMPI, TINAGLI, VARGIU, BALDUZZI, BOMBASSEI, Antimo CESARO, CIMMINO, DAMBRUOSO, MATARRESE, MOLEA, VECCHIO e SOTTANELLI (2522); ALLASIA, ATTAGUILE, BORGHESI, BOSSI, Matteo BRAGANTINI, BUSIN, CAON, CAPARINI, FEDRIGA, Giancarlo GIORGETTI, GRIMOLDI, GUIDESI, INVERNIZZI, MARCOLIN, MARGUERETTAZ, MOLTENI, PRATAVIERA, RONDINI e SIMONETTI (2868); BORGHESE e MERLO (3320)

(V. Stampati Camera nn. 1454, 2522, 2868 e 3320)

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 1° aprile 2016*

Disposizioni per l'introduzione di un sistema di tracciabilità dei prodotti finalizzato alla tutela del consumatore

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità)

1. Ai sensi dell'articolo 169 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la presente legge, al fine di promuovere il diritto dei consumatori all'informazione e tutelarne gli interessi, di assicurare un livello elevato di protezione dei consumatori e di contribuire a tutelare la salute, la sicurezza e gli interessi economici dei consumatori, reca disposizioni per migliorare l'accesso alle informazioni che consentano la tracciabilità dei prodotti.

Art. 2.

(Introduzione di un sistema di tracciabilità dei prodotti mediante l'uso di codici non replicabili)

1. Nei limiti del regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, è istituito un sistema volontario di autenticazione e di tracciabilità dei prodotti che, attraverso l'apposizione di codici identificativi non replicabili, consenta al consumatore di conoscere l'effettiva origine e di ricevere una completa informazione sulla qualità e sulla provenienza dei componenti e delle materie prime nonché sul processo di ciascuna fase di lavorazione delle merci e dei prodotti intermedi e finiti.

2. I codici identificativi di cui al comma 1, recanti segni unici e non riproducibili, ottimizzati per il sistema mobile e le sue future evoluzioni e per le applicazioni per *smartphone* e *tablet* e i loro futuri sviluppi tecnologici, da apporre sul singolo prodotto,

contengono i dati identificativi, riscontrabili anche per via telematica, del produttore, dell'ente certificatore della filiera del prodotto e del distributore che fornisce il sistema dei codici stessi, nonché l'elencazione di ogni fase di lavorazione.

3. Con regolamento adottato con decreto del Ministro dello sviluppo economico, da emanare entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentiti l'Agenzia per l'Italia digitale, le associazioni di categoria delle imprese e dei consumatori maggiormente rappresentative a livello nazionale e i produttori del sistema di cui al comma 1 nonché acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari, sono stabilite:

a) le specifiche tecniche delle architetture informatiche volte ad assicurare la tracciabilità attraverso i codici identificativi di cui al comma 1, le modalità operative per il rilascio delle certificazioni e le modalità di accreditamento dei produttori delle medesime applicazioni, nonché le tecnologie utilizzabili;

b) le modalità di collaborazione con le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e con le associazioni di categoria delle imprese e dei consumatori interessate per la verifica periodica a campione del rispetto delle disposizioni di cui al presente articolo da parte delle imprese che aderiscono al sistema.

Art. 3.

(Contributi per l'introduzione di sistemi di tracciabilità dei prodotti mediante l'uso di codici non replicabili)

1. Una quota fino a 20 milioni di euro dell'importo massimo dei finanziamenti di cui all'articolo 2, comma 8, primo periodo, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, come rideterminato dal-

l'articolo 1, comma 243, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, è destinata agli investimenti sostenuti dalle imprese che aderiscono al sistema di tracciabilità di cui alla presente legge, ai fini della concessione dei contributi di cui all'articolo 2, comma 4, del citato decreto-legge n. 69 del 2013, nell'ambito dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 2, comma 8, secondo periodo, del medesimo decreto-legge n. 69 del 2013, come integrata dall'articolo 1, comma 243, della citata legge n. 190 del 2014.

2. Possono accedere ai contributi di cui al comma 1, con le modalità stabilite dal regolamento di cui al comma 4, i seguenti soggetti:

a) le micro, piccole e medie imprese, come individuate dalla raccomandazione 2003/361/CE della Commissione, del 6 maggio 2003, ivi incluse le imprese agricole e della pesca, ferme restando le disposizioni vigenti relative alle indicazioni obbligatorie in materia di tracciabilità;

b) i distretti produttivi di cui all'articolo 1, comma 366, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, e successive modificazioni;

c) altre forme aggregative di imprese, quali consorzi, anche in forma di società ai sensi dell'articolo 2615-ter del codice civile, raggruppamenti temporanei di imprese, come individuati dall'articolo 37 del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni, e contratti di rete di cui all'articolo 3, comma 4-ter, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, e successive modificazioni;

d) le imprese *start-up* innovative di cui al comma 2 dell'articolo 25 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, e successive modificazioni.

3. I contributi di cui al comma 1 si applicano nei limiti del regolamento (UE)

n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, e, limitatamente alle imprese agricole e della pesca, dei regolamenti (UE) n. 1408/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, e n. 717/2014 della Commissione, del 27 giugno 2014.

4. Con regolamento adottato con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabiliti, in conformità a quanto previsto dal decreto del Ministro dello sviluppo economico 27 novembre 2013, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 19 del 24 gennaio 2014, e al fine di garantire il rispetto del limite di spesa di cui al comma 1 del presente articolo, i criteri e le modalità per l'assegnazione dei contributi di cui al presente articolo.

5. Le disposizioni della presente legge e dei regolamenti di cui al comma 3 dell'articolo 2 e al comma 4 del presente articolo hanno efficacia previo perfezionamento, con esito positivo, della procedura di cui all'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 settembre 2015.

Art. 4.

(Sanzione)

1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, è punito ai sensi dell'articolo 517 del codice penale chiunque appone a prodotti destinati al commercio codici, di cui alla presente legge, che contengano riferimenti non corrispondenti al vero.

Art. 5.

(Clausola di invarianza finanziaria)

1. Le amministrazioni interessate provvedono all'attuazione delle disposizioni di cui

alla presente legge nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Art. 6.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

ATTI DI INDIRIZZO



ATTO CAMERA

RISOLUZIONE IN ASSEMBLEA 6/00228

Dati di presentazione dell'atto

Legislatura: 17
Seduta di annuncio: 597 del 29/03/2016

Abbinamenti

Atto [6/00229](#) abbinato in data 29/03/2016
Atto [6/00230](#) abbinato in data 29/03/2016
Atto [6/00231](#) abbinato in data 29/03/2016

Firmatari

Primo firmatario: [MONGIELLO COLOMBA](#)
Gruppo: PARTITO DEMOCRATICO
Data firma: 29/03/2016

Elenco dei co-firmatari dell'atto

Nominativo co-firmatario	Gruppo	Data firma
CATANIA MARIO	SCELTA CIVICA PER L'ITALIA	29/03/2016
RUSSO PAOLO	FORZA ITALIA - IL POPOLO DELLA LIBERTA' - BERLUSCONI PRESIDENTE	31/03/2016
BORDO FRANCO	SINISTRA ITALIANA - SINISTRA ECOLOGIA LIBERTA'	31/03/2016
GAROFALO VINCENZO	AREA POPOLARE (NCD-UDC)	31/03/2016
CIRACI' NICOLA	MISTO-CONSERVATORI E RIFORMISTI	31/03/2016
PASTORELLI ORESTE	MISTO-PARTITO SOCIALISTA ITALIANO (PSI) - LIBERALI PER L'ITALIA (PLI)	31/03/2016
CENNI SUSANNA	PARTITO DEMOCRATICO	29/03/2016
DI GIOIA LELLO	MISTO-PARTITO SOCIALISTA ITALIANO (PSI) - LIBERALI PER L'ITALIA (PLI)	31/03/2016
CATANOSO GENOESE	FORZA ITALIA - IL POPOLO DELLA LIBERTA' - BERLUSCONI PRESIDENTE	31/03/2016
FRANCESCO DETTO BASILIO		
CATANOSO		
SENALDI ANGELO	PARTITO DEMOCRATICO	31/03/2016
BARUFFI DAVIDE	PARTITO DEMOCRATICO	31/03/2016
PALESE ROCCO	MISTO-CONSERVATORI E RIFORMISTI	31/03/2016
ALTIERI TRIFONE	MISTO-CONSERVATORI E RIFORMISTI	31/03/2016
BIANCONI MAURIZIO	MISTO-CONSERVATORI E RIFORMISTI	31/03/2016
CAPEZZONE DANIELE	MISTO-CONSERVATORI E RIFORMISTI	31/03/2016
CHIARELLI GIANFRANCO	MISTO-CONSERVATORI E RIFORMISTI	31/03/2016
GIOVANNI		
CORSARO MASSIMO ENRICO	MISTO-CONSERVATORI E RIFORMISTI	31/03/2016
DISTASO ANTONIO	MISTO-CONSERVATORI E RIFORMISTI	31/03/2016
FUCCI BENEDETTO FRANCESCO	MISTO-CONSERVATORI E RIFORMISTI	31/03/2016

Nominativo co-firmatario	Gruppo	Data firma
LATRONICO COSIMO	MISTO-CONSERVATORI E RIFORMISTI	31/03/2016
MARTI ROBERTO	MISTO-CONSERVATORI E RIFORMISTI	31/03/2016
ANTEZZA MARIA	PARTITO DEMOCRATICO	31/03/2016
AMODDIO SOFIA	PARTITO DEMOCRATICO	31/03/2016

Stato iter: **03/31/2016**

Partecipanti allo svolgimento/discussione		
PARERE GOVERNO		31/03/2016
Resoconto OLIVERO ANDREA	VICE MINISTRO POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	
DICHIARAZIONE VOTO		31/03/2016
Resoconto PASTORELLI ORESTE	MISTO-PARTITO SOCIALISTA ITALIANO (PSI) - LIBERALI PER L'ITALIA (PLI)	
Resoconto PARISI MASSIMO	MISTO-ALLEANZA LIBERALPOPOLARE AUTONOMIE ALA-MAIE-MOVIMENTO ASSOCIATIVO ITALIANI ALL'ESTERO	
Resoconto CIRACI' NICOLA	MISTO-CONSERVATORI E RIFORMISTI	
Resoconto NASTRI GAETANO	FRATELLI D'ITALIA-ALLEANZA NAZIONALE	
Resoconto GIGLI GIAN LUIGI	DEMOCRAZIA SOLIDALE - CENTRO DEMOCRATICO	
Resoconto ALLASIA STEFANO	LEGA NORD E AUTONOMIE - LEGA DEI POPOLI - NOI CON SALVINI	
Resoconto CATANIA MARIO	SCELTA CIVICA PER L'ITALIA	
Resoconto GAROFALO VINCENZO	AREA POPOLARE (NCD-UDC)	
Resoconto BORDO FRANCO	SINISTRA ITALIANA - SINISTRA ECOLOGIA LIBERTA'	
Resoconto RUSSO PAOLO	FORZA ITALIA - IL POPOLO DELLA LIBERTA' - BERLUSCONI PRESIDENTE	
Resoconto CARIELLO FRANCESCO	MOVIMENTO 5 STELLE	
Resoconto BARUFFI DAVIDE	PARTITO DEMOCRATICO	

Fasi iter:

DISCUSSIONE CONGIUNTA IL 29/03/2016

RINVIO AD ALTRA SEDUTA IL 29/03/2016

ATTO MODIFICATO IN CORSO DI SEDUTA IL 31/03/2016

ACCOLTO IL 31/03/2016

PARERE GOVERNO IL 31/03/2016

DISCUSSIONE IL 31/03/2016

APPROVATO IL 31/03/2016

CONCLUSO IL 31/03/2016

Atto Camera

Risoluzione in Assemblea 6-00228

presentato da

MONGIELLO Colomba

testo presentato

Martedì 29 marzo 2016

modificato

Giovedì 31 marzo 2016, seduta n. 599

La Camera,
premessi che:

l'olivicoltura italiana rappresenta un settore produttivo strategico per il *Made in Italy* agroalimentare e per l'economia locale, essendo presente in quasi tutte le Regioni, caratterizzandone il paesaggio ed assicurando la produzione di oli di oliva vergini di elevata qualità;

l'identità dei prodotti nazionali e la lotta alle frodi alimentari risultano strategici per garantire la solidità, la competitività e la distintività del *Made in Italy* e delle imprese agricole italiane;

la Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo ha scelto di approfondire il tema della contraffazione nel settore dell'olio d'oliva ritenendo che nel settore dell'agroalimentare tale comparto costituisce un caso di notevole rilevanza, sia per l'importanza della produzione dell'olio nel panorama delle produzioni agroalimentari italiane di qualità, sia per la gravità dei fenomeni di contraffazione e frode in essere;

il settore è stato oggetto di un importante intervento normativo – la legge 14 gennaio 2013, n. 9 – che ha dettato norme sulla qualità e la trasparenza della filiera degli oli di oliva vergini, al fine di adeguare gli strumenti di contrasto dei fenomeni della contraffazione e delle frodi alimentari, con numerose soluzioni innovative finalizzate a garantire il controllo della filiera dell'olio sia in sede produttiva sia in sede di commercializzazione, a tutela della qualità del prodotto italiano e a salvaguardia dei consumatori;

il comparto dell'olio di oliva extra vergine è una ricchezza strategica per il nostro Paese; l'intero sistema olivicolo oleario italiano deve essere curato, gestito, controllato e promosso in maniera specifica, così come avviene per altri settori di eccellenza italiana del comparto agricolo, quale il vino e la viticoltura;

le frodi e le contraffazioni più frequenti nel settore dell'olio riguardano la trasformazione di oli non extra vergine in oli extravergine, attraverso tecniche chimiche di laboratorio che consentono l'acquisizione delle caratteristiche organolettiche di tale prodotto d'eccellenza, ovvero miscelando materie prime scadenti e non commercializzabili come olio extra vergine;

in particolare, attraverso la tecnica della deodorazione un olio di oliva avente inizialmente caratteristiche qualitative e compositive non conformi a quelle previste dalla legge per l'olio extravergine viene reso tale tramite operazioni che consistono nell'arricchimento e nella manipolazione di oli vergini d'oliva o oli lampanti raffinati o sottoposti a distillazione blanda e poi commercializzato come olio extravergine di oliva; la violazione delle denominazioni d'origine concreta un tipico reato di contraffazione sanzionato dal codice penale ai sensi dell'articolo 517-*quater* relativo alla contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni d'origine dei prodotti agroalimentari;

altro fenomeno frequente di contraffazione in senso lato, nel settore dell'olio d'oliva e in generale dei prodotti del settore agroalimentare, è rappresentato dal cosiddetto *italian sounding*, ossia delle pratiche di produzione e commercializzazione, essenzialmente all'estero, di oli aventi una falsa evocazione dell'italianità del prodotto, utilizzando nomi, simboli, colori, o attraverso l'imitazione di denominazioni geografiche o l'utilizzo di immagini ed etichette che ingannano i consumatori circa l'italianità dei luoghi di origine della materia prima, senza tuttavia realizzare una fraudolenta utilizzazione o falsificazione di segni distintivi di prodotti di aziende italiane o dei marchi collettivi DOP e IGP;

da quanto emerso in sede di audizione, sia da parte delle associazioni dei produttori che dalle risultanze delle inchieste giudiziarie, occorre pertanto incrementare i controlli in particolare sulle produzioni dell'olio di oliva extravergine, al fine di tutelare la specificità delle produzioni italiane ed impedire la realizzazione di produzioni illecite che realizzino fattispecie contraffattive o di frode alimentare;

i controlli «a valle», a campione sul prodotto finito e imbottigliato risultano essere inefficaci, in quanto le frodi realizzate con sofisticate tecniche di laboratorio e violazione dei disciplinari di produzione dell'olio extravergine d'oliva raramente, salvo il caso di falsi o contraffazione grossolana, determinano la messa in commercio di prodotti privi dei requisiti di acidità propri dell'olio extravergine, rendendo difficile svolgere analisi in grado di evidenziare le frodi o le contraffazioni; l'esperienza di inchieste giudiziarie come l'«Arbequino» condotta in Toscana, ad esempio, mostra che i controlli condotti «a monte» della fase finale dell'imbottigliamento, volti ad acclarare la sussistenza di irregolarità relative alla fase di acquisizione della materia prima o per quanto concerne i processi produttivi, con l'uso di materiali o di tecniche illecite per il confezionamento dell'olio extravergine, risultano molto più efficaci;

in sede di ricerca scientifica occorre individuare metodi di analisi ufficiali, in grado di rilevare eventuali trattamenti termici, di deodorazione e di raffinazione degli oli non extravergine effettuati da aziende che operino illecitamente per trasformare tali oli in olio extravergine; è opportuno altresì realizzare banche dati integrate tra loro e rappresentative delle produzioni di oli extravergini di oliva delle diverse aree geografiche del Paese;

circa l'acquisizione delle partite di oli dall'estero, l'esperienza maturata mostra come la prassi diffusa di acquisizione di partite di olio a basso costo da Paesi comunitari (Spagna e Grecia) o extraeuropei (Tunisia), che possono essere destinate, attraverso tecniche chimiche di laboratorio, quale la deodorazione, alla trasformazione fraudolenta in partite di olio extravergine italiano, costituisce non un'eventualità ma un approccio sistematico e organizzato su vasta scala per le aziende che operano illecitamente; in tale ottica le recenti decisioni assunte dall'Unione europea di eliminazione dei dazi doganali all'importazione dell'olio d'oliva tunisino rischiano di aggravare la situazione;

altro tema importante in sede di controlli è quello di garantire un'adeguata tracciabilità dei trasporti dell'olio e della relativa documentazione, a partire dalla fase dell'ingresso doganale e per tutte le fasi di trasporto interno;

appare necessario, inoltre, introdurre forme di controllo delle rese degli oliveti, il cui valore teorico massimo in termini di capacità produttiva di olive, è predeterminabile, per contrastare il fenomeno delle false produzioni olivicole ed olearie italiane, cui si collega la prassi illecita delle false fatturazioni; è il fenomeno del cosiddetto «olio di carta», allorché da zone agricole che hanno perso capacità produttiva ovvero manifestano un eccesso di produzione non compatibile con la capacità fisica di produzione degli oliveti pervengono documentazioni contabili eccessive rispetto al volume di produzione realmente possibile; la realizzazione di una sorta di libro genealogico dell'olivo consentirebbe di evidenziare immediatamente una sovrapproduzione, che non sarebbe giustificabile, se non con il ricorso ad approvvigionamenti di materia prima di provenienza straniera o comunque non legata al territorio di produzione;

oltre al tema dei controlli occorre lavorare per la valorizzazione delle diverse categorie degli oli d'oliva, temperando l'obiettivo di salvaguardare il livello di eccellenza delle produzioni extravergine e vergine, ostacolando l'impiego di oli minori per il confezionamento illegale di tali prodotti, con quello di valorizzare e rendere pienamente commercializzabili anche le produzioni olearie minori, favorendo sbocchi di mercato, atteso che nel 2014, per tale motivo, presso i frantoi sono rimaste senza classificazione circa 120.000 tonnellate di prodotto;

è necessario assicurare il riconoscimento del valore probatorio, in sede processuale, dell'analisi organolettica (*panel test*) sull'olio d'oliva, che ha un'importanza rilevante nel giudizio della qualità finale del prodotto, per rilevare eventuali comportamenti fraudolenti e per verificare se un olio che ha qualità chimiche opportune per essere considerato extra-vergine le ha anche da un punto di vista organolettico;

fa propria la Relazione sulla contraffazione nel settore dell'olio d'oliva approvata il 17 settembre 2015 dalla Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo e impegna il Governo, per quanto di competenza, a intraprendere ogni iniziativa utile, al fine di risolvere le questioni evidenziate nella relazione, con particolare riferimento alle seguenti azioni:

a) operare per il miglioramento dei controlli sulla produzione dell'olio extravergine, al fine di garantire il rispetto dei disciplinari di produzione e la salvaguardia delle caratteristiche organolettiche di tale olio d'eccellenza, con controlli adeguati alla sofisticazione delle tecniche di laboratorio adoperate per lavorazioni contraffattive o fraudolente, che richiedono una pari capacità di controllo in sede chimica e di riscontro dei procedimenti di lavoro;

b) promuovere iniziative per la definizione in sede pubblica di metodi per la certificazione su basi scientifiche delle caratteristiche organolettiche del prodotto e l'origine geografica dello stesso, come misura idonea a garantire la provenienza del prodotto italiano;

c) introdurre anche per l'olio il sistema di certificazione della merce e del trasporto oggi adottato per il vino (sistema MVV);

d) implementare, per consentire una completa ed esaustiva tracciabilità delle partite di olio oggetto di trasformazione, il funzionamento del sistema del Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN), con una completa integrazione tra i portali del SIAN e degli enti territoriali competenti nel settore agricolo, come già previsto dall'articolo 10 della legge 14 gennaio 2013, n. 9, e favorire la completa telematizzazione delle informazioni nel sistema agricolo attraverso il Registro Unico dei Controlli e della Vigilanza sulle produzioni agroalimentari vigilate (RUCI);

e) introdurre un registro ufficiale delle rese produttive dell'olivo e le corrispondenti rese olearie delle diverse varietà presenti in Italia;

f) monitorare il profilo del deposito delle partite di olio nel corso dell'anno, rendendo obbligatoria la classificazione e registrazione del prodotto in un determinato periodo dell'anno, se del caso estendendo tale obbligo di classificazione e di registrazione nel SIAN;

g) assicurare il riconoscimento del valore probatorio, in sede processuale, dell'analisi organolettica (*panel test*) sull'olio d'oliva.

(6-00228)

(*Testo modificato nel corso della seduta*) «Mongiello, Catania, Russo, Franco Bordo, Garofalo, Ciraci, Pastorelli, Cenni, Di Gioia, Catano, Senaldi, Baruffi, Palese, Altieri, Bianconi, Capezzone, Chiarelli, Corsaro, Distaso, Fucci, Latronico, Marti, Antezza, Amoddio».

ATTO CAMERA

RISOLUZIONE IN ASSEMBLEA 6/00213

Dati di presentazione dell'atto

Legislatura: 17
Seduta di annuncio: 584 del 07/03/2016

Firmatari

Primo firmatario: [CENNI SUSANNA](#)
Gruppo: PARTITO DEMOCRATICO
Data firma: 07/03/2016

Elenco dei co-firmatari dell'atto

Nominativo co-firmatario	Gruppo	Data firma
CATANIA MARIO	SCELTA CIVICA PER L'ITALIA	07/03/2016
GALLINELLA FILIPPO	MOVIMENTO 5 STELLE	07/03/2016
RUSSO PAOLO	FORZA ITALIA - IL POPOLO DELLA LIBERTA' - BERLUSCONI PRESIDENTE	07/03/2016
GAROFALO VINCENZO	AREA POPOLARE (NCD-UDC)	10/03/2016
BORDO FRANCO	SINISTRA ITALIANA - SINISTRA ECOLOGIA LIBERTA'	10/03/2016
PASTORELLI ORESTE	MISTO-PARTITO SOCIALISTA ITALIANO (PSI) - LIBERALI PER L'ITALIA (PLI)	10/03/2016
BERRETTA GIUSEPPE	PARTITO DEMOCRATICO	07/03/2016
BARUFFI DAVIDE	PARTITO DEMOCRATICO	10/03/2016
CUPERLO GIOVANNI	PARTITO DEMOCRATICO	10/03/2016
LAFORGIA FRANCESCO	PARTITO DEMOCRATICO	10/03/2016

Stato iter: **03/10/2016**

Partecipanti allo svolgimento/discussione		
PARERE GOVERNO		07/03/2016
FERRI COSIMO MARIA	SOTTOSEGRETARIO DI STATO GIUSTIZIA	
INTERVENTO GOVERNO		07/03/2016
FERRI COSIMO MARIA	SOTTOSEGRETARIO DI STATO GIUSTIZIA	
DICHIARAZIONE VOTO		10/03/2016

PARERE GOVERNO

07/03/2016

Resoconto	PASTORELLI ORESTE	MISTO-PARTITO SOCIALISTA ITALIANO (PSI) - LIBERALI PER L'ITALIA (PLI)
Resoconto	ABRIGNANI IGNAZIO	MISTO-ALLEANZA LIBERALPOPOLARE AUTONOMIE ALA-MAIE-MOVIMENTO ASSOCIATIVO ITALIANI ALL'ESTERO
Resoconto	TOTARO ACHILLE	FRATELLI D'ITALIA-ALLEANZA NAZIONALE
Resoconto	ALLASIA STEFANO	LEGA NORD E AUTONOMIE - LEGA DEI POPOLI - NOI CON SALVINI
Resoconto	CATANIA MARIO	SCELTA CIVICA PER L'ITALIA
Resoconto	VIGNALI RAFFAELLO	AREA POPOLARE (NCD-UDC)
Resoconto	BORDO FRANCO	SINISTRA ITALIANA - SINISTRA ECOLOGIA LIBERTA'
Resoconto	RUSSO PAOLO	FORZA ITALIA - IL POPOLO DELLA LIBERTA' - BERLUSCONI PRESIDENTE
Resoconto	GALLINELLA FILIPPO	MOVIMENTO 5 STELLE
Resoconto	DONATI MARCO	PARTITO DEMOCRATICO

INTERVENTO
GOVERNO

10/03/2016

Resoconto	GENTILE ANTONIO	SOTTOSEGRETARIO DI STATO SVILUPPO ECONOMICO

Fasi iter:

ACCOLTO IL 07/03/2016

PARERE GOVERNO IL 07/03/2016

DISCUSSIONE IL 07/03/2016

RINVIO AD ALTRA SEDUTA IL 07/03/2016

DISCUSSIONE IL 10/03/2016

APPROVATO IL 10/03/2016

CONCLUSO IL 10/03/2016

Atto Camera

Risoluzione in Assemblea 6-00213

presentato da

CENNI Susanna

testo presentato

Lunedì 7 marzo 2016

modificato

Giovedì 10 marzo 2016, seduta n. 587

La Camera,

esaminata la Relazione sulla contraffazione nel settore tessile: il caso del distretto produttivo di Prato (DOC. XXII-bis, N. 2), approvata all'unanimità dalla Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo nella seduta del 4 agosto 2015;

premesso che:

la Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo ha scelto di approfondire il tema del distretto tessile di Prato come case *study* di particolare significato per il contrasto della contraffazione, in quanto l'area vasta del tessile e degli accessori personali della Toscana, costituita dai distretti di Prato per la moda, di Firenze e del Valdarno per il cuoio, la pelletteria e le calzature, di Empoli e Pistoia per il tessile, costituisce un polo di eccellenza, vanto del *Made in Italy* in Italia, in Europa e nel mondo;

sia dalla missione di studio a Prato il 24 novembre 2014, sia nel corso delle audizioni svolte in Commissione è emerso uno stretto legame tra contraffazione e lavoro in nero, come testimoniato anche dalla tragica vicenda dei lavoratori cinesi morti nel rogo di un capannone-dormitorio a Prato nel dicembre 2013; dopo tale vicenda vi è stato un salto di qualità della lotta alla contraffazione, perché è emerso chiaramente il legame tra l'illegalità delle imprese, la violazione delle norme sulla sicurezza sul lavoro, lo sfruttamento del lavoro in nero e i legami con la criminalità organizzata e le filiere internazionali della contraffazione;

dopo tali fatti è stato significativo constatare come tutte le istituzioni competenti – Prefettura, Forze dell'ordine, Magistratura, Regione Toscana, Comune di Prato, imprese e organizzazioni sindacali – abbiano operato in modo coordinato nell'ambito delle rispettive competenze per contrastare il fenomeno e favorire l'adozione di misure efficaci per il superamento del problema, quali il Patto per il monitoraggio delle attività produttive della provincia di Prato, siglato il 27 ottobre 2014, che ha affiancato agli strumenti ispettivi svolti «a valle» della costituzione delle imprese per controllare le irregolarità, anche controlli effettuati «a monte», al momento della costituzione delle imprese, aventi carattere multidisciplinare; oltre al coordinamento delle forze dell'ordine è stato implementato il coordinamento dei controlli amministrativi per la costituzione delle imprese, con la partecipazione alla Conferenza permanente, presieduta dal Prefetto, non solo delle Forze dell'ordine ma di tutte le istituzioni competenti in materia: Comune, Questura, Comandi provinciali dell'Arma dei Carabinieri, della Guardia di Finanza e dei Vigili del Fuoco, Camera di commercio provinciale, ASL, Ufficio provinciale del lavoro, Agenzia delle Entrate, Agenzia delle Dogane, INPS e INAIL;

significativo è stato anche l'impegno della Regione Toscana, che ha promosso il «Patto per il lavoro sicuro» nell'ambito delle province di Firenze, Pistoia e Prato, per la sicurezza nei luoghi di lavoro, con un progetto che ha visto i servizi dell'ASL regionale formare e poi assumere, con finanziamento della regione Toscana, 70 giovani ispettori della sicurezza nei luoghi di lavoro, stipulando un protocollo d'intesa con la Procura della Repubblica di Prato e con le Procure della Repubblica di Firenze e di Pistoia, per far sì che le segnalazioni di violazione di reati penali derivanti dalle Ispezioni e inviate dalla Regione alle Procure potessero avere un'accelerazione nella trattazione in sede giudiziaria;

Prato costituisce un laboratorio sociale di un distretto ove le specificità e le problematicità di un sistema produttivo di eccellenza del *Made in Italy*, interessato dalle sfide commerciali e produttive dell'economia mondiale che riguardano molti dei settori della manifattura italiana, si sommano alla particolarità di una forte presenza in loco di una imprenditoria estera, quella cinese; l'obiettivo deve essere quello di favorire l'integrazione sociale ed economica delle diverse comunità etniche, riproducendo il modello dell'integrazione realizzata in Italia negli anni '60 e '70 a valle dei rilevanti fenomeni di emigrazione internazionale, sulla base anche di un approccio pragmatico della questione, che tenga in considerazione l'apporto economico che tali comunità straniere possono recare all'economia locale, nonché le prospettive derivanti dallo sviluppo di rapporti economici sinergici con le comunità di origine;

con riferimento ai fenomeni di illegalità nel lavoro legati alla realizzazione o commercializzazione di merci contraffatte, occorre segnalare le molteplici iniziative promosse dalla Regione Toscana, per concludere iniziative pattizie finalizzate a rendere più tracciabile, trasparente e sostenibile la filiera della lavorazione delle produzioni tessili e di altri settori collegati; al proposito va ricordato il «Patto in Toscana per la moda etica», riferito al comparto della pelletteria, sottoscritto il 23 dicembre 2014 dalla regione Toscana con CNA, Confindustria e le OO.SS., consistente in un accordo sulla legalità per rendere sempre più tracciabile, trasparente e sostenibile la filiera della lavorazione, attraverso: lo sviluppo di controlli incrociati da parte dei privati aderenti al protocollo e delle istituzioni e la definizione di standard per impedire la concorrenza sleale nelle subforniture;

il valore della certificazione etica delle filiere come strumento essenziale per la lotta alla contraffazione è costituito dal fatto che è necessario controllare tutte le fasi della produzione e non solo quella finale; tale approccio consente non solo di diffondere il controllo a tutte le fasi di lavorazione, comprese le sub-forniture,

ma anche di favorire la convergenza degli interessi degli imprenditori con quelli del mondo del lavoro, assicurando tanto la cura della qualità del prodotto e il rispetto dei diritti di proprietà industriale, quanto il rispetto dei diritti dei lavoratori, ad esempio per la sicurezza sul lavoro e la lotta allo sfruttamento del lavoro in nero e del lavoro minorile;

è stato poi approfondito il tema della tracciabilità dei prodotti, esigenza alla quale risponde innanzitutto l'etichetta apposta sui prodotti tessili, che oltre ad attestare la composizione dei prodotti, garantendo il diritto del consumatore ad esserne pienamente informato, come previsto attualmente dalla normativa nazionale e comunitaria, può costituire uno strumento essenziale per individuare l'origine territoriale e la filiera produttiva del prodotto e contrastare le merci contraffatte; altro approccio particolarmente utile al riguardo è quello di dotare le confezioni dei prodotti di strumenti tecnologici (c.d. *anti-counterfeiting systems*) in grado di fornire la tracciabilità degli stessi, al fine di controllare immediatamente l'origine e la filiera di provenienza delle merci;

con riferimento ai comportamenti illeciti connessi alla contraffazione rilevante è il tema del controllo dei canali finanziari attraverso i quali le organizzazioni internazionali criminali realizzano il trasferimento dei proventi della contraffazione all'estero; il canale principale attraverso il quale tali proventi raggiungono la Cina e gli altri Paesi extraeuropei è quello dei negozi di Money Transfer, che, in quanto sottratti alle regole antiriciclaggio del sistema bancario e finanziario, e attraverso la tecnica del frazionamento dei versamenti da parte di uno stesso cliente, per rimanere sotto la soglia della tracciabilità consentono lo spostamento di ingenti somme di denaro;

va intrapresa un'azione per omogeneizzare i controlli nelle dogane dei diversi Paesi europei, in quanto è stato accertato che l'importazione illegale avviene non attraverso le dogane italiane, che hanno adottato standard e procedure elevate di controllo, con analisi dei rischi in ragione dei soggetti esportatori e della tipologia dei prodotti in ingresso nell'area dell'Unione europea, ma spesso passando i controlli doganali nei porti del Nord Europa, segnatamente i porti di Rotterdam o del Regno Unito, dopo di che le merci possono poi circolare liberamente e legittimamente in tutta l'area intracomunitaria;

fa propria la Relazione sulla contraffazione nel settore tessile: il caso del distretto produttivo di Prato (DOC. XXII-bis, N. 2), approvata il 4 agosto 2015 dalla Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo ed impegna il Governo, per quanto di competenza, a intraprendere ogni iniziativa utile, al fine di risolvere le questioni evidenziate nella relazione, con particolare riferimento alle seguenti azioni:

a) favorire, in sede di coordinamento dei controlli pubblici sulle attività d'impresa, l'applicazione dei modelli di coordinamento e di stretta integrazione tra le diverse istituzioni competenti sperimentati a Prato, quali i Patti per la sicurezza finalizzati al contrasto specifico della contraffazione, con la partecipazione di tutte le istituzioni competenti, in tutti i distretti produttivi interessati da tali fenomeni, atteso lo stretto legame che sussiste tra lavoro illegale, sicurezza sul lavoro e produzione e smercio di merci contraffatte;

b) adottare le opportune misure, anche nella predisposizione di provvedimenti concernenti il lavoro illegale o il caporalato, per contrastare la contraffazione colpendo il lavoro in nero, in quanto l'esperienza dimostra che dove c'è contraffazione c'è sempre lavoro in nero o in violazione della sicurezza del lavoro;

c) promuovere la certificazione etica delle filiere produttive, favorendo, anche con forme di incentivazione ed agevolazioni per le imprese, l'adozione, a partire dalle produzioni del Made in Italy in settori di qualità come quello della moda, delle certificazioni che prevedono l'obbligo del produttore finale di verificare che i propri fornitori si conformino ai principi della responsabilità sociale e che le filiere produttive siano conformi nel complesso a tali principi;

d) garantire la tracciabilità dei prodotti, sia utilizzando lo strumento dell'etichettatura sia attraverso l'impiego degli strumenti tecnologici anticontraffazione (c.d. *anti-counterfeiting systems*) oggi a disposizione, lavorando parallelamente in sede comunitaria perché siano accresciute le tutele sull'origine dei prodotti e la protezione delle produzioni ricomprese nel concetto del Made In italiano ed europeo, a salvaguardia dalle forme di imitazione servile di prodotti che evocano falsamente la provenienza territoriale;

e) realizzare un efficace contrasto al fenomeno degli illeciti finanziari realizzati attraverso il canale del c.d. «*Money Transfer*», che ai danni arrecati dalla contraffazione alle aziende, alla tutela della concorrenza e ai consumatori aggiunge i danni del deflusso verso l'estero di rilevanti somme di denaro, causando evasione fiscale e alimentando i profitti delle organizzazioni criminali sovranazionali;

f) prevedere che i proventi derivanti dalle sanzioni irrogate per le irregolarità riscontrate sulla sicurezza del lavoro possano essere destinate ad interventi sul territorio per accrescere la sicurezza nei luoghi di lavoro e il contrasto della contraffazione nei territori interessati.

(6-00213) «Cenni, Catania, Gallinella, Russo, Garofalo, Franco Bordo, Pastorelli, Berretta, Baruffi, Cuperlo, Laforgia».

ATTO CAMERA

RISOLUZIONE IN ASSEMBLEA 6/00337

Dati di presentazione dell'atto

Legislatura: 17
Seduta di annuncio: 835 del 17/07/2017

Firmatari

Primo firmatario: [BARUFFI DAVIDE](#)
Gruppo: PARTITO DEMOCRATICO
Data firma: 17/07/2017

Elenco dei co-firmatari dell'atto

Nominativo co-firmatario	Gruppo	Data firma
GALLINELLA FILIPPO	MOVIMENTO 5 STELLE	17/07/2017
RUSSO PAOLO	FORZA ITALIA - IL POPOLO DELLA LIBERTA' - BERLUSCONI PRESIDENTE	17/07/2017
GAROFALO VINCENZO	ALTERNATIVA POPOLARE-CENTRISTI PER L'EUROPA-NCD	13/09/2017
BORDO FRANCO	ARTICOLO 1-MOVIMENTO DEMOCRATICO E PROGRESSISTA	13/09/2017
PASTORELLI ORESTE	MISTO-PARTITO SOCIALISTA ITALIANO (PSI) - LIBERALI PER L'ITALIA (PLI)	13/09/2017
CATANIA MARIO	DEMOCRAZIA SOLIDALE - CENTRO DEMOCRATICO	13/09/2017
CENNI SUSANNA	PARTITO DEMOCRATICO	17/07/2017
MONGIELLO COLOMBA	PARTITO DEMOCRATICO	17/07/2017

Stato iter: **09/13/2017**

Partecipanti allo svolgimento/discussione

PARERE GOVERNO	13/09/2017
Resoconto GENTILE ANTONIO	SOTTOSEGRETARIO DI STATO SVILUPPO ECONOMICO
DICHIARAZIONE VOTO	13/09/2017
Resoconto PASTORELLI ORESTE	MISTO-PARTITO SOCIALISTA ITALIANO (PSI) - LIBERALI PER L'ITALIA (PLI)
Resoconto QUINTARELLI GIUSEPPE STEFANO	MISTO-CIVICI E INNOVATORI PER L'ITALIA
Resoconto RIZZETTO WALTER	FRATELLI D'ITALIA-ALLEANZA NAZIONALE
Resoconto CATANIA MARIO	DEMOCRAZIA SOLIDALE - CENTRO DEMOCRATICO
Resoconto AUCI ERNESTO	SCELTA CIVICA-ALA PER LA COSTITUENTE LIBERALE E POPOLARE-MAIE

[Resoconto MARCON GIULIO](#)

SINISTRA ITALIANA - SINISTRA ECOLOGIA
LIBERTA' - POSSIBILE

[Resoconto ALLASIA STEFANO](#)

LEGA NORD E AUTONOMIE - LEGA DEI POPOLI -
NOI CON SALVINI

[Resoconto GAROFALO
VINCENZO](#)

ALTERNATIVA POPOLARE-CENTRISTI PER
L'EUROPA-NCD

[Resoconto BORDO FRANCO](#)

ARTICOLO 1-MOVIMENTO DEMOCRATICO E
PROGRESSISTA

[Resoconto RUSSO PAOLO](#)

FORZA ITALIA - IL POPOLO DELLA LIBERTA' -
BERLUSCONI PRESIDENTE

[Resoconto GALLINELLA FILIPPO](#)

MOVIMENTO 5 STELLE

[Resoconto CENNI SUSANNA](#)

PARTITO DEMOCRATICO

[Resoconto BIANCONI MAURIZIO](#)

MISTO

Fasi iter:

RINVIO AD ALTRA SEDUTA IL 17/07/2017

ACCOLTO IL 13/09/2017

PARERE GOVERNO IL 13/09/2017

DISCUSSIONE IL 13/09/2017

APPROVATO IL 13/09/2017

CONCLUSO IL 13/09/2017

Atto Camera

Risoluzione in Assemblea 6-00337

presentato da

BARUFFI Davide

testo presentato

Lunedì 17 luglio 2017

modificato

Mercoledì 13 settembre 2017, seduta n. 849

La Camera,

esaminata la Relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo sul fenomeno della contraffazione sul *web*, approvata dalla Commissione nella seduta del 23 marzo 2017 (Doc. XXII-*bis*, n. 9);

fa propria la Relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo sul fenomeno della contraffazione sul *web*, e,

impegna il Governo

per quanto di propria competenza, a intraprendere ogni iniziativa utile al fine di risolvere le questioni e i problemi evidenziati nella citata Relazione.

(6-00337) «Baruffi, Gallinella, Russo, Garofalo, Franco Bordo, Pastorelli, Catania, Cenni, Mongiello».

ATTO CAMERA

RISOLUZIONE IN ASSEMBLEA 6/00369

Dati di presentazione dell'atto

Legislatura: 17
Seduta di annuncio: 896 del 04/12/2017

Firmatari

Primo firmatario: [CENNI SUSANNA](#)
Gruppo: PARTITO DEMOCRATICO
Data firma: 04/12/2017

Elenco dei co-firmatari dell'atto

Nominativo co-firmatario	Gruppo	Data firma
CATANIA MARIO	DEMOCRAZIA SOLIDALE - CENTRO DEMOCRATICO	04/12/2017
PASTORELLI ORESTE	MISTO-PARTITO SOCIALISTA ITALIANO (PSI) - LIBERALI PER L'ITALIA (PLI) - INDIPENDENTI	05/12/2017
GALLINELLA FILIPPO	MOVIMENTO 5 STELLE	05/12/2017
RUSSO PAOLO	FORZA ITALIA - IL POPOLO DELLA LIBERTA' - BERLUSCONI PRESIDENTE	05/12/2017
BORDO FRANCO	ARTICOLO 1-MOVIMENTO DEMOCRATICO E PROGRESSISTA	05/12/2017
GAROFALO VINCENZO	ALTERNATIVA POPOLARE-CENTRISTI PER L'EUROPA-NCD	05/12/2017
BARUFFI DAVIDE	PARTITO DEMOCRATICO	04/12/2017
SENALDI ANGELO	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2017
MONGIELLO COLOMBA	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2017

Stato iter: 12/05/2017

Partecipanti allo svolgimento/discussione

INTERVENTO GOVERNO		04/12/2017
Resoconto MANZIONE DOMENICO	SOTTOSEGRETARIO DI STATO INTERNO	
PARERE GOVERNO		04/12/2017
Resoconto MANZIONE DOMENICO	SOTTOSEGRETARIO DI STATO INTERNO	
DICHIARAZIONE VOTO		05/12/2017
Resoconto RUSSO PAOLO	FORZA ITALIA - IL POPOLO DELLA LIBERTA' - BERLUSCONI PRESIDENTE	

**INTERVENTO
GOVERNO**

04/12/2017

Resoconto PASTORELLI ORESTE	MISTO-PARTITO SOCIALISTA ITALIANO (PSI) - LIBERALI PER L'ITALIA (PLI) - INDIPENDENTI
Resoconto MATARRESE SALVATORE	MISTO-DIREZIONE ITALIA
Resoconto CATALANO IVAN	MISTO-CIVICI E INNOVATORI-ENERGIE PER L'ITALIA
Resoconto CATANIA MARIO	DEMOCRAZIA SOLIDALE - CENTRO DEMOCRATICO
Resoconto SIMONETTI ROBERTO	LEGA NORD E AUTONOMIE - LEGA DEI POPOLI - NOI CON SALVINI
Resoconto GAROFALO VINCENZO	ALTERNATIVA POPOLARE-CENTRISTI PER L'EUROPA-NCD
Resoconto BORDO FRANCO	ARTICOLO 1-MOVIMENTO DEMOCRATICO E PROGRESSISTA
Resoconto GALLINELLA FILIPPO	MOVIMENTO 5 STELLE
Resoconto MONGIELLO COLOMBA	PARTITO DEMOCRATICO

INTERVENTO
PARLAMENTARE

05/12/2017

Resoconto CENNI SUSANNA	PARTITO DEMOCRATICO

Fasi iter:

DISCUSSIONE IL 04/12/2017

ACCOLTO IL 04/12/2017

PARERE GOVERNO IL 04/12/2017

RINVIO AD ALTRA SEDUTA IL 04/12/2017

DISCUSSIONE IL 05/12/2017

APPROVATO IL 05/12/2017

CONCLUSO IL 05/12/2017

Atto Camera

Risoluzione in Assemblea 6-00369

presentato da

CENNI Susanna

testo presentato

Lunedì 4 dicembre 2017

modificato

Martedì 5 dicembre 2017, seduta n. 897

La Camera,
esaminata la Relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo sui rapporti tra criminalità organizzata e contraffazione, approvata dalla Commissione nella seduta del 2 agosto 2017 (Doc. XXII-bis, n. 13),

fa propria la Relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo sui rapporti tra criminalità organizzata e contraffazione, e

impegna il Governo

per quanto di propria competenza, ad intraprendere ogni iniziativa utile al fine di risolvere le questioni e i problemi evidenziati nella citata Relazione.

(6-00369) «Cenni, Catania, Pastorelli, Gallinella, Russo, Franco Bordo, Garofalo, Baruffi, Senaldi, Mongiello».

ATTO CAMERA

RISOLUZIONE IN COMMISSIONE 7/00626

Dati di presentazione dell'atto

Legislatura: 17

Seduta di annuncio: 391 del 13/03/2015

Firmatari

Primo firmatario: [DONATI MARCO](#)

Gruppo: PARTITO DEMOCRATICO

Data firma: 13/03/2015

Elenco dei co-firmatari dell'atto

Nominativo co-firmatario	Gruppo	Data firma
CENNI SUSANNA	PARTITO DEMOCRATICO	13/03/2015
DI MAIO MARCO	PARTITO DEMOCRATICO	13/03/2015
GALPERTI GUIDO	PARTITO DEMOCRATICO	13/03/2015
LODOLINI EMANUELE	PARTITO DEMOCRATICO	13/03/2015
MORANI ALESSIA	PARTITO DEMOCRATICO	13/03/2015
BENAMATI GIANLUCA	PARTITO DEMOCRATICO	13/03/2015
FANUCCI EDOARDO	PARTITO DEMOCRATICO	13/03/2015
GADDA MARIA CHIARA	PARTITO DEMOCRATICO	13/03/2015
VAZIO FRANCO	PARTITO DEMOCRATICO	13/03/2015
DE MENECH ROGER	PARTITO DEMOCRATICO	13/03/2015
IORI VANNA	PARTITO DEMOCRATICO	13/03/2015
ASCANI ANNA	PARTITO DEMOCRATICO	13/03/2015
MORETTO SARA	PARTITO DEMOCRATICO	13/03/2015
SENALDI ANGELO	PARTITO DEMOCRATICO	13/03/2015
FREGOLENT SILVIA	PARTITO DEMOCRATICO	13/03/2015
ROSATO ETTORE	PARTITO DEMOCRATICO	13/03/2015
BERRETTA GIUSEPPE	PARTITO DEMOCRATICO	13/03/2015
FRAGOMELI GIAN MARIO	PARTITO DEMOCRATICO	13/03/2015
CARRESCIA PIERGIORGIO	PARTITO DEMOCRATICO	13/03/2015
FOLINO VINCENZO	PARTITO DEMOCRATICO	13/03/2015
TIDEI MARIETTA	PARTITO DEMOCRATICO	13/03/2015
ARLOTTI TIZIANO	PARTITO DEMOCRATICO	13/03/2015
CAPOZZOLO SABRINA	PARTITO DEMOCRATICO	13/03/2015
VERINI WALTER	PARTITO DEMOCRATICO	13/03/2015
GINATO FEDERICO	PARTITO DEMOCRATICO	13/03/2015

Commissione assegnataria

Commissione: [X COMMISSIONE \(ATTIVITA' PRODUTTIVE, COMMERCIO E TURISMO\)](#)

Stato iter: IN CORSO

Atto Camera

Risoluzione in commissione 7-00626
presentato da
DONATI Marco
testo di
Venerdì 13 marzo 2015, seduta n. 391

La X Commissione,
premessi che:

in Italia il contrabbando e la contraffazione costituiscono un grave problema che penalizza notevolmente l'economia italiana con ingenti somme sottratte all'erario con grave danno per le aziende. Il peso delle vendite di merci contraffatte sfiora il 20 per cento dell'intero commercio mondiale, nel 2015, il settore del falso costerà agli Stati circa 1.700 miliardi di dollari (stime della IBCC *International Chamber of Commerce*, BASCAP 2011);

il fatturato del mercato del falso nel nostro Paese è stimato in 6,9 miliardi di euro; se questi prodotti contraffatti fossero venduti sul mercato legale si avrebbero 13,7 miliardi di euro di produzione aggiuntiva, con conseguenti 5,5 miliardi di euro di valore aggiunto. La produzione aggiuntiva genererebbe acquisti di materie prime, semilavorati e servizi dall'estero per un valore delle importazioni pari a 4,2 miliardi di euro. La produzione complessiva degli stessi beni in canali ufficiali assorbirebbe circa 110.000 unità di lavoro a tempo pieno (rapporto Censis sulla contraffazione, ottobre 2012);

il contrabbando di tabacchi lavorati è notevolmente aumentato nel corso degli ultimi anni in conseguenza della crisi economica e per questo si prevede che possa continuare a crescere nel corso dei prossimi anni; le disposizioni attualmente vigenti non costituiscono un efficace deterrente per fronteggiare tale realtà e appare evidente la necessità di rivedere le normative che mirano al contrasto di tali fenomeni;

la maggiore tutela della proprietà intellettuale e la valorizzazione dell'industria italiana sono necessarie priorità per lo sviluppo del nostro Paese che riguardano molteplici settori come la moda, l'agroalimentare, il *food*, il tabacco, l'innovazione tecnologica;

per poter arginare il fenomeno, oltre a disposizioni normative adeguate, è necessario fornire alle forze dell'ordine poteri che permettano maggiore operatività in fase di indagine, nonché azioni veloci ed efficaci; tali fenomeni, ed in particolare il contrabbando, costituiscono fonte di reddito di associazioni criminali nazionali e internazionali, in cui il venditore finale è il terminale ultimo di queste organizzazioni malavitose,

impegna il Governo:

ad assumere iniziative per una revisione della disciplina attuale a tutela della proprietà intellettuale, definendo in particolare misure per la lotta al contrabbando e alla contraffazione che:

a) forniscano alle forze dell'ordine i poteri necessari per il contrasto di tali fenomeni, riconoscendo gli strumenti adeguati atti a combattere le ramificazioni territoriali di tali organizzazioni, i traffici di merci illegali, gli scambi economici, e le modalità organizzative;

b) contribuiscano a combattere la criminalità organizzata nelle sue molteplici forme ed emanazioni territoriali;

c) semplifichino le procedure normative già esistenti, garantendo maggiore incisività e operatività;

d) adeguino le relative disposizioni del codice penale e di procedura penale;

e) potenzino le capacità di controllo e di repressione a livello nazionale dei fenomeni di contraffazione, tramite un maggiore coordinamento delle forze dell'ordine deputate a tale scopo;

f) diano seguito ad una celere emanazione del regolamento del Ministro dell'economia e delle finanze in materia di rintracciabilità dei prodotti del tabacco e di legittimazione della loro circolazione, come previsto nell'articolo 1, commi 5), 6), 7), del decreto legislativo 15 dicembre 2014, n. 188, in conformità alla direttiva 2014/40/UE attualmente in fase di recepimento nell'ordinamento italiano;

a disporre un'analisi dettagliata da presentare in Parlamento entro tre mesi, che possa stimare il recupero di entrate a beneficio dello Stato che derivano da attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale nell'ambito della lotta al contrabbando e alla contraffazione;

ad assumere iniziative per attuare rapidamente la direttiva 2014/40/UE.

(7-00626) «Donati, Cenni, Marco Di Maio, Galperti, Lodolini, Morani, Benamati, Fanucci, Gadda, Vazio, De Menech, Iori, Ascani, Moretto, Senaldi, Fregolent, Rosato, Berretta, Fragomeli, Carrescia, Folino, Tidei, Arlotti, Capozzolo, Verini, Ginato».

ATTO CAMERA

MOZIONE 1/00529

Dati di presentazione dell'atto

Legislatura: 17
Seduta di annuncio: 258 del 07/07/2014

Abbinamenti

Atto [1/00524](#) abbinato in data 07/07/2014
Atto [1/00525](#) abbinato in data 07/07/2014
Atto [1/00526](#) abbinato in data 07/07/2014
Atto [1/00527](#) abbinato in data 07/07/2014
Atto [1/00528](#) abbinato in data 07/07/2014
Atto [1/00530](#) abbinato in data 07/07/2014
Atto [1/00532](#) abbinato in data 10/07/2014

Firmatari

Primo firmatario: [SENALDI ANGELO](#)
Gruppo: PARTITO DEMOCRATICO
Data firma: 07/07/2014

Elenco dei co-firmatari dell'atto

Nominativo co-firmatario	Gruppo	Data firma
CENNI SUSANNA	PARTITO DEMOCRATICO	07/07/2014
BERLINGHIERI MARINA	PARTITO DEMOCRATICO	07/07/2014
BARGERIO CRISTINA	PARTITO DEMOCRATICO	07/07/2014
BASSO LORENZO	PARTITO DEMOCRATICO	07/07/2014
BENAMATI GIANLUCA	PARTITO DEMOCRATICO	07/07/2014
BINI CATERINA	PARTITO DEMOCRATICO	07/07/2014
CANI EMANUELE	PARTITO DEMOCRATICO	07/07/2014
CIVATI GIUSEPPE	PARTITO DEMOCRATICO	07/07/2014
DONATI MARCO	PARTITO DEMOCRATICO	07/07/2014
FOLINO VINCENZO	PARTITO DEMOCRATICO	07/07/2014
GALPERTI GUIDO	PARTITO DEMOCRATICO	07/07/2014
GINEFRA DARIO	PARTITO DEMOCRATICO	07/07/2014
IMPEGNO LEONARDO	PARTITO DEMOCRATICO	07/07/2014
MARIANO ELISA	PARTITO DEMOCRATICO	07/07/2014
MARTELLA ANDREA	PARTITO DEMOCRATICO	07/07/2014
MONTRONI DANIELE	PARTITO DEMOCRATICO	07/07/2014
PELUFFO VINICIO GIUSEPPE GUIDO	PARTITO DEMOCRATICO	07/07/2014
PETITTI EMMA	PARTITO DEMOCRATICO	07/07/2014
PORTAS GIACOMO ANTONIO	PARTITO DEMOCRATICO	07/07/2014
TARANTO LUIGI	PARTITO DEMOCRATICO	07/07/2014
TIDEI MARIETTA	PARTITO DEMOCRATICO	07/07/2014
COVELLO STEFANIA	PARTITO DEMOCRATICO	08/07/2014
PALMA GIOVANNA	PARTITO DEMOCRATICO	08/07/2014
CARRA MARCO	PARTITO DEMOCRATICO	08/07/2014

Stato iter: **07/10/2014**

Partecipanti allo svolgimento/discussione

ILLUSTRAZIONE		07/07/2014
Resoconto SENALDI ANGELO	PARTITO DEMOCRATICO	
INTERVENTO GOVERNO		07/07/2014
Resoconto CALENDA CARLO	VICE MINISTRO SVILUPPO ECONOMICO	
PARERE GOVERNO		10/07/2014
Resoconto CALENDA CARLO	VICE MINISTRO SVILUPPO ECONOMICO	
DICHIARAZIONE VOTO		10/07/2014
Resoconto LACQUANITI LUIGI	MISTO-LIBERTA' E DIRITTI - SOCIALISTI EUROPEI (LED)	
Resoconto CORSARO MASSIMO ENRICO	FRATELLI D'ITALIA-ALLEANZA NAZIONALE	
Resoconto FITZGERALD NISSOLI FUCSIA	PER L'ITALIA	
Resoconto ALLASIA STEFANO	LEGA NORD E AUTONOMIE	
Resoconto FERRARA FRANCESCO DETTO CICCIO	SINISTRA ECOLOGIA LIBERTA'	
Resoconto LIBRANDI GIANFRANCO	SCELTA CIVICA PER L'ITALIA	
Resoconto GAROFALO VINCENZO	NUOVO CENTRODESTRA	
Resoconto PALESE ROCCO	FORZA ITALIA - IL POPOLO DELLA LIBERTA' - BERLUSCONI PRESIDENTE	
Resoconto FANTINATI MATTIA	MOVIMENTO 5 STELLE	
Resoconto SENALDI ANGELO	PARTITO DEMOCRATICO	

Fasi iter:

DISCUSSIONE CONGIUNTA IL 07/07/2014

DISCUSSIONE IL 07/07/2014

RINVIO AD ALTRA SEDUTA IL 07/07/2014

APPOSIZIONE NUOVE FIRME IL 08/07/2014

DISCUSSIONE CONGIUNTA IL 10/07/2014

ATTO MODIFICATO IN CORSO DI SEDUTA IL 10/07/2014

ACCOLTO IL 10/07/2014

PARERE GOVERNO IL 10/07/2014

DISCUSSIONE IL 10/07/2014

APPROVATO IL 10/07/2014

CONCLUSO IL 10/07/2014

Mozione 1-00529

presentato da

SENALDI Angelo

testo presentato

Lunedì 7 luglio 2014

modificato

Giovedì 10 luglio 2014, seduta n. 261

La Camera,
premessi che:

la globalizzazione dei mercati ha provocato il venir meno delle barriere di carattere protezionistico ed ha alimentato il fenomeno dell'imitazione dei prodotti e dei marchi aziendali, i cui effetti negativi sono particolarmente preoccupanti per il *made in Italy* e per i distretti produttivi locali che ne costituiscono l'ossatura portante;

secondo elaborazioni dell'Organizzazione mondiale del commercio, il commercio di prodotti contraffatti e della pirateria corrisponde al 10 per cento degli scambi mondiali per un valore pari a 450 miliardi di dollari, mentre la stima più prudente della Commissione europea e dell'Organizzazione mondiale delle dogane attribuisce al fenomeno un peso pari al 7 per cento della merce scambiata a livello mondiale per un valore tra i 200 e i 300 miliardi di euro;

l'industria del falso arriva a questi risultati dopo un decennio di forte accelerazione con un fatturato che, secondo alcune stime, sarebbe aumentato del 1600 per cento e per queste ragioni non può essere considerata un fenomeno marginale;

il dato più preoccupante è il forte aumento della contraffazione di medicinali, l'Organizzazione mondiale della sanità stima che il 10 per cento dei medicinali consumati nel mondo siano contraffatti, con punte del 30 per cento in Brasile e del 60 per cento in alcuni Stati africani; l'Europa non è immune dal fenomeno, gli uffici doganali dell'Unione europea stimano che circa il 10 per cento degli oggetti falsi bloccati alle frontiere siano medicinali;

per quanto riguarda il mercato alimentare, la contraffazione e la falsificazione dei prodotti alimentari *made in Italy* fa perdere all'Italia oltre 60 miliardi di euro di fatturato; l'agropirateria internazionale è arrivata a colpire i prodotti più rappresentativi dell'identità alimentare nazionale, con danni economici e di immagine insostenibili per l'agricoltura italiana;

il fenomeno dell'*Italian sounding* a livello mondiale ha un giro d'affari stimabile in circa 54-55 miliardi di euro (pari due volte il fatturato dell'*export*, che nel 2013 ammontava a 26.179 miliardi) ed è la principale causa di mancato guadagno per le aziende esportatrici italiane perché consente ad alcune aziende locali di avere un vantaggio competitivo immeritato, producendo a prezzi più bassi e collocando il prodotto su fasce di prezzo più alte grazie al richiamo all'Italia o all'italianità;

l'Estremo Oriente è indicato come la fonte principale delle contraffazioni, ma anche negli Stati Uniti la contraffazione è presente in misura massiccia, soprattutto nei settori della profumeria, degli articoli di lusso e delle componenti elettroniche;

in Europa i Paesi *leader* sono l'Italia, la Spagna, la Turchia, il Marocco e i Paesi dell'ex blocco sovietico; fra i Paesi europei un posto di particolare importanza è occupato anche da Belgio ed Olanda, attivi non solo come aree di transito dei prodotti contraffatti, ma anche come luoghi di confezionamento;

esiste nel nostro Paese una diffusa percezione di un attacco al *made in Italy* operato essenzialmente da Paesi extraeuropei; in realtà la geografia del fenomeno coinvolge anche importanti Paesi comunitari, tra cui l'Italia, prima nell'Europa dei Paesi avanzati per diffusione di fenomeni di illegalità e intreccio con la criminalità organizzata, del lavoro irregolare (12 per cento del totale occupati) e dell'evasione fiscale (17 per cento del prodotto interno lordo);

l'economia italiana è, quindi, sotto il duplice attacco dell'industria del falso internazionale ed interna, che in Italia, secondo la Guardia di finanza, ha un volume d'affari quantificato tra 4 e 7 miliardi di euro l'anno; il settore più esposto alla contraffazione è quello dei prodotti della moda (circa il 60 per cento del fenomeno), il resto riguarda giocattoli, prodotti enogastronomici, orologeria, componentistica, audiovisivi, *software*;

si stima che queste disfunzioni del sistema economico abbiano determinato una perdita di 40.000 posti di lavoro negli ultimi 10 anni, con un mancato introito fiscale, pari all'8 per cento del gettito irpef e al 21 per cento del gettito iva;

inchieste e studi sul fenomeno hanno permesso di identificare, in Italia, almeno due macro tipologie di imprese del falso:

a) le imprese marginali e destrutturate, nascoste negli scantinati, che sfruttano il lavoro e organizzano la produzione in modo illegale;

b) le imprese ben strutturate e radicate, che combinano un'attività regolare con una produzione di beni contraffatti. Spesso si tratta degli stessi subfornitori a cui è affidata la fabbricazione di prodotti di marca che realizzano quantità in eccedenza, non autorizzate, per poi venderle illegalmente;

gli effetti negativi dell'industria del falso sono, dunque, molteplici e interessano la sfera economica e sociale; la contraffazione provoca un danno economico per l'impresa legale che può essere misurato in termini di mancate vendite, perdita di immagine e di credibilità del marchio, spese legali per la tutela dei diritti di proprietà intellettuale, riduzione della redditività degli investimenti in ricerca, innovazione e *marketing*; inoltre, i prodotti contraffatti e pirata sono fabbricati solitamente nel più completo disprezzo delle norme a tutela della salute e sicurezza, mettendo in questo modo in pericolo il consumatore;

la contraffazione danneggia anche il lavoratore, che spesso, quando inserito nelle imprese del falso, subisce una condizione lavorativa priva dei diritti e delle tutele previsti dalle leggi e dai contratti; la contraffazione è anche causa della perdita del posto di lavoro: secondo Indicam negli ultimi 10 anni sono 270 mila i posti di lavoro persi nel mondo, di cui 125 mila nell'Unione europea e 40 mila solo in Italia;

nel 2013, in Italia, sono stati oltre 130 milioni i prodotti contraffatti sequestrati recanti falsa indicazione d'origine o pericolosi per la salute, con una crescita superiore al 25 per cento rispetto al 2012, e sono state denunciate 9.445 persone, tra le quali 252 affiliate a organizzazioni criminali dedite alla produzione e rivendita di prodotti contraffatti;

i sequestri hanno riguardato tutte le tipologie di prodotti: dall'abbigliamento (quasi 22 milioni di pezzi) ai giocattoli (quasi 13 milioni), dall'elettronica (quasi 42 milioni) ai beni di consumo (53 milioni di pezzi), tra cui cosmetici, pezzi di ricambio per auto e prodotti per l'igiene;

nel 2013, la Guardia di finanza ha sequestrato e bloccato l'accesso a 84 piattaforme *web* illecite, utilizzate per il commercio di prodotti falsi o per consentire agli utenti il *download* illegale di *software*, giochi e prodotti multimediali, con una crescita del 60 per cento rispetto al 2012;

i nuclei antifrodi del Comando carabinieri politiche agricole e alimentari hanno diffuso i dati relativi ai controlli effettuati nel 2013, che hanno portato al sequestro di oltre 3,3 milioni di unità di prodotti alimentari illegali o irregolari, pari a 9.700 mila tonnellate;

secondo le conclusioni della Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione e della pirateria in campo commerciale, il settore alimentare è tra i *business* di punta delle mafie, con un volume d'affari delle agromafie che ammonta a circa 12,5 miliardi di euro, il 5,6 per cento dell'intero giro d'affari criminale in Italia;

è utile sottolineare, inoltre, che un consumatore su quattro, secondo Confcommercio, ha fatto negli ultimi 12 mesi un acquisto consapevole di merci contraffatte, mentre tra gli imprenditori 8 su 10 si ritengono danneggiati e 1 su 3 ritiene il fenomeno in crescita;

il Parlamento italiano, dal 2009 ad oggi, ha svolto una notevole attività legislativa e di indagine riguardo alla tutela del *made in Italy* e alla lotta alla contraffazione:

a) con l'articolo 16 del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, si chiarisce che si intende realizzato interamente in Italia il prodotto o la merce, classificabile come *made in Italy* ai sensi della normativa vigente, e per il quale il disegno, la progettazione, la lavorazione ed il confezionamento sono compiuti esclusivamente sul territorio italiano, e si introduce una precisa regolamentazione dell'uso di indicazioni di vendita che presentino il prodotto come interamente realizzato in Italia, quali «100 per cento *made in Italy*», «100 per cento Italia», «tutto italiano» o simili;

b) con l'articolo 15 della legge 23 luglio 2009, n. 99, sono state introdotte norme che mirano a rafforzare la tutela della proprietà industriale e gli strumenti di lotta alla contraffazione, anche sotto il profilo penale;

c) con la legge 8 aprile 2010, n. 55, sono state dettate disposizioni concernenti la commercializzazione di prodotti tessili, della pelletteria e calzaturieri, anche con riferimento alla riconoscibilità e tutela dei prodotti italiani, prevedendo l'uso dell'indicazione *made in Italy* esclusivamente per i prodotti le cui fasi di lavorazione abbiano avuto luogo prevalentemente nel territorio italiano. Successivamente tale disciplina è stata congelata da una direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri, che ha precisato che tutte le disposizioni della legge 8 aprile 2010, n. 55, possono considerarsi applicabili solo successivamente all'esperimento della procedura di informazione comunitaria ai sensi della direttiva 98/34/CE e che tale legge non può considerarsi applicabile sino a quando non saranno adottate le necessarie norme attuative previste dall'articolo 2 della legge medesima; con riferimento all'attuazione della legge 8 aprile 2010, n. 55, e alla proposta in sede di Unione europea del marchio di origine obbligatorio per i prodotti importati da Paesi extra Unione europea, la X Commissione della Camera dei deputati nella XVI legislatura ha approvato la risoluzione n. 8-00096, a conclusione del dibattito sulle risoluzioni nn. 7-00411, 7-00426 e 7-00430, che ha impegnato il Governo a dare piena attuazione alla legge 8 aprile 2010, n. 55, opponendosi alla minacciata

procedura di infrazione e dando seguito ai previsti provvedimenti attuativi;

d) la legge 14 gennaio 2013, n. 8, ha, poi, dettato le nuove regole per la definizione, la lavorazione e la commercializzazione dei prodotti di cuoio, pelle e pelliccia, ove si prevede che, per i prodotti ottenuti da lavorazioni in Paesi esteri che comunque utilizzano la dicitura italiana dei termini «cuoio», «pelle» e «pelliccia», l'etichetta debba indicare lo Stato di provenienza;

e) nella seduta del 22 gennaio 2013 la Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione e della pirateria in campo commerciale, istituita durante la XVI legislatura, ha approvato un'imponente relazione conclusiva oltre, alla relazione sulla pirateria digitale in rete e ad altri documenti settoriali;

f) infine, il 26 giugno 2014, la Camera dei deputati ha istituito la Commissione parlamentare d'inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo; la vicenda della sospensione della disciplina dettata dalla legge n. 55 del 2010 si inquadra nello scontro aperto in Europa tra Paesi manifatturieri, che hanno tutto l'interesse ad affermare una tutela stretta del *made in*, seppure non in contrasto con le regole europee sulla competitività, e i Paesi «commercianti» che hanno l'interesse opposto;

tale scontro è dato dalla presentazione, il 16 dicembre 2005, di una proposta di regolamento presentata dalla Commissione europea (COM(2005)661), relativa all'indicazione del Paese di origine di alcuni prodotti industriali (come viti, bulloni, utensileria, tubi e rubinetterie, pneumatici, ceramica, tessuti) importati da Paesi terzi, che non è mai stata discussa dal Consiglio;

il Parlamento europeo dal 2007 al 2013 ha, invece, adottato numerose dichiarazioni e risoluzioni per sollecitare la Commissione europea e il Consiglio ad attuare una politica di tutela dell'origine dei prodotti europei, ma il 16 aprile 2013 la Commissione europea ha ritirato la proposta di regolamento sull'obbligo di indicazione dell'origine per alcuni prodotti importati da Paesi extra Unione europea (cosiddetto *made in*), presentata nel dicembre 2005 su iniziativa italiana con l'obiettivo di rendere più trasparenti per i consumatori le informazioni sull'origine dei prodotti e assicurare parità di condizioni tra i produttori europei e quelli di Paesi terzi che già dispongono di una legislazione analoga;

il dibattito che ne è seguito ha consentito di recuperare terreno e il 15 aprile 2014 il Parlamento europeo ha approvato con larghissima maggioranza (485 voti a favore, 130 contrari e 27 astensioni) il pacchetto legislativo per la tutela dei consumatori europei da prodotti falsi e nocivi. La nuova disciplina, che sostituirebbe l'attuale sistema volontario, impone di apporre il *made in* sia ai prodotti non alimentari realizzati in Europa che a quelli extraeuropei, ma prima che l'obbligo diventi effettivo è necessaria l'approvazione del Consiglio dell'Unione europea;

l'etichetta *made in* sarà, quindi, obbligatoria per tutti i prodotti venduti nell'Unione europea, con alcune eccezioni come il cibo e i medicinali; secondo la proposta approvata, i produttori dell'Unione europea potranno scegliere se mettere sull'etichetta la dicitura «*made in EU*» oppure il nome del loro Paese. Per le merci prodotte fuori dall'Unione europea, il «Paese di origine» dovrà essere quello in cui il bene ha subito «l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale, economicamente giustificata», che si sia conclusa con la «fabbricazione di un prodotto nuovo o abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione» (come definito nel codice doganale dell'Unione europea);

la proposta è stata trasmessa al Consiglio per l'approvazione definitiva. In seguito all'adozione del Consiglio, la nuova normativa dovrebbe entrare in vigore nel 2015; è, quindi, molto importante che l'Italia vigili nel semestre di presidenza europea, affinché il Consiglio non blocchi nuovamente tale disciplina;

nel settore alimentare il regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, che si applica dal 13 dicembre 2014, obbliga alla fornitura di informazioni sugli alimenti, con particolare riguardo alla tabella nutrizionale e all'indicazione d'origine solo per una parte degli alimenti;

ad eccezione delle regole che sono state fissate per alcuni settori e per le denominazioni di origine, per tutti gli altri prodotti si è preferito affermare un diverso principio, per cui l'indicazione obbligatoria è resa tale solo nel caso in cui la sua omissione possa indurre il consumatore in errore circa l'effettiva provenienza del prodotto alimentare, così come delineato dall'articolo 3 della direttiva 2000/13/CE, confermato dal regolamento (UE) n. 1169/2011;

il Parlamento italiano ha approvato la legge 3 febbraio 2011, n. 4, sull'etichettatura dei prodotti alimentari con la finalità di difendere e promuovere il sistema produttivo italiano; è, tuttavia, complesso il coordinamento tra l'obbligo stabilito in Italia e le norme europee, che, invece, prevedono, al riguardo, principalmente regimi facoltativi;

l'indicazione d'origine dei prodotti può essere positivamente conseguita anche con la diffusione di tecnologie in grado di offrire la tracciabilità dell'intera filiera attestata da sistemi non seriali e non replicabili, al fine di consentire ai consumatori finali di conoscere la vera origine dei prodotti italiani, alimentari e non alimentari, e di ricevere un'adeguata informazione sulla qualità dei componenti e delle materie prime, nonché sul

processo di lavorazione delle merci e dei prodotti finiti e intermedi *made in Italy* o interamente realizzati in Italia;

nella relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per il 2014, il Governo italiano ha ricordato l'importanza che annette, ai fini della competitività del sistema industriale italiano, all'introduzione di un'indicazione di origine dei prodotti non alimentari. L'obbligatorietà di tale indicazione – contenuta all'articolo 7 della proposta di regolamento relativa alla sicurezza dei prodotti – non incontra, tuttavia, l'unanime accordo degli Stati membri;

nel programma della Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea, il Governo italiano ha assunto un impegno specifico sulla prevenzione della criminalità ambientale e della contraffazione dei prodotti alimentari e delle merci in generale;

in un momento di crisi profonda e perdurante come quella attuale, il danno prodotto dalla contraffazione, soprattutto per il settore manifatturiero, composto per la grande maggioranza da micro e piccole imprese, è ancora più schiacciante, poiché comporta una condizione di concorrenza sleale per le aziende dell'autentico *made in Italy*, che hanno deciso di continuare a produrre in Italia e che devono sopportare un pesantissimo gap competitivo,

impegna il Governo:

nell'ambito del semestre della Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea:

- a) a monitorare l'*iter* del regolamento relativo al *made in*, approvato di recente dal Parlamento europeo, affinché il Consiglio dell'Unione europea proceda velocemente alla sua approvazione;
- b) a porre in essere ogni atto di competenza finalizzato a garantire la piena attuazione delle finalità della legge 3 febbraio 2001, n. 4, attraverso l'emanazione di disposizioni nazionali sulle indicazioni obbligatorie complementari, come previsto dall'articolo 39 del Regolamento UE n. 1169/2011 in materia di etichettatura;
- c) a promuovere a livello europeo controlli più rigidi da parte delle autorità di tutti gli Stati membri;
- d) a vigilare sulla puntuale osservanza della normativa nazionale e comunitaria in materia di denominazione d'origine e in particolare degli articoli 26 e 39 del Regolamento UE n. 1169 del 2011, al fine di garantire l'adozione di misure più flessibili e rispettose delle tradizioni locali riguardo all'indicazione obbligatoria del paese d'origine, sia nel campo alimentare che in quello extralimentare;
- e) a valutare l'opportunità di promuovere una rete di monitoraggio delle importazioni comunitarie ed extracomunitarie, al fine di garantire la piena attuazione dei divieti e delle relative sanzioni;
- f) ad aumentare il contrasto alla contraffazione via *internet* e ad attivare tutte le iniziative con il massimo dell'efficienza possibile al fine di trovare le fattibili declinazioni specifiche anche nell'ambito dei nomi a dominio;
- g) a promuovere, in sede di Unione europea, il rispetto del termine del 13 dicembre 2014, imposto dal regolamento (UE) n. 1169/2011, per l'attuazione dell'obbligo di indicazione del Paese d'origine o del luogo di provenienza, con riferimento al latte ed ai prodotti lattiero-caseari, alle carni suine fresche, refrigerate o congelate ed alle altre produzioni interessate dal suddetto regolamento;
- h) a sostenere la diffusione di tecnologie volontarie in grado di offrire una tracciabilità certa dei prodotti, attestata da sistemi non seriali e non replicabili, al fine di consentire ai consumatori finali di conoscere la vera origine dei prodotti italiani, alimentari e non alimentari;
- i) a prevedere assidue campagne informative tali da rafforzare la cultura della proprietà intellettuale, soprattutto presso le giovani generazioni, volte a indurre i consumatori a comportamenti virtuosi riguardo alla tematica dei prodotti contraffatti;
- l) a valutare l'opportunità di rafforzare ulteriormente i presidi territoriali, peraltro già ai massimi livelli, applicando le migliori buone pratiche nella lotta alla contraffazione, prevedendo un coordinamento delle forze dell'ordine ed un'adeguata formazione delle stesse.

(1-00529)

(Testo modificato nel corso della seduta) «Senaldi, Cenni, Berlinghieri, Bargerò, Basso, Benamati, Bini, Cani, Civati, Donati, Folino, Galperti, Ginefra, Impegno, Mariano, Martella, Montroni, Peluffo, Petitti, Portas, Taranto, Tidei, Covello, Palma, Carra».

ATTO CAMERA

MOZIONE 1/00276

Dati di presentazione dell'atto

Legislatura: 17
Seduta di annuncio: 132 del 05/12/2013

Abbinamenti

Atto [1/00274](#) abbinato in data 09/12/2013
Atto [1/00227](#) abbinato in data 09/12/2013
Atto [1/00277](#) abbinato in data 09/12/2013
Atto [1/00278](#) abbinato in data 09/12/2013
Atto [1/00279](#) abbinato in data 09/12/2013
Atto [1/00280](#) abbinato in data 09/12/2013
Atto [1/00311](#) abbinato in data 14/01/2014

Firmatari

Primo firmatario: [MONGIELLO COLOMBA](#)
Gruppo: PARTITO DEMOCRATICO
Data firma: 05/12/2013

Elenco dei co-firmatari dell'atto

Nominativo co-firmatario	Gruppo	Data firma
OLIVERIO NICODEMO NAZZARENO	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013
REALACCI ERMETE	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013
PATRIARCA EDOARDO	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013
COVELLO STEFANIA	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013
DI GIOIA LELLO	MISTO-PARTITO SOCIALISTA ITALIANO (PSI) - LIBERALI PER L'ITALIA (PLI)	05/12/2013
CERA ANGELO	SCELTA CIVICA PER L'ITALIA	05/12/2013
SCANU GIAN PIERO	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013
STUMPO NICOLA	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013
AMENDOLA VINCENZO	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013
FOLINO VINCENZO	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013
MARROCU SIRO	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013
ANTEZZA MARIA	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013
TENTORI VERONICA	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013
PICCIONE TERESA	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013
MOGNATO MICHELE	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013
VENTRICELLI LILIANA	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013
MELILLI FABIO	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013
MAZZOLI ALESSANDRO	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013
MANZI IRENE	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013

Nominativo co-firmatario	Gruppo	Data firma
<u>MORETTI ALESSANDRA</u>	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013
<u>RUBINATO SIMONETTA</u>	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013
<u>FAUTILLI FEDERICO</u>	SCELTA CIVICA PER L'ITALIA	05/12/2013
<u>PALMA GIOVANNA</u>	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013
<u>MONTRONI DANIELE</u>	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013
<u>DEL BASSO DE CARO UMBERTO</u>	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013
<u>SBERNA MARIO</u>	SCELTA CIVICA PER L'ITALIA	05/12/2013
<u>IACONO MARIA</u>	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013
<u>VENITTELLI LAURA</u>	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013
<u>BASSO LORENZO</u>	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013
<u>PARISI MASSIMO</u>	FORZA ITALIA - IL POPOLO DELLA LIBERTA' - BERLUSCONI PRESIDENTE	05/12/2013
<u>MARZANO MICHELA</u>	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013
<u>SANNICANDRO ARCANGELO</u>	SINISTRA ECOLOGIA LIBERTA'	05/12/2013
<u>BLAŽINA TAMARA</u>	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013
<u>BIONDELLI FRANCA</u>	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013
<u>BIASOTTI SANDRO</u>	FORZA ITALIA - IL POPOLO DELLA LIBERTA' - BERLUSCONI PRESIDENTE	05/12/2013
<u>PASTORELLI ORESTE</u>	MISTO-PARTITO SOCIALISTA ITALIANO (PSI) - LIBERALI PER L'ITALIA (PLI)	05/12/2013
<u>CENSORE BRUNO</u>	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013
<u>MANFREDI MASSIMILIANO</u>	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013
<u>TARICCO MINO</u>	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013
<u>FITZGERALD NISSOLI FUCSIA</u>	SCELTA CIVICA PER L'ITALIA	05/12/2013
<u>GRASSI GERO</u>	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013
<u>D'OTTAVIO UMBERTO</u>	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013
<u>VALIANTE SIMONE</u>	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013
<u>NARDELLA DARIO</u>	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013
<u>MONACO FRANCESCO</u>	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013
<u>MARIANO ELISA</u>	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013
<u>PAGANI ALBERTO</u>	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013
<u>PETITTI EMMA</u>	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013
<u>VEZZALI MARIA VALENTINA</u>	SCELTA CIVICA PER L'ITALIA	05/12/2013
<u>BRUNO BOSSIO VINCENZA</u>	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013
<u>MARGUERETTAZ RUDI FRANCO</u>	LEGA NORD E AUTONOMIE	05/12/2013
<u>BARGERIO CRISTINA</u>	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013
<u>GHIZZONI MANUELA</u>	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013
<u>LODOLINI EMANUELE</u>	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013
<u>PETRINI PAOLO</u>	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013
<u>TERROSI ALESSANDRA</u>	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013
<u>ASCANI ANNA</u>	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013

Nominativo co-firmatario	Gruppo	Data firma
MORANI ALESSIA	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013
PELILLO MICHELE	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013
CARRA MARCO	PARTITO DEMOCRATICO	10/12/2013
AMODDIO SOFIA	PARTITO DEMOCRATICO	14/01/2014

Stato iter: **01/14/2014**

Partecipanti allo svolgimento/discussione		
ILLUSTRAZIONE		09/12/2013
Resoconto MONGIELLO COLOMBA	PARTITO DEMOCRATICO	
INTERVENTO PARLAMENTARE		09/12/2013
Resoconto BENEDETTI SILVIA	MOVIMENTO 5 STELLE	
Resoconto PALAZZOTTO ERASMO	SINISTRA ECOLOGIA LIBERTA'	
INTERVENTO GOVERNO		09/12/2013
Resoconto CASTIGLIONE GIUSEPPE	SOTTOSEGRETARIO DI STATO POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	

Fasi iter:

DISCUSSIONE IL 09/12/2013
RINVIO AD ALTRA SEDUTA IL 09/12/2013
DISCUSSIONE CONGIUNTA IL 09/12/2013
APPOSIZIONE NUOVE FIRME IL 10/12/2013
APPOSIZIONE NUOVE FIRME IL 14/01/2014
DISCUSSIONE CONGIUNTA IL 14/01/2014
RITIRATO IL 14/01/2014
CONCLUSO IL 14/01/2014

Atto Camera

Mozione 1-00276
presentato da
MONGIELLO Colomba
testo presentato
Giovedì 5 dicembre 2013
modificato
Martedì 14 gennaio 2014, seduta n. 151

La Camera,
premessi che:

l'agroalimentare *made in Italy* rappresenta oltre il 17 per cento del prodotto interno lordo, di cui oltre 53 miliardi di euro provengono dal settore agricolo;

il successo dell'agroalimentare italiano nel mondo e l'accreditamento attribuito al marchio «Italia» non conoscono arretramenti, come dimostra la crescita costante dell'*export*, ma anche la diffusione dei fenomeni di imitazione e pirateria commerciale;

il *made in Italy* agroalimentare è la leva esclusiva per una competitività «ad alto valore aggiunto» e per lo sviluppo sostenibile del Paese, grazie ai suoi primati in termini di qualità, livello di sicurezza e sistema dei controlli degli alimenti, riconoscimento di denominazioni geografiche protette e produzione biologica;

il settore agricolo ha una particolare importanza non solo per l'economia nazionale – considerati la percentuale di superficie coltivata, il più elevato valore aggiunto per ettaro in Europa ed il maggior numero di lavoratori occupati nel settore – ma, altresì, come naturale custode del patrimonio paesaggistico, ambientale e sociale;

in agricoltura sono presenti circa 820 mila imprese, vale a dire il 15 per cento del totale di quelle attive in Italia;

sulla base dei dati dell'Agenzia europea per la sicurezza alimentare – Efsa – l'Italia risulta prima, nel mondo, in termini di sicurezza alimentare, con oltre 1 milione di controlli l'anno, il minor numero di prodotti agroalimentari con residui chimici oltre il limite (0,3 per cento), con un valore inferiore di cinque volte rispetto a quelli della media europea (1,5 per cento di irregolarità) e addirittura di 26 volte rispetto a quelli extracomunitari (7,9 per cento di irregolarità);

la libera circolazione di alimenti sicuri e sani è un aspetto fondamentale del mercato interno, ma, sempre più spesso, la salute dei consumatori e la corretta e sana alimentazione appaiono compromesse da cibi anonimi, con scarse qualità nutrizionali, o addizionati e di origine per lo più sconosciuta;

la circolazione di alimenti che evocano un'origine ed una fattura italiana che non possiedono costituisce una vera e propria aggressione al patrimonio agroalimentare nazionale, che, come espressione dell'identità culturale dei territori, rappresenta un bene collettivo da tutelare ed uno strumento di valorizzazione e di sostegno allo sviluppo rurale;

continuano a crescere le importazioni provenienti da Paesi, tra i quali la stessa Germania, in cui ci si basa su produzioni a basso costo, operai sottopagati, falde acquifere inquinate e tecniche di allevamento, come quello suinicolo, non sostenibili e con gravi ripercussioni sulla salute dei consumatori legate all'eccessivo impiego di antibiotici;

relativamente al settore zootecnico, si ricorda che gli allevamenti italiani di suini, presenti prevalentemente in Lombardia, Emilia-Romagna, Piemonte, Veneto, Umbria e Sardegna, sono oltre 26.200 e la produzione di carni suine è stimata in 1.299.000 tonnellate l'anno;

il settore suinicolo rappresenta una voce importante dell'agroalimentare italiano. La suinicoltura italiana, infatti, occupa il 7° posto in Europa per numero di capi mediamente presenti e offre occupazione, lungo l'intera filiera, a circa 105 mila addetti, di cui 50 mila nel solo comparto dell'allevamento: in Italia nel 2012 la consistenza è stata di 9,279 milioni di capi, preceduta da Germania (28,1 milioni), Spagna (25,2 milioni), Francia (13,7 milioni), Danimarca (12,4 milioni), Olanda (12,2 milioni) e Polonia (11,9 milioni di capi); secondo analisi ed elaborazioni dell'Associazione nazionale allevatori suini (Anas), riferiti al primo semestre 2013, il valore dell'allevamento riconosciuto nella fase della distribuzione è stato del 17,28 per cento.

Sempre secondo la predetta Associazione nazionale allevatori suini, l'Italia, nel 2012, ha importato complessivamente 1.020.425 tonnellate di suini vivi e carni suine, di cui il 52 per cento dalla Germania, pari a 535.309 tonnellate;

dalle stesse elaborazioni si rileva che il costo medio di produzione del suino pesante (peso medio 160/170 chilogrammi) è di 1,56 euro al chilogrammo;

i medesimi dati evidenziano che il prezzo medio riconosciuto all'allevatore per il suino pesante (peso medio 160/170 chilogrammi) è stato di 1,4 euro al chilogrammo;

articoli di stampa europei hanno recentemente messo in luce che l'industria della carne suina tedesca è efficiente ed è basata su prodotti a basso costo, ma che, dietro questo sistema, ci sono operai sottopagati, falde acquifere inquinate e tecniche di allevamento che usano enormi quantità di antibiotici;

molti controlli operati sul settore delle carni suine hanno evidenziato la violazione della disciplina in materia di presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari e condotte poste in essere in maniera ingannevole, fraudolenta e scorretta, allo specifico scopo di far intendere al consumatore che i prodotti acquistati sono di origine e di tradizione italiana;

l'attuale situazione del mercato risulta complicata dalla mancanza di trasparenza sull'indicazione di origine

delle carni suine, che rischia di creare confusione tra i prodotti di provenienza nazionale – che assicurano, tra l'altro, elevati *standard* di sicurezza e qualità – ed i prodotti di importazione che invece, spesso, presentano minori garanzie per il consumatore;

l'articolo 26, comma 2, lettera *b*), del regolamento (UE) n. 1169/2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, prevede che l'indicazione del Paese d'origine o del luogo di provenienza è obbligatoria per le carni dei codici della nomenclatura combinata elencati all'allegato XI del regolamento medesimo – tra le quali sono contemplate le carni di animali della specie suina, fresche, refrigerate o congelate – rinviando l'applicazione della norma a successivi atti di esecuzione da adottare entro il 13 dicembre 2013;

molti controlli operati sulle filiere del latte e dei prodotti lattiero-caseari, dei cereali, con particolare riferimento al grano duro, dei pomodoro non destinati a passata e delle carni suine hanno evidenziato la violazione della disciplina in materia di presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari e condotte poste in essere in maniera ingannevole, fraudolenta e scorretta, allo specifico scopo di far intendere al consumatore che i prodotti acquistati sono di origine e di tradizione italiana;

l'articolo 62 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, nel disciplinare le relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli ed agroalimentari, vieta condotte commerciali sleali, al fine di impedire che un contraente con maggiore forza commerciale possa abusarne, imponendo condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose per la controparte più debole;

l'articolo 10 della legge 14 gennaio 2013, n. 9, «Norme sulla qualità e la trasparenza della filiera degli oli di oliva vergini», introduce un sistema al fine di rendere accessibili a tutti gli organi di controllo ed alle amministrazioni interessate le informazioni ed i dati sulle importazioni e sui relativi controlli, concernenti l'origine degli oli di oliva vergini, anche attraverso la creazione di collegamenti a sistemi informativi ed a banche dati elettroniche gestiti da altre autorità pubbliche;

l'usurpazione del *made in Italy* minaccia la solidità e provoca gravi danni alle imprese agricole insediate sul territorio, violando il diritto dei consumatori ad alimenti sicuri, di qualità e di origine certa;

il codice del consumo, recependo la disciplina comunitaria in materia, attribuisce ai consumatori ed agli utenti: i diritti alla tutela della salute; alla sicurezza ed alla qualità dei prodotti; ad un'adeguata informazione e ad una pubblicità veritiera; all'esercizio delle pratiche commerciali secondo principi di buona fede, correttezza e lealtà; all'educazione al consumo; alla trasparenza ed all'equità nei rapporti contrattuali;

la disciplina a tutela dei prodotti di origine italiani introduce norme specifiche per contrastare la contraffazione ed evitare qualunque fraintendimento nell'indagine di provenienza falsa e fallace; di fronte alle numerose problematiche sopra enunciate ed alla luce dei danni provocati all'economia agroalimentare nazionale, alla tutela dei consumatori ed alla capacità competitiva del settore rurale nazionale, dai richiamati comportamenti sleali, se non illeciti, che si verificano nel campo commerciale delle produzioni agricole ed alimentari indicate come di origine italiana mentre non lo sono, sarebbe inderogabile attivare un'organica politica di contrasto e di repressione;

in particolare, andrebbero intraprese misure adeguate per stroncare tali presunti comportamenti contrari alla trasparenza ed alle norme di tutela dei consumatori e delle produzioni agroalimentari aventi un'origine da cui traggono particolare reputazione e rinomanza, qual è l'indicazione *made in Italy*,

impegna il Governo:

ad intraprendere tutte le occorrenti iniziative volte a rafforzare la tutela della denominazione *made in Italy* nel campo delle produzioni agroalimentari, dando particolare priorità all'attivazione di misure dirette a contrastare l'utilizzo della stessa denominazione in maniera falsa o ingannevole relativamente alla provenienza, all'origine, alla natura o alle qualità essenziali dei prodotti agroalimentari di origine italiana; per le medesime finalità di cui al capoverso precedente, ad adottare iniziative dirette a:

a) prevedere l'adozione, anche per il latte ed i suoi derivati, per le carni suine e per tutte le altre produzioni importate, di un sistema analogo a quello previsto per gli oli di oliva vergini, dalla legge n. 9 del 2013 citata, per assicurare l'accessibilità delle informazioni e dei dati sulle importazioni e sui relativi controlli, concernenti l'origine delle carni suine e promuovere, a tale scopo, la creazione di collegamenti a sistemi informativi ed a banche dati elettroniche gestiti da altre autorità pubbliche;

b) con specifico riferimento al settore del commercio nel settore delle carni suine, consentire la piena attuazione all'articolo 62 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, nella parte in cui vieta pratiche commerciali sleali che possano determinare, in contrasto con il principio della buona fede e della correttezza, il riconoscimento di prezzi agli allevatori palesemente inferiori ai costi di produzione medi da essi sostenuti;

c) fare in modo di promuovere, in sede di Unione europea, il rispetto del termine del 13 dicembre 2013, imposto dal regolamento (UE) n. 1169/2011, per l'attuazione dell'obbligo di indicazione del Paese d'origine o del luogo di provenienza, con riferimento al latte ed ai prodotti lattiero-caseari, alle carni suine fresche, refrigerate o congelate ed altre produzioni interessate dal suddetto regolamento;

d) rendere noti e pubblici i riferimenti delle società eventualmente coinvolte in pratiche commerciali ingannevoli, fraudolente o scorrette finalizzate ad immettere sui mercati finti prodotti *made in Italy* ed i dati dei traffici illeciti accertati;

e) fornire alle autorità di controllo e, in particolare, al Corpo forestale dello Stato, indicazioni operative finalizzate a fare applicare la definizione precisa dell'effettiva origine degli alimenti, secondo quanto stabilito dall'articolo 4, commi 49 e 49-bis della legge 24 dicembre 2003, n. 350, sulla tutela del *made in Italy*.

(1-00276) «Mongiello, Oliverio, Realacci, Patriarca, Covello, Di Gioia, Cera, Scanu, Stumpo, Amendola, Folino, Marrocu, Antezza, Tentori, Piccione, Mognato, Ventricelli, Melilli, Mazzoli, Manzi, Moretti, Rubinato, Fauttilli, Palma, Montroni, Del Basso De Caro, Sberna, Iacono, Venittelli, Basso, Parisi, Marzano, Sannicandro, Blazina, Biondelli, Biasotti, Pastorelli, Censore, Manfredi, Taricco, Fitzgerald Nissoli, Grassi, D'Ottavio, Valiante, Nardella, Monaco, Mariano, Pagani, Petitti, Vezzali, Bruno Bossio, Marguerettaz, Bargerò, Ghizzoni, Lodolini, Petrini, Terrosi, Ascani, Morani, Pelillo, Carra, Amoddio».

ATTO CAMERA

ODG IN ASSEMBLEA SU P.D.L. DI BILANCIO 9/02679-bis-A/268

Dati di presentazione dell'atto

Legislatura: 17

Seduta di annuncio: 342 del 30/11/2014

Firmatari

Primo firmatario: [CENNI SUSANNA](#)

Gruppo: PARTITO DEMOCRATICO

Data firma: 30/11/2014

Elenco dei co-firmatari dell'atto

Nominativo co-firmatario	Gruppo	Data firma
MONGIELLO COLOMBA	PARTITO DEMOCRATICO	30/11/2014
TARANTO LUIGI	PARTITO DEMOCRATICO	30/11/2014
BARUFFI DAVIDE	PARTITO DEMOCRATICO	30/11/2014
CAMANI VANESSA	PARTITO DEMOCRATICO	30/11/2014
BERRETTA GIUSEPPE	PARTITO DEMOCRATICO	30/11/2014
SENALDI ANGELO	PARTITO DEMOCRATICO	30/11/2014
DONATI MARCO	PARTITO DEMOCRATICO	30/11/2014
AMODDIO SOFIA	PARTITO DEMOCRATICO	30/11/2014
ANTEZZA MARIA	PARTITO DEMOCRATICO	30/11/2014

Stato iter: **11/30/2014**

Partecipanti allo svolgimento/discussione

PARERE GOVERNO

30/11/2014

[MORANDO ENRICO](#) VICE MINISTRO ECONOMIA E FINANZE

Fasi iter:

ACCOLTO IL 30/11/2014

PARERE GOVERNO IL 30/11/2014

RINUNCIA ALLA VOTAZIONE IL 30/11/2014

CONCLUSO IL 30/11/2014

Atto Camera

Ordine del Giorno 9/02679-bis-A/268

presentato da

CENNI Susanna

testo di

Domenica 30 novembre 2014, seduta n. 342

La Camera,
premessi che:

l'articolo 2 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98 prevede, al comma 1, l'accesso delle micro, piccole e medie imprese a finanziamenti e a contributi a tasso agevolato per gli investimenti, anche mediante operazioni di leasing finanziario, in macchinari, impianti, beni strumentali di impresa e attrezzature nuovi di fabbrica ad uso produttivo, nonché per gli investimenti in hardware, software ed in tecnologie digitali;

i commi 2 e 3 del medesimo articolo 2 disciplinano la concessione dei finanziamenti da parte di banche e società di leasing finanziario, a valere su un plafond di provvista costituito presso la gestione separata di Cassa depositi e prestiti S.p.a.;

con decreto ministeriale 27 novembre 2013 del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, emanato ai sensi del comma 5 del citato articolo 2, si è provveduto a definire i requisiti, le condizioni di accesso, la misura massima e le modalità per la concessione e l'erogazione dei contributi;

in particolare l'articolo 5 del citato decreto ministeriale 27 novembre 2013 stabilisce gli investimenti ammissibili confermando le finalità del finanziamento che deve essere interamente utilizzato per l'acquisto, o l'acquisizione nel caso di operazioni di leasing finanziario, di macchinari, impianti, beni strumentali di impresa e attrezzature nuovi di fabbrica ad uso produttivo, nonché di hardware, software e tecnologie digitali, classificabili, nell'attivo dello stato patrimoniale, alle voci B.II.2, B.II.3 e B.II.4, dell'articolo 2424 del codice civile, e destinati a strutture produttive già esistenti o da impiantare, ovunque localizzate nel territorio nazionale;

l'articolo 5 del decreto ministeriale 27 novembre 2013, tuttavia, nello specificare la finalizzazione degli investimenti ammissibili (creazione di una nuova unità produttiva; ampliamento di una unità produttiva esistente; diversificazione della produzione di uno stabilimento; cambiamento fondamentale del processo di produzione complessivo di una unità produttiva esistente; acquisizione degli attivi direttamente connessi ad una unità produttiva, nel caso in cui l'unità produttiva sia stata chiusa o sarebbe stata chiusa qualora non fosse stata acquisita e gli attivi vengano acquistati da un investitore indipendente), sembra escludere o, quantomeno, ridurre l'impatto dell'innovazione introdotta dal decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, riguardo al finanziamento per investimenti in hardware, software e tecnologie digitali;

la questione è di grande rilevanza se si considera che numerose aziende producono dispositivi, software ed hardware finalizzati al contrasto del fenomeno della contraffazione e che molte aziende interessate a tutelare le proprie produzioni dal mercato del falso, si sono attivate e si stanno attivando per dotarsi di tali tecnologie e dispositivi che consentono il controllo diretto da parte del produttore, del venditore e del consumatore, riguardo alla veridicità delle informazioni relative alla merce acquistata, soprattutto per quanto attiene l'effettiva tracciabilità dei materiali e dei prodotti con marchio made in Italy e 100 per cento made in Italy,

impegna il Governo

a chiarire con proprio provvedimento che ai finanziamenti previsti dall'articolo 2 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, sono ammesse, non solo le imprese che producono hardware, software e tecnologie digitali, ma anche le imprese del settore manifatturiero ed agroalimentare che se ne dotano con particolare riguardo a quelle che finalizzano tali dispositivi e tecnologie al contrasto del fenomeno della contraffazione nel campo del made in Italy.

9/2679-bis-A/268. Cenni, Mongiello, Taranto, Baruffi, Camani, Berretta, Senaldi, Donati, Amoddio, Antezza.

ATTO CAMERA

ODG IN ASSEMBLEA SU P.D.L. 9/04008/003

Dati di presentazione dell'atto

Legislatura: 17
Seduta di annuncio: 694 del 18/10/2016

Firmatari

Primo firmatario: [CENNI SUSANNA](#)
Gruppo: PARTITO DEMOCRATICO
Data firma: 18/10/2016

Elenco dei co-firmatari dell'atto

Nominativo co-firmatario	Gruppo	Data firma
PALESE ROCCO	MISTO-CONSERVATORI E RIFORMISTI	18/10/2016

Stato iter: **10/18/2016**

Partecipanti allo svolgimento/discussione

PARERE GOVERNO

18/10/2016

[OLIVERO
ANDREA](#)

VICE MINISTRO POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E
FORESTALI

Fasi iter:

ATTO MODIFICATO IN CORSO DI SEDUTA IL 18/10/2016

ACCOLTO IL 18/10/2016

PARERE GOVERNO IL 18/10/2016

RINUNCIA ALLA VOTAZIONE IL 18/10/2016

CONCLUSO IL 18/10/2016

Atto Camera

Ordine del Giorno 9/04008/003
presentato da
CENNI Susanna
testo di
Martedì 18 ottobre 2016, seduta n. 694

La Camera,
premesso che:

nel disegno di legge in esame AC 4008-A sono presenti «Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo»; il provvedimento ha tra i principali obiettivi: la riscrittura del reato di caporalato (intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro) che introduce la sanzionabilità anche del datore di lavoro; l'applicazione di un'attenuante in caso di collaborazione con le autorità; l'arresto obbligatorio in flagranza di reato; il

rafforzamento dell'istituto della confisca; l'adozione di misure cautelari relative all'azienda agricola in cui è commesso il reato; l'estensione alle persone giuridiche della responsabilità per il reato di caporalato; nella relazione del Governo al testo di legge sono con chiarezza evidenziati dati certi nonché stime impressionanti che confermano come negli ultimi 10 anni il fenomeno del lavoro irregolare, (spesso riferibile a caporalato) abbia continuato a crescere soprattutto in agricoltura; anche nei giorni scorsi sono avvenuti importanti arresti in Toscana, riferiti a gravi e ripetuti episodi di sfruttamento del lavoro a danno di personale immigrato in una azienda del Chianti, con il rischio di nuocere anche all'immagine di centinaia aziende che lavorano regolarmente e con alti standard di qualità; il fenomeno del caporalato e la pratica del lavoro nero, sono quasi sempre alla base anche della diffusione e della commercializzazione di prodotti illegali e contraffatti; la contraffazione è oggi una delle più consolidate manifestazioni di criminalità economica e finanziaria, dal carattere transnazionale: un fenomeno che sta creando, anche nel nostro Paese, gravissime problematiche al sistema produttivo, economico e occupazionale in ogni regione. Secondo gli ultimi rilevamenti, con un fatturato in Italia pari a 6 miliardi e 535 milioni di euro, la contraffazione sottrae all'economia «legale» nazionale 17 miliardi e 773 milioni di euro di produzione, 6 miliardi e 400 milioni di euro di valore aggiunto (corrispondente allo 0,45 per cento dell'intero prodotto interno lordo italiano); 5 miliardi e 280 milioni di euro di entrate erariali (circa il 2 per cento del totale delle entrate); in particolare, secondo i dati del Censis, l'industria del falso impedisce la regolarizzazione di 110,000 addetti, pari a circa lo 0,44 per cento dell'occupazione complessiva nazionale, oltre al danno sociale connesso allo sfruttamento di soggetti deboli (disoccupati o, prevalentemente, cittadini di Paesi non membri dell'Unione europea) assoldati attraverso un vero e proprio *racket* del lavoro nero, con evasioni contributive e senza coperture assicurative; il fenomeno della contraffazione è in gran parte sotto il controllo delle organizzazioni criminali che riescono a ricavare enormi profitti, grazie all'ampio ricorso al lavoro nero, all'evasione fiscale, contributiva e previdenziale, alla violazione delle norme sulla sicurezza dei luoghi di lavoro; il presente provvedimento interviene positivamente anche rafforzando la Rete del lavoro agricolo di qualità; oltre al fondamentale ruolo di controllo di tutti i soggetti deputati a verificare l'esistenza di rapporti di lavoro regolari risulterebbe utile promuovere ed incentivare comportamenti virtuosi e trasparenti consentendo al consumatore di conoscere anche «il buon lavoro» che sta dietro ai prodotti agricoli; sono state presentate alla Camera dei Deputati proposte di legge che vanno in questa direzione. Sono previste, nello specifico, agevolazioni fiscali mirate per la realizzazione di progetti per la costituzione di tali filiere, coerenti con la disciplina nazionale ed europea in materia di diritto del lavoro, di ambiente, di salute e di tutela dei minori. I principi e criteri direttivi riguardano la definizione e lo sviluppo di sinergie fra sistemi di mappatura e tracciabilità delle produzioni; l'individuazione dei criteri per la definizione della sostenibilità ambientale, sociale ed economica della filiera; l'individuazione di un sistema disincentivante la concorrenza sleale lungo la catena della subfornitura della filiera e la sperimentazione di sistemi di controllo innovativi,

impegna il Governo

a verificare la possibilità di inserire, al fine di disincentivare la concorrenza sleale nella catena della subfornitura, nel complesso delle azioni mirate, messe in campo per contrastare il fenomeno del lavoro nero e del caporalato, opportunità specifiche per incentivare lo sviluppo delle «filiere produttive etiche» coerenti con la disciplina nazionale ed europea in materia di diritto del lavoro, di ambiente, di salute e di tutela dei minori, redatte sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:
definizione e sviluppo di sinergie fra sistemi di mappatura e tracciabilità delle produzioni;
individuazione dei criteri per la definizione della sostenibilità ambientale, sociale ed economica della filiera etica;
definizione di un sistema disincentivante la concorrenza sleale nella catena della subfornitura della filiera etica;
sperimentazione di sistemi di controllo innovativi, sviluppati con il contributo delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, di enti tecnici e delle organizzazioni di rappresentanza delle imprese e dei lavoratori;
introduzione, nell'ambito della normativa vigente in materia di credito d'imposta per le spese di ricerca e sviluppo, di cui all'articolo 3 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 9, di una disciplina specifica per le spese relative a progetti diretti allo sviluppo delle filiere etiche.

9/4008/3. (Testo modificato nel corso della seduta) Cenni, Palese.

ATTI DI CONTROLLO



ATTO CAMERA

INTERPELLANZA URGENTE 2/00966

Dati di presentazione dell'atto

Legislatura: 17

Seduta di annuncio: 425 del 12/05/2015

Firmatari

Primo firmatario: [BENAMATI GIANLUCA](#)

Gruppo: PARTITO DEMOCRATICO

Data firma: 12/05/2015

Elenco dei co-firmatari dell'atto

Nominativo co-firmatario	Gruppo	Data firma
TARICCO MINO	PARTITO DEMOCRATICO	12/05/2015
TIDEI MARIETTA	PARTITO DEMOCRATICO	12/05/2015
TARANTO LUIGI	PARTITO DEMOCRATICO	12/05/2015
CARRA MARCO	PARTITO DEMOCRATICO	12/05/2015
BINI CATERINA	PARTITO DEMOCRATICO	12/05/2015
SENALDI ANGELO	PARTITO DEMOCRATICO	12/05/2015
CENNI SUSANNA	PARTITO DEMOCRATICO	12/05/2015
SCUVERA CHIARA	PARTITO DEMOCRATICO	12/05/2015
LACQUANITI LUIGI	PARTITO DEMOCRATICO	12/05/2015
VENITTELLI LAURA	PARTITO DEMOCRATICO	12/05/2015
BARGERIO CRISTINA	PARTITO DEMOCRATICO	12/05/2015
ROMANINI GIUSEPPE	PARTITO DEMOCRATICO	12/05/2015
ANTEZZA MARIA	PARTITO DEMOCRATICO	12/05/2015
MONGIELLO COLOMBA	PARTITO DEMOCRATICO	12/05/2015
GALPERTI GUIDO	PARTITO DEMOCRATICO	12/05/2015
TERROSI ALESSANDRA	PARTITO DEMOCRATICO	12/05/2015
ARLOTTI TIZIANO	PARTITO DEMOCRATICO	12/05/2015
MARTELLA ANDREA	PARTITO DEMOCRATICO	12/05/2015
PORTAS GIACOMO ANTONIO	PARTITO DEMOCRATICO	12/05/2015
BERRETTA GIUSEPPE	PARTITO DEMOCRATICO	12/05/2015
BARUFFI DAVIDE	PARTITO DEMOCRATICO	12/05/2015
CAMANI VANESSA	PARTITO DEMOCRATICO	12/05/2015
BASSO LORENZO	PARTITO DEMOCRATICO	12/05/2015
BAZOLI ALFREDO	PARTITO DEMOCRATICO	12/05/2015
BERGONZI MARCO	PARTITO DEMOCRATICO	12/05/2015
BRAGANTINI PAOLA	PARTITO DEMOCRATICO	12/05/2015
BRANDOLIN GIORGIO	PARTITO DEMOCRATICO	12/05/2015
VICO LUDOVICO	PARTITO DEMOCRATICO	12/05/2015
CANI EMANUELE	PARTITO DEMOCRATICO	12/05/2015
CAPONE SALVATORE	PARTITO DEMOCRATICO	12/05/2015
MARROCU SIRO	PARTITO DEMOCRATICO	12/05/2015
BONOMO FRANCESCA	PARTITO DEMOCRATICO	12/05/2015
CAPOZZOLO SABRINA	PARTITO DEMOCRATICO	12/05/2015
GINEFRA DARIO	PARTITO DEMOCRATICO	12/05/2015

Destinatari

Ministero destinatario:

- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
- MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

Attuale delegato a rispondere: PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI delegato in data 12/05/2015

Stato iter: **05/22/2015**

Partecipanti allo svolgimento/discussione		
ILLUSTRAZIONE		22/05/2015
Resoconto TARANTO LUIGI	PARTITO DEMOCRATICO	
RISPOSTA GOVERNO		22/05/2015
Resoconto CALENDA CARLO	VICE MINISTRO SVILUPPO ECONOMICO	
REPLICA		22/05/2015
Resoconto BENAMATI GIANLUCA	PARTITO DEMOCRATICO	

Fasi iter:

DISCUSSIONE IL 22/05/2015

SVOLTO IL 22/05/2015

CONCLUSO IL 22/05/2015

Atto Camera

Interpellanza urgente 2-00966

presentato da

BENAMATI Gianluca

testo di

Venerdì 22 maggio 2015, seduta n. 433

I sottoscritti chiedono di interpellare il Presidente del Consiglio dei ministri, il Ministro dello sviluppo economico, per sapere – premesso che:

a partire dal 2009 il Parlamento italiano ha portato avanti numerose iniziative legislative, di indirizzo politico e di indagine e volte a tutelare i prodotti del *made in Italy* e ad assicurare la giusta efficacia alla lotta alla contraffazione:

a) l'articolo 16 del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, ha chiarito che si intende realizzato interamente in Italia il prodotto o la merce, classificabile come *made in Italy* per il quale il disegno, la progettazione, la lavorazione ed il confezionamento sono compiuti esclusivamente sul territorio italiano, introducendo una precisa regolamentazione dell'uso di indicazioni di vendita che presentino il prodotto come interamente realizzato in Italia, quali «100 per cento *made in Italy*», «100 per cento Italia», «tutto italiano» o simili;

b) l'articolo 15 della legge 23 luglio 2009, n. 99, ha introdotto norme che mirano a rafforzare la tutela della proprietà industriale e gli strumenti di lotta alla contraffazione, anche sotto il profilo penale;

c) con la legge 8 aprile 2010, n. 55, sono state dettate disposizioni concernenti la commercializzazione di

prodotti tessili, della pelletteria e calzaturieri, anche con riferimento alla riconoscibilità e tutela dei prodotti italiani, prevedendo l'uso dell'indicazione *made in Italy* esclusivamente per i prodotti le cui fasi di lavorazione abbiano avuto luogo prevalentemente nel territorio italiano;

d) la legge 3 febbraio 2011, n. 4, ha inserito norme sull'etichettatura dei prodotti alimentari con la finalità di difendere e promuovere il sistema produttivo italiano;

e) la legge 14 gennaio 2013, n. 8, ha successivamente dettato le nuove regole per la definizione, la lavorazione e la commercializzazione dei prodotti di cuoio, pelle e pelliccia, ove si prevede che, per i prodotti ottenuti da lavorazioni in Paesi esteri che comunque utilizzano la dicitura italiana dei termini «cuoio», «pelle» e «pelliccia», l'etichetta debba indicare lo Stato di provenienza;

f) nella seduta del 22 gennaio 2013 la Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione e della pirateria in campo commerciale, istituita durante la XVI legislatura, ha approvato un'imponente relazione conclusiva, oltre alla relazione sulla pirateria digitale in rete e ad altri documenti settoriali;

g) il 26 giugno 2014 la Camera dei deputati ha istituito la Commissione parlamentare d'inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo;

h) la mozione n. 1-00529 del luglio 2014 ha impegnato il Governo a monitorare l'*iter* del regolamento relativo al *made in*, affinché il Consiglio dell'Unione europea proceda velocemente alla sua approvazione;

i) l'articolo 30 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, ha introdotto il piano straordinario per il rilancio del *made in Italy* e l'attrazione degli investimenti, che è stato presentato dal Ministero dello sviluppo economico il 26 febbraio 2015 ed è articolato in complessive 10 misure, di cui 5 da attuarsi in Italia (potenziamento grandi eventi in Italia, *voucher temporary export manager*, formazione *export manager*, *roadshow* per le piccole e medie imprese, piattaforma *e-commerce* per le piccole e medie imprese) e 5 all'estero (piano gdo, piano speciale mercati d'attacco – ad esempio Uds –, piano «*road to Expo*», piano comunicazione contro *Italian sounding*, *roadshow* attrazione investimenti);

la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del settembre 2010 ha precisato che tutte le disposizioni della citata legge 8 aprile 2010, n. 55, possono considerarsi applicabili solo successivamente all'esperimento della procedura di informazione comunitaria, ai sensi della direttiva 98/34/CE, e che tale legge non può considerarsi applicabile sino a quando non siano adottate le necessarie norme attuative previste dall'articolo 2 della legge medesima;

la legge n. 55 del 2010 è in vigore dal 1° ottobre 2010, ma, ad oggi, risulta inattuata a causa delle perplessità sollevate, per ragioni formali e sostanziali, dalla Commissione europea, che ha evidenziato come la sua applicazione determinerebbe un conflitto tra norme nazionali e norme comunitarie, poiché nessun Paese membro può assumere autonomamente modalità tecniche di determinazione dell'origine divergenti rispetto a quelle europee in uso, poiché ciò significherebbe ostacolare la libera circolazione dei prodotti;

la sospensione della disciplina dettata dalla legge n. 55 del 2010 si inquadra nello scontro aperto in Europa tra Paesi manifatturieri, soprattutto del Sud Europa (Italia, Francia, Spagna), e Paesi del Nord, che o producono molto all'estero (come la Germania) o non producono affatto, ma hanno i porti in cui arriva gran parte del nostro *import* da Cina e *Far East* e che in ogni caso, non vogliono troppa tracciabilità; tale scontro è dato dalla presentazione, il 16 dicembre 2005, di una proposta di regolamento presentata dalla Commissione europea (COM(2005)661), relativa all'indicazione del Paese di origine di alcuni prodotti industriali (come viti, bulloni, utensileria, tubi e rubinetterie, pneumatici, ceramica, tessili) importati da Paesi terzi, che non è mai stata discussa dal Consiglio;

il Parlamento europeo dal 2007 al 2013 ha adottato numerose dichiarazioni e risoluzioni per sollecitare la Commissione europea e il Consiglio ad attuare una politica di tutela dell'origine dei prodotti europei, ma il 16 aprile 2013 la Commissione europea ha ritirato la proposta di regolamento sull'obbligo di indicazione dell'origine per alcuni prodotti importati da Paesi extra Unione europea (cosiddetto *made in*), presentata nel dicembre 2005 su iniziativa italiana, con l'obiettivo di rendere più trasparenti per i consumatori le informazioni sull'origine dei prodotti e assicurare parità di condizioni tra i produttori europei e quelli di Paesi terzi che già dispongono di una legislazione analoga;

nel settore alimentare il regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, che si applica dal 13 dicembre 2014, obbliga alla fornitura di informazioni sugli alimenti, con particolare riguardo alla tabella nutrizionale e all'indicazione d'origine solo per una parte degli alimenti;

ad eccezione delle regole che sono state fissate per alcuni settori e per le denominazioni di origine, per tutti gli altri prodotti si è preferito affermare un diverso principio, per cui l'indicazione obbligatoria è resa tale solo nel caso in cui la sua omissione possa indurre il consumatore in errore circa l'effettiva provenienza del prodotto alimentare, così come delineato dall'articolo 3 della direttiva 2000/13/CE, confermato dal

regolamento (UE) n. 1169/2011;

l'indicazione d'origine dei prodotti può essere positivamente conseguita anche con la diffusione di tecnologie in grado di offrire la tracciabilità dell'intera filiera attestata da sistemi non seriali e non replicabili, al fine di consentire ai consumatori finali di conoscere la vera origine dei prodotti italiani, alimentari e non alimentari, e di ricevere un'adeguata informazione sulla qualità dei componenti e delle materie prime, nonché sul processo di lavorazione delle merci e dei prodotti finiti e intermedi *made in Italy* o interamente realizzati in Italia;

il 15 aprile 2014 il Parlamento europeo ha approvato con larghissima maggioranza (485 voti a favore, 130 contrari e 27 astensioni) il pacchetto legislativo per la tutela dei consumatori europei da prodotti falsi e nocivi. La nuova disciplina impone di apporre il *made in* sia ai prodotti non alimentari realizzati in Europa che a quelli extraeuropei, ma prima che l'obbligo diventi effettivo è necessaria l'approvazione del Consiglio dell'Unione europea;

l'etichetta *made in* sarà, quindi, obbligatoria per tutti i prodotti venduti nell'Unione europea, con alcune eccezioni come il cibo e i medicinali; secondo la proposta approvata, i produttori dell'Unione europea potranno scegliere se mettere sull'etichetta la dicitura *made in EU* oppure il nome del loro Paese. Per le merci prodotte fuori dall'Unione europea, il «Paese di origine» dovrà essere quello in cui il bene ha subito «l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale, economicamente giustificata», che si sia conclusa con la «fabbricazione di un prodotto nuovo o abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione» (come definito nel codice doganale dell'Unione europea);

nella relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per il 2014, il Governo italiano ha ricordato l'importanza che annette, ai fini della competitività del sistema industriale italiano, all'introduzione di un'indicazione di origine dei prodotti non alimentari, ma l'obbligatorietà di tale indicazione – contenuta all'articolo 7 della proposta di regolamento relativa alla sicurezza dei prodotti – non ha incontrato, tuttavia, l'unanime accordo degli Stati membri;

alla luce di ciò, l'Italia, durante il proprio semestre di presidenza, ha accordato ai Paesi del Nord Europa l'esecuzione di uno studio di impatto sui costi/benefici dell'introduzione del *made in*, studio che non è stato ancora ufficialmente diffuso, ma che secondo fonti di stampa avrebbe dato pareri discordanti in base ai settori merceologici, nei quali sarebbero favorevoli, soprattutto, i comparti di ceramica, calzature e tessile/abbigliamento;

secondo le stesse notizie di stampa, il Governo italiano avrebbe chiesto al Presidente Juncker di rinviare la decisione dei commissari al Consiglio competitività previsto il 28 maggio 2015, dove il Viceministro dello sviluppo economico (con delega al commercio internazionale), Carlo Calenda, presenterà una proposta di mediazione consistente nella possibilità di un *made in* circoscritto ad alcuni settori, che diventerebbero cinque – ceramica, calzature, tessile, ma anche legno-arredo e oreficeria – senza distinzione tra piccole o grandi imprese e un periodo di sperimentazione dell'etichetta obbligatoria di tre anni, per poi fare il punto della situazione;

il 6 maggio 2015, secondo indiscrezioni provenienti dalla Commissione europea, sarebbe stato deciso di proporre per il Consiglio di competitività dell'Unione europea previsto il 28 maggio 2015 una soluzione di compromesso che prevederebbe l'applicazione del regolamento in questione limitatamente a tre settori (tessile-abbigliamento, ceramico e calzaturiero);

tale compromesso, se confermato, penalizzerebbe altri due settori certamente non secondari per l'industria manifatturiera nazionale, quello del legno-arredo e quello dell'oreficeria –:

quali siano le informazioni in possesso del Governo sull'iter del regolamento relativo al *made in* e quali siano le richieste dell'Italia al Consiglio competitività dell'Unione europea per tutelare e valorizzare i prodotti dell'industria manifatturiera italiana il cui *export*, secondo i dati forniti dal Viceministro Calenda, ha raggiunto nel 2014 la cifra record di 398 miliardi di euro.

(2-00966) «Benamati, Taricco, Tidei, Taranto, Carra, Bini, Senaldi, Cenni, Scuvera, Lacquaniti, Venittelli, Bargerò, Romanini, Antezza, Mongiello, Galperti, Terrosi, Arlotti, Martella, Portas, Berretta, Baruffi, Camani, Basso, Bazoli, Bergonzi, Paola Bragantini, Brandolin, Vico, Cani, Capone, Marrocu, Bonomo, Capozzolo, Ginefra».

Elementi in ordine all'iter del regolamento comunitario relativo al cosiddetto made in e iniziative del Governo in vista del Consiglio «competitività» dell'Unione europea per tutelare e valorizzare i prodotti dell'industria manifatturiera italiana – n. 2-00966)

PRESIDENTE. Passiamo all'interpellanza urgente Benamati ed altri n. 2-00966, concernente elementi in ordine all'iter del regolamento comunitario relativo al cosiddetto made in e iniziative del Governo in vista del Consiglio «competitività» dell'Unione europea per tutelare e valorizzare i prodotti dell'industria manifatturiera italiana. Chiedo all'onorevole Taranto se intenda illustrare l'interpellanza di cui è cofirmatario o se si riservi di intervenire in sede di replica.

LUIGI TARANTO. Signora Presidente, signor Viceministro, il testo dell'interpellanza ripercorre sinteticamente le tappe storiche dell'azione parlamentare e di governo dell'ultimo decennio sul terreno degli impegni a tutela del made in Italy e per la prevenzione ed il contrasto della contraffazione.

Di questa azione si rammenta, in particolare, l'incrocio critico e complesso con il diritto comunitario e con il principio di convergenza comunitaria delle modalità tecniche di determinazione dell'origine a vantaggio della libera circolazione dei prodotti. E si sottolinea, ancora, come norme e principi abbiano puntualmente registrato l'intensità del confronto (e non di rado anche dello scontro) tra i Paesi manifatturieri dell'Europa mediterranea ed i Paesi continentali e del Nord Europa con forti quote di produzione delocalizzata o sede delle principali piattaforme logistiche di approdo e transito dell'import manifatturiero proveniente dal far east.

Così, ad esempio, nonostante le dichiarazioni e le risoluzioni adottate dal Parlamento europeo, tra il 2007 ed il 2013, per sollecitare Commissione e Consiglio all'attuazione di una politica di tutela dell'origine dei prodotti europei, è soltanto nell'aprile del 2014 che viene registrato un significativo punto di svolta, con l'approvazione da parte del Parlamento europeo e a larghissima maggioranza, del noto pacchetto legislativo per la tutela dei consumatori europei da prodotti falsi e nocivi, nel cui ambito è ricompresa la previsione dell'obbligo di apposizione del made in ai prodotti non alimentari sia realizzati in Europa che extraeuropei, previa approvazione dell'obbligo da parte del Consiglio dell'Unione.

Come è noto, alla scelta maggioritaria (e largamente maggioritaria) del Parlamento europeo non corrispondeva però di certo l'accordo unanime degli Stati membri dell'Unione.

Vale la pena di ricordare che, consapevole dei rischi di azioni dilatorie della scelta operata dal Parlamento europeo, proprio questa Camera impegnava il Governo – tra l'altro con la mozione d'Aula presentata dal gruppo del Partito Democratico ed approvata nella seduta del 10 luglio 2014 – «a monitorare, nell'ambito del semestre di Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea, l'iter del regolamento relativo al made in».

Come è altresì noto, nel corso del semestre veniva comunque deciso di procedere ad uno studio di analisi dei costi e dei benefici dell'adozione del regolamento, i cui esiti recenti avrebbero evidenziato – secondo le notizie di stampa fin qui circolate – risultati settorialmente differenziati, con benefici particolarmente rilevanti per i comparti della ceramica, delle calzature e del tessile/abbigliamento.

Tali risultati hanno indotto ad ipotizzare una soluzione di compromesso, da discutere in occasione del Consiglio competitività dell'Unione, previsto per la fine di questo mese, consistente nell'applicazione del regolamento appunto a tali settori e con richiesta da parte italiana, per quanto è stato riportato dalla stampa, di estensione di tale applicazione almeno ai comparti del legno-arredo e dell'oreficeria.

Su questi elementi gli interpellanti richiedono, dunque, al Governo informazioni circa l'iter del regolamento e sulla posizione negoziale del nostro Paese, in vista del Consiglio competitività del prossimo 28 maggio. Lo facciamo memori delle considerazioni di esordio del Documento di economia e finanza del 2015, memori della considerazione sulla speciale finestra di opportunità, che si configura per il nostro Paese, per riprendere a crescere ad un ritmo sostenuto.Cogliere le potenzialità di una simile finestra significa anche, sul piano dell'analisi, recepire quanto annota proprio il programma nazionale di riforma, osservando che la globalizzazione ha determinato opportunità e sfide nel cui ambito tutte le economie avanzate hanno registrato perdite di quote di mercato.

Ciò non toglie che l'Italia resti uno dei principali esportatori mondiali e ciò non toglie, soprattutto, che il suo posizionamento nel livello più alto di qualità in tutti i principali settori d'esportazione, anche tradizionali, può ben spiegare non soltanto la resilienza delle esportazioni italiane, ma anche porsi come presupposto solido degli obiettivi quali-quantitativi del piano straordinario per la promozione del made in Italy, a partire dagli obiettivi dell'incremento del flusso di export, per circa 50 miliardi nell'arco di un triennio, e dall'obiettivo dell'incremento del numero di imprese stabilmente esportatrici di circa 20 mila unità.

Analisi convergenti sono state sviluppate da fondazione Symbola, da fondazione Edison ed Unioncamere. Sulla resilienza delle esportazioni italiane è tornato, negli scorsi giorni, anche il rapporto Istat, mentre il rapporto ICE-Prometeia, presentato giusto nella giornata di ieri, stima una crescita del nostro export, tra il 2015 ed il 2017, del 5,8 per cento all'anno. In particolare, già quest'anno lo stock di export potrebbe superare i 500 miliardi di euro ed il numero di imprese esportatrici, seppure non stabilmente esportatrici, risulterebbe in incremento di circa 10 mila unità. Inoltre, la ripresa dei mercati maturi potrebbe giovare al nostro export in ragione, appunto, di una domanda indirizzata verso beni sofisticati e ad alta intensità tecnologica, settori per i quali, diciamo, la regolamentazione del made in appare, dunque, particolarmente utile ed opportuna.

Le opportunità, dunque, non mancano. Serve il contributo di buone politiche e della responsabilità politica. Serve che la regolamentazione del made in avanzi, avanzi sia pure in versione selettiva e con un eventuale periodo di sperimentazione, ma con un approccio che, comunque, ricomprenda, senza esclusioni, imprese piccole, medie e grandi.

Per questo, a nostro avviso, vale la pena di ribadirlo, a pochi giorni dallo svolgimento del Consiglio competitività: l'opportunità del regolamento sul made in va colta. Va colta in coerenza con i rilievi della Commissione europea, richiamati nel documento sugli squilibri macroeconomici dello scorso mese di marzo e con la segnalazione, in quel contesto, della necessità di un recupero italiano di quote di export nei settori dei beni scambiabili.

L'auspicio è, dunque, che il Consiglio competitività del prossimo 28 maggio possa essere annoverato tra le date di riferimento del cronoprogramma di un'Europa che sceglie concretamente di stare dalla parte delle ragioni dei consumatori e della tutela della qualità del suo sistema produttivo.

Come si legge nei documenti preparatori del consiglio: più sicurezza per i consumatori, più certezza per le imprese, più cooperazione tra le autorità competenti. Siamo certi che, rispetto a questi principi, la posizione negoziale del nostro Paese si muoverà con la necessaria determinazione.

PRESIDENTE. Il Viceministro dello sviluppo economico, Carlo Calenda, ha facoltà di rispondere.

CARLO CALENDIA, Viceministro dello sviluppo economico. Grazie, Presidente. Il Governo italiano segue sin dall'inizio con estrema attenzione il negoziato in corso sulla proposta di regolamento in materia di sicurezza dei prodotti di consumo e, in particolare, il suo articolo 7, relativo all'etichettatura obbligatoria dei prodotti cosiddetti made in, fortemente voluta da ampi settori dell'industria e dai consumatori.

Il negoziato in Consiglio UE, iniziato nel mese di febbraio 2013, ha visto l'Italia sostenere la proposta della Commissione e schierarsi a favore del made in insieme a dieci Stati membri like-minded (Francia, Spagna, Portogallo, Romania, Bulgaria, Croazia, Slovenia, Malta, Grecia e Cipro).

Il 15 aprile 2014, il Parlamento europeo ha approvato, in prima lettura, la proposta di regolamento, esprimendosi a favore dell'articolo 7. Il voto del Parlamento europeo ha rappresentato un elemento molto importante dal punto di vista del sostegno politico, ma non è stato tale da influenzare la posizione dei sedici Stati membri contrari al made in in seno al Consiglio.

Il 16 settembre 2014 la Presidenza italiana, a seguito della richiesta formulata da numerose delegazioni, ha acquisito dalla Commissione la disponibilità a svolgere uno studio che potesse fornire ulteriori elementi informativi sugli effetti dell'articolo 7 sui consumatori. A seguito di tale richiesta, la Commissione ha commissionato uno studio alla società VVA Europe, successivamente distribuito agli Stati membri il 7 maggio 2015.

A tal riguardo, si sottolinea che nelle settimane subito precedenti alla presentazione, l'Italia ha svolto un'intensa azione di sensibilizzazione sulla Commissione, affinché lo studio venisse utilizzato come uno strumento che, nel fornire gli elementi integrativi richiesti, potesse consentire agli Stati membri di trovare un compromesso. Il Ministro dello sviluppo economico, Federica Guidi, ha inviato proprie lettere in tal senso alle Commissarie Bienkowska (Industria, mercato Interno) e Jourova (Giustizia, Consumatori). Similmente, una dichiarazione congiunta, promossa dall'Italia, è stata sottoscritta a livello di rappresentanti permanenti aggiunti presso l'Unione europea da altri dieci Stati membri, amici del made in (Bulgaria, Cipro, Grecia, Spagna, Francia, Croazia, Malta, Portogallo, Romania e Slovenia).

Il 6 maggio, grazie soprattutto all'azione del Governo italiano, il collegio dei Commissari dell'Unione europea, sulla base delle risultanze dello studio, ha confermato la propria posizione in favore del mantenimento dell'obbligatorietà dell'indicazione d'origine nella proposta legislativa, esprimendosi, al fine di promuovere un compromesso, in favore di una limitazione settoriale dell'ambito di applicazione e dell'introduzione di una clausola di revisione.

Il 7 maggio, al termine della riunione dei Commissari europei, il Presidente del Consiglio, Matteo Renzi, ha inviato una lettera al Presidente della Commissione Juncker, chiedendo formalmente che alla decisione del giorno prima fossero assicurati i necessari seguiti.

Sentite, quindi, le delegazioni degli Stati membri e la Commissione, il 13 maggio, la Presidenza lettone ha proposto, come compromesso, la limitazione del campo di applicazione ai soli settori calzature e ceramica, proponendo, inoltre, una clausola di revisione sulla base della quale la Commissione, dopo un periodo di tre anni dall'entrata in vigore del regolamento, dovrebbe esaminare l'efficacia della norma e presentare un rapporto di valutazione.

Da parte del Governo, si concorda con la proposta della Presidenza che tiene conto delle risultanze indiscutibilmente favorevoli emerse per i due settori dall'introduzione dell'obbligo dell'etichettatura di origine, sia per il basso impatto in termini di costi aggiuntivi che in ragione dei benefici che potrebbero ottenere le imprese del settore.

Dall'approccio individuato di analisi delle specificità settoriali, emergono infatti le seguenti caratteristiche comuni: i due settori sono regolamentati da discipline che già prevedono determinati obblighi di etichettatura di conformità, cui sono associati compiti di vigilanza del mercato. Addirittura, in tali casi, lo studio ha evidenziato che i costi di tracciabilità dell'indicazione di origine sono sostanzialmente bassi o nulli in quanto i costi delle attività di controllo sono riconducibili ed assorbiti da quelli già previsti per la conformità.

Analogamente, i costi di adattamento per i produttori sono bassi, avendo già l'onere di etichettare i prodotti per la conformità, tant'è che l'indicazione di origine viene apposta, nella maggioranza dei casi, in maniera del tutto volontaria e corrispondente a quella del Codice doganale.

In terzo luogo, l'etichetta di origine, come evidenziato dagli stessi stakeholders, sarebbe inoltre vantaggiosa al fine di evidenziare gli elevati standard di produzione cui i produttori europei sono soggetti rispetto alla concorrenza dei prodotti a basso prezzo provenienti da fuori dell'Unione europea, sprovvisti di marchi e di indicazioni di origine.

Un'altra caratteristica comune ai settori in questione è la prevalenza a livello europeo di piccole e medie imprese che hanno catene di fornitura non complesse, i cui prodotti si rivolgono ad una fascia di consumo di massa, prive quindi di un marchio conosciuto.

Tuttavia, riguardo alle evidenze che emergono dall'analisi delle caratteristiche dei due settori indagati, va rilevato che le stesse sono identiche alla maggioranza delle imprese del tessile, costituite da piccole e medie imprese, e che, come documentato nello studio, troverebbero giovamento dalla riconoscibilità del marchio di origine presso il consumatore e combatterebero più facilmente la contraffazione dei loro prodotti.

Le stesse caratteristiche appartengono concretamente anche al settore della gioielleria, che si caratterizza per la semplificazione della catena di approvvigionamento e delle fasi di lavorazione e si avvantaggia, tra l'altro, del marchio di identificazione nel quale è presente il numero caratteristico attribuito all'azienda assegnataria e la sigla della provincia dove la stessa ha la propria sede legale.

Analogamente anche il settore del legno arredo possiede caratteristiche simili a quelle dei settori selezionati per l'indagine, dimostrando così di poter avere benefici netti dall'obbligo dell'indicazione di origine. A livello dell'Unione, infatti, vige il regolamento n. 995 del 2010 – entrato in applicazione il 3 marzo 2013 – che impone alle imprese l'obbligo di garantire la tracciabilità del legno e dei prodotti da esso derivati, al fine di evitare l'immissione sul mercato UE di legname tagliato illegalmente e dei prodotti da esso derivati. A tal fine vengono tracciati lungo tutta la filiera tramite un registro dei fornitori e dei clienti. Nell'ambito di tale tracciabilità è facilmente inseribile un'indicazione di origine anche dei prodotti del legno arredo.

Per tali ragioni, in preparazione del Consiglio competitività del 28 e 29 maggio, la delegazione italiana a Bruxelles ha tenuto necessario rimarcare in sede Coreper come proprio l'analisi delle caratteristiche settoriali emersa dallo studio induca a ritenere assimilabile al perimetro dei possibili settori oggetto di compromesso anche quello tessile, dove a livello europeo operano soprattutto PMI, quello della gioielleria e quello del legno arredo.

Su questa proposta l'Italia, insieme agli altri Paesi like minded, ha avviato una fortissima attività di pressione sugli Stati ancora contrari per raggiungere un accordo in vista del Consiglio competitività del 28. Quest'azione vede il lavoro congiunto del Governo ai massimi livelli della nostra rappresentanza a Bruxelles

e delle associazioni del mondo industriale, in particolare verso la Germania, che inspiegabilmente, essendo un grande Paese manifatturiero, guida il fronte del «no». Al momento il fronte del «no» appare ancora compatto, ma le iniziative proseguiranno fino all'ultimo momento utile. È stata inoltre chiarito alla Presidenza e alla Commissione che l'eventuale mancato accordo sull'articolo 7 metterebbe inevitabilmente a rischio l'approvazione di tutto il pacchetto sicurezza.

PRESIDENTE. L'onorevole Benamati ha facoltà di dichiarare se sia soddisfatto per la risposta alla sua interpellanza.

GIANLUCA BENAMATI. Grazie, Presidente, noi non possiamo che prendere atto positivamente del lavoro e dell'impegno che il Governo sta approfondendo in maniera così chiara e netta nella difesa di un tema chiave per l'economia del nostro Paese. Tutelare i prodotti italiani, tutelare la qualità italiana, significa difendere la produzione nazionale, ma anche, come sentivamo anche nella replica del Viceministro, tutelare con forza la salute e il benessere dei consumatori nazionali ed europei. Consentire, quindi, il riconoscimento della provenienza e, magari, avere più informazioni sulla vita di un prodotto, anche mediante forme di tracciabilità, significa non solo soddisfare interessi economici, ma – questo va detto chiaramente – anche tutelare la nostra salute. Questo non si limita, come sarebbe intuibile, al settore agroalimentare, ma investe anche la maggior parte delle categorie merceologiche. Basti pensare ai giocattoli, ai vestiti che indossiamo e ai medicinali che assumiamo.

Ogni sforzo in questa direzione è uno sforzo economicamente vantaggioso, ma anche eticamente e moralmente corretto. Sappiamo che la piaga del falso in Italia ha assunto proporzioni molto elevate nel recente passato e, ancora oggi, ci sono stime nei settori non alimentari di valori di volumi d'affari che raggiungono i 7 miliardi all'anno, con perdite quindi di posti di lavoro nell'occupazione tradizionale e mancate imposte. Nel settore alimentare ci sono situazioni ancora peggiori, nelle quali gioca un ruolo importante anche la mafia, e qui parliamo di ecomafie.

Allora, noi diamo atto al Governo di avere affrontato, con gli strumenti nazionali, questo tema. Voglio ricordare il decreto-legge n. 133, con le misure sull'export, il piano straordinario sull'export e per il rilancio del made in Italy, piano di comunicazione, per esempio, per combattere quel fenomeno che è l'italian sounding. Richiamo anche l'attività di questo Parlamento, con la mozione già citata del luglio 2014, in cui si impegnava il Governo a monitorare e a intervenire con forza sui loop del regolamento attuativo del made in.

Infatti, signor Viceministro, signor Presidente, questo è il punto. L'Italia è completamente inserita in Europa, dal punto di vista economico e dal punto di vista del diritto. Noi siamo una parte di quel sistema e sarebbe velleitario, così come è successo nel passato, cercare soluzioni avulse dal contesto comunitario per la protezione del nostro made in. Questo problema deve trovare la sua soluzione all'interno delle regole e delle norme comunitarie. Nel passato alcuni maldestri tentativi di azioni unilaterali italiane – ricordo la legge n. 55 del 2010, sull'obbligatorietà dell'uso esclusivo del made in – si sono rivelate assolutamente impraticabili e hanno trovato uno stop, una legge mai applicata.

È per questa ragione che lo sforzo del Governo a Bruxelles diventa fondamentale. È per questa ragione che siamo assolutamente e convintamente a supporto del Governo, quando tende a porre con forza questo tema sul tavolo della trattativa comunitaria, sulle due direttrici che venivano prima indicate, quella della tutela economica delle aziende piccole, medie e grandi e quella della tutela dei consumatori e dei cittadini dell'Italia e dell'Unione. Una battaglia che – abbiamo capito dal Viceministro – non è facile, ma non si combattono solo le battaglie facili. Una battaglia che per l'Italia vale dal punto di vista economico. Come

volume d'affari nei settori in gioco si tratta di circa 52 miliardi di euro nel settore del tessile e dell'abbigliamento; nel settore calzaturiero possiamo contare 7,5 miliardi di euro ed altri.

Ma vorrei anche ricordare che la posizione del Parlamento europeo, che è stata richiamata, è una prima ed importante breccia in quel muro di ostilità che alcuni Governi stanno muovendo a questo regolamento e al riconoscimento della provenienza e anche, in parte, della tracciabilità. E non è un caso che questa breccia si apra tra i rappresentanti diretti dei cittadini, che hanno il senso di quella che è la situazione tra i loro elettori.

Per questo, signor Viceministro, signor Presidente, ripeto che noi apprezziamo lo sforzo del Governo nelle difficoltà e nelle complessità che ci sono state descritte dal Viceministro. La proposta della Presidenza lettone può essere una base di discussione, ma non nascondiamoci che il punto di caduta deve essere più avanzato.

Bene, quindi, che il Governo abbia in animo di porre con fermezza questo tema di modificare questa proposta e anche di arrivare a porre in essere azioni significative, ove questa situazione non si dovesse realizzare. Io credo – lo dico a titolo personale, ma penso anche di poter interpretare, in questo caso, lo spirito del mio gruppo parlamentare – che noi tutti saremo convintamente a supporto del Governo in questa battaglia, in tutta la fermezza che vorrà dispiegare a tutela di quello che è un interesse nazionale e un interesse dei nostri concittadini.

ATTO CAMERA

INTERROGAZIONE A RISPOSTA ORALE 3/01000

Dati di presentazione dell'atto

Legislatura: 17
Seduta di annuncio: 281 del 07/08/2014

Ex numero atto

Pecedente numero assegnato: [4/02732](#)

Abbinamenti

Atto [3/00999](#) abbinato in data 05/09/2014
Atto [3/01002](#) abbinato in data 05/09/2014
Atto [3/01003](#) abbinato in data 05/09/2014

Firmatari

Primo firmatario: MONGIELLO COLOMBA
Gruppo: PARTITO DEMOCRATICO
Data firma: 07/08/2014

Elenco dei co-firmatari dell'atto

Nominativo co-firmatario	Gruppo	Data firma
PETRINI PAOLO	PARTITO DEMOCRATICO	07/08/2014
LODOLINI EMANUELE	PARTITO DEMOCRATICO	07/08/2014
MANZI IRENE	PARTITO DEMOCRATICO	07/08/2014
AGOSTINI LUCIANO	PARTITO DEMOCRATICO	07/08/2014
MORANI ALESSIA	PARTITO DEMOCRATICO	07/08/2014
MARCHETTI MARCO	PARTITO DEMOCRATICO	07/08/2014
CARRESCIA PIERGIORGIO	PARTITO DEMOCRATICO	07/08/2014
DI GIOIA LELLO	MISTO-PARTITO SOCIALISTA ITALIANO (PSI) - LIBERALI PER L'ITALIA (PLI)	07/08/2014
CERA ANGELO	PER L'ITALIA	07/08/2014
FARAONE DAVIDE	PARTITO DEMOCRATICO	07/08/2014
NACCARATO ALESSANDRO	PARTITO DEMOCRATICO	07/08/2014
MIOTTO ANNA MARGHERITA	PARTITO DEMOCRATICO	07/08/2014
NARDUOLO GIULIA	PARTITO DEMOCRATICO	07/08/2014
CASELLATO FLORIANA	PARTITO DEMOCRATICO	07/08/2014
RUBINATO SIMONETTA	PARTITO DEMOCRATICO	07/08/2014
DE MENECH ROGER	PARTITO DEMOCRATICO	07/08/2014

Nominativo co-firmatario	Gruppo	Data firma
DI MAIO MARCO	PARTITO DEMOCRATICO	07/08/2014
DONATI MARCO	PARTITO DEMOCRATICO	07/08/2014
SBROLLINI DANIELA	PARTITO DEMOCRATICO	07/08/2014
BINI CATERINA	PARTITO DEMOCRATICO	07/08/2014
CARRA MARCO	PARTITO DEMOCRATICO	07/08/2014
COLANINNO MATTEO	PARTITO DEMOCRATICO	07/08/2014
MARTELLI GIOVANNA	PARTITO DEMOCRATICO	07/08/2014
FABBRI MARILENA	PARTITO DEMOCRATICO	07/08/2014
GRECO MARIA GAETANA	PARTITO DEMOCRATICO	07/08/2014

Destinatari

Ministero destinatario:

- MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI

Attuale delegato a rispondere: MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI delegato in data 07/08/2014

Stato iter: CONCLUSO il 05/09/2014

	Partecipanti allo svolgimento/discussione	
RISPOSTA GOVERNO		05/09/2014
OLIVERO ANDREA	VICE MINISTRO POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	
REPLICA		05/09/2014
MONGIELLO COLOMBA	PARTITO DEMOCRATICO	

Fasi iter:

DISCUSSIONE CONGIUNTA IL 05/09/2014
DISCUSSIONE IL 05/09/2014
SVOLTO IL 05/09/2014
CONCLUSO IL 05/09/2014

Atto Camera

Interrogazione a risposta orale 3-01000
presentato da
MONGIELLO Colomba
testo presentato
Giovedì 7 agosto 2014
modificato
Venerdì 5 settembre 2014, seduta n. 284

MONGIELLO, PETRINI, LODOLINI, MANZI, LUCIANO AGOSTINI, MORANI, MARCHETTI, CARRESCIA, DI GIOIA, CERA, FARAONE, NACCARATO, MIOTTO, NARDUOLO, CASELLATO, RUBINATO, DE MENECH, MARCO DI MAIO, DONATI, SBROLLINI, BINI, CARRA, COLANINNO, MARTELLI, FABBRI e GRECO. — *Al Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali.* — Per sapere – premesso che:

l'agroalimentare *made in Italy* rappresenta oltre il 17 per cento del prodotto interno lordo, di cui oltre 53 miliardi di euro provengono dal settore agricolo;

il successo dell'agroalimentare italiano nel mondo e l'accreditamento attribuito al marchio «Italia» non conoscono arretramenti, come dimostra la crescita costante dell'*export*, ma anche la diffusione dei fenomeni di imitazione e pirateria commerciale;

il *made in Italy* agroalimentare è la leva esclusiva per una competitività «ad alto valore aggiunto» e per lo sviluppo sostenibile del Paese, grazie ai suoi primati in termini di qualità, livello di sicurezza e sistema dei controlli degli alimenti, riconoscimento di denominazioni geografiche e protette e produzione biologica; il settore agricolo ha una particolare importanza non solo per l'economia nazionale – considerati la percentuale di superficie coltivata, il più elevato valore aggiunto per ettaro in Europa ed il maggior numero di lavoratori occupati nel settore – ma, anche, come naturale custode del patrimonio paesaggistico, ambientale e sociale;

in agricoltura sono presenti circa 820 mila imprese, vale a dire il 15 per cento del totale di quelle attive in Italia;

gli allevamenti italiani di suini, presenti prevalentemente in Lombardia, Emilia Romagna, Piemonte, Veneto, Umbria e Sardegna, sono oltre 26.200 e la produzione di carni suine è stimata in 1.299.000 tonnellate l'anno; la suinicoltura italiana occupa il settimo posto in Europa per numero di capi mediamente presenti e offre occupazione, lungo l'intera filiera, a circa 105 mila addetti, di cui 50 mila nel solo comparto dell'allevamento;

sulla base dei dati elaborati dall'Associazione nazionale allevatori suini (Anas), l'Italia, nel 2012, ha importato complessivamente 1.020.425 tonnellate di suini vivi e carni suine, di cui il 52 per cento dalla Germania, pari a 535.309 tonnellate;

articoli di stampa europei hanno recentemente messo in luce che l'industria della carne suina tedesca è efficiente ed è basata su prodotti a basso costo, ma che, dietro questo sistema, ci sono operai sottopagati, falde acquifere inquinate e tecniche di allevamento che usano enormi quantità di antibiotici; molti controlli operati sul settore delle carni suine hanno evidenziato la violazione della disciplina in materia di presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari e condotte poste in essere in maniera ingannevole, fraudolenta e scorretta, allo specifico scopo di far intendere al consumatore che i prodotti acquistati sono di origine e di tradizione italiana;

l'usurpazione del *made in Italy* minaccia la solidità e provoca gravi danni alle imprese agricole insediate sul territorio, violando il diritto dei consumatori ad alimenti sicuri, di qualità e di origine certa;

il codice del consumo, recependo la disciplina comunitaria in materia, attribuisce ai consumatori ed agli utenti i diritti: alla tutela della salute; alla sicurezza ed alla qualità dei prodotti; ad un'adeguata informazione e a una pubblicità veritiera; all'esercizio delle pratiche commerciali secondo i principi di buona fede, correttezza e lealtà; all'educazione al consumo; alla trasparenza ed all'equità nei rapporti contrattuali; la disciplina a tutela dei prodotti di origine italiani introduce norme specifiche per contrastare la contraffazione ed evitare qualunque fraintendimento nell'indagine di provenienza falsa e fallace; la circolazione di alimenti che evocano un'origine ed una fattura italiana che non possiedono costituisce una vera e propria aggressione ed arreca danno al patrimonio agro alimentare nazionale che, come espressione dell'identità culturale dei territori, rappresenta un bene collettivo da tutelare e uno strumento di valorizzazione e di sostegno allo sviluppo rurale –:

quali indicazioni intenda diramare alle autorità di controllo e, in particolare, al Corpo forestale dello Stato, per applicare la definizione precisa dell'effettiva origine degli alimenti, secondo quanto stabilito dall'articolo 4, commi 49, e 49-bis, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, sulla tutela del *made in Italy*. (3-01000)

Iniziative per intensificare i controlli sull'origine e sulla lavorazione delle carni suine e su tutta la filiera agroalimentare italiana, in applicazione di quanto disposto dall'articolo 4, commi 49 e 49-bis, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, sulla tutela del made in Italy – nn. 3-00999, 3-01000, 3-01002 e 3-01003)

PRESIDENTE. Passiamo alle interrogazioni Cova n. 3-00999, Mongiello 3-01000, Realacci 3-01002 e Terzoni n. 3-01003, concernenti iniziative per intensificare i controlli sull'origine e sulla lavorazione delle carni suine e su tutta la filiera agroalimentare italiana, in applicazione di quanto disposto dall'articolo 4, commi 49 e 49-bis, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, sulla tutela del made in Italy, che, vertendo sullo stesso argomento, saranno svolte congiuntamente (Vedi l'allegato A – Interpellanza e interrogazioni).

Il Viceministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, Andrea Olivero, ha facoltà di rispondere.

ANDREA OLIVERO, Viceministro delle politiche agricole, alimentari e forestali. Signor Presidente, onorevoli deputati, le interrogazioni di cui si chiede conto recano analoghi quesiti sull'indicazione del Paese di origine o provenienza dei prodotti agroalimentari; ho ritenuto pertanto conveniente fornire al riguardo una risposta congiunta.

La conoscenza del Paese di origine o del luogo di provenienza di un prodotto agroalimentare rappresenta un requisito imprescindibile per l'orientamento all'acquisto dei consumatori, a garanzia del diritto all'informazione e della possibilità di compiere scelte consapevoli.

In aggiunta, soprattutto per il nostro Paese, si pone come fattore strategico per la tutela della nostra eccellenza produttiva, alla luce di una diffusa pratica contraffattiva e imitativa, che rappresenta un danno noto e ingente al potenziale economico, culturale e sociale del settore agroalimentare.

Tenendo ben presenti tali considerazioni, il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali ha sempre fortemente sostenuto, in sede europea, l'indicazione obbligatoria del Paese d'origine o del luogo di provenienza dei prodotti, concertando la posizione negoziale con il Dicastero della salute, al fine di difendere l'identità, la competitività della produzione italiana sui mercati internazionali ed esteri e il diritto dei consumatori alla trasparenza delle informazioni sulla tracciabilità.

Infatti, anche grazie all'impegno e al sostegno del nostro Paese, il 13 dicembre 2013 è stato emanato il regolamento di esecuzione della Commissione n. 1337 del 2013 che, oltre a stabilire i criteri di etichettatura per gli operatori del settore alimentare delle carni fresche, refrigerate o congelate di suino, ovino, caprino e di volatili, destinate alla commercializzazione, introduce la prescrizione relativa all'indicazione del Paese d'origine o luogo di provenienza ove gli animali sono stati allevati e macellati.

In seguito, il Parlamento europeo, con risoluzione del 6 febbraio 2014, ha invitato la Commissione a ritirare il predetto regolamento di esecuzione e a redigere una versione riveduta che preveda l'indicazione obbligatoria, sull'etichetta, del luogo di nascita nonché dei luoghi di allevamento e di macellazione dell'animale per le carni non trasformate di animali della specie suina, ovina, caprina e di volatili, in conformità della legislazione vigente in materia di etichettatura di origine delle carni bovine.

In ogni caso, la modifica al quadro normativo europeo di riferimento rappresenta un eccellente risultato per i consumatori, cui garantisce una maggiore conoscibilità dei prodotti attraverso le informazioni in etichetta, ma anche un importante passo avanti in favore delle più efficaci azioni che possono essere attuate a tutela del made in Italy.

Invero, le variazioni apportate al testo originario proposto dalla Commissione (tra le quali il raddoppio del periodo minimo di allevamento per poter indicare in etichetta il Paese di allevamento dell'animale) hanno consentito di fare maggiore chiarezza sulle procedure da seguire per l'apposizione delle diciture in etichetta (anche per la carne suina, nelle varie fasi di commercializzazione) e di fornire al consumatore valide informazioni circa la realtà produttiva.

Il predetto regolamento di esecuzione (che si applicherà dal 1o aprile 2015), oltre a concedere di integrare, su base volontaria e nel rispetto degli articoli 36 e 37 del regolamento n. 1169 del 2011, le informazioni sull'origine con ulteriori informazioni relative alla provenienza della carne (tra cui, un livello geografico più dettagliato), consente di utilizzare il termine «origine» solo nel caso di animali nati, allevati e macellati nello stesso Paese e dispone che l'indicazione del luogo di provenienza delle carni avvenga nel seguente modo: per tutte le specie l'indicazione «origine Italia» può essere utilizzata solo se l'animale è nato, allevato e macellato in Italia.

Per gli ovini e i caprini: l'indicazione «allevato in Italia» può essere utilizzata solo se l'animale ha trascorso almeno gli ultimi 6 mesi in Italia ovvero viene macellato sotto i 6 mesi ed ha trascorso l'intero periodo di allevamento in Italia.

Per il pollame: l'indicazione «allevato in Italia» può essere utilizzata solo se l'animale ha trascorso almeno l'ultimo mese in Italia, ovvero viene macellato sotto un mese di età ed ha trascorso l'intero periodo di ingrasso in Italia.

Per i suini: l'indicazione «allevato in Italia» può essere utilizzata solo se l'animale viene macellato sopra i 6 mesi ed ha trascorso almeno gli ultimi 4 mesi in Italia; se è entrato in Italia ad un peso inferiore ai 30 kg e macellato ad un peso superiore ai 80 kg e, infine, se l'animale viene macellato ad un peso inferiore agli 80 kg ed ha trascorso l'intero periodo di allevamento in Italia.

È bene tuttavia ricordare che, a livello nazionale, oltre il 70 per cento dell'intera produzione suinicola italiana già produce carne nel rispetto delle disposizioni dei disciplinari delle denominazioni di origine protetta (DOP) e delle indicazioni geografiche protette (IGP).

In particolare, i disciplinari dei prodotti della salumeria DOP e IGP italiani, approvati a livello europeo, impongono che i suini appartengano a determinate razze appositamente selezionate, vengano allevati in condizioni di benessere e secondo un programma alimentare studiato per le diverse fasi di allevamento. Peraltro, gli allevatori e i macelli aderenti ai circuiti delle produzioni DOP ed IGP sono controllati da istituti, pubblici o privati, designati dal Ministero, che monitorano la certificazione dei capi suini destinati alla trasformazione in prodotti DOP e IGP, le movimentazioni degli animali verso altri allevamenti e/o macelli, nonché le fasi di macellazione, trasformazione ed eventuale confezionamento.

Peraltro, il circuito di questi prodotti di qualità include un insieme di operatori iscritti ad un sistema organizzato e controllato della produzione. In pratica, la provenienza della materia prima utilizzata viene tracciata seguendo il seguente percorso: allevamento in cui è nato il suino; allevamento che lo ha avviato al macello; macello; laboratorio di sezionamento e trasformazione.

Nel dettaglio, l'allevamento di nascita appone sulla coscia dell'animale (entro il trentesimo giorno di vita) un timbro indelebile (tatuaggio) recante il proprio codice e il mese di nascita dell'animale. Successivamente, l'allevamento da cui i suini partono per il macello certifica, tramite la certificazione unificata di conformità (CUC), gli animali della partita avviata alla macellazione, indicando i tatuaggi relativi all'allevamento di

nascita dei suini, della partita, nonché il tipo genetico prevalente. Detta certificazione è accompagnata da eventuali certificati relativi agli spostamenti dei suini in allevamenti diversi da quello di nascita.

Il macello, tramite timbro indelebile impresso sulla cotenna, appone poi il proprio codice di identificazione su ogni coscia, dopo aver accertato i requisiti previsti dal disciplinare di produzione. Lo stagionatore, infine, identifica e registra l'inizio del processo di stagionatura. Nel caso dei prosciutti DOP di Parma e di San Daniele viene apposto sulle cosce un sigillo metallico prenumerato.

Peraltro, presso gli stabilimenti di macellazione e lavorazione delle carni suine vengono garantiti i controlli ufficiali dei servizi veterinari delle ASL che, nella verifica dell'applicazione dei regolamenti europei afferenti al Pacchetto igiene (regolamenti n. 178 del 2002 e nn. 852, 853, 854 e 882 del 2004), esaminano anche gli aspetti relativi alla rintracciabilità dei prodotti, così come disposto dall'articolo 18 del regolamento n. 178 del 2002.

In ogni caso, è certo che la sicurezza e la qualità degli alimenti possono essere maggiormente garantite attraverso un elevato livello di collaborazione e coordinamento tra le diverse amministrazioni. Tale principio è ben consolidato e su di esso si fonda la normativa europea vigente in materia. In particolare, il regolamento n. 882 del 2004 prevede che ciascun Paese membro predisponga un piano di controllo nazionale che assicuri un approccio multidisciplinare per la pianificazione, lo svolgimento e la rendicontazione dei controlli ufficiali.

A tal fine, il Ministero della salute è il punto di raccordo nazionale per il piano nazionale integrato, che nasce dall'intensa e proficua collaborazione con il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, il Ministero dell'ambiente, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, i nuclei del comando dei Carabinieri (NAS, NAC e NOE), le Capitanerie di porto, il Corpo forestale dello Stato e la Guardia di finanza. Sia il piano nazionale integrato 2011-2014 che le relazioni annuali (ove sono raccolti i dati delle attività svolte dalle citate amministrazioni), sono pubblicati sul portale del Ministero della salute.

Ricordo, inoltre, che l'articolo 8, comma 4, del decreto-legge 18 giugno 1986, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 462 del 1986 stabilisce che presso il Ministero della sanità è istituito l'elenco pubblico delle ditte commerciali e dei produttori che abbiano riportato condanne con sentenza passata in giudicato per reati di frode e di sofisticazione alimentare. Il Ministro della sanità ne cura annualmente la pubblicazione, con riferimento alle condanne intervenute nell'anno precedente, nella Gazzetta Ufficiale e in almeno due quotidiani a diffusione nazionale.

A tal riguardo, mi preme sottolineare l'intensa attività di controllo espletata dal Corpo forestale dello Stato sul territorio nazionale, finalizzata al contrasto del fenomeno del falso made in Italy e del cosiddetto italian sounding, ossia l'utilizzo fuorviante, sull'imballaggio dei prodotti agroalimentari, di etichette o simboli che esaltino l'italianità dei luoghi d'origine della materia prima, della ricetta e del marchio. L'obiettivo è quello di rendere conoscibili le filiere e la tracciabilità degli alimenti per il consumatore, basandosi sulla considerazione che i valori alimentari, territoriali, ambientali, culturali e di agro-biodiversità rappresentano un bene collettivo dell'Italia come anche dell'Unione europea da individuare, pubblicizzare, valorizzare e difendere in modo differente e specifico rispetto agli altri settori manifatturieri, in ragione che l'alimento riguarda i valori di tutela per l'uomo.

Nel corso del 2013, in particolare, il Corpo forestale dello Stato ha posto in essere un'attività sanzionatoria contro il falso made in Italy a tutela sia dei consumatori, che dei produttori onesti, penalizzati da una concorrenza sleale nel libero scambio delle proprie merci all'interno dall'Unione. I controlli eseguiti, oltre a

costituire un efficace monitoraggio del made in Italy agroalimentare, hanno consentito il sequestro di circa 600 tonnellate di prodotti e la comunicazione di oltre 170 notizie di reato alla procura della Repubblica italiana, assicurando la repressione di tutte quelle condotte penalmente rilevanti che si siano poste in evidente contrasto con il leale svolgimento degli scambi commerciali e con la trasparenza informativa nei riguardi del consumatore.

Vorrei poi ricordare che la recente legge 11 agosto 2014, n. 116, che ha convertito in legge il decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, nell'intento di fornire, tra l'altro, maggiore tutela all'identità territoriale dei prodotti alimentari, all'articolo 3 – che ha appunto il significativo titolo di «Interventi per il sostegno del made in Italy» – prevede che il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali svolga una consultazione pubblica tra i consumatori per valutare in quale misura, nelle informazioni relative ai prodotti alimentari, venga percepita come significativa l'indicazione relativa al luogo di origine o di provenienza dei prodotti alimentari e della materia prima agricola utilizzata nella preparazione o nella produzione degli stessi e quando l'omissione delle medesime indicazioni sia ritenuta ingannevole. I risultati delle consultazioni effettuate saranno resi pubblici e trasmessi alla Commissione europea.

Al riguardo, evidenzio l'esigenza di fare distinzione tra i concetti di «provenienza» e di «origine» dei prodotti agroalimentari, nonché la necessità di garantire la trasparenza informativa in merito all'effettiva origine delle materie prime agricole prevalenti impiegate nella fabbricazione dei prodotti stessi, in linea, del resto, con quanto previsto dall'articolo 39 del Regolamento n. 1169 del 2011. La conoscenza dell'origine degli alimenti, infatti, rappresenta un fattore di cruciale importanza sia ai fini della prevenzione delle frodi sia, soprattutto, ai fini della protezione dei consumatori lato sensu, poiché il criterio attualmente adottato dal Codice doganale comunitario per la definizione di «origine» (ossia quello del Paese in cui è avvenuta l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale) lascia, di fatto, un ampio margine di indeterminatezza e, quindi, non ci lascia tranquilli.

PRESIDENTE. La deputata Mongiello ha facoltà di dichiarare se sia soddisfatta per la risposta alla sua interrogazione, per cinque minuti.

COLOMBA MONGIELLO. Signor Presidente, ringrazio il Viceministro Olivero per la sua articolatissima risposta. Il tema è complesso e lo sappiamo tutti. Non è la prima volta che il Parlamento si trova ad affrontare un tema legato alla tracciabilità, alla tutela del consumatore, all'origine dei prodotti. Tra l'altro, queste interrogazioni sono antecedenti ad una mozione sul made in Italy che quest'Aula all'unanimità ha approvato, dove si sono poste una serie di questioni, prima fra tutte ovviamente la questione principe, quella dell'etichettatura e della tracciabilità. Il collega Cova sollevava un problema sui prodotti importati, perché questo è il tema vero. I prodotti DOP, IGP e quant'altro devono ovviamente mantenere determinati requisiti per stare nelle condizioni dettate dalle DOP e dai disciplinari, ma il tema non è solo quello, perché all'estero transitano prodotti made in Italy che non hanno nulla a che fare con la penisola italiana. Questo è il tema di fondo. Voglio anche dire che il tema è stato esaminato in una legge parlamentare, votata all'unanimità da Camera e Senato nel 2011.

Lì avevamo stabilito una serie di questioni: l'etichettatura, tracciabilità, origine del prodotto. Questo era il tema vero, perché è ovvio che parliamo di questo, e non del luogo di trasformazione o dell'ultimo luogo di trasformazione, su cui i nostri burocrati di Bruxelles vedo che si sono molto appassionati. Qui non stiamo parlando di un prodotto tecnologico: qui stiamo parlando di cibo ! Stiamo parlando di origine del prodotto ! Ha ragione il collega Cova quando parla della chimica, del terreno, del territorio, della diversità e della biodiversità. Ogni territorio è diverso dall'altro ! Far allevare il suino in un territorio è diverso che allevarlo in un altro, quindi il prodotto è completamente differente. Questo è il tema che noi abbiamo sollevato !

Tra l'altro, abbiamo un made in Italy che è il più copiato al mondo. Vale 60 miliardi di euro nella più perfetta legalità. Se solo riuscissimo a recuperare un pezzo di questo made in Italy, noi avremmo veramente prodotto quell'ossigeno vitale del nostro export che fa bene al nostro lavoro e alla nostra economia.

Dico spesso, citandola (qui c'è il collega Realacci, che è stato protagonista con me nell'approvazione della legge sull'olio): mutuiamo la legge sull'olio ! È stata una grande sfida che ha fatto il Parlamento italiano rispetto a Bruxelles, perché abbiamo detto: noi abbiamo la necessità di tutelare i nostri prodotti, e lo dobbiamo fare con un quadro normativo sufficiente; cosa che non ha compreso Bruxelles, che ovviamente ha normato dopo la legge italiana, che è una delle leggi più avanzate al mondo. Ecco perché dico: cerchiamo di legiferare, visto che è il semestre europeo con la Presidenza italiana, nel rispetto anche di quelli che sono i dispositivi europei, ma facendo capire all'Europa che abbiamo l'esigenza di tutelare oltre 200 marchi registrati, ma soprattutto di tutelare un prodotto di eccellenza che solo l'Italia sa fare.

Questo è il tema di fondo ! Ministro, siamo tutti d'accordo che c'è una sinergia, un coordinamento tra tutti gli enti preposti ai controlli, a cui va ovviamente il nostro ringraziamento per il lavoro splendido che fanno. C'è un tema, però: i nostri prodotti sono i più controllati al mondo; lo stesso esigiamo da altri prodotti.

Noi abbiamo chiuso un accordo Unione europea-Marocco, ma arrivano sulle nostre tavole pomodorini la cui dubbia provenienza, e soprattutto il cui sistema di coltivazione non ci fa stare tranquilli.

Concludo dicendo che abbiamo presentato un'altra interrogazione al Ministro della salute, nella quale diciamo: renda pubblici tutti gli elenchi, attraverso l'Agenzia delle dogane, di tutto ciò che arriva in Italia. Solo così possiamo comprendere ciò che arriva, ciò che trasformiamo e ciò che esportiamo ! Non aspettiamo la condanna in giudicato. Facciamo come hanno fatto molti Paesi europei: mettiamo in rete tutto ciò che arriva attraverso le nostre dogane. Solo così possiamo capire attraverso i numeri ciò che trasformiamo e ciò che intendiamo tutelare. Non è un sistema contro nessuno, ma un sistema di tutela di tutta la filiera, dal produttore al consumatore al trasformatore. Tutti sono soggetti, ovviamente, alla contraffazione, all'Italian sounding, fenomeni che noi vogliamo combattere.

ATTO CAMERA

INTERROGAZIONE A RISPOSTA ORALE 3/02417

Dati di presentazione dell'atto

Legislatura: 17
Seduta di annuncio: 659 del 21/07/2016

Ex numero atto

Precedente numero assegnato: [5/07619](#)

Firmatari

Primo firmatario: [BARUFFI DAVIDE](#)
Gruppo: PARTITO DEMOCRATICO
Data firma: 21/07/2016

Destinatari

Ministero destinatario:

- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
- MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

Attuale delegato a rispondere: PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI delegato in data 21/07/2016

Stato iter: **07/26/2016**

Partecipanti allo svolgimento/discussione

**RISPOSTA
GOVERNO**

26/07/2016

Resoconto [GOZI SANDRO](#)

SOTTOSEGRETARIO DI STATO ALLA PRESIDENZA DEL
CONSIGLIO PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

REPLICA

26/07/2016

Resoconto [BARUFFI DAVIDE](#)

PARTITO DEMOCRATICO

Fasi iter:

DISCUSSIONE IL 26/07/2016

SVOLTO IL 26/07/2016

CONCLUSO IL 26/07/2016

Atto Camera

Interrogazione a risposta orale 3-02417

presentato da
BARUFFI Davide
testo di
Giovedì 21 luglio 2016, seduta n. 659

BARUFFI. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri, al Ministro dello sviluppo economico* . — Per sapere – premesso che:

la Commissione europea ha lanciato un'importantissima consultazione pubblica finalizzata a valutare diversi aspetti del ruolo sociale ed economico degli intermediari su internet, anche rispetto alle politiche adottate dagli stessi per combattere i contenuti illeciti, ovvero la presentazione e la vendita di prodotti contraffatti o piratati;

si tratta di una questione molto rilevante in quanto, in questi anni, si è registrato un sostanziale regime di esenzione di responsabilità di questi grandi *player*, cui è corrisposta una scarsa, o quantomeno insufficiente, collaborazione relativamente alla tempestiva rimozione dei contenuti illecitamente commercializzati o caricati; il risultato è stata l'esplosione della contraffazione/pirateria sul *web*;

l'Italia è sempre stata attenta a questi temi, come bene attesta il *paper* del Governo sul *digital single market* del 2015, dove tra l'altro si ribadiva che «per un'efficace tutela del diritto d'autore nell'era digitale occorre bilanciare l'accesso alla conoscenza e all'informazione (...) chiamando ad un ruolo più deciso, anche in termini di responsabilità, gli intermediari/operatori delle reti elettroniche»;

tale posizione è stata riaffermata con nettezza dal sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri on. Sandro Gozi nell'audizione del 20 gennaio 2016 presso la Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo nell'ambito dell'indagine in corso sulla «contraffazione via *web*»;

il 6 gennaio si è conclusa la Consultazione della Commissione europea sulla responsabilità degli intermediari *online* (*internet provider liability*): i primi risultati sintetici, resi noti nei giorni scorsi, testimoniano dell'enorme interesse circa questo *dossier*, nonché della rilevanza degli interessi coinvolti: in particolare, ben 27 Paesi avrebbero risposto alla consultazione;

forti dell'autorevole e non ambigua posizione tenuta dal Governo sul tema, tutte le categorie economiche che operano nei settori più esposti (segnatamente audiovisivo, musicale, culturale, e altro) hanno partecipato a tale consultazione, anche coordinandosi al fine di rendere maggiormente efficace il proprio intervento –: se il Governo abbia partecipato alla consultazione della Commissione europea richiamata in premessa, quale posizione abbia tenuto e quali proposte concrete abbia avanzato. (3-02417)

Elementi in merito alla posizione assunta dal Governo nell'ambito della consultazione avviata dalla Commissione europea sulla responsabilità dei provider, con particolare riguardo alle misure per il contrasto della contraffazione – n. 3-02417

PRESIDENTE. Il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio, Sandro Gozi, ha facoltà di rispondere all'interrogazione Baruffi n. 3-02417, concernente elementi in merito alla posizione assunta dal Governo nell'ambito della consultazione avviata dalla Commissione europea sulla responsabilità dei provider, con particolare riguardo alle misure per il contrasto della contraffazione (Vedi l'allegato A – Interpellanza e interrogazioni).

SANDRO GOZI, Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri. Grazie, Presidente. Io voglio, anzitutto, ringraziare l'onorevole Baruffi per avere chiesto informazioni in merito a una consultazione della Commissione su un tema così importante, su cui il Governo sta lavorando a stretto contatto con la Commissione, con il vicepresidente Ansip, con il commissario Oettinger e con la commissaria Bienkowska, in particolare.

La consultazione riguarda il quadro normativo per le piattaforme e gli intermediari on line, i dati, il cloud computing e l'economia collaborativa ed è una consultazione che è stata lanciata dalla Commissione europea negli ultimi mesi dell'anno scorso e chiusa a dicembre 2015. Come correttamente ricordato dall'onorevole interrogante nelle sue premesse, il Governo è sempre stato molto attento a questi temi e li ha seguiti sin dall'inizio a livello europeo, già sia con il programma del semestre di presidenza sia soprattutto con il trio di presidenza, con cui abbiamo dato il nostro contributo nella definizione della nuova strategia europea digitale.

Come Governo siamo, infatti, convinti che la strategia europea per un mercato unico digitale rappresenti uno strumento fondamentale per migliorare l'efficienza e la competitività globale dell'Unione europea ed è con questo spirito che abbiamo presentato, nel 2015, il position paper italiano sul mercato unico digitale, in cui abbiamo ribadito che per un'efficace tutela del diritto d'autore nell'era digitale occorre bilanciare l'accesso alla conoscenza e all'informazione con la necessità, per gli autori e gli altri titolari di diritti sulle opere dell'ingegno, di ottenere tutela giuridica e un'adeguata remunerazione da parte degli utilizzatori, nel rispetto delle diversità culturali e favorendo la crescita economica, chiamando ad un ruolo più deciso, anche in termini di responsabilità, gli intermediari e gli operatori delle reti elettroniche. Ho avuto personalmente la possibilità di riaffermare questa posizione proprio presso la Commissione parlamentare d'inchiesta sui fenomeni della contraffazione e della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo lo scorso 20 gennaio, proprio con riferimento al tema della contraffazione via web ed al ruolo e al regime di responsabilità degli intermediari.

Mi preme cogliere questa occasione per fornire al Parlamento anche una breve informativa dello stato generale dei lavori legato a questo tema che noi stiamo svolgendo prima che le decisioni vengono prese a Bruxelles, cioè la cosiddetta fase ascendente. L'iniziativa partecipativa della Commissione si inserisce, infatti, nell'ambito della più ampia strategia per il mercato unico digitale, che è anche uno dei temi prioritari nei lavori di due formazioni consiliari. La prima è il Consiglio competitività, soprattutto per la parte del mercato interno, in cui il sottoscritto rappresenta il Governo italiano. La seconda è il Consiglio formazione Telecom, in cui il Governo italiano è rappresentato dall'onorevole Giacomelli.

Tenuto conto degli impatti orizzontali delle iniziative, noi abbiamo posto sempre, regolarmente all'ordine del giorno delle riunioni mensili del Comitato interministeriale per gli affari europei come tema politico il tema del mercato digitale e anche il tema delle piattaforme e della responsabilità degli intermediari.

Abbiamo anche creato un tavolo specifico, proprio per il mercato unico digitale, copresieduto dal sottoscritto e dal sottosegretario Giacomelli, non solo per elaborare le risposte del Governo alle varie consultazioni della Commissione europea in materia digitale, ma anche per definire ex ante la posizione del Governo su tutti i temi e i nodi negoziali e sulle varie proposte legislative che, alla luce e in seguito alle consultazioni, la Commissione europea ha presentato. È in tale contesto che è stata coordinata la risposta sia alla consultazione citata che alla presentazione di documenti di posizioni nazionali su altre otto consultazioni pubbliche lanciate dalla Commissione europea, tra l'altro proprio sui temi del geoblocking, dell'e-government, della protezione della proprietà intellettuale, dei servizi negli audiovisivi. Inoltre, gruppi di lavoro tematici seguono i negoziati sulle prime proposte legislative presentate dalla Commissione e all'esame del Consiglio. Penso, ad esempio, al tema della portabilità transfrontaliera dei contenuti digitali. L'orientamento politico generale su questo importantissimo tema di abbattimento delle barriere e di tutela dei diritti dei consumatori è stato approvato in occasione del Consiglio competitività del 26 maggio scorso e, a detta del vicepresidente della Commissione europea Ansip, è stato decisivo il ruolo del Governo italiano per poter raggiungere un accordo su questo tema, che per noi è un tema prioritario, ossia quello di assicurare la portabilità in tutto lo spazio del mercato unico europeo. Abbiamo adesso i negoziati importanti sul contrasto ai fenomeni di geoblocking, sulla modifica delle norme di tutela transfrontaliera dei consumatori e sul pacchetto vendite on line e vendite di contenuti digitali.

Sempre in merito al quesito specifico, quello relativo alla partecipazione del Governo alla consultazione della Commissione europea sul tema della responsabilità degli intermediari on line e in merito alla posizione tenuta e alle proposte concrete avanzate, la posizione nazionale è stata trasmessa il 16 maggio 2016, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della legge n. 234 del 2012. Dopo che è stata condivisa dal Comitato interministeriale per gli affari europei del 27 aprile scorso, è stata poi ufficialmente trasmessa alla Commissione europea. Nel partecipare a questa consultazione il Governo italiano ha ricordato che il crescente ruolo economico e sociale delle piattaforme on line ha contribuito a migliorare la circolazione delle informazioni, ampliare la possibilità di scelta dei prodotti e servizi da parte dei consumatori, aumentare la trasparenza su prezzi e offerte, creare nuove opportunità commerciali e, in generale, ridurre i costi di transazione.

Abbiamo, inoltre, evidenziato che lo sviluppo e la diffusione delle piattaforme ha innovato profondamente il modello di business in alcuni settori economici, facendo venire meno molte barriere che tradizionalmente dividevano specifiche attività. Pertanto, abbiamo auspicato una regolazione europea che valorizzi tutta la filiera dei contenuti creativi, a partire dagli autori dei contenuti stessi. Abbiamo mantenuto una posizione coerente con alcune direttrici fondamentali dell'azione del Governo stesso, quali l'Agenda digitale – parlo di iniziative interne – e l'Agenda per la semplificazione e lo sforzo di creare un business environment più favorevole all'attività di impresa, sulla scorta delle politiche a favore delle start up e delle piccole e medie imprese innovative.

Quanto alle proposte concrete avanzate, grazie anche all'attività di coordinamento del Dipartimento per le politiche europee, abbiamo trovato un bilanciamento, che consideriamo soddisfacente, tra i vari interessi in gioco e tra le varie posizioni. In particolare, proprio sul ruolo delle piattaforme digitali e della responsabilità degli intermediari abbiamo proposto alla Commissione le seguenti azioni. La prima proposta specifica è quella di classificare le piattaforme per tipologia, in modo che si tenga conto dell'evoluzione dinamica del mercato dei servizi e dell'evoluzione tecnologica nonché delle varie condotte e del ruolo assunto dagli intermediari. La seconda proposta è quella di considerare l'utilità di un registro europeo delle opere audiovisive digitali, ai fini della corretta applicazione, nel contesto digitale delle piattaforme, dell'articolo 14 della direttiva n. 31 del 2000, non aventi in ogni modo natura costitutiva del diritto d'autore. In terzo

luogo, abbiamo proposto alla Commissione di sperimentare sistemi tecnici e automatici, ove possibile, in grado di abbattere i tempi di rimozione dei contenuti illeciti (la cosiddetta pratica notice and take down) ed evitare che vengono caricati nuovamente (la cosiddetta pratica stay down). A conclusione del mio intervento, Presidente, deposito una copia delle posizioni italiane relative alle consultazioni che ho citato per facilitare la constatazione immediata e anche perché resti agli atti. Grazie Presidente.

PRESIDENTE. Il deputato Baruffi ha facoltà di dichiarare se sia soddisfatto per la risposta alla sua interrogazione.

DAVIDE BARUFFI. Presidente, ringrazio il sottosegretario Gozi e riconosco, nell'ampia risposta data, un'attenzione generale sul tema del mercato unico digitale e il corretto posizionamento del Governo, non occasionale. Ha ricordato anche il sottosegretario come questa attenzione, questa sensibilità si sia espressa non da ultimo proprio nel paper che il Governo ha presentato sul digital single market, che aveva acceso anche aspettative molto positive da parte degli operatori dell'audiovisivo nel nostro Paese (mi riferisco in particolare a questa parte del mercato); così come questa posizione era stata ribadita – è stato ricordato – correttamente, senza tentennamenti dal sottosegretario Gozi proprio nell'audizione di gennaio in Commissione anticontraffazione: raccogliendo il plauso della Commissione stessa, perché questo è il posizionamento, devo dire, trasversale su cui il nostro Paese è riuscito a costruire un punto avanzato di sintesi.

Noi, nella missione che abbiamo svolto a Bruxelles il mese scorso, nei contatti avuti con la Commissione, abbiamo raccolto due elementi di fondo; provo a sintetizzarli in questo modo. Da un lato una certa freddezza da parte della Commissione rispetto a questi temi, una maggior attenzione certamente ad altri profili di responsabilità delle piattaforme e degli intermediari, importantissimi: penso alla lotta al terrorismo, alla pedopornografia, eccetera, alla tutela dei minori; ma decisamente minore nel contrasto alla contraffazione e alla pirateria, quantomeno in termini di possibilità di revisione sostanziale delle direttive e dei profili concreti di responsabilità cui chiamare gli Internet service provider. Abbiamo colto invece, com'era naturale che fosse, un atteggiamento più proattivo da parte della nostra delegazione italiana, a dire che la posizione, che è stata anche qui espressa, è maturata e costruita con un lavoro non occasionale da parte del Governo e di chi ci rappresenta in sede comunitaria.

La posizione italiana contenuta in questo ultimo paper rispetto alla comunicazione a cui facciamo riferimento va quindi nella direzione giusta, contiene alcune proposte concrete che il sottosegretario ha richiamato; si coglie, se posso dire, un elemento in più di prudenza, forse frutto anche della mediazione e delle difficoltà che anch'io ho richiamato. Credo che la strada di provare a definire tipologie per queste piattaforme a seconda del servizio concreto che svolgono, possa essere una soluzione che va nella giusta direzione; così come la sperimentazione di strumenti per abbattere i tempi del take down e provare a promuovere anche uno stay down. Questo è il tema reale con cui si misurano gli operatori, le aziende che lavorano in questo campo, cioè nella rincorsa infinita di illeciti, che vengono magari sanzionati in un tempo non brevissimo: la sanzione più importante per loro è quella appunto di togliere i contenuti dalla rete, al di là dei profili di responsabilità penale, ma poi assistono ad un ripetersi, ad un reiterarsi del ricaricamento degli stessi contenuti sotto altri profili.

A me pare che la condizione tecnologica oggi suggerisca in questo senso di avere coraggio, in questa direzione, sapendo naturalmente che il nostro Paese non può fare da solo, ma che in altri ambiti ha fatto anche da apripista, dimostrando una sensibilità maggiore di quanto non sia accaduto con gli altri partner europei. Vale per la pirateria, vale più in generale per la contraffazione, non solo sul web: quindi è una sensibilità che non ci accomuna ancora pienamente a tutti i nostri partner.

Noi incoraggiamo senz'altro il Governo a proseguire in questa direzione, e mi reputo soddisfatto della risposta. Chiediamo certamente un di più di tonicità, anche probabilmente nell'iniziativa interna, per dare il senso che stiamo dalla parte giusta, stiamo dalla parte della legalità, stiamo dalla parte della responsabilità, stiamo dalla parte della trasparenza, riconoscendo pienamente il ruolo essenziale che è stato richiamato dal sottosegretario Gozi di sviluppo di questo mercato che gli intermediari hanno svolto e continueranno a svolgere; quindi non c'è una battaglia contro qualcuno, c'è una battaglia per riuscire ad affermare principi importanti, che sono anche di sviluppo economico e di ricchezza per il nostro Paese.

ATTO CAMERA

INTERROGAZIONE A RISPOSTA IN COMMISSIONE 5/09199

Dati di presentazione dell'atto

Legislatura: 17
Seduta di annuncio: 657 del 19/07/2016

Firmatari

Primo firmatario: [CENNI SUSANNA](#)
Gruppo: PARTITO DEMOCRATICO
Data firma: 19/07/2016

Elenco dei co-firmatari dell'atto

Nominativo co-firmatario	Gruppo	Data firma
ALBINI TEA	PARTITO DEMOCRATICO	19/07/2016
FOSSATI FILIPPO	PARTITO DEMOCRATICO	19/07/2016
LAFORGIA FRANCESCO	PARTITO DEMOCRATICO	19/07/2016
DALLAI LUIGI	PARTITO DEMOCRATICO	19/07/2016
MARIANI RAFFAELLA	PARTITO DEMOCRATICO	19/07/2016
ROCCHI MARIA GRAZIA	PARTITO DEMOCRATICO	19/07/2016
BENI PAOLO	PARTITO DEMOCRATICO	19/07/2016

Commissione assegnataria

Commissione: [XI COMMISSIONE \(LAVORO PUBBLICO E PRIVATO\)](#)

Destinatari

Ministero destinatario:

- MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

Attuale delegato a rispondere: MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI
delegato in data 19/07/2016

Stato iter: IN CORSO

Fasi iter:

MODIFICATO PER COMMISSIONE ASSEGNATARIA IL 19/07/2016

Atto Camera

Interrogazione a risposta in commissione 5-09199
presentato da
CENNI Susanna
testo di
Martedì 19 luglio 2016, seduta n. 657

ATTO CAMERA

INTERROGAZIONE A RISPOSTA IN COMMISSIONE 5/01658

Dati di presentazione dell'atto

Legislatura: 17
Seduta di annuncio: 132 del 05/12/2013

Firmatari

Primo firmatario: [CENNI SUSANNA](#)
Gruppo: PARTITO DEMOCRATICO
Data firma: 05/12/2013

Elenco dei co-firmatari dell'atto

Nominativo co-firmatario	Gruppo	Data firma
MARIANI RAFFAELLA	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013
CASTRICONE ANTONIO	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013
OLIVERIO NICODEMO NAZZARENO	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013
TERROSI ALESSANDRA	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013
AGOSTINI ROBERTA	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013
DAL MORO GIAN PIETRO	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013
BLAŽINA TAMARA	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013
ZANIN GIORGIO	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013
TENTORI VERONICA	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013
ANTEZZA MARIA	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013
TARICCO MINO	PARTITO DEMOCRATICO	05/12/2013

Commissione assegnataria

Commissione: [XIII COMMISSIONE \(AGRICOLTURA\)](#)

Destinatari

Ministero destinatario:

- MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI
- MINISTERO DELLA SALUTE

Attuale delegato a rispondere: MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI delegato in data 05/12/2013

Stato iter: IN CORSO

Fasi iter:

MODIFICATO PER COMMISSIONE ASSEGNATARIA IL 05/12/2013

Interrogazione a risposta in commissione 5-01658

presentato da

CENNI Susanna

testo di

Giovedì 5 dicembre 2013, seduta n. 132

CENNI, MARIANI, CASTRICONE, OLIVERIO, TERROSI, ROBERTA AGOSTINI, DAL MORO, BLAZINA, ZANIN, TENTORI, ANTEZZA e TARICCO. — *Al Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, al Ministro della salute*. — Per sapere – premesso che:

l'agricoltura italiana, con un totale di circa 820 mila aziende, rappresenta circa il 15 per cento del totale delle imprese attive italiane;

l'importanza del settore agricolo per l'economia nazionale non è legato solo alla produzione agro alimentare, ma anche alla tutela ed alla valorizzazione del patrimonio culturale ed ambientale ed all'ingente numero di lavoratori occupati;

nonostante le difficoltà in cui versa l'intera economia italiana ed il deciso rallentamento del PIL nazionale registrato nel corso degli ultimi anni, secondo i dati Istat relativi ai primi sette mesi dell'anno, nel 2013

l'Italia ha fatto segnare il record nel valore delle esportazioni agroalimentari, arrivato a 34 miliardi di euro;

la tutela dell'identità dei prodotti nazionali contro le frodi alimentari, la contraffazione e la pirateria, è fondamentale per garantire la solidità delle imprese agricole italiane e tutela l'immagine ed il valore del *made in Italy*;

in questo contesto, la produzione di carni suine è stimata in 1.299.000 tonnellate l'anno, con oltre 26.000 allevamenti diffusi in tutta Italia;

dai dati ANAS (Associazione nazionale allevatori di suini) emerge che nel 2012 l'Italia ha importato dalla Germania più di 500.000 tonnellate tra suini vivi e carni suine, che rappresentano oltre il 50 per cento del totale delle importazioni di tali prodotti;

nel territorio nazionale un grande sforzo è stato compiuto da numerosi allevatori per il recupero dell'allevamento di razze autoctone, quali la cinta senese, il maiale grigio, la mora romagnola, il nero siciliano, la casertana, la calabrese, che rappresentano oggi produzioni di grande qualità, ottenute nel rispetto di disciplinari molto rigidi, e con potenzialità interessanti sul mercato;

recentemente, la stampa europea ha diffuso alcuni dati da cui emerge che l'industria della carne suina tedesca, efficiente e con prodotti a basso costo, è, di fatto, basata su tecniche produttive e di allevamento non sostenibili, in quanto pregiudizievoli per l'ambiente, la salute e la tutela del lavoro, con conseguenze sull'inquinamento delle falde acquifere e anche sulla salute, considerato l'impiego di eccessive quantità di antibiotici;

nel settore delle carni suine i controlli effettuati hanno portato alla luce molteplici episodi di contraffazione e frode, spesso legati all'abusivo impiego, nella fase della pubblicità o della presentazione dei prodotti, di denominazioni, o simboli, o immagini evocative di prodotti e territori italiani;

il mercato interno deve prevenire e contrastare l'utilizzo improprio del *made in Italy*, ponendosi come garante della qualità, della salubrità, delle caratteristiche e dell'origine dei prodotti alimentari italiani, in quanto elementi funzionali a garantire la salute ed il benessere dei consumatori ed il loro diritto ad una alimentazione sana, corretta e fondata su scelte di acquisto e di consumo consapevoli;

l'omissione delle informazioni sull'origine di un prodotto agroalimentare ed una pubblicità che suggerisca un legame inesistente tra un prodotto ed un territorio aumentano in modo significativo il rischio di confusione; la circolazione di alimenti che evocano una origine ed una fattura italiana che non possiedono pregiudica l'immagine del patrimonio agroalimentare nazionale che, come espressione dell'identità culturale dei territori, rappresenta un bene collettivo da tutelare ed uno strumento di valorizzazione e di sostegno allo sviluppo rurale;

l'articolo 26, comma 2, lettera *b*) del regolamento CE 25 ottobre 2011, n. 1169/2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, impone come obbligatoria l'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza per una serie di prodotti, tra cui le carni di animali della specie suina, fresche, refrigerate o congelate, fissando alla Commissione il termine del 13 dicembre 2013 per adottare le disposizioni di attuazione dell'obbligo –:

quali azioni i Ministri interrogati intendano promuovere, con specifico riferimento al settore del commercio con l'estero nel settore delle carni suine, al fine di prevenire le pratiche fraudolente o ingannevoli, ai danni del *made in Italy* o, comunque, ogni altro tipo di operazione o attività commerciali in grado di indurre in errore i consumatori e, ancora, la più ampia trasparenza delle informazioni relative ai prodotti alimentari ed

ai relativi processi produttivi e l'effettiva rintracciabilità degli alimenti nazionali;

quali azioni il Ministro intenda promuovere, con specifico riferimento al settore del commercio nel settore delle carni suine, al fine di dare piena attuazione all'articolo 62 del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, nella parte in cui vieta pratiche commerciali sleali che possano determinare, in contrasto con il principio della buona fede e della correttezza, il riconoscimento di prezzi, agli allevatori, palesemente inferiori ai costi di produzione medi da essi sostenuti;

quali azioni Ministri interrogati intendano adottare al fine di promuovere il rispetto, in sede comunitaria del termine del 13 dicembre 2013, imposto dal regolamento n. 1169/2011/CE, per l'attuazione dell'obbligo di indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza con riferimento alle carni suine;

quali azioni il Ministro intenda promuovere, con specifico riferimento al commercio delle carni suine, al fine di contrastare pratiche commerciali sleali poste in essere, ai danni degli allevatori, in violazione della disciplina di cui all'articolo 62 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27 ed al relativo regolamento di attuazione (decreto ministeriale 19 ottobre 2012, n. 199);

quali azioni il Ministro intenda attivare a sostegno delle azioni utili per il miglioramento genetico e le attività profuse dagli allevatori per la riproduzione delle razze autoctone;

se i Ministri interrogati non intendano, nelle more dell'approvazione, a livello comunitario, dei suddetti provvedimenti di attuazione, ed avviare opportune campagne di informazione per gli organi di controllo e per i consumatori;

se i Ministri interrogati non intendano assicurare l'adozione, anche per le carni suine, di un sistema analogo a quello previsto dall'articolo 10 della legge 14 gennaio 2013, n. 9, norme sulla qualità e la trasparenza della filiera degli oli di oliva vergini, al fine di rendere accessibili a tutti gli organi di controllo ed alle amministrazioni interessate le informazioni ed i dati sulle importazioni e sui relativi controlli, concernenti l'origine delle carni suine, nonché assicurare l'accesso ai relativi documenti da parte dei consumatori, anche attraverso la creazione di collegamenti a sistemi informativi ed a banche dati elettroniche gestiti da altre autorità pubbliche. (5-01658)

ATTO CAMERA

INTERROGAZIONE A RISPOSTA IN COMMISSIONE 5/02912

Dati di presentazione dell'atto

Legislatura: 17
Seduta di annuncio: 237 del 30/05/2014

Firmatari

Primo firmatario: [CENNI SUSANNA](#)
Gruppo: PARTITO DEMOCRATICO
Data firma: 30/05/2014

Elenco dei co-firmatari dell'atto

Nominativo co-firmatario	Gruppo	Data firma
TENTORI VERONICA	PARTITO DEMOCRATICO	03/06/2014
TERROSI ALESSANDRA	PARTITO DEMOCRATICO	03/06/2014
AGOSTINI LUCIANO	PARTITO DEMOCRATICO	03/06/2014
ZANIN GIORGIO	PARTITO DEMOCRATICO	03/06/2014

Commissione assegnataria

Commissione: [XIII COMMISSIONE \(AGRICOLTURA\)](#)

Destinatari

Ministero destinatario:

- MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI
- MINISTERO DELLA SALUTE
- MINISTERO DELL'INTERNO

Attuale delegato a rispondere: MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI delegato in data 30/05/2014

Stato iter: IN CORSO

Fasi iter:

MODIFICATO PER COMMISSIONE ASSEGNATARIA IL 30/05/2014

APPOSIZIONE NUOVE FIRME IL 03/06/2014

Atto Camera

Interrogazione a risposta in commissione 5-02912
presentato da
CENNI Susanna
testo di
Martedì 3 giugno 2014, seduta n. 238

CENNI, TENTORI, TERROSI, LUCIANO AGOSTINI, ZANIN. — *Al Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, al Ministro della salute, al Ministro dell'interno* . — Per sapere – premesso che: il vino è una delle eccellenza del *made in Italy*: un settore presente uniformemente su tutto il territorio nazionale e che rappresenta un fondamentale volano economico, produttivo ed occupazionale; secondo i dati Istat sono infatti 250 mila le aziende vitivinicole italiane e 210 mila gli addetti (50mila dei quali giovani). Va inoltre aggiunto, in questo contesto, che la produzione di vino attiva fino a 18 settori produttivi creando una occupazione complessiva di 1,2 milioni di persone; il nostro Paese, con i risultati della vendemmia 2010-2011 (49,6 milioni di ettolitri), è divenuto il principale produttore al mondo superando il primato fino ad ora detenuto dalla Francia; il 60 per cento della produzione nazionale è rappresentata da vini di qualità con ben 14,9 milioni di ettolitri a denominazione «Docg» e «Doc» e 15,4 milioni di ettolitri con denominazione «Igt»; con un aumento record del 7 per cento, le esportazioni di vino italiano hanno raggiunto nel 2013 il massimo storico di 5 miliardi di euro di fatturato; da quanto è emerso da fonti stampa il 29 maggio 2014, in una operazione coordinata dai carabinieri del reparto operativo di Siena nelle regioni Toscana, Umbria, Liguria e Lazio è stata scoperta una vasta frode agroalimentare nella vendita all'ingrosso e al dettaglio di vino Brunello di Montalcino falso e di altri vini Docg di fama internazionale, come ad esempio il Chianti. Nel corso delle ispezioni «sono stati sequestrati numerosi ettolitri di vino sfuso pronti per la vendita nei mercati internazionali, oltre 30.000 bottiglie già etichettate con il marchio e documenti di certificazione qualità falsi». Secondo quanto riportano gli organi di informazione «il vino sequestrato, di scarsa qualità, proveniente da mercati paralleli, dopo essere stato imbottigliato veniva etichettato con false fascette con i sigilli di Stato e successivamente commercializzato in Italia e all'estero ad un prezzo dieci volte superiore al suo reale valore, con un danno al settore vitivinicolo italiano di centinaia di migliaia di euro»; secondo le associazioni di categoria «frodi e contraffazioni sottraggono oltre un miliardo di euro l'anno all'agroalimentare nazionale, di cui il 20 per cento “scippato” al mondo del vino»; sempre secondo le associazioni agricole dall'inizio della crisi (periodo di riferimento dal 2007 al 2013) «sono più che raddoppiate le frodi nel settore del vino e degli alcolici, con un incremento *record* del 102 per cento del valore delle bottiglie sequestrate perché adulterate, contraffatte o falsificate»; solo nel 2013 sono state sequestrate dai Nas (nuclei antisofisticazioni e sanità dell'Arma dei carabinieri) alcolici contraffatti per un valore di 31 milioni di euro; appare quindi evidente come tali frodi, nonostante la continua ed attenta azione di repressione portata avanti con efficacia dalle forze dell'ordine preposte, provochino un gravissimo danno di immagine al settore vitivinicolo nazionale (in questo caso, in particolare, al Brunello di Montalcino, eccellenza riconosciuta del panorama mondiale, che esporta all'estero circa 2 terzi della produzione e che ha un fatturato di oltre 165 milioni di euro), oltre a creare gravi difficoltà all'intera filiera e causare continue frodi ai consumatori –: quali siano le informazioni a disposizione del Governo circa la frode agroalimentare esposta in premessa, anche considerato che questo territorio è già stato interessato da pesanti frodi sull'olio extravergine di oliva; se, secondo i dati a disposizione del Governo l'episodio sopra richiamato, ultimo in ordine di tempo, sia sintomo di una più efficace azione di controllo e di contrasto, o indicatore di un aumento dei fenomeni di contraffazione nel settore agroalimentare; se il Governo, anche alla luce delle innovazioni normative annunciate, intenda assumere ulteriori iniziative urgenti, anche assieme ai soggetti preposti ai controlli, per contrastare e prevenire le frodi nel settore del vino e delle produzioni più importanti del nostro *made in Italy*.

(5-02912)

ATTO CAMERA

INTERROGAZIONE A RISPOSTA IN COMMISSIONE 5/08580

Dati di presentazione dell'atto

Legislatura: 17
Seduta di annuncio: 619 del 04/05/2016

Firmatari

Primo firmatario: [CENNI SUSANNA](#)
Gruppo: PARTITO DEMOCRATICO
Data firma: 04/05/2016

Elenco dei co-firmatari dell'atto

Nominativo co-firmatario	Gruppo	Data firma
TERROSI ALESSANDRA	PARTITO DEMOCRATICO	04/05/2016
SENALDI ANGELO	PARTITO DEMOCRATICO	04/05/2016
ZANIN GIORGIO	PARTITO DEMOCRATICO	05/05/2016

Commissione assegnataria

Commissione: [VIII COMMISSIONE \(AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI\)](#)

Destinatari

Ministero destinatario:

- MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO
- MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE
- MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI

Attuale delegato a rispondere: MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO delegato in data 04/05/2016

Stato iter: **08/03/2016**

Partecipanti allo svolgimento/discussione

RISPOSTA GOVERNO

03/08/2016

[Resoconto](#) [BELLANOVA TERESA](#) ERRORE:TROVATE+CARICHE ERRORE:TROVATI+MINISTERI

REPLICA

03/08/2016

[Resoconto](#) [CENNI SUSANNA](#) PARTITO DEMOCRATICO

Fasi iter:

MODIFICATO PER COMMISSIONE ASSEGNATARIA IL 04/05/2016

APPOSIZIONE NUOVE FIRME IL 09/05/2016

DISCUSSIONE IL 03/08/2016

SVOLTO IL 03/08/2016

CONCLUSO IL 03/08/2016

Atto Camera

Interrogazione a risposta in commissione 5-08580

presentato da

CENNI Susanna

testo presentato

Mercoledì 4 maggio 2016

modificato

Lunedì 9 maggio 2016, seduta n. 620

CENNI, TERROSI, SENALDI, ZANIN. — *Al Ministro dello sviluppo economico, al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, al Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali*. — Per sapere – premesso che:

anche nel nostro Paese è cresciuta negli anni una sensibilità, una attenzione alla sostenibilità, alla provenienza ed alla filiera che sta dietro a prodotti artigianali, industriali, ed alimentari che sta influenzando in modo consistente i consumi;

certificazioni, marchi, definizioni, etichette, definizioni, attestanti attenzione all'uso dell'acqua, dell'energia, al non utilizzo di prodotti impattanti o inquinanti, di imballaggi da smaltire, ricorrono sugli scaffali dei supermercati, o nei siti di *e.commerce*, e non sempre tali richiami sono effettivamente corrispondenti a pratiche e processi realmente corrispondenti a pratiche etiche o ecosostenibili;

sono nati negli anni numerosi strumenti di certificazione complessi, ma attestanti un valore di filiera o di prodotto;

la dichiarazione ambientale di prodotto, meglio nota come Epd (*Environmental Product Declaration*) è uno strumento pensato per migliorare la comunicazione ambientale fra produttori, distributori e consumatori. La Epd è prevista dalle politiche ambientali comunitarie, e derivante dalle norme della serie ISO 14020. Pur mantenendo l'attenzione al prodotto, sia esso merce o servizio, le aziende hanno la possibilità di comunicare le proprie strategie e l'impegno ad orientare la produzione nel rispetto dell'ambiente valorizzando il prodotto stesso;

nell'agroalimentare, da sempre, tale esigenza di consumo sostenibile può contare sulle certificazioni biologiche o biodinamiche, su reti di vendita locali, e disciplinari facenti riferimento a pratiche e marchi collettivi;

la dichiarazione ambientale di prodotto è uno strumento di comunicazione e trasparenza, per quelle aziende ed organizzazioni che, volontariamente, decidono di rispettare determinati parametri ambientali riferiti al proprio processo di produzione o al ciclo di vita del prodotto;

sono presenti, in tutto il mondo, oltre 450 tipologie di certificazioni e marchi ambientali: un numero che cresce ogni anno in media di 15 unità;

esistono, ad esempio, tre diversi tipi di etichettature ambientali, istituite dalle norme ISO serie 14020:

Tipo I: Etichette ecologiche volontarie basate su un sistema multicriteria che considera l'intero ciclo di vita del prodotto, sottoposte a certificazione esterna da parte di un ente indipendente (tra queste rientra, ad esempio, il marchio europeo di qualità ecologica Ecolabel – ISO 14024);

Tipo II: Etichette ecologiche che riportano autodichiarazioni ambientali da parte di produttori, importatori o distributori di prodotti, senza che vi sia l'intervento di un organismo indipendente di certificazione (tra le quali: «Riciclabile», «Compostabile» — ISO 14021);

Tipo III: Etichette ecologiche che riportano dichiarazioni basate su parametri stabiliti e che contengono una quantificazione degli impatti ambientali associati al ciclo di vita del prodotto calcolato attraverso un sistema Lca. Sono sottoposte a un controllo indipendente e presentate in forma chiara e confrontabile (tra di esse rientrano, ad esempio, le «Dichiarazioni Ambientali di Prodotto» – ISO 14025);

esistono poi le certificazioni *Eco-Management and Audit Scheme* (Emas): uno strumento anch'esso volontario proposto dalla Comunità europea ed al quale possono aderire volontariamente le organizzazioni (aziende o enti pubblici) per valutare e migliorare le proprie prestazioni ambientali e fornire al pubblico e ad

altri soggetti interessati informazioni su una corretta gestione ambientale;
va sottolineato in questo contesto che per le certificazioni Emas l'organismo preposto all'esecuzione della diagnosi energetica è l'Ispra, in collaborazione con l'Enea; le certificazioni ISO serie 14020 del Tipo, I e del Tipo III vengono verificate da appositi organismi indipendenti, mentre per le certificazioni di Tipo II è invece sufficiente solo una autocertificazione da parte dell'azienda;
è stato appurato che le certificazioni ambientali aiutano la qualità delle imprese e l'innovazione, aumentano le esportazioni, il fatturato e l'occupazione;
secondo l'ultimo rapporto «Certificare per competere» di Fondazione Symbola e Cloros, tra il 2009 e il 2013, le imprese «amiche dell'ambiente» hanno visto i loro fatturati aumentare mediamente del 3,5 per cento, quelle non certificate del 2 per cento: le certificazioni portano in dote 1,5 punti percentuali. Ancora meglio nell'occupazione, dove lo *spread* arriva a 3,8 punti percentuali: le aziende certificate hanno visto crescere gli addetti del 4 per cento, le altre dello 0,2 per cento;
anche sul fronte *export*, le imprese con certificazione ambientale esportano nell'86 per cento dei casi, mentre le non certificate nel 57 per cento. È stato poi rilevato come le certificazioni giovino a tutte le imprese ed in particolare alle aziende medio piccole: le piccole e medie imprese (fino a 50 addetti) con certificazione ambientale registrano uno *spread* di +4 punti nel fatturato (contro un +1,1 delle medie, fino a 250 addetti, e un +0,6 punti delle grandi) e di 1,2 punti negli occupati (contro lo 0,6 o 0,7 delle altre classi);
l'Italia con oltre 24 mila certificazioni è il secondo Paese al mondo per numero di certificati ISO 14001; la prima nazione per numero di certificazioni di prodotto Epd ed il terzo per Ecolabel ed Emas;
la sostenibilità ambientale rappresenta oggi una delle componenti prioritarie dei processi produttivi: concetto ribadito anche negli accordi raggiunti lo scorso anno Parigi nel corso della 21^o Conferenza delle Nazioni Unite sul clima («Cop 21») dove è stata ribadita la necessità di incentivare e promuovere filiere e meccanismi virtuosi ed ecologicamente compatibili per tutti i comparti industriali;
sta crescendo negli ultimi anni, anche in Italia, il fenomeno denominato «*greenwashing*». Si tratta, in sintesi, di una pratica ingannevole adottata da alcune aziende che, per migliorare la loro reputazione, adottano una strategia di comunicazione il cui obiettivo è la costruzione di un'immagine positiva dal punto di vista del rispetto dell'ambiente, senza però di fatto applicare delle regole vere, che aiutino la sostenibilità dei processi produttivi;
alcune imprese utilizzerebbero quindi messaggi, sia nelle etichette dei prodotti sia nelle campagne pubblicitarie, volutamente ingannevoli rispetto alle buone pratiche *green* di realizzazione dei prodotti, al fine di orientare le scelte dei consumatori, in un mercato internazionale che premia le certificazioni Epd;
il «*greenwashing*» è, a tutti gli effetti, una forma di contraffazione che inganna i consumatori e conseguentemente crea gravi danni all'ecosistema, incentivando di fatto l'acquisto di prodotti e lo sviluppo di metodi di produzione non compatibili con la sostenibilità ambientale;
la contraffazione sottrae ingenti risorse allo Stato, all'economia trasparente, al lavoro regolare e pulito, inganna i consumatori;
tali azioni scorrette sarebbero «favorite» essenzialmente dalla mancanza di controlli. In primo luogo, come è stato precedentemente evidenziato, per le certificazioni ISO serie 14020 di Tipo II è sufficiente soltanto una autocertificazione da parte dell'azienda; in secondo luogo manca in Italia un'ente preposto a vigilare sulle false campagne pubblicitarie «*green*»;
sono comunque presenti in ambito internazionale esempi di controllo per contrastare il *greenwashing*. Negli Stati Uniti esiste, ad esempio, un ente denominato *Federal Trade Commission*, il quale, fra le varie funzioni di vigilanza, persegue anche i casi di pubblicità ecologica ingannevole, perché si tratta di concorrenza scorretta nei confronti delle aziende serie che investono molte risorse per migliorare i loro prodotti riducendone gli impatti ambientali. Va aggiunto che l'Australia sanziona con multe fino a 1,1 milioni di dollari le aziende che comunicano comportamenti ambientali non corrispondenti alla verità mentre divieti, in questa direzione, sono già attivi nel Regno Unito, in Francia e in Norvegia;
uno degli aspetti del «*greenwashing*» nel campo agroalimentare può essere rappresentato dai falsi prodotti «bio»: un fenomeno in rapida ascesa che presenta come «bio» o genericamente «naturali», prodotti che, in realtà, non potrebbero essere certificati come tali: solo nel comparto biologico agroalimentare quasi il 9 per cento dei prodotti controllati si è rivelato irregolare, ed i sequestri nel 2015 hanno raggiunto i 18 milioni di euro (quintuplicando di fatto i 3 milioni di euro requisiti nel 2014);
è entrato in vigore il 27 marzo 2016 l'articolo 12 denominato «Tutela ambientale» del codice di autodisciplina della comunicazione commerciale che si pone l'obiettivo di porre un limite al *greenwashing*, rispondendo all'esigenza del controllo dei «*green claim*», ovvero dei messaggi pubblicitari che contengono rivendicazioni ambientali;
tale articolo 12 cita testualmente: «La comunicazione commerciale che dichiara o evoca benefici di carattere

ambientale o ecologico deve basarsi su dati veritieri, pertinenti e scientificamente verificabili. Tale comunicazione deve consentire di comprendere chiaramente a quale aspetto del prodotto o dell'attività pubblicizzata i benefici vantati si riferiscono»;

questa norma, presente comunque in un codice di autoregolamentazione, impone direttive certe per poter utilizzare *claim* ambientali, vietando di alludere a caratteristiche del prodotto qualora non vengano provati scientificamente;

lo stesso Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare è, come riporta il sito istituzionale del dicastero, «particolarmente impegnato sul terreno della “certificazione ambientale” con diverse attività che riguardano principalmente: il supporto agli schemi tradizionali di certificazione di sistema (Emas) e di prodotto (Ecolabel); la promozione della diffusione dello strumento Lcae delle attività riguardanti la messa a punto di un nodo nazionale della banca dati europea Lca» –:

se il Governo non ritenga necessario mettere in campo, al fine di dare maggiore credibilità ed efficacia al sistema della «dichiarazione ambientale di prodotto» e contrastare con efficacia il fenomeno del *greenwashing*, iniziative urgenti di carattere organizzativo o di natura normativa per sanzionare gli enti e le aziende che dichiarano il falso, soprattutto nelle autodichiarazioni previste dalla disciplina ISO 14021 e nelle strategie di comunicazione, anche al fine di coadiuvare e rafforzare le finalità dell'articolo 12 del codice di autodisciplina della comunicazione commerciale, e rafforzare l'attività di contrasto a forme di contraffazione che andrebbero a colpire i consumatori più attenti e le imprese che sono invece impegnate a certificare le loro filiere di qualità. (5-08580)

Atto Camera

Risposta scritta pubblicata Mercoledì 3 agosto 2016
nell'allegato al bollettino in Commissione X (Attività produttive)
5-08580

In merito alle questioni evidenziate nell'atto in esame, per quanto di competenza del Ministero dello sviluppo economico rappresento quanto segue.

Gli Onorevoli interroganti richiamano l'importanza acquisita nell'ambito della filiera produttiva dalle numerose tipologie di certificazioni e dichiarazioni ambientali volte ad esplicitare la sensibilità, l'attenzione alla sostenibilità e alla provenienza di prodotti artigianali, industriali o alimentari.

Tali attestazioni contribuiscono in modo determinante all'incremento delle capacità imprenditoriali delle imprese, in particolare delle medio-piccole, e sono in grado di influenzare le scelte di consumo.

A fronte di tali positive conseguenze, tuttavia, gli interroganti evidenziano l'affermarsi del correlato fenomeno del *greenwashing*, ovvero della pratica ingannevole adottata da alcune aziende che, per migliorare la loro reputazione, intraprendono una strategia di comunicazione il cui obiettivo è la costruzione di un'immagine positiva dal punto di vista del rispetto dell'ambiente, senza però di fatto applicare delle regole vere, che aiutino la sostenibilità dei processi produttivi.

Detto fenomeno costituirebbe una forma di contraffazione che inganna i consumatori e conseguentemente crea gravi danni all'ecosistema, incentivando di fatto l'acquisto di prodotti e lo sviluppo di metodi di produzione non compatibili con la sostenibilità ambientale, sottraendo, inoltre, risorse allo Stato, all'economia trasparente, al lavoro regolare.

Tale fenomeno sarebbe favorito essenzialmente dalla mancanza di controlli in quanto per parte delle certificazioni in discorso è sufficiente un'autocertificazione da parte dell'azienda ed inoltre perché in Italia non esiste un ente preposto a vigilare sulle false campagne pubblicitarie *green*.

Preliminarmente, occorre evidenziare che il 27 marzo 2016 è entrato in vigore l'articolo 12 del Codice di autodisciplina della comunicazione commerciale secondo il quale «La comunicazione commerciale che dichiara o evoca benefici di carattere ambientale o ecologico deve basarsi su dati veritieri, pertinenti e scientificamente verificabili. Tale comunicazione deve consentire di comprendere chiaramente a quale aspetto del prodotto o dell'attività pubblicizzata i benefici vantati si riferiscono» e che, pertanto, impone direttive certe per poter utilizzare *claim* ambientali, vietando di alludere a caratteristiche del prodotto qualora non vengano provati scientificamente. Va precisato, però, che trattasi di una regolamentazione su base volontaria riconducibile ai Codici di condotta previsti dal Codice del Consumo (artt. 27-bis e 27-ter). Inoltre, si fa presente che anche i diversi sistemi e modalità di qualificazione «ecologica» di prodotti (Marchio Ecolabel – e Dap), processi produttivi (Sistema di gestione ambientale) o «Siti produttivi» (Registrazione Emas), cui fanno riferimento gli Onorevoli Interroganti, hanno in comune il fatto di essere utilizzati dagli operatori economici su base volontaria.

Ciò significa che non sussiste l'obbligo di ottenere il marchio Ecolabel per poter vendere determinati prodotti

così come non sussiste nessuno obbligo per un'impresa manifatturiera o di servizi di ottenere la registrazione Emas del proprio sito produttivo.

Premesso quanto sopra, si osserva che in base al regolamento (CE) n. 765/2008 che pone norme in materia di accreditamento e vigilanza del mercato per quanto riguarda la commercializzazione dei prodotti, tutte le certificazioni rilasciate da Organismi di valutazione della conformità accreditati da un Organismo nazionale di accreditamento di uno Stato dell'UE, anche se rese su base volontaria, sono e devono essere riconosciute in tutto lo Spazio economico europeo. Spetta, pertanto, agli Organismi nazionali di accreditamento, sottoposti a vigilanza statale, il compito di controllare gli organismi di valutazione della conformità ai quali hanno rilasciato un certificato di accreditamento.

Il Ministero dell'ambiente, sentito al riguardo per quanto di competenza, ha altresì comunicato che le «dichiarazioni ambientali di prodotto» sono accompagnate obbligatoriamente da una verifica di «parte terza» (ISO 14024 e ISO 14025), indipendentemente dall'esistenza di un obbligo di legge. Infatti, anche nel caso di autodichiarazioni rilasciate in base alla norma 14021, è richiesto che le stesse siano verificate da parte terza. Per completezza di informazione, il Ministero dell'ambiente ha segnalato che a quanto sopra indicato, si aggiungerà nel prossimo futuro anche il «Made Green Italy» che sostanzialmente si configurerà come una etichetta di tipo III, quale la DAP, che contiene una quantificazione degli impatti ambientali associati al ciclo di vita del prodotto.

In relazione, infine, alla preoccupazione esposta dagli Onorevoli Interroganti circa il fatto che le pratiche di *greenwashing* potrebbero configurare ipotesi di pratiche commerciali sleali e/o di pubblicità ingannevole, rammento che tali materie rientrano nell'ambito di competenza dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

A tal proposito, si ricorda che la vigente normativa in materia di pratiche commerciali scorrette a danno dei consumatori e delle micro-imprese trova disciplina nel c.d. Codice del consumo (Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206) e, in particolare, negli articoli 21-23, nonché negli articoli 24-26 contenenti le correlate tutele e rimedi in caso di riscontrata violazione mediante l'intervento della predetta Autorità la quale può inibire la continuazione delle pratiche commerciali scorrette, eliminarne gli effetti nonché irrogare le correlate sanzioni.

Inoltre, con specifico riferimento alla pubblicità ingannevole si richiama il decreto legislativo 2 agosto 2007, n. 145, di attuazione dell'articolo 14 della direttiva 2005/29/CE che modifica la direttiva 84/450/CEE, il quale ha lo scopo di tutelare i professionisti dalla pubblicità ingannevole e dalle sue conseguenze sleali, nonché di stabilire le condizioni di liceità della pubblicità comparativa. In particolare, l'articolo 8 del citato decreto legislativo reca la disciplina della tutela amministrativa e giurisdizionale della materia, attribuendo, sempre all'AGCM ampio potere d'intervento.

ATTO CAMERA

INTERROGAZIONE A RISPOSTA IN COMMISSIONE 5/09316

Dati di presentazione dell'atto

Legislatura: 17

Seduta di annuncio: 664 del 29/07/2016

Firmatari

Primo firmatario: [CENNI SUSANNA](#)

Gruppo: PARTITO DEMOCRATICO

Data firma: 29/07/2016

Elenco dei co-firmatari dell'atto

Nominativo co-firmatario	Gruppo	Data firma
TERROSI ALESSANDRA	PARTITO DEMOCRATICO	29/07/2016
SCUVERA CHIARA	PARTITO DEMOCRATICO	29/07/2016
TENTORI VERONICA	PARTITO DEMOCRATICO	29/07/2016
CARRA MARCO	PARTITO DEMOCRATICO	29/07/2016
AGOSTINI LUCIANO	PARTITO DEMOCRATICO	04/08/2016

Commissione assegnataria

Commissione: [XIII COMMISSIONE \(AGRICOLTURA\)](#)

Destinatari

Ministero destinatario:

- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
- MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO
- MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI

Ministero/i delegato/i a rispondere e data delega

Delegato a rispondere	Data delega
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI	29/07/2016
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI	29/07/2016

Attuale delegato a rispondere: MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI delegato in data 31/08/2016

Stato iter: IN CORSO

Fasi iter:

MODIFICATO PER COMMISSIONE ASSEGNATARIA IL 29/07/2016

APPOSIZIONE NUOVE FIRME IL 05/08/2016

MODIFICATO PER MINISTRO DELEGATO IL 31/08/2016

Interrogazione a risposta in commissione 5-09316

presentato da

CENNI Susanna

testo presentato

Venerdì 29 luglio 2016

modificato

Venerdì 5 agosto 2016, seduta n. 668

CENNI, TERROSI, SCUVERA, TENTORI, CARRA, LUCIANO AGOSTINI. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri, al Ministro dello sviluppo economico, al Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali*. — Per sapere – premesso che:

Unione europea e Stati Uniti sono impegnati da oltre tre anni nel negoziato «Ttip», il trattato transatlantico sul commercio e gli investimenti, un accordo commerciale che prevede una zona di libero scambio tra le due sponde dell'Atlantico;

l'accordo potenzialmente dovrebbe interessare oltre 800 milioni di persone, 508 milioni di cittadini europei e 320 milioni di cittadini statunitensi. Gli Stati Uniti e l'Unione europea rappresentano da soli il 40 per cento del prodotto interno lordo mondiale e il 30 per cento degli scambi commerciali;

le due parti sono l'Unione europea, rappresentata dalla Commissione europea (che negozia a nome dei 28 stati membri) e gli Stati Uniti, e in particolare gli uffici e le direzioni inerenti il commercio internazionale. A conclusione della fase di negoziato, Paesi membri e il Parlamento europeo dovranno votare per adottare o respingere l'accordo commerciale raggiunto;

in questi giorni è in corso a Bruxelles il 14esimo *round* di negoziati sull'accordo di libero scambio tra Ue e Usa. Secondo fonti comunitarie l'obiettivo è quello di «riuscire a chiudere prima della fine dell'amministrazione Obama, (come confermato dal segretario di stato Usa John Kerry: "Concludere un ambizioso accordo sul Ttip entro quest'anno resta un'alta priorità del presidente Obama") con un ritmo molto intenso di negoziati tenuto negli ultimi due mesi, così come si prevede essere nei prossimi tre. Il momento decisivo sembrerebbe dover essere il prossimo settembre 2016, quando è previsto un significativo numero di incontri a livello politico tra la commissaria Ue al commercio Cecilia Malmstroem e il rappresentante Usa Michael Froman, chiamati a sciogliere al massimo livello i nodi tuttora aperti»;

sul tema come noto, esistono posizioni molto differenziate nell'opinione pubblica italiana, alcune tese a mettere in luce le grandi possibilità di *export* per le produzioni di qualità italiane, altre molto attente ai possibili rischi inerenti ad una attenuazione della protezione dei prodotti italiani, a partire da quelli a denominazione;

l'Italia è il Paese europeo con il maggior numero di prodotti agroalimentari a denominazione di origine e a indicazione geografica riconosciuti dall'Unione europea. Una dimostrazione della grande qualità delle nostre produzioni italiane, ma soprattutto del forte legame che lega le eccellenze agroalimentari italiane al proprio territorio di origine ed all'investimento che i produttori hanno compiuto su questa connessione;

il sistema delle indicazioni geografiche dell'Unione europea favorisce il sistema produttivo e l'economia del territorio; tutela l'ambiente perché il legame indissolubile con il territorio di origine esige la salvaguardia degli ecosistemi e della biodiversità; sostiene la coesione sociale dell'intera comunità. Allo stesso tempo, grazie alla certificazione comunitaria si danno maggiori garanzie ai consumatori con un livello di tracciabilità e di sicurezza alimentare, anche in funzione all'azione di contrasto ai fenomeni di contraffazione, più elevato rispetto ad altri prodotti;

secondo l'ultimo rapporto Ismea – Qualivita, il settore italiano agroalimentare di qualità (prodotti DOP ed igt) ha un valore di 13,4 miliardi di euro; l'impatto che potrebbe quindi rappresentare il Ttip per tale comparto e per l'economia nazionale è notevole considerando che attualmente gli Stati Uniti assorbono circa il 7 per cento di tutte le nostre esportazioni alimentari;

il Ttip dovrebbe al tempo stesso prevedere una tutela adeguata per i prodotti certificati italiani ed europei. Vale la pena di ricordare che negli USA è pesante il fenomeno dell'*Italian sounding*. L'*italian sounding* si basa sulla capacità di proporre al consumatore prodotti che, indipendentemente dalla qualità e dal luogo di produzione, vengono associati a caratteristiche che richiamano l'Italia e l'italianità, con un nome simile a quello del prodotto «originario», una etichetta o un confezionamento che utilizzi colori o immagini che richiamano esplicitamente l'Italia;

una recente ricerca promossa dal Consorzio parmigiano reggiano ha evidenziato che «utilizzando nomi o immagini che richiamano l'Italia, il 67 per cento dei consumatori americani viene tratto in inganno ritenendo che il prodotto sia realmente di origine italiana»;

appare quindi evidente che con l'occasione offerta dai negoziati sui Ttip, potrebbe essere rafforzato ulteriormente il diritto ad una corretta informazione da parte dei consumatori, che potranno essere certi della provenienza di ciò che stanno acquistando;

nelle scorse settimane sembrerebbe essere stato reso noto, dalla Commissione europea, l'elenco di 200 eccellenze dell'agroalimentare e 22 superalcolici da inserire nel Ttip: l'Italia detiene il maggior numero di prodotti segnalati a pari merito con la Francia (42), seguita da Spagna (25), Germania e Grecia (20), Portogallo (18), Gran Bretagna (7), Austria e Repubblica Ceca (6), Olanda (4), Polonia (3), Danimarca, Belgio e Irlanda (2) e poi Ungheria, Cipro, Romania e Svezia (1);

le eccellenze italiane inserite sarebbero le seguenti: aceto balsamico di Modena igp; balsamico tradizionale di Modena DOP; arancia rossa di Sicilia igp; asiago DOP; bresaola della Valtellina igp; capperi di Pantelleria igp; cotichino di Modena igp; culatello di Zibello DOP; fontina DOP; Garda DOP olio evo; gorgonzola DOP; grana padano DOP; kiwi latina igp; lardo di colonnata igp; lenticchia di Castelluccio Norcia igp; mela alto Adige igp; montasio DOP; mortadella bologna igp; mozzarella di bufala campana DOP; parmigiano reggiano DOP; pecorino romano DOP; pecorino sardo DOP; pecorino toscano DOP; pesca e nettarina di romagna igp; pomodoro di pachino igp; prosciutto di Modena DOP; prosciutto di Parma DOP; prosciutto san Daniele DOP; prosciutto toscano DOP; provolone Valpadana DOP; quartiolo lombardo DOP; radicchio rosso di Treviso igp; ricciarelli di Siena igp; riso nano vialone veronese igp; speck alto Adige igp; taleggio; Terra di Bari DOP olio Evo; osceno IGP olio Evo; Valtellina Casera DOP; Veneto Valpolicella/Veneto Euganei e Berici/Veneto del Grappa olio Evo; Zampone Modena IGP. Per le bevande spiritose: Grappa IG;

va rimarcato che sono attualmente 284 i prodotti (DOP, IGP, STG) inseriti nell'elenco delle denominazioni italiane, iscritte nel registro delle denominazioni di origine protette, delle indicazioni geografiche protette e delle specialità tradizionali garantite (regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012). Un elenco che è comunque in continuo aggiornamento per lo sforzo che i produttori, e i trasformatori stanno compiendo;

risulterebbe invece essere stata accolta nel trattato con il Canada, il riconoscimento di tutte le produzioni a denominazione;

in virtù della notizia sopra richiamata, sono subito emerse, e sono state notificate ai parlamentari dei vari territori, proteste da numerosi consorzi dei prodotti certificati italiani non presenti in tale lista, preoccupati di ricevere danni e penalizzazioni;

non risulta infatti agli interroganti che siano stati resi noti, nel dettaglio, i criteri utilizzati per la selezione dei prodotti e quali soggetti siano stati coinvolti per redigere la lista —;

se l'elenco sopra richiamato trovi conferma;

in caso affermativo quali siano stati i criteri utilizzati per redigere la lista resa nota dalla Commissione europea con l'elenco di eccellenze dell'agroalimentare da inserire nel Ttip;

se sia stata stimata la possibilità di conseguenze negative per le denominazioni non comprese;

quale sia stato l'*iter* che ha portato alla definizione di tale lista e quali soggetti italiani e comunitari siano stati coinvolti;

quali iniziative si intendano assumere affinché gli accordi per il Ttip tutelino comunque le produzioni italiane interessate dal mercato verso gli Usa, nonché i prodotti statunitensi in ingresso, e garantiscano le informazioni e gli strumenti utili al contrasto del rischio di contraffazioni, promuovendo adeguatamente anche quei prodotti di qualità attualmente esclusi dalla suddetta lista. (5-09316)

ATTO CAMERA

INTERROGAZIONE A RISPOSTA IN COMMISSIONE 5/03866

Dati di presentazione dell'atto

Legislatura: 17
Seduta di annuncio: 317 del 24/10/2014

Firmatari

Primo firmatario: [CENNI SUSANNA](#)
Gruppo: PARTITO DEMOCRATICO
Data firma: 24/10/2014

Elenco dei co-firmatari dell'atto

Nominativo co-firmatario	Gruppo	Data firma
BECATTINI LORENZO	PARTITO DEMOCRATICO	24/10/2014
AGOSTINI LUCIANO	PARTITO DEMOCRATICO	24/10/2014
TERROSI ALESSANDRA	PARTITO DEMOCRATICO	24/10/2014
COVA PAOLO	PARTITO DEMOCRATICO	24/10/2014
ROMANINI GIUSEPPE	PARTITO DEMOCRATICO	24/10/2014
OLIVERIO NICODEMO NAZZARENO	PARTITO DEMOCRATICO	24/10/2014

Commissione assegnataria

Commissione: [XIII COMMISSIONE \(AGRICOLTURA\)](#)

Destinatari

Ministero destinatario:

- MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI

Attuale delegato a rispondere: MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI delegato in data 24/10/2014

Stato iter: IN CORSO

Fasi iter:

MODIFICATO PER COMMISSIONE ASSEGNATARIA IL 24/10/2014

Atto Camera

Interrogazione a risposta in commissione 5-03866
presentato da
CENNI Susanna
testo di
Venerdì 24 ottobre 2014, seduta n. 317

CENNI, BECATTINI, LUCIANO AGOSTINI, TERROSI, COVA, ROMANINI e OLIVERIO. — *Al Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali.* — Per sapere – premesso che:

l'olio d'oliva di qualità è una delle eccellenze agroalimentari della Toscana: una cultura presente uniformemente su tutto il territorio regionale e che rappresenta un fondamentale volano economico, produttivo ed occupazionale;

l'oliveto toscano copre 91.500 ettari (l'11 per cento della superficie agricola regionale) e caratterizza fortemente il paesaggio. Sono circa 80 mila le aziende (anche di differenti dimensioni per un totale di 100 mila addetti tra diretti, indiretti, di cui 3 mila stagionali) impegnate in un'attività che, in termini economici, produce il 5 per cento del valore generato complessivamente dall'agricoltura; il raccolto è mediamente di 1,24 mila quintali di olive, da cui si sono ricavati 171 mila quintali di extravergine, con una resa pari a 13.8 punti;

circa il 30 per cento dell'olio toscano, al netto della quota destinata all'autoconsumo, è certificato. La Toscana, infatti, vanta 4 denominazioni riconosciute: «Toscana Igp», «Chianti Classico Dop», «Terre di Siena Dop», «Lucca Dop». Altre produzioni dop sono in attesa del riconoscimento: «Colli Aretini», «Colline di Firenze», «Colline di Pisa» e «Seggiano». È stato inoltre avviato l'iter per la domanda di riconoscimento di altre dop, fra cui «Colli di Maremma» e «Montalbano»; per quanto riguarda la produzione dell'olio Toscano Igp va rimarcato come questa vanti un primato nazionale per i quantitativi certificati. Al consorzio aderiscono oltre 10.250 aziende olivicole, 265 frantoi, 360 confezionatori. Sei milioni e mezzo sono le piante iscritte, 27 mila i quintali di olio prodotto destinato soprattutto all'export;

la Toscana è infatti la prima regione italiana per export di olio; secondo i dati relativi al 2013 le esportazioni di extravergine sono cresciute del 18,3 per cento per un fatturato estero complessivo superiore ai 500 milioni di euro in valore. Tra gli 80 ed i 90 quintali di olio tracciato e certificato, pari ad oltre la metà del prodotto complessivo, sono stati destinati ai mercati esteri;

il paesaggio olivicolo è inoltre una preziosa opportunità per promuovere e valorizzare i territori di origine integrando gli aspetti produttivi con quelli di tutela dell'ambiente; ciò permetterebbe, allo stesso tempo, uno sviluppo sostenibile delle comunità locali e la valorizzazione della biodiversità dell'olio conservata nei territori indigeni, e rappresenterebbe proprio per le caratteristiche delle piante e le peculiarità delle culture, un efficace strumento per il contrasto al dissesto idrogeologico;

l'intero settore olivicolo della Toscana è stato gravemente colpito, nel corso del 2014, da gravi problemi che hanno causato una perdita complessiva di prodotto stimata, dalle associazioni di categoria e dagli operatori del settore, non inferiore al 50 per cento rispetto alla produzione dello scorso anno, una cifra che potrebbe raggiungere, in alcune zone, anche il 70 per cento;

in particolare, secondo il Consorzio Toscano Igp, la produzione di olio extravergine di oliva certificato rischia di accusare nel 2014 un calo del 50 per cento rispetto all'anno precedente;

le cause di tale riduzione sono da attribuirsi sia ad attacchi ripetuti ed aggressivi della mosca olearia denominata «*bactrocera oleae*» (la cui diffusione è stata favorita da alcune anomalie climatiche), sia alla frequenza di fenomeni atmosferici avversi come la siccità e le alluvioni di particolare violenza (le cosiddette «bombe d'acqua»);

per gli esperti del settore l'olio toscano potrebbe subire, in alcuni territori, una riduzione dal punto di vista non solo quantitativo ma anche qualitativo (relativo soprattutto a parametri di acidità) e quindi anche ulteriori ripercussioni sul versante commerciale ed economico;

altro fattore connesso alla mancanza di olive sarà sicuramente quello legato alla contraffazione agroalimentare. Con una richiesta (anche e soprattutto nei mercati internazionali) superiore alla produzione è inevitabile aspettarsi la crescita del fenomeno della falsificazione che sta già assumendo sviluppi preoccupanti. Secondo le associazioni di categoria, negli ultimi cinque anni, sono infatti quadruplicate le frodi nel settore degli oli con un incremento *record* del 300 per cento –:

quali iniziative urgenti intenda assumere per contrastare la gravissima crisi che sta interessando il settore olivicolo toscano, e per rilanciare un comparto cruciale non solo per l'intero sistema agroalimentare regionale ma anche per la crescita economica territoriale;

se non ritenga necessario individuare ulteriori strumenti normativi e finanziari (utilizzando anche le risorse comunitarie) per prevenire, nei prossimi anni, una così radicale perdita di prodotto, causata direttamente (alluvioni) o indirettamente (proliferazione anomala degli insetti) da eventi climatici che si verificano sempre con maggiore frequenza anche nel nostro Paese;

se non ritenga necessario mettere in campo interventi urgenti e straordinari per prevenire e contrastare con maggiore tempestività ed efficacia, alla luce di quanto espresso in premessa, il fenomeno della contraffazione alimentare relativo all'olio d'oliva certificato. (5-03866)

CENNI, ALBINI, FOSSATI, LAFORGIA, DALLAI, MARIANI, ROCCHI e BENI. — *Al Ministro del lavoro e delle politiche sociali*. — Per sapere – premesso che:

il Governo ha con chiarezza espresso in più occasioni e con importanti atti, la propria determinazione a contrastare forme, anche inedite di lavoro nero e sfruttamento, nonché di scoraggiare le forme di precariato che riguardano soprattutto le giovani generazioni e rilanciare buona occupazione e tutele e diritti dei lavoratori; alla luce di tutto ciò, al Senato sono state recentemente approvate norme rilevanti, e il Governo stesso ha assunto provvedimenti per correggere l'abuso e l'uso improprio di *voucher* che spesso nascondevano forme di sfruttamento e lavoro non tutelato anche dal punto di vista della sicurezza; la regione Toscana ha messo in campo azioni, progetti, risorse per promuovere occupazione giovanile, formazione professionale e reinserimento lavorativo, nonché azioni importanti per contrastare sfruttamento e insicurezza sul luogo del lavoro anche in relazione al fenomeno della contraffazione; nonostante tutto ciò, sono emersi recentemente episodi che hanno rivelato l'esistenza di consistenti forme di sfruttamento in alcuni settori produttivi, come il comparto agricolo e vitivinicolo che suggeriscono un innalzamento dell'attenzione;

le forme di aggiramento delle norme e dei controlli sembrerebbero essere ancora molte;

i buoni pasto sono dei documenti, emessi in forma cartacea (*ticket restaurant*) o elettronica (*card* o *badge*), che hanno la funzione di mezzo di pagamento, in quanto danno al possessore il diritto di ottenere dagli esercizi convenzionati la somministrazione di pasti o prodotti alimentari, escludendo ogni prestazione in denaro;

i buoni pasti sono emessi con valore variabile, solitamente dai 2 ai 10 euro, e non vengono sottoposti a tassazione Irpef fino all'importo complessivo giornaliero di 7 euro se il *ticket* è elettronico o 5,29 euro se cartaceo (come disposto dal comma 16 della legge n. 190 del 2014);

sono previsti vantaggi fiscali per l'azienda che acquista i buoni pasto da distribuire ai dipendenti; il costo che sostiene è infatti deducibile per competenza ai fini delle imposte dirette (Irpef e Ires);

i buoni pasto, classificati, come «beni di servizi», spettano esclusivamente ai lavoratori subordinati sia a tempo determinato che a tempo parziale;

è emerso, da organi di informazione, che a Firenze sia stata conciliata una delle prime vertenze di un lavoratore che veniva pagato «in nero» dal datore esclusivamente con buoni pasto;

sempre secondo la stampa le vertenze aperte nella sola regione Toscana sarebbero «una decina». Questo fenomeno, hanno segnalato alcune associazioni sindacali, sarebbe «molto più ampio. Almeno tre volte più grande di quello che appare. Farlo emergere non è facile, perché chi lo subisce è disperato. Ha bisogno di lavorare per mangiare. A volte sono ragazzi, giovanissimi. Ma, molto più spesso, sono ultra 55enni disoccupati di lungo corso, che hanno esaurito tutti gli ammortizzatori sociali e non hanno sostegni di alcun tipo»;

le associazioni sindacali hanno inoltre reso noto che le prime segnalazioni sarebbero arrivate nel mese di dicembre 2015 soprattutto nel settore terziario: «più che i negozi, in realtà, parliamo di pubblici esercizi. Bar, ristoranti: in generale di locali che esercitano attività stagionale, magari nei centri storici e che non hanno molti dipendenti»;

se per i lavoratori il pagamento con i buoni pasto è privo di qualsiasi garanzia e tutela, i datori di lavoro possono addirittura dedurre tali costi dell'imponibile soggetto a tassazione «riciclando» con facilità gli incassi non dichiarati –;

se il Governo sia a conoscenza della vicenda riportata in premessa, nel caso, quale sia l'entità di tale fenomeno e quali iniziative urgenti intenda conseguentemente assumere al fine di prevenire e contrastare tale pratica illegale che, penalizza i lavoratori ed incentiva l'evasione fiscale e contributiva da parte delle imprese coinvolte. (5-09199)

INTERVENTI IN AULA



Aula – Camera dei Deputati – Lunedì 29 febbraio 2016

Discussione del testo unificato delle proposte di inchiesta parlamentare: Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo (Doc. XXII, nn. 5-6-7-11-A)

Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, onorevoli colleghe e onorevoli colleghi, il fenomeno della contraffazione e della pirateria commerciale rappresenta una piaga che assume sempre maggiori dimensioni, ha un impatto sul sistema produttivo nazionale, ed oggi può anche sfruttare, oltre ai metodi dei canali tradizionali di commercializzazione, anche le molteplici possibilità che le transazioni via Internet attualmente offrono. Si genera in questo modo un contesto di concorrenza alterata e sleale, con la compromissione, in alcuni casi, della salute e della sicurezza dei cittadini. I danni che lo Stato e le imprese subiscono sono di portata molto elevata.

Secondo una ricerca pubblicata dal Censis il commercio del falso, per quanto riguarda il solo commercio interno del nostro Paese, ha prodotto nel 2008 un fatturato superiore ai 7 miliardi di euro, con perdite, in termini di mancate entrate fiscali, superiore ai 5 miliardi di euro. Anche a livello sociale ed occupazionale la sconfitta totale del fenomeno della contraffazione garantirebbe un incremento della forza lavoro di circa 130.000 unità. Numeri sensibili, che chiaramente attirano gli interessi della criminalità organizzata, che in buona parte gestisce la produzione, l'approvvigionamento e la commercializzazione dei beni contraffatti. Il problema della contraffazione, inoltre, non investe esclusivamente il consumatore finale, ma sta sempre più rendendosi presente nei rapporti commerciali cosiddetti business to business, cioè i rapporti tra azienda e fornitore a monte della catena produttiva, creando ricadute preoccupanti sul versante della sicurezza dei prodotti e dei macchinari.

In questo quadro d'insieme brevemente tratteggiato, si determina l'esigenza di garantire continuità al lavoro effettuato nella passata legislatura dall'analoga Commissione di inchiesta istituita nel luglio 2010, in base alla constatazione che il risultato ricognitivo svolto dalla precedente Commissione non può essere considerato esaustivo, anche in considerazione del carattere dinamico ed instabile dei fenomeni inquisiti.

Il testo che oggi approda all'attenzione dell'Aula è il risultato dell'elaborazione di un testo unico ed unificante delle proposte di inchiesta parlamentare: Doc. XXII n. 5, primo firmatario l'onorevole Mongiello, Doc. XXII n. 6, primo firmatario onorevole Martella, Doc. XXII n. 7, a firma onorevole Bergamini e Doc. XXII n. 11, a firma onorevole Gianluca Pini ed altri. Il testo unificato è stato prodotto considerando la comune base di partenza delle proposte sopra citate per l'istituzione della Commissione di inchiesta e si compone di cinque articoli. Il lavoro emendativo svolto all'interno della Commissione X (Attività produttive) ha ulteriormente specificato la proposta, raccogliendo condivisioni in un clima di grande collaborazione.

L'articolo 1 prevede la costituzione della Commissione parlamentare monocamerale al fine di indagare sul fenomeno della contraffazione e della pirateria in campo commerciale, definendo l'obiettivo generale della Commissione di inchiesta in relazione con il piano strategico nazionale anticontraffazione e dettagliandone di seguito i compiti e gli ambiti. L'articolo 1 chiarisce anche la definizione di merci contraffatte e merci usurpative di pirateria elettronica e digitale. Viene inoltre inserito, tra i compiti della Commissione, l'indagine sul fenomeno del commercio abusivo, sempre più evidente sul nostro territorio, e si introduce una specifica attenzione alla verifica della validità dell'azione di tutela del made in Italy e del relativo

fenomeno dei prodotti cosiddetti italian sounding. La Commissione ha il compito di raccogliere dati sulle diverse realtà territoriali dei distretti industriali italiani, così da poter valutare compiutamente l'entità del fenomeno.

L'articolo 2 determina in 21 deputati, nominati dal Presidente della Camera, il numero dei componenti della Commissione, che avrà durata pari alla legislatura in corso. L'articolo 3 definisce, in conformità alla Costituzione ed alle previsioni regolamentari, i poteri e i limiti della Commissione d'inchiesta, mentre l'articolo 4 determina l'obbligo del segreto per tutti gli atti che verranno sottoposti a segreto funzionale.

L'articolo 5, infine, indica in 50 mila euro l'anno l'ammontare delle spese di funzionamento della Commissione a carico del bilancio della Camera, con la possibilità di un eventuale incremento del 30 per cento del fondo disponibile, previa autorizzazione del Presidente della Camera dei deputati. Nell'articolo 5 si pone anche un limite al numero e alla durata delle eventuali consulenze, limite che dovrà essere espressamente indicato nel regolamento che la Commissione si darà per il proprio funzionamento.

In conclusione della mia relazione, voglio ribadire le ragioni della ricostituzione della Commissione di inchiesta. Il fenomeno della contraffazione è in continua evoluzione ed è di sempre maggiore incidenza e rilevanza economica, tanto che l'azione della criminalità modifica ed aggiorna metodi e sistemi di organizzazione della distribuzione e della penetrazione nel mercato. In quest'ottica è perciò fondamentale cercare di comprendere e chiarire le competenze delle molteplici autorità nazionali deputate alla prevenzione ed al contrasto della contraffazione in modo da evitare duplicazioni e sovrapposizioni di funzioni. Oltre a proseguire l'analisi nei campi già oggetto di verifica nella passata legislatura (ricordo: agroalimentare, tessile e moda, tabacco e pirateria informatica), si ritiene necessario ampliare le indagini ad altre tipologie merceologiche quali, ad esempio, prodotti di oreficeria, occhiali, profumi e cosmetici, ricambi auto e parti meccaniche, prodotti informatici e medicinali, visto anche il continuo sviluppo ed incremento dell'e-commerce.

Infine, la sottolineatura che la proposta contiene riguardo all'indagine sui prodotti contraffatti al fine della tutela del made in Italy può rappresentare un supporto significativo alla predisposizione di norme legislative a tutela del lavoro e della proprietà dei diritti intellettuali e per la salvaguardia delle produzioni di qualità che il nostro Paese può offrire sui mercati interni ed internazionali.

Aula – Camera dei Deputati – Martedì 29 marzo 2016

Discussione sulla Relazione sulla contraffazione nel settore dell'olio di oliva, approvata dalla Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo (Doc. XXII-bis, n. 4)

Grazie Presidente. Signor Presidente, colleghi deputati, è un onore, oltre che un piacere, intervenire in quest'Aula per illustrare il lavoro svolto dalla Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione in relazione agli attacchi commerciali compiuti ai danni dell'olio d'oliva made in Italy; uno degli alimenti a fondamento della dieta mediterranea; uno dei prodotti che più e meglio identifica l'Italia nel resto del mondo; una delle testimonianze più affascinanti della nostra cultura millenaria agricola, sociale e politica. Il lavoro svolto con la collaborazione della magistratura, delle forze dell'ordine, delle associazioni di produttori agricoli e industriali, delle istituzioni centrali e territoriali ci ha consentito di essere qui oggi per trasmettere al Parlamento una serie di indicazioni e suggerimenti utili a migliorare concretamente e in modo partecipato l'ordinamento normativo che tutela e valorizza l'extravergine di oliva.

È un prodotto che interessa direttamente e indirettamente 4-5 milioni di italiani (produttori, frantoiani, commercianti, braccianti, operai), che alimentano quella sapienza millenaria e sono costretti a contrastare pirati e criminali sempre più agguerriti, sofisticati, globalizzati, che sottraggono al sistema economico del nostro Paese decine di miliardi di euro, che mettono in crisi e in discussione perfino la nostra credibilità, anche istituzionale, presso i mercati e le istituzioni estere.

Ecco perché il primo obiettivo da centrare è migliorare, innovandola, la rete dei controlli effettuati. Quelli a monte e a campione sul prodotto finito e imbottigliato si sono dimostrati inefficaci; ne servono di più e ne servono lungo l'intera catena produttiva, se vogliamo individuare e contrastare le frodi realizzate con l'uso di materie prime potenzialmente pericolose per la salute o di tecniche illecite per il confezionamento dell'olio extravergine. Un'iniziativa utile potrebbe essere l'individuazione e la validazione normativa di metodi capaci di certificare, su basi scientifiche, le caratteristiche organolettiche del prodotto e la sua origine geografica, così da garantire al cento per cento che sia italiano.

Tutte le fasi della lavorazione devono essere attentamente monitorate, a partire dall'acquisizione delle partite di oli dall'estero. L'esperienza mostra che la trasformazione fraudolenta in extravergine di olio a basso costo proveniente da altri Paesi, come Spagna, Grecia, Tunisia, sia l'attività sistematica e organizzata di aziende che operano illecitamente e su vasta scala. Dobbiamo garantire la tracciabilità del trasporto dell'olio e la trasparenza della relativa documentazione, a partire dall'ingresso doganale e per tutte le fasi del trasporto interno. Abbiamo bisogno di potenziare il SIAN, integrandolo con tutte le fonti informative istituzionali nazionali e territoriali per le competenze nel settore agricolo, e impegnarci alla costituzione di un sistema analogo che valga per l'intera Unione europea. Dobbiamo favorire l'integrazione delle molte banche dati gestite separatamente dalle autorità di controllo, come già previsto dalla legge «salva olio» e non ancora realizzato. L'entrata in vigore del registro unico dei controlli e della vigilanza sulle produzioni agroalimentari vigilate – qui saluto il Viceministro Olivero –, la cui adozione è stata annunciata dal MIPAAF, può essere una svolta importante in direzione della razionale programmazione dei controlli.

Oltre a migliorare l'esistente, bisogna saper innovare. L'approfondimento svolto dalla Commissione – io qui ringrazio tutti i membri che ne fanno parte, a cominciare dal presidente – ci fa ritenere che l'ambito del controllo sull'olio extravergine debba essere esteso a profili attualmente non monitorati; ad esempio, è opportuno introdurre forme di controllo delle rese degli uliveti fondate sulla realizzazione di una sorta di libro genealogico dell'ulivo, capace di evidenziare immediatamente sovrapproduzioni giustificabili esclusivamente con l'acquisto di materia prima di provenienza straniera o non prodotta localmente.

Se vogliamo contrastare adeguatamente il fenomeno dell'olio di carta e la falsa fatturazione che lo alimenta, così come le inchieste dell'ultimo periodo dimostrano, possiamo rendere obbligatoria la classificazione e la registrazione del prodotto, arrivando anche a vietare la detenzione di extravergine nelle raffinerie di olio. I controlli amministrativi aiutano a prevenire il danno derivante dalla commercializzazione di extravergine taroccato, ma abbiamo bisogno anche di sanzionare adeguatamente chi commette reati assai offensivi della realtà economica, della libera concorrenza e dei diritti e della salute dei consumatori.

Mi pare assodato che l'attuale assetto normativo in materia penale non sia soddisfacente, così come non lo sono le sanzioni previste. Su quest'ultimo fronte, ad esempio, emerge chiara l'esigenza di rendere effettiva l'interdizione dell'esercizio dell'attività imprenditoriale per chi commette reati di contraffazione e di frode previsti dall'articolo 15 della legge «salva l'olio». Di grande utilità potrebbe essere l'espressa dichiarazione del divieto di miscelazione dei processi di produzione dell'olio extravergine, rendendo applicabile l'articolo 515 del codice penale, che sanziona la frode in commercio.

Altro punto importante, emerso durante i lavori della Commissione, è l'effettiva e puntuale applicazione delle norme sulla denominazione d'origine e sulla provenienza territoriale nazionale dell'olio extravergine. Ne abbiamo bisogno per contrastare adeguatamente l'italian sounding, peraltro, sapendo che tale prassi si consuma essenzialmente all'estero e in condizioni di assenza di tutela giuridica.

Come ho già affermato nel corso della relazione e come sostenuto da gran parte degli auditi in Commissione, il primo e più semplice contributo che le istituzioni del settore possono dare alla lotta alla contraffazione è la piena applicazione della legge «salva olio». Questa, voluta dal Parlamento e approvata all'unanimità da entrambi i rami, contiene norme innovative tanto sul fronte della prevenzione (panel test, tappo anti rabbocco) che su quello della repressione (intercettazioni telefoniche, sanzioni amministrative e penali, restituzione dei contributi pubblici), così potenzialmente efficaci da essere prese a modello per la costruzione di un diritto penale agroalimentare. Sono tanto efficaci che la burocrazia ministeriale ed europea prova continuamente a frapporre ostacoli all'entrata in vigore della legge nella sua interezza; anche oggi, che siamo impegnati a discutere sull'opportunità o meno di depenalizzare alcune sanzioni, privandole della necessaria forza preventiva e repressiva, o sulla richiesta di cancellare la data di scadenza delle etichette, come se l'olio fosse un cosmetico e non un elemento deperibile. A due anni di distanza dalla sua approvazione, la legge «salva olio» è pienamente in grado di funzionare: basterebbe applicarla con maggiore compiutezza, a maggior ragione dopo aver approvato e finalmente reso operativo il Piano olivicolo nazionale.

Parlamento, Governo e regioni hanno deciso di investire una quantità ingente di risorse finanziarie per incrementare la produzione olivicola e migliorare la sua commercializzazione. Garantire la legalità e tutelare le qualità sono le azioni strategiche per la buona riuscita di questa operazione.

Io ringrazio tutti i colleghi per il lavoro che abbiamo svolto in Commissione: un lavoro corale, provato anche dall'unanimità della approvazione definitiva della relazione in Commissione. Invito tutti a riflettere sull'importanza sociale e politica dei temi che ci pone e ci impone la contraffazione alimentare. In

quest'Aula abbiamo già approvato diverse relazioni. Devo dire che è stato un ottimo lavoro svolto, nella sua interezza, dalla Commissione, a maggior ragione considerando che proprio in Italia, grazie alla straordinaria esposizione universale svolta a Milano, per mesi si è discusso di schemi normativi più innovativi e adeguati a tutelare e a valorizzare la tipicità dei prodotti della terra, a costruire alleanze virtuose tra gli Stati, le autorità di controllo, le forze dell'ordine, la magistratura, gli organismi scientifici, ad analizzare gli effetti delle frodi alimentari, per articolare politiche adeguate a tutelare i produttori e i consumatori. Noi, su questo tema, ovviamente siamo impegnati a lavorare, nell'interezza della Commissione, e il nostro compito è stato quello di cogliere pienamente l'esito dello sforzo di elaborazione compiuto in questi mesi per affermare il valore della salubrità del cibo.

Con queste parole ho concluso, Presidente. Ringrazio tutti i membri della Commissione, ringrazio il Viceministro Olivero e spero che l'Aula sappia valutare e valorizzare, anche con la risoluzione che abbiamo appena depositato, il lavoro enorme fatto dalla Commissione, che si articola in oltre cinquanta pagine, che abbiamo depositato. Spero che i colleghi possano apprezzare lo sforzo di questa Commissione e anche il grande valore e il grande apporto che abbiamo voluto rappresentare all'intera Aula, per lo sforzo normativo che vi è stato.

DICHIARAZIONE DI VOTO ON. DAVIDE BARUFFI

Aula – Camera dei Deputati – Giovedì 31 marzo 2016

Discussione sulla Relazione sulla contraffazione nel settore dell'olio di oliva, approvata dalla Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo (Doc. XXII-bis, n. 4)

Presidente, onorevoli colleghi, rappresentante del Governo, credo che sia stato giusto promuovere, anche in questa legislatura, un'indagine conoscitiva sulla contraffazione dell'olio d'oliva, avviata immediatamente nel momento in cui la Commissione si è insediata, per nostra iniziativa e per scelta del presidente Catania. La prima tappa è stata appunto l'approvazione unanime, che anche il collega Carello ricordava, della relazione finale che noi assumiamo con la relazione che proponiamo oggi all'Aula come seconda tappa, dove sono indicati anche obiettivi stringenti – proverò a elencarli – per il Governo.

Giusto concentrare la nostra iniziativa anzitutto sull'olio d'oliva, non solo perché i fatti di cronaca e le azioni condotte dalle forze dell'ordine e dalla magistratura segnalano che il fronte rimane assolutamente aperto, ma perché l'olio d'oliva – lo ricordava prima il collega Russo – rappresenta tante cose insieme, come i prodotti di assoluta qualità italiani che concorrono a definire l'identità e la riconoscibilità del nostro Paese nel paesaggio globale. Qualità anzitutto del nostro cibo, qualità intesa come salubrità e come proprietà organolettiche, biodiversità e varietà. Sono tante le regioni italiane scolpite nei propri paesaggi – ciascuna a proprio modo – dagli oliveti e dalla loro coltivazione. Poi, sostenibilità ambientale e sociale, i temi su cui si è dibattuto ad Expo a Milano.

Naturalmente l'ulivo, l'olivicoltura, l'olio d'oliva sono anche un simbolo delle contraddizioni, delle difficoltà e delle sfide che investono tutte le produzioni agricole di qualità italiane, perché per farlo serve lavoro e fatica, poi ci si misura quotidianamente con gli accidenti della natura, purtroppo non solo di tipo climatico, e sono necessari investimenti e regole per tenere insieme la produzione e la qualità. C'è difficoltà, come è stato ricordato, a produrre reddito – lo diceva prima il presidente – e soprattutto a distribuirlo in modo equo lungo tutta la filiera, soprattutto nei territori più difficili. Anche questo è un elemento tipico delle nostre produzioni di qualità, purtroppo, aggiungo.

C'è difficoltà a stare nel mercato comunitario e soprattutto in quello globale, in una competizione che si è fatta molto più difficile, molto più accesa, in questi anni; talvolta si è fatta anche sleale, ed è il problema di cui ci siamo occupati principalmente noi. Una competizione sleale che viene da fuori ma anche da dentro, fuori dalle regole e con grave danno ai diritti dei consumatori, quando non alla loro salute, e certamente dei produttori che hanno investito nelle regole. Se questa è la premessa, serve tenere d'occhio anche il contesto dentro cui va iscritto questo capitolo non secondario, che è appunto quello della contraffazione. L'Italia è un grandissimo produttore, il secondo nel mondo, ma con problemi crescenti di quantità: la produzione è passata in cinque anni da circa 550 mila tonnellate a 302 mila. Siamo, però, anche il Paese campione di biodiversità, è stato detto (42 DOP, un IGP), che è la certificazione di un sistema Paese e una ricchezza senza paragoni. Sono circa 900 mila le aziende del settore, con un volume d'affari complessivo pari a 3 miliardi di euro, però in queste due cifre (numero delle aziende e volume d'affari) è iscritta anche la forza e la debolezza del nostro sistema. È quindi su questo quadro che si inserisce la strategia del Governo per consolidare i punti di forza e superare quelli di debolezza. Dopo l'accordo di filiera sottoscritto la

settimana scorsa in sede di Conferenza Stato-regioni, è stato varato il piano olivicolo nazionale: è la prima volta nel nostro Paese, la prima volta dopo ventisei anni, mi diceva la relatrice.

A me spiace non aver trovato un riferimento in questo nelle parole del collega del Movimento 5 Stelle, perché attesta un'iniziativa forte da parte del Governo e soprattutto un'iniziativa assunta insieme alle parti e alle regioni. Finalmente una strategia supportata da risorse rilevanti (32 milioni di euro) a cui possono e debbono aggiungersi anche quelli dei piani regionali; e poi, priorità condivise per accrescere quantità e qualità, che mai come in questo settore si tengono insieme, in quanto non è questione, invece, che riguarda tutte le produzioni di qualità del nostro Paese. Tutto ciò per promuovere gli investimenti, l'aggregazione e l'organizzazione degli operatori della filiera, la ricerca e la commercializzazione del prodotto dentro e fuori Italia. È in questo contesto, poi, che va tenuta la nostra discussione e le indicazioni al Governo su un fronte rilevante come quello del contrasto alla contraffazione, non perdendosi dietro un singolo particolare ma provando a costruire una strategia, a rafforzare una strategia. Alle conclusioni odierne contenute nella risoluzione che presentiamo in Aula siamo arrivati dopo un lavoro di indagine di moltissimi mesi in Commissione, fatto di ascolto di tutti gli attori aventi causa e anche di un adeguato confronto. Quindi il confronto c'è stato, e ha prodotto un risultato condiviso. Non siamo comunque all'anno zero, lo hanno ricordato tutti i gruppi, c'è una legge importante, la legge n. 9 del 2013, la cosiddetta «salva olio», che non è importante solo per l'Italia, perché è considerata una legge importante, apripista, anche da altri Paesi. Io credo vada messa a valore e soprattutto vada attuata pienamente.

Quella legge l'abbiamo voluta noi, ed è stata approvata da tutto il Parlamento: e ora anche voi ci dite che va attuata pienamente. Non siamo all'anno zero, non giriamo la testa dall'altra parte: è la prima indicazione che diamo al Governo, quella di rimuovere ogni ostacolo che ancora ne intralcia il funzionamento, e soprattutto consentire l'attuazione di tutte le sue parti e degli istituti che essa ha previsto.

La relatrice, l'onorevole Mongiello, due giorni fa ha sintetizzato quali sono oggi le pratiche più diffuse in termini di contraffazione dell'olio, in particolare extravergine di oliva, e sono state riprese nel dibattito generale e anche questa mattina. Sintetizzo: la trasformazione e la miscelazione con finalità di frode, che chiamano in causa la necessità di strumenti e strade diverse di contrasto – come ci viene suggerito anche dagli inquirenti, dalle procure, il cui lavoro meritorio, insieme a quello delle forze dell'ordine, va certamente ricordato e ringraziato anche in quest'Aula. Gli interventi a valle, è stato ripetuto più volte, non bastano, sono scarsamente efficaci: se quello che rileva è la sofisticazione o l'aggiunta di prodotto che non sono di qualità, bisogna aggredire il problema a monte. La risoluzione indica alcune azioni molto chiare e puntuali in questo senso, invito tutti i colleghi a leggerle. L'istituzione di un registro ufficiale delle rese produttive: in soldoni un albero, un uliveto, un territorio possono produrre una certa quantità di prodotto; è un fattore-spia significativo nella tracciabilità, capire se c'è più prodotto e che cosa ne è accaduto. E legato a ciò naturalmente anche la possibilità conseguente di monitorare le giacenze, e rendere obbligatoria la classificazione delle stesse e la loro registrazione. È necessario informatizzare ed interfacciare pienamente le banche dati nazionali e regionali, implementando il SIAN: mi pare che anche questa sia una proposta condivisa, su cui tutti hanno insistito. Così come a corollario dei punti precedenti, c'è la piena tracciabilità del trasporto, del prodotto che viene dall'estero, ma anche del prodotto che lungo la filiera gira dentro il nostro Paese: una piena tracciabilità.

Questi interventi, che la relazione formula come impegni vincolanti e precisi per il Governo, definiscono una strategia coerente che aggiorna e sviluppa quella di contrasto definita dalla legge: chiede di realizzarla pienamente, diciamo. Aggiungo solo una considerazione, per quanto ho sentito rispetto all'olio tunisino: è comprensibile la preoccupazione, in particolare dei nostri produttori. Ricordava il collega Gigli che siamo un

Paese che produce tanto, esporta tanto, ma soprattutto consuma tanto olio: il doppio di quello che produciamo; e quindi l'import è molto significativo per noi, non è certamente con una politica autarchica che si risolve il problema. Ma per stare al punto, io non sono preoccupato dell'olio tunisino in sé: sono preoccupato dell'olio tunisino che è in noi, cioè di come viene immesso dentro le nostre produzioni. Ed è solo la tracciabilità, non la politica dei dazi, che può mettere un argine a questo problema: bisogna che lo prendiamo dal verso giusto (Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico)!

Vado verso le conclusioni, Presidente. Anche noi riteniamo che bisogna qualificare il sistema dei controlli sul prodotto, mettendo a disposizione quanto la tecnica, la scienza, in particolare la chimica possono offrirci: abbiamo posto un'indicazione precisa su ciò. Io vorrei però che tenessimo anche presente una considerazione: ho ascoltato le parole di Cariello, credo che siano dette in buona fede. Penso che il Parlamento debba fare il Parlamento: le leggi e indicare con atti di indirizzo le priorità del Governo; non è compito del Parlamento mettersi a fare brevetti, non è compito del Parlamento fare il «portobello», dove si vince se si porta la cosa innovativa o se si fa parlare il pappagallo. Non è quello il nostro mestiere !

Un lavoro appassionato e condiviso che porta il mio gruppo ad esprimere non solo una valutazione positiva del lavoro che è stato svolto dalla Commissione e dalla relatrice, e a ringraziare tutti quanti abbiamo ascoltato nel corso di mesi e mesi di interlocuzioni e audizioni, ma ad esprimere un voto favorevole sulla nostra proposta di risoluzione, ringraziando gli altri gruppi che hanno abbandonato, in ossequio a tale percorso condiviso, l'idea di presentare risoluzioni distinte. Era legittimo, naturalmente, ma io lo prendo come un fatto assolutamente positivo, e dà un segnale al Paese, dà un segnale ai produttori che il Parlamento, le istituzioni, il Governo sono impegnati a fare un passo avanti. Il compito della Commissione era questo, e questa è una seconda tappa significativa (Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico).

Aula – Camera dei Deputati – Lunedì 7 marzo 2016

Discussione sulla Relazione sulla contraffazione nel settore tessile: il caso del distretto produttivo di Prato, approvata dalla Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo (Doc. XXII-bis, n. 2)

Grazie, Presidente. La presente relazione, quella che stiamo illustrando oggi e che discuteremo e metteremo in votazione nei prossimi giorni, rappresenta un'indagine che possiamo definire davvero un caso di studio significativo per il tema della contraffazione. Si tratta, infatti, di un'indagine svolta sul distretto tessile di Prato, peculiare per l'eccellenza del prodotto tessuto, per il suo essere uno snodo geografico ed organizzativo fondamentale per tutto il comparto moda toscano, nazionale e di buona parte del continente europeo.

È stato, infatti, lo stesso sindaco della città, Matteo Biffoni, a definire in più occasioni la città ed il distretto di Prato il centro della produzione dei tessuti più importanti del mondo. Proprio questa centralità, assieme ad altre peculiarità, hanno convinto la Commissione di inchiesta ad avviare un'indagine sul distretto, sul fenomeno contraffazione, sugli strumenti messi in campo per l'azione di contrasto, sulla sua efficacia ed anche sulle ulteriori soluzioni da poter mettere in campo, sulle evoluzioni positive che Parlamento e Governo riterranno di adottare e accogliere.

Le peculiarità richiamate riguardano indubbiamente il legame profondo emerso fra la produzione e la commercializzazione di prodotti contraffatti, violazione delle norme sull'etichettatura, lavoro nero, criminalità organizzata. Ovviamente, non mi soffermo in questa mia relazione sui numeri ampiamente e dettagliatamente riportati dalla relazione. Mi soffermo su alcuni punti emergenti, che meritano la nostra attenzione.

Mi riferisco alle emergenze negative, da aggredire con decisione, nonché a quelle positive, che hanno visto in questo territorio una reazione molto forte delle istituzioni locali, delle forze dell'ordine, delle associazioni di impresa e sindacali, della regione Toscana; una reazione che conferma il rilievo di questa realtà produttiva. È una realtà che si attesta ancora come leader in Italia e in Europa con marchi importanti, con 20 mila addetti, con 2,9 miliardi di fatturato nel 2013 e 1,5 miliardi di export, accompagnati da una straordinaria capacità innovativa nel prodotto, nella costruzione di filiere sempre più attente alla qualità del prodotto e al suo impatto ambientale e sociale. La Commissione di inchiesta ha svolto missioni a Prato, ha svolto numerose audizioni durante i propri lavori, ascoltando e sollecitando i vari attori interessati, le istituzioni, le forze dell'ordine, l'Agenzia delle dogane, le organizzazioni di impresa e sindacali, i magistrati che hanno svolto numerose inchieste, la regione.

È innegabile il forte legame fra il fenomeno di illegalità connesso soprattutto alla violazione delle norme sull'etichettatura. Voglio ricordare come ci sia stato ripetutamente rappresentato dalle istituzioni e dalle imprese che abbiamo sentito che quotidianamente decine di TIR arrivano in questa comunità, trasportando tonnellate di rotoli di tessuto; di norma, arrivano di notte e sfuggendo per lo più ai controlli. Si tratta di tessuto proveniente da Pakistan, da Cina, etichettato come made in Italy, che viene utilizzato per il confezionamento di capi pronto moda di bassa qualità, sotto costo, quindi con prezzi di assoluta concorrenza, grazie anche ai bassissimi costi del lavoro.

E c'è un legame anche con la forte presenza della comunità cinese in questo territorio. I residenti sono passati, prendendo i dati del 1990 e del 2001, da 520 a 5 mila (parlo di numeri registrati, che hanno continuato a crescere). Se guardiamo il numero delle imprese, sempre facendo riferimento al 1990 e al 2001, si passa da 210 a 1.200 imprese, e questi numeri sono ovviamente ulteriormente cresciuti. Una comunità caratterizzata da un insediamento di produzione, spesso di vita, dentro a capannoni industriali, con ritmi e condizioni lavorative di sfruttamento e totale assenza di qualsiasi norma di sicurezza.

Su questo a lungo hanno indagato i magistrati, si sono attivate le istituzioni, i sindacati, c'è uno studio dettagliato di IRPET che ci è stato consegnato su questa materia. Quindi, conosciamo davvero moltissimo di questa situazione. Connessi all'indagine sono anche altri aspetti legati alla vera e propria contraffazione di marchi che riguardano poi la vasta area del tessile e degli accessori della moda, che vedono, oltre a Prato, Firenze, il Valdarno, Empoli e Pistoia. E sappiamo quanti sequestri quotidianamente continuano ad esserci in questo territorio.

Ecco, tutte queste aree sono interessate dall'arrivo di materia prima e dalla partenza per l'Italia e per l'Europa di merci illegali, che poi arrivano ovunque, con una diramazione ed uno snodo internazionale molto bene organizzato. A tale proposito, voglio citare tra gli ultimi grandi sequestri l'indagine svolta a Roma, la cosiddetta «operazione Commercety» del luglio scorso. Un'operazione che ha portato al sequestro di oltre 3 milioni di capi di abbigliamento provenienti, appunto, da Prato, al sequestro di quote societarie, di aziende, di immobili, di autovetture di lusso, di disponibilità finanziarie.

La procura di Roma, durante la conferenza stampa svolta nel luglio del 2015, ha parlato del lungo lavoro svolto per risalire tutta la filiera criminale, dal sequestro delle merci su strada, per ricostruire tutto quello che c'era dietro. Quindi, il percorso delle merci, per giungere fino ai prodotti provenienti dalla Cina, ma con l'intermediazione di fornitori ed imprese operanti a Prato. Quindi, ancora una volta, una specializzazione di questo distretto anche dal punto di vista organizzativo. Solo quell'operazione portava alla luce omesse dichiarazioni dei redditi per 44 milioni di euro, un'evasione dell'IVA per 7 milioni di euro; soltanto quell'operazione, lo sottolineo ancora una volta. Quindi, immaginate i numeri, se mettiamo assieme tutti i sequestri e tutte le indagini significative in materia di contraffazione nel tessile.

Prato, quindi, risulta un centro specializzato non solo per la peculiarità, da una parte, della presenza della manifattura cinese, ma anche, è bene dirlo con grande chiarezza, per la connivenza con imprese e professionisti locali, che hanno messo a disposizione capannoni, fingendo, quindi, a lungo di non vedere cosa avveniva al loro interno, e che hanno svolto attività di copertura, in alcuni casi anche producendo falsa documentazione fiscale, contabile, previdenziale. Un atteggiamento forse accentuato anche durante la fase della crisi economica.

Negli anni, in questa comunità c'è stata una reazione forte, come dicevo. Devo anche dire che molte delle norme varate negli anni recenti parlano molto di questa realtà. Mi riferisco alle tante proposte di legge sui money transfer; mi riferisco alla richiesta di negoziare in sede europea le norme sul made in e sull'etichettatura: una richiesta molto forte, che ci è stata sollecitata ulteriormente, anche durante le audizioni, dal mondo economico e produttivo di questo territorio.

Anche in virtù di questa reazione, sin dal 2007 si attivano i patti territoriali sulla sicurezza, le imprese e le camere di commercio si attivano nel certificare le proprie filiere e si reagisce, si cerca di reagire. Ma una vera e propria rottura di questo sistema va segnalata nel 2013, perché è nel 2013 che c'è un salto di qualità, legato alla tragica vicenda dei lavoratori cinesi morti nel rogo del capannone dormitorio, che tutti conoscerete.

Quella vicenda ha reso evidente, a chi ancora non avesse chiara la situazione, come occorresse un di più alla determinazione nella lotta alla contraffazione e, soprattutto, al legame profondo fra l'illegalità delle imprese e la violazione delle norme sul lavoro, lo sfruttamento, le filiere internazionali. Tema ogni volta ribadito con forza dalle procure che abbiamo ascoltato: dove c'è contraffazione, c'è lavoro nero, sempre. Da quel momento, dal 2013, nonostante fosse già in atto un coordinamento fra i soggetti istituzionali, si accentua la collaborazione a tutto campo ed entra in campo con grande forza la regione Toscana per volontà del suo presidente, Enrico Rossi, che promuove il patto per il lavoro sicuro nelle province di Prato, Firenze e Pistoia, insediando 70 giovani ispettori della sicurezza nei luoghi di lavoro e stipulando un protocollo di intesa con le procure di Prato, di Firenze e di Pistoia, per far sì che la segnalazione di violazione di reati penali derivanti dalle ispezioni e inviate dalla regione alle procure potesse avere un'accelerazione nella trattazione in sede giudiziaria, e così è stato.

L'iniziativa ha avuto un impatto molto positivo: in meno di un anno sono state controllate 2.600 aziende, delle 7 mila censite; entro il 2016 saranno controllate tutte quante. Il costo di questo progetto, di questo sforzo ulteriore messo in campo dalla regione, è stato ripagato dalle multe comminate. I controlli hanno portato all'adeguamento – questi sono i dati che ci sono stati illustrati durante l'audizione del presidente in Commissione – dell'83 per cento delle imprese cinesi. Quindi, chiaramente è una strada oculata, una strada giusta: controlli severi, sanzioni, ma anche l'accompagnamento di coloro che intendono mettersi in regola.

Ovviamente questo salto di qualità non esaurisce il tema. Sappiamo che l'attività di contraffazione – ne abbiamo parlato anche durante la scorsa settimana – ha un'enorme capacità di adattamento, di riorganizzazione, ma questa è una chiave di contrasto strategica, estendibile anche ad altre realtà del nostro Paese. È una chiave fondamentale, che parte dalla connessione, sempre presente, come dicevo prima, fra contraffazione e violazione delle norme su etichettatura e tracciabilità e sfruttamento del lavoro.

La relazione poi esamina molti altri aspetti, che io non voglio riprendere nell'illustrazione; i colleghi che vorranno potranno leggere la relazione e troveranno sicuramente molti dati interessanti. Io provo soltanto ad elencare alcuni punti rispetto ai quali noi proviamo, a conclusione di questa lunga attività di indagine, anche a sottoporre all'attenzione dell'Aula e del Governo alcune ipotesi di lavoro. Ho già citato il tema dei money transfer, sportelli tuttora in crescita, che si confermano essere il principale canale di circolazione finanziario, attraverso cui la contraffazione muove capitali ingentissimi. La relazione illustra i risultati di numerose operazioni, la crescita esponenziale in pochissimo tempo degli sportelli, la mole enorme di trasferimenti frazionati in operazioni da 999 euro in ogni sportello. Alcune norme sono già state adottate, ma noi riteniamo che si possa fare di più per lo status degli operatori, per l'accertamento di chi versa e così via.

Ancora, vi è il tema della certificazione etica delle filiere produttive. È un tema che ci è stato sottoposto dalle imprese stesse e che può aiutare a certificare, a controllare e a far crescere quel valore proprio del nostro made in Italy. Ancora, vi è il tema della tracciabilità dei prodotti e dell'etichettatura. Noi sappiamo che in questo caso c'è una partita ancora non conclusa con le istituzioni europee, che va affrontata, che va negoziata ulteriormente e di questo abbiamo discusso diffusamente, anche durante l'audizione del sottosegretario Gozi, alcune settimane fa. C'è il tema dell'aiuto a quelle imprese che vogliono mettere in campo un «di più» per certificare la qualità delle proprie produzioni. Mi riferisco alle strumentazioni tecnologiche anticontraffazione, che alcune imprese hanno iniziato a installare, a sperimentare e che noi dobbiamo aiutare ad adottare, anche con aiuti dal punto di vista degli investimenti. C'è il tema del coordinamento internazionale del sistema delle dogane. Io prima ho parlato dell'arrivo di queste tonnellate di tessuti attraverso il trasporto su gomma. Perché lo sottolineo? Perché questo è uno dei punti evidenziati

anche dall'Agenzia delle dogane. Per quanto riguarda gli sbarchi che avvengono nei nostri porti, le nostre dogane effettuano controlli molto forti, ma questo materiale per lo più arriva sbarcando nei porti del nord Europa, quindi superando tutti quei controlli che poi, una volta entrati in Europa, non vengono più effettuati sul materiale circolante. Ancora, c'è il tema dei controlli pubblici sulle attività d'impresa e del sostegno alle filiere del made in Italy.

Ho sintetizzato moltissimo sulle proposte che la Commissione sottopone all'attenzione del Governo e del Parlamento e non aggiungo molto altro, perché, come vi dicevo, la relazione è esaustiva e devo dire che queste relazioni hanno anche viaggiato in questi mesi, dopo la loro approvazione in Commissione, nei luoghi propri. Ci sono state discussioni a Prato con tutte le istituzioni coinvolte. Abbiamo presentato, insieme ad altre relazioni, anche questo lavoro ad Expo. Oggi, quindi, arriva in Aula e mi auguro che la discussione possa tradursi poi anche in provvedimenti adeguati.

La sintesi ultima non può che essere che il nostro made in Italy merita davvero tutto il nostro impegno per la valorizzazione delle imprese e della qualità del lavoro che lo produce e lo mette sul mercato e che le risorse, oggi sottratte alla trasparenza e alla legalità, vanno assolutamente riportate nella disponibilità delle imprese stesse e dello Stato. Questo lo dobbiamo a tutti i cittadini.

INTERVENTO ON. GIUSEPPE BERRETTA

Aula – Camera dei Deputati – Lunedì 7 marzo 2016

Discussione sulla Relazione sulla contraffazione nel settore tessile: il caso del distretto produttivo di Prato, approvata dalla Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo (Doc. XXII-bis, n. 2)

Signor Presidente, la Commissione parlamentare d'inchiesta sui fenomeni della contraffazione, come ricordava prima la collega Cenni, ha esaminato una questione di particolare significato non solo nel settore del tessile e della moda, ma, in generale, per l'intero tema della lotta alla contraffazione, quale quello del distretto produttivo di Prato, giungendo alla elaborazione di un'analitica relazione, di cui è stata relatrice la collega Cenni, che prima è stata sintetizzata.

Io, in particolare, mi soffermerò sui profili attinenti al rapporto tra contraffazione, sfruttamento della manodopera, rispetto della disciplina in materia di salute e sicurezza dell'ambiente di lavoro. Come è noto, il 1° dicembre 2013 sette lavoratori cinesi morirono nel rogo di un capannone industriale dormitorio. Questo drammatico incidente ha portato alla ribalta, anche nazionale, il fenomeno e ha chiamato le istituzioni a garantire una risposta adeguata, con strumenti più forti e con un maggiore coordinamento tra le istituzioni stesse. Proprio per rispondere a questa esigenza di coordinamento, come risulta dalla relazione, c'è stato un significativo impegno della regione Toscana, in particolare, e degli enti locali tutti, che ha promosso il patto per il lavoro sicuro nell'ambito delle province di Firenze, Pistoia e Prato, che ha previsto l'invio a Prato di ispettori dell'azienda ASL per effettuare controlli in materia di igiene e sicurezza dei luoghi di lavoro. La regione si è occupata principalmente della questione della sicurezza nei luoghi di lavoro, con un progetto che ha visto i servizi dell'ASL regionale formare e poi assumere, con finanziamento della regione Toscana, settanta giovani ispettori della sicurezza nei luoghi di lavoro.

Poi è stato stipulato un protocollo di intesa con la procura della Repubblica di Prato e con le procure della Repubblica di Firenze e di Pistoia, per far sì che le segnalazioni di violazioni e di reati penali, derivanti dalle ispezioni e inviate alla regione e alle procure, potessero avere un'accelerazione nella trattazione.

Inoltre, il presidente Rossi, audito, ha sottolineato il positivo impatto delle iniziative assunte, registrando un numero di controlli davvero cospicuo (2.600 controlli sulle 7000 imprese censite) e il riscontro di numerose gravi irregolarità attinenti ai macchinari non a norma, a impianti elettrici non a norma, a condizioni igieniche non regolari, all'esistenza di dormitori in fabbrica (ben 249 dormitori in fabbrica). Si è proseguito nei controlli, si sono irrogate una serie di sanzioni, che hanno comportato anche il recupero dei costi che sono stati sostenuti.

Lo spaccato che emerge in questo territorio rafforza, a nostro avviso, ulteriormente le ragioni che hanno condotto il Governo a elaborare un disegno di legge per fronteggiare il fenomeno del caporalato e dello sfruttamento della manodopera come elemento centrale e decisivo anche nella politica di contrasto ai fenomeni della contraffazione. Colpire le ricchezze illecitamente accumulate da parte di chi sfrutta i lavoratori è obiettivo dell'iniziativa, come ben sappiamo. Le misure proposte dal Governo sono misure particolarmente penetranti e repressive; si tratta di misure di prevenzione personale e patrimoniale, che vanno ad aggiungersi alle conseguenze di ordine penale. In particolare, viene introdotta la confisca del prodotto e del profitto del reato, oltre che delle cose utilizzate per la sua realizzazione, in modo che la

decisione sulla destinazione di questi beni non sia più affidata alla valutazione discrezionale del giudice, caso per caso.

Inoltre, si aggiunge anche il delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, di cui all'articolo 603-bis del codice penale, all'elenco dei reati per i quali può operare la confisca cosiddetta estesa o allargata. Questa misura patrimoniale è stata introdotta per colpire le grandi ricchezze illecitamente accumulate, anche per interposta persona, dalla crimine organizzata e la sua applicazione non è subordinata all'accertamento di un nesso tra i reati enunciati nella norma di riferimento e i beni oggetto del provvedimento di confisca.

Come è evidente, questa norma può certamente essere estremamente utile nel contrasto ai fenomeni di sfruttamento della manodopera testé ricordati.

Le norme ovviamente servono, ma altrettanto importante è l'esperienza maturata a Prato anche sul fronte del coordinamento delle istituzioni e dei controlli: oltre alle esperienze prima citate, dopo i fatti del dicembre 2013 è stato possibile constatare come tutte le istituzioni competenti – prefettura, forze dell'ordine, magistratura, regione, comune di Prato, imprese e organizzazioni sindacali – abbiano operato in modo coordinato nell'ambito delle rispettive competenze per contrastare il fenomeno e favorire l'adozione di misure efficaci per il superamento del problema. Per cui ci sono stati i controlli a valle di cui abbiamo parlato, ma anche controlli a monte, al momento della costituzione delle imprese, controlli aventi carattere multidisciplinare; oltre che momenti di coordinamento nell'attività delle forze dell'ordine, delle istituzioni locali, del comando dell'Arma dei carabinieri, della Guardia di finanza, dei vigili del fuoco. Queste buone prassi, assieme alle novità legislative che il Governo ha ritenuto di proporre e che intende introdurre per sanzionare e colpire lo sfruttamento della manodopera, costituiscono elementi di grande rilevanza nell'elaborazione di una complessiva politica tesa a contrastare fenomeni di sfruttamento, e contrastare anche fenomeni di abuso della manodopera dipendente.

DICHIARAZIONE DI VOTO ON. MARCO DONATI

Aula – Camera dei Deputati – Giovedì 10 marzo 2016

Discussione sulla Relazione sulla contraffazione nel settore tessile: il caso del distretto produttivo di Prato, approvata dalla Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo (Doc. XXII-bis, n. 2)

Presidente, la Commissione parlamentare d'inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo, oltre al lavoro generale confluito nella relazione del presidente Catania presentata la scorsa settimana, ha svolto un approfondimento sulla contraffazione del settore tessile, in particolare del caso di Prato, i cui risultati sono appunto contenuti nella relazione dell'onorevole Cenni, che ringrazio per il lavoro svolto, molto puntuale e molto costruttivo. Dall'indagine è emerso con chiarezza come l'oggetto della relazione non rappresenti solo un focus locale sulla situazione del distretto pratese. Il distretto tessile di Prato costituisce uno snodo fondamentale per il comparto del tessile e della moda, caratterizzato da una forte divisione e specializzazione del lavoro tra piccole imprese e da un elevato volume d'affari. Sono realizzate nel distretto pratese, è giusto ricordarlo, produzioni di elevata qualità, che rientrano appieno nel novero di quello che noi definiamo abitualmente made in Italy, con l'apporto in termini di valore aggiunto che ovviamente da questo consegue. Su di esso, Presidente, si concentrano purtroppo gli interessi della criminalità organizzata che opera attorno al fenomeno del falso. Vi sono, cioè, relazioni strette che vedono collaborare forme di criminalità, anche di stampo mafioso internazionale, ed altre forme criminali che traggono profitto dal sistema della contraffazione. Un elemento che è emerso con grande chiarezza dal lavoro svolto, soprattutto alla luce del rafforzamento dell'azione di contrasto conseguente all'incidente e alla morte di alcuni lavoratori dentro un laboratorio alcuni mesi fa, è la connessione strettissima fra illegalità, sfruttamento del lavoro nero e il fenomeno della contraffazione, che diventa un altro degli snodi possibili su cui è necessario intervenire con l'attività di contrasto. Un approfondimento è stato dedicato ai fenomeni migratori e all'analisi dell'incidenza di questi sulla realtà produttiva pratese. Dalla lettura dei dati risulta che la competitività delle aziende a conduzione straniera è in alcuni casi legata a pratiche illecite diffuse, quali l'impiego di manodopera clandestina, l'inosservanza degli oneri previdenziali e delle norme sulla sicurezza nei luoghi di lavoro, i pagamenti in nero, l'evasione fiscale, gli orari di lavoro prolungati e notturni e l'imitazione del design italiano. Occorre peraltro tener presente atteggiamenti ambivalenti, anche da parte di cittadini italiani, che intrattengono rapporti, in particolare con la comunità cinese, anche in presenza di fenomeni di illegalità, affittando strutture, fornendo beni e servizi funzionali all'attività produttiva, acquistando prodotti realizzati illegalmente. A livello locale, a ben vedere, si assiste a una forte reazione da parte delle istituzioni locali e alla necessità di adottare misure efficienti per contrastare fenomeni illegali. A questo proposito, Presidente, mi consenta anche di ringraziare il lavoro di un sindaco, Matteo Biffoni. Anche da parte dell'Aula gradirei un supporto alla sua attività (Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico), perché in questi mesi ha saputo affrontare anche situazioni molto delicate e le sta affrontando con grande decisione. L'impegno del comune di Prato nella lotta al fenomeno della contraffazione, infatti, è stato intensificato in questi ultimi due anni, sia attraverso l'azione di controllo e repressione sia nell'educazione alla legalità e il rispetto delle normative nazionali. La polizia municipale di Prato ha istituito un nucleo specializzato nell'attività anticontraffazione,

quotidianamente impegnato in attività di contrasto al fenomeno in tutte le sue forme, dalla contraffazione appunto abituale, alle etichettature irregolari, all'impiego di sostanze tossiche. Controlli vengono effettuati non soltanto nelle aziende che producono, dove si agisce anche attraverso appunto i controlli interforze (vanno ringraziate ovviamente tutte le forze dell'ordine), ma anche nelle attività commerciali. Soltanto negli ultimi tre anni sono stati sequestrati 10 mila pezzi, dei quali 2 mila soltanto nei primi due mesi di questo anno. L'esperienza di Prato viene ogni anno condivisa con gli agenti specializzati nella contraffazione e nel falso documentale, grazie anche a convegni internazionali organizzati proprio dalla polizia municipale di Prato, per mettere in rete nuove modalità così da poter scambiare best practice e migliorare le attività di intervento. Anche le imprese e le associazioni di categoria sono impegnate in questo fronte. Il distretto pratese è specializzato nel settore tessile con circa 7 mila imprese e 35 mila addetti. È in questo settore che si sono concentrati gli sforzi per mettere in campo attività di informazione ed educazione alla legalità attraverso il coinvolgimento appunto delle stesse categorie economiche. È stato così deciso di affrontare il tema dell'anticontraffazione puntando anche su programmi specifici di informazione e su norme e sanzioni, su interventi per chi ha subito procedimenti penali relativi alla contraffazione per il reinserimento dei circuiti legali, coinvolgendo in particolare cittadini ed imprenditori stranieri.

Non solo repressione, quindi, Presidente, degli abusi, ma anche inclusione e dialogo come strumenti di lotta alla contraffazione, cercando di creare un dialogo tra istituzioni e aziende a favore della legalità. È un lavoro prezioso che ha raggiunto il risultato, e la relazione della presidente Cenni lo evidenzia, di fare emerge dall'illegalità molte aziende che oggi agiscono finalmente nel rispetto delle regole. Un sistema che viene applicato non solo nel contrasto alla contraffazione, ma anche al lavoro nero, allo sfruttamento: fenomeni, purtroppo, strettamente connessi. A tal fine, grazie ai finanziamenti della regione Toscana, è stata intensificata l'attività di controllo nelle aziende attraverso ispettori dell'Azienda sanitaria locale appositamente formati al tema della sicurezza dei luoghi di lavoro. È stato dato vita così ai patti per il lavoro sicuro, che sono organismi interforze per il controllo delle fasi della produzione dei luoghi di lavoro.

Al contempo vengono valorizzate tutte le operazioni che, con l'uso delle moderne tecnologie, permettono di attivare nelle imprese sistemi di tracciabilità che garantiscano tutte le fasi della produzione, in particolare la produzione etica di tutta la filiera. Tra le iniziative, il distretto sta avviando l'adesione da parte di venti aziende coordinate dall'Unione industriale pratese al programma Detox di Greenpeace, che è lo standard più elevato per una produzione senza sostanze tossiche nel settore della moda: questo è molto importante. Presidente, mi lasci ricordare che dobbiamo rammentare ai consumatori che ogni volta che acquistano dei prodotti lo fanno anche a rischio della loro salute, perché la contraffazione genera prodotti tossici, prodotti che consumando beni e servizi prodotti illegalmente rischiano di non avere alcuno standard qualitativo. La relazione, quindi, analizza dati, problemi e soluzioni adottate, prefigurando appunto interventi che da Prato possono essere estesi a tutto il territorio italiano e che vanno dal monitoraggio sulla circolazione della moneta, in particolare di money transfer, ad interventi volti a garantire la sicurezza sul lavoro. Per le imprese e per i lavoratori occorre uno sforzo volto a stimolare iniziative di contrasto attraverso meccanismi agevolativi, che premiano l'adozione di forme di tracciabilità dei prodotti e rispetto degli standard etici e riconosciuti.

Alle istituzioni impegnate nel contrasto alla contraffazione devono essere garantite le risorse umane e i materiali adeguati a questo compito gravoso, data la rilevanza anche del danno economico che essa determina per il sistema produttivo locale, ma anche nazionale. L'approccio utilizzato per il contrasto al fenomeno della contraffazione deve essere poi impostato su scala internazionale e deve riguardare diversi ambiti. Se il contrasto alla criminalità organizzata può essere rafforzato in termini di coordinamento degli strumenti di controllo e di inasprimento delle sanzioni, per la gestione dei fenomeni d'imprenditoria illegale

che tuttavia non costituiscono situazioni criminali internazionali, occorre uno sforzo per consentire di fare emerge dall'illegalità le attività produttive, salvaguardando anche le realtà economiche e tutelando i diritti dei lavoratori, appunto, nel rispetto ai principi di leale concorrenza. Le proposte formulate dalla Commissione e contenute nella risoluzione Cenni sono a disposizione del Parlamento e possono costituire un importante riferimento per l'approvazione di testi normativi.

Il lavoro condotto è stato rigoroso e fondato su dati emersi da documenti istituzionali, da audizioni di esperti e di autorità, oltre che da una visita in loco svoltasi nel 2014 che ha coinvolto parte della Commissione. L'auspicio è che questo lavoro possa rappresentare un contributo importante nella lotta al fenomeno della contraffazione del lavoro illegale, non soltanto appunto nel distretto di Prato, ma su tutto il territorio nazionale, attraverso l'adozione di provvedimenti applicabili alle diverse realtà produttive.

Fatte queste premesse, Presidente, annuncio il mio voto favorevole e quello del mio gruppo, il gruppo del Partito Democratico, alla risoluzione a prima firma Cenni (Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico).

DICHIARAZIONE DI VOTO ON. SUSANNA CENNI

Aula – Camera dei Deputati – Giovedì 3 marzo 2016

Discussione sulla Relazione su possibili proposte normative in materia penale in tema di contraffazione, approvata dalla Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo (Doc. XXII-bis, n. 1)

Grazie Presidente. Colleghi, consentitemi di partire dall'intervento del collega Fantinati che ho appena ascoltato, perché io sono per raccogliere in pieno le sollecitazioni che lui ci fa, e parto raccogliendo l'invito alla concretezza, alla franchezza, e francamente dico, tramite lei, al collega Fantinati, che sarebbe stato molto utile che il collega ci avesse riportato tutte queste riflessioni nella Commissione d'indagine, perché lui è uno dei colleghi che ne fa parte e che francamente non frequenta quella Commissione (Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico).

Detto ciò, io credo che sia un bene che oggi noi qui discutiamo e approviamo una prima relazione e considero questa relazione una primissima risposta allo scandire quotidiano di sequestri, scandali, interventi. Vorrei ricordare che questa è la prima di una serie di relazioni che sono già state approvate dalla Commissione in questi primi mesi di lavoro. Il lavoro che oggi stiamo esaminando fa parte quindi di un primo passo, di un primo pacchetto di interventi. La relazione sottopone al Governo e al Parlamento un quadro, un quadro fatto di luci e di ombre, io condivido anche alcune cose che adesso sono state dette, però si prova a delineare anche possibili risposte nella relazione. Si tratta di luci ed ombre che riguardano tutto il fenomeno della contraffazione, suggerendo alcune modifiche al codice penale e sollevando alcuni aspetti propri dell'organizzazione del coordinamento.

Vedete, qui noi oggi abbiamo il sottosegretario Ferri: se volessimo davvero interloquire con il Governo su tutta la materia, noi dovremmo avere più componenti del Governo, perché sappiamo che questa è una materia assolutamente trasversale, per la sua pesantezza perché interessa tanti comparti e perché interessa un pezzo di organizzazione dello Stato e anche del sistema degli enti locali.

Mi riferisco, quindi, al funzionamento delle procure, in alcuni casi letteralmente sommerse di lavoro, per le quali la materia 'contraffazione' rischia di diventare assolutamente secondaria.

Mi riferisco alla sovrapposizione delle norme in vigore, tema che è stato ripreso anche lunedì durante la discussione sulle linee generali.

Mi riferisco alla quantità di soggetti operanti nell'azione di contrasto e all'azione delle forze dell'ordine, che, ogni giorno intervengono con azioni che, forse, potrebbero essere ancora più efficaci, se ci fosse un coordinamento forte. È vero che le banche dati ci sono, collega Fantinati, ma queste banche dati vanno devono diventare uniche, interconnesse. Non esiste che ogni forza dell'ordine, ogni soggetto, gestisca la propria e che non vengano messe in comune: occorre farlo, questo passo.

Ed ancora, mi riferisco alla necessità di un'azione più determinata a livello europeo: è vero, è in quel campo che si giocano alcune battaglie, non si può scherzare, non si possono fare norme nazionali, che poi si fermano alle porte di Bruxelles.

Ed ancora, mi riferisco all'evoluzione del fenomeno stesso, purtroppo in continuo aggiornamento.

La contraffazione, colleghi, è un fenomeno assai complesso e forse non sempre sufficientemente percepito come tale, come un fenomeno criminale che produce danni enormi alla nostra economia. L'indagine svolta dal Censis, poco più di un anno fa, ci dice che, soprattutto fra i giovani consumatori, l'acquisto di prodotti contraffatti, magari di capi di abbigliamento, scarpe, occhiali, musica, viene considerato un comportamento accettabile e non un reato, e credo non solo tra i giovani. Il tema, invece, è molto serio, sia per i numeri, che per la sua capacità di innovarsi, di occupare nuovi spazi di mercato, fino a ieri assolutamente inimmaginabili. I numeri sono pesantissimi, sono già stati citati a sufficienza dagli interventi che mi hanno preceduto e io non li riprendo, dico soltanto che queste cifre sono ancora più grandi e ancora più pesanti se le confrontiamo con lo sforzo che il nostro Paese sta svolgendo per risalire la china di una crisi pesantissima, uno sforzo fatto di importanti stanziamenti che stiamo misurando nello «zero virgola», per leggere i segnali di una possibile inversione di rotta. E anche per questo, io credo che il nostro lavoro di indagine, di documentazione, di ascolto delle realtà più colpite e degli addetti ai lavori debba tradursi anche attraverso le decisioni di Parlamento e Governo, in una battaglia sempre più determinata e organizzata contro chi sottrae risorse all'erario, al lavoro pulito e giusto, contro chi esercita una concorrenza sleale nei confronti di imprese e produttori di grande qualità, nel manifatturiero, nell'agroalimentare, nel commercio, nella farmaceutica.

Non stiamo parlando solo di economia, non stiamo parlando solo di codice penale, stiamo parlando anche di identità, e la contraffazione è un virus che colpisce, prima di tutto, l'identità e i comparti merceologici di tutte le filiere produttive. E in effetti è molto vasto l'ambito in cui la contraffazione agisce, lo è tanto più in un Paese come il nostro, in cui, il fatturato della moda, del cibo e del made in Italy, rappresenta una fetta molto consistente della nostra economia – quella fetta, guarda caso, più resistente alla crisi – e determina la nostra stessa identità: quel volto con cui veniamo riconosciuti ed apprezzati in tutto il mondo. È tutto questo che viene rimesso in discussione, ed è anche per questo che dobbiamo reagire con forza.

Vedete, l'indagine ci ha consentito di ascoltare le principali procure del nostro Paese impegnate su questo fronte: Roma, Milano, Napoli, Firenze, Prato; magistrati che stanno lavorando con grande determinazione e che, ovviamente, voglio, ancora una volta, ringraziare. La relazione esamina le norme in vigore – quelle di prevenzione, quelle previste dal codice penale, anche quelle molto recenti in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, ed ancora le direttive comunitarie –, riassume la loro evoluzione e ne evidenzia la stratificazione non sempre utile, anzi spesso assolutamente danneggiante la nostra economia. Ed anche l'obsolescenza di alcune collocazioni a partire da una fattispecie come quella rappresentata dall'articolo 514 del codice penale risalente al codice Rocco.

Ed ancora si scorrono i procedimenti, dal sequestro della merce ai percorsi che sono necessari per risalire a tutta la filiera, ed ancora il lavoro svolto dalle singole forze dell'ordine.

La relazione sfiora anche il tema delle norme comunitarie e del coordinamento internazionale. Lo sfiora perché, in questi mesi, altre due indagini sono state avviate: una sul terreno più ostile all'azione di contrasto, cioè la rete, il web, e l'altra sulla dimensione europea. Noi sappiamo che i dossier aperti fra il nostro Paese e l'Europa, e i contenuti dei Trattati internazionali, a partire dal TTIP, sono molti e relevantissimi, per gli sbocchi in termini di commercio internazionale, ma anche la dimensione di Italian sounding, ancora, per la tutela in sede internazionale di marchi, denominazioni e di tutto ciò che sta dietro allo sforzo di certificazione delle nostre filiere produttive di qualità: quei dossier non possono essere abbandonati, lo dico al sottosegretario presente, ma l'appello ovviamente è nei confronti di tutto il

Governo, nonostante alcuni piccoli risultati, come il «pacchetto marchi», che sono stati portati in fondo.

I fronti aperti sono molti, alcune prime risposte stanno arrivando: mi riferisco, per esempio, anche alla scelta del vicepresidente del CSM, Legnini, che ha annunciato l'intenzione di avviare un corso di specializzazione dei magistrati in materia di contraffazione e, quindi, specializzando chi sarà chiamato a indagare su questa materia; e, ancora, penso al Ministro Orlando, che ha insediato un pool di magistrati esperti per la messa a punto di proposte in materia agroalimentare; o, ancora, al ministro Martina. Ecco, c'è ancora molto da fare.

Noi già lunedì, colleghi, in sede di discussione sulle linee generali, abbiamo avuto il piacere di ascoltare un parere di totale accoglimento della documentazione trasmessa ed anche dei suggerimenti messi a disposizione dell'Assemblea legislativa e del Governo. Io penso che questo testimoni l'utilità del nostro lavoro, però a tutto questo – anche perché noi non deleghiamo un bel niente da questa parte dell'emiciclo – si aggiungerà il contributo rappresentato dall'iniziativa parlamentare di gruppi e di singoli parlamentari. Il Partito Democratico lo farà, ha già depositato una sua proposta di legge, che si impone di intervenire su molti dei campi che sono stati segnalati. Aggiungo, però, un'ultimissima considerazione, che francamente mi sarei risparmiata e che riguarda la vostra scelta, quella dei colleghi del MoVimento 5 Stelle, di non votare a favore di questa relazione in Aula e di farlo dopo che questa relazione è stata approvata all'unanimità dentro la Commissione di indagine, quindi anche col voto del MoVimento 5 Stelle. Stiamo parlando di una Commissione d'indagine: è una cosa diversa ! Alcuni di voi la stanno frequentando e lo stanno facendo con grande serietà. Io credo che questa scelta sia sbagliata e che sia una scelta che mortifica anche vostri componenti, che, lì dentro, lavorano. Io vi consiglio di superare questa schizofrenia, perché credo che, quando lavoriamo insieme, siamo capaci di portare a casa anche importanti risultati.

Noi siamo convinti che il made in Italy si tuteli non solo richiamandolo nei discorsi importanti e nelle dichiarazioni televisive, ma che lo si faccia con i fatti. Per quanto ci riguarda, lo stiamo facendo con le nostre proposte e, per questo, annuncio il voto favorevole del gruppo del Partito Democratico alla risoluzione che è stata depositata (Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico).

INTERVENTO ON. MARCO DONATI

Aula – Camera dei Deputati – Lunedì 29 febbraio 2016

Discussione sulla Relazione su possibili proposte normative in materia penale in tema di contraffazione, approvata dalla Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo (Doc. XXII-bis, n. 1)

Presidente, con la delibera del 25 settembre 2013 la Camera dei deputati ha istituito anche nella presente legislatura una specifica Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo, con l'obiettivo di approfondire le questioni relative alla produzione e al commercio dei prodotti che infangano la proprietà intellettuale ed indicare le iniziative necessarie per migliorare l'attività di contrasto.

I lavori, Presidente – lo dico anche al Governo così autorevolmente oggi rappresentato –, hanno consentito e consentono di proseguire quanto fatto dai colleghi negli anni precedenti, e oggi possiamo affermare che la decisione di istituire la Commissione anche in questa legislatura è assolutamente corretta.

La contraffazione è un fenomeno ancora pervasivo – lo ricordava il presidente Catania – esteso ormai a tutti i settori produttivi e caratterizzato da flessibilità rispetto anche alle esigenze mutevoli del mercato. È un fenomeno globale nella produzione e nei consumi, tanto che, a livello internazionale, le stime dell'Organizzazione mondiale del commercio ritengono che i beni contraffatti rappresentino tra il 5 e il 7 per cento del commercio mondiale, per circa 600 miliardi di dollari l'anno, mentre secondo l'OCSE, ogni anno, su scala globale, si assommano attraverso i confini statali merci per un valore di circa 250 miliardi di dollari.

Negli ultimi anni la contraffazione è diventata sempre più un fenomeno pervasivo e ramificato, che tocca, con caratteristiche diverse, tutti i comparti produttivi. Nell'epoca della globalizzazione, infatti, qualsiasi prodotto presenti margini di profitto interessanti per gli autori dell'illecito diventa oggetto di contraffazione.

La Commissione europea riferisce che, dal 2013, il 25 per cento dei prodotti sequestrati erano potenzialmente pericolosi per la salute e la sicurezza dei consumatori, e l'aspetto più allarmante è che in alcuni di questi casi i prodotti riescono ad inserirsi nella filiera legale, andando a colpire anche i consumatori ignari.

Quanto all'Italia, come evidenziato dal rapporto del Mise e del Censis del 2014, il fatturato di queste attività illecite è pari a 6 miliardi 535 milioni di euro, e si stima che la contraffazione sottragga al sistema economico legale nazionale 17 miliardi 770 milioni di produzione, 6 miliardi 400 milioni di valore aggiunto, 5 miliardi 280 milioni di entrate erariali. Poi, sono 105 mila le unità di lavoro, pari allo 0,44 circa dell'occupazione complessiva nazionale, che vengono perdute.

Analogamente a quanto accade in ogni altro Paese colpito, la contraffazione provoca in Italia molteplici effetti dannosi, riducendo il fatturato delle imprese e determinando una concorrenza sleale nei confronti delle medesime, distruggendo posti di lavoro e generando evasione fiscale.

Sullo sfondo resta, poi, l'effetto forse più grave e consistente nel lucro realizzato dalla criminalità organizzata. Non dimentichiamoci, Presidente, che le merci contraffatte sono spesso potenzialmente

dannose per la salute di chi le utilizza o, peggio, le consuma. Il made in Italy, in particolare, subisce l'attacco dell'industria del falso internazionale ed interno, che in Italia, secondo la Guardia di finanza, ha un volume d'affari quantificato fra i 4 e i 7 miliardi di euro l'anno. Il settore più esposto alla contraffazione è quello dei prodotti della moda.

Il fenomeno della contraffazione è, peraltro, sostenuto, purtroppo, anche da una forte, domanda da parte dei consumatori e della percezione di esso, in alcune fasce della popolazione, come forma di sostentamento delle persone indigenti. Purtroppo, sussistono indubbiamente sensibili differenze al riguardo, a seconda dei comparti merceologici, ma emerge anche dalle audizioni in Commissione che complessivamente il comportamento e l'accettazione nei confronti della contraffazione renda assai più difficile l'azione di prevenzione e di repressione.

Per tali ragioni, assume particolare rilievo l'impegno delle istituzioni, della pubblica amministrazione e delle organizzazioni di categoria nell'attività di persuasione finalizzata a far comprendere tutte le gravi implicazioni di questo illecito, a partire dalle ricadute negative sulla salute dei consumatori ed al ruolo della criminalità organizzata. L'introduzione di una precisa regolamentazione nell'uso di indicazioni di vendita che presentino il prodotto come interamente realizzato in Italia ha fatto sperare che si sarebbe posto un argine all'invasione di prodotti falsificati.

Lo stesso può essere detto per la legge 8 aprile 2010, n. 55, che ha dettato disposizioni concernenti la commercializzazione di prodotti tessili, della pelletteria e calzaturieri, anche con riferimento alla riconoscibilità e tutela dei prodotti italiani e prevedendo l'uso dell'indicazione made in Italy esclusivamente per i prodotti le cui fasi di lavorazione abbiano avuto luogo prevalentemente nel territorio italiano. Come è noto, tuttavia, tale disciplina è stata congelata, nel 2010, da una direttiva della Presidenza del Consiglio dei ministri, che ha precisato che tutte le disposizioni possono considerarsi applicabili solo successivamente all'approvazione dei decreti attuativi e all'armonizzazione con il diritto comunitario.

Purtroppo la vicenda si inquadra nello scontro aperto in Europa tra i Paesi manifatturieri, che hanno tutto l'interesse ad affermare una tutela stretta del made in, come il nostro Paese – seppure non in contrasto con le regole europee sulla competitività –, e i Paesi che invece potremmo definire «commercianti», che invece hanno l'interesse opposto. In questa disputa, il Parlamento ha prevalso sulla Commissione. Infatti, il 15 aprile 2014 ha approvato, con larghissima maggioranza, il pacchetto legislativo per la tutela dei consumatori europei da prodotti falsi e nocivi. La nuova disciplina impone di apporre il made in sia ai prodotti non alimentari realizzati in Europa sia a quelli extra-europei. Il decreto legislativo del 21 febbraio 2014 ha attuato la direttiva 2011/83/UE, dell'Unione europea, sui diritti dei consumatori, che tutela anche giuridicamente il consumatore dall'acquisto di eventuali falsi.

Un discorso a parte merita, invece, Presidente, un fenomeno connesso ma diverso, che citava prima anche il presidente Catania, legato non tanto alla contraffazione ma al processo di italian sounding, cioè l'immissione sui mercati di prodotti non italiani che evocano le caratteristiche essenziali di quelli originari del nostro Paese, senza, tuttavia, purtroppo, fenomeni evidenti di contraffazione distintivi dell'azienda o dei prodotti stessi. L'italian sounding è un fenomeno caratteristico dei mercati esteri, ove è più facile ingannare i consumatori con evocazioni di questo tipo. Il quadro giuridico internazionale risulta talmente lacunoso in questa materia che nella maggior parte del Paese extra-europei non trovano tutela neppure i prodotti agroalimentari riconosciuti quali DOP o IGP dall'Unione europea. La tutela di tali prodotti al di fuori dell'Unione resta quindi affidata agli accordi internazionali che l'Unione stessa riesce a concludere con i Paesi terzi, nonché alle registrazioni dei marchi effettuate dai consorzi. A livello economico, l'impatto delle imitazioni dei prodotti agroalimentari italiani risulta assai rilevante, con un fatturato che si aggira intono ai

60 miliardi di euro l'anno, come emerge dal terzo rapporto agro-mafie elaborato da Eurispes, Coldiretti, Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare. Il fenomeno sembra essere in crescita costante: tra il 2001 e il 2010 gli episodi di italian sounding sono aumentati del 180 per cento, con punte massime miste negli Stati Uniti, in Canada e in Centroamerica. Il contrasto di questo fenomeno in ambito internazionale si presenta quindi assai arduo, non potendo far leva sugli abituali strumenti giudici disponibili nei confronti dei comportamenti illegittimi. La tutela dei veri prodotti italiani resta quindi affidata soprattutto a un'opera di educazione dei consumatori ed alla capacità di affermazione dei nostri marchi. In questo senso, non posso che apprezzare l'impegno del Governo e del Viceministro Calenda, che, prima di passare ad altro prestigioso incarico e grazie alle risorse inserite nella legge stabilità, ha promosso una campagna per rendere riconoscibili i nostri prodotti in alcuni importanti mercati internazionali. Va rilevato che la recente legislazione penale italiana ha inteso contrastare sul territorio nazionale i più gravi casi di evocazione ingannevole, assimilandoli al falso made in Italy.

Il gruppo del Partito Democratico è stato fortemente impegnato nell'attività della Commissione parlamentare d'inchiesta ed è molto determinato a sostenere una forte azione della Commissione per la tutela del made in Italy e per la prevenzione della contraffazione. Lo facciamo esprimendo una forte volontà ad avere norme chiare, efficaci, semplici, ma anche ribadendo con forza un profilo culturale e una visione politica su questo tema. Lo stesso Presidente del Consiglio si è pronunciato più d'una volta sulla necessità di andare in questa direzione, parlando proprio di quell'Italia che fa l'Italia – ovvero le produzioni di bellezza e di qualità – per dare forza ai primi segnali di ripresa.

La relazione del presidente Catania evidenzia la necessità di procedere verso un lavoro di riordino e di innovazione normativa che intervenga anzitutto a livello sovranazionale. In un'epoca di economia globalizzata e profondamente interconnessa come quella attuale, rivestono un ruolo chiave le strategie di contrasto ai fenomeni contraffattivi di portata internazionale. Occorre infatti mettere in campo strumenti di lotta alla contraffazione e alla pirateria che sappiano proiettarsi su scala planetaria ed implementino le azioni già intraprese a livello internazionale e comunitario. Mentre le argomentazioni sui diritti d'autore, di proprietà industriale ed intellettuale risultano prossime ad una stretta efficace, le disposizioni in materia di contrasto al fenomeno della contraffazione risultano invece assai limitate e riguardano principalmente l'attività delle dogane e di osservatori internazionali. Si insiste anche su una promozione di carattere culturale basata su una forte alleanza tra produttori e consumatori, informando chiaramente quest'ultimi sulla provenienza delle materie prime e su ognuna delle fasi della produzione. In materia penale, la relazione intende analizzare i problemi sia di natura sostanziale che processuale, che la Commissione ha avuto modo di approfondire.

La Commissione propone di prevedere un reato di contraffazione sistematica e organizzata, di inserire le indicazioni geografiche e le denominazioni di origine nel testo di contraffazione ordinaria con un inasprimento della pena, di differenziare le pene per ambulanti e trafficanti, e di razionalizzare le troppe fattispecie presenti a livello normativo.

Entrando più nel dettaglio, la Commissione ha proposto delle linee di indirizzo per giungere ad una razionalizzazione e semplificazione dell'impianto normativo penale per il contrasto alla contraffazione, che potrebbe portare a una riduzione della fattispecie delle varie ipotesi di reato; a tal proposito, è positivo anche che i rappresentanti del Governo siano presenti qui, oggi, in Aula. In primo luogo, si propone di realizzare una ricollocazione di tutte le fattispecie di reati in tema di contraffazione del codice penale, strutturandole non più come reati di falso, ma come reati economici. Si propone, inoltre, di differenziare le norme penali sulla base dei diritti tutelati e non dei settori merceologici. Infatti, molte delle norme esistenti

riproducono le medesime fattispecie incriminanti. In attuazione della legge delega n. 67 del 2014 in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio, il Governo ha adottato il decreto legislativo del 16 marzo 2015 n. 28, per l'esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto. Questo prevede la non punibilità quando, per le modalità della condotta o per l'esiguità del danno o del pericolo, l'offesa sia di particolare tenuità e il comportamento risulta non abituale. Va sottolineato che non si tratta di un intervento di depenalizzazione, ma che la richiesta da parte delle procure e la decisione da parte del giudice circa l'applicazione di tale causa di esclusione della punibilità, sono legate caso per caso alla sussistenza di due parametri: la speciale tenuità del fatto e la non abitudine dei comportamenti. La quasi totalità dei reati di contraffazione hanno pene sino a cinque anni, ad esclusione della fattispecie aggravata di cui all'articolo 474-ter, cioè la contraffazione ed il commercio di falsi in forma seriale, sistematica e organizzata. Su questo campo si dovrebbe lavorare su un doppio binario, differenziando nettamente, alla luce degli effetti di tale decreto legislativo le ipotesi di contraffazione meno grave, in quanto episodica, locale o legata a fenomeni di marginalità sociale, da quelle ben più rilevanti in termini economici e di pericolosità sociale, in quanto condotte su base sistematica e organizzata. Altri interventi innovativi dovrebbero riguardare le misure di sicurezza e le pene accessorie che oggi sono previste in modo disomogeneo tra le varie fattispecie di reato esistenti e che andrebbero ricondotte invece ad una fattispecie unitaria, per accentuare il ricorso a misure afflittive diverse da quelle pecuniarie o detentive, al fine di interdire l'esercizio economico o imprenditoriale dell'attività illecita.

Da ultimo, Presidente, si sottolinea la necessità di accelerare, dopo il sequestro, la fase di distruzione della merce e rendere applicabili le sanzioni per il consumatore finale.

Per ciò che concerne il sostegno alle imprese nella difesa del made in Italy, la relazione sottolinea alcuni punti fondamentali. In particolare, la necessità di sensibilizzare le amministrazioni pubbliche e gli enti territoriali all'applicazione dell'articolo 19 del codice della proprietà industriale, laddove prevede che anche le amministrazioni dello Stato, delle regioni e degli enti locali, possono ottenere registrazioni di marchio; prevedere norme a sostegno dei circuiti virtuosi e rendere realmente efficace la certificazione etica o di filiera; sostenere le imprese e i consorzi che si dotano di tecnologie anticontraffazione che registrano marchi e brevetti; attivare sportelli e tavoli di anticontraffazione in distretti industriali; precisare anche gli obiettivi del piano straordinario per il rilancio internazionale dell'Italia, evitando di finanziare prodotti che di italiano hanno solo il marchio.

Infine, la relazione evidenzia l'esigenza da un lato di un maggiore coordinamento tra le forze di polizia e dall'altro di valutare forme di specializzazione delle forze polizia impiegate nel settore. A tali temi va aggiunto quello del ruolo della polizia amministrativa e degli enti locali nel contrasto alla contraffazione, che un ruolo che va sicuramente valorizzato.

I lavori della Commissione proseguono sulla scia del lavoro degli anni precedenti che dobbiamo continuamente aggiornare, perché il fenomeno della contraffazione deve essere costantemente monitorato. Lo scopo del nostro lavoro è quello di relazionarsi con i soggetti interessati da questo fenomeno e individuare proposte d'intervento efficaci e incisive. Prosegue quindi il lavoro anche sui termini specifici, li citava prima il presidente Catania, come la tutela delle produzioni d'olio d'oliva, della mozzarella di bufala o il contrasto alla contraffazione nel settore tessile, in particolare nella città di Prato.

La relazione del presidente e tutto il lavoro della Commissione sono a disposizione del Parlamento, con l'auspicio che l'azione possa contribuire a ridurre al minimo l'incidenza della contraffazione e le sue deleterie conseguenze sulla nostra economia, sulla sicurezza e la dignità del lavoro, sulla salute dei cittadini e, infine, sulla cultura della legalità nel nostro Paese (Applausi).

Aula – Camera dei Deputati – Mercoledì 22 giugno 2016

Discussione sulla Relazione sulla contraffazione nel settore della mozzarella di bufala campana, approvata dalla Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo (Doc. XXII-bis, n. 5)

Signora Presidente, colleghi deputati, la scelta della Commissione d'inchiesta sul fenomeno della contraffazione, di esaminare approfonditamente il settore della mozzarella di bufala, dopo il voto unanime dell'Aula sulla filiera dell'olio d'oliva, trae spunto dalle sue caratteristiche di eccellenza e dal riconoscimento giustamente assegnatogli nella storia agroalimentare nazionale.

Questo prodotto è il frutto di un lavoro secolare, fondato sulla passione, la competenza, l'ingegno di agricoltori e allevatori. È soprattutto grazie a loro che si è conservato intatto il valore di un alimento orgoglio del made in Italy nel mondo. La mozzarella di bufala è acquistata dal 52 per cento delle famiglie italiane e il suo valore di mercato in Italia, dove si vende il 73 per cento della produzione, supera il miliardo di euro. Voglio ricordare ai colleghi che la mozzarella di bufala è il formaggio più venduto al mondo, con un incremento, quest'anno, del 4,7 per cento del valore dell'export dell'agroalimentare. Il prodotto è però caratterizzato da una tendenziale stagionalità, con picchi produttivi nei mesi estivi.

Viceversa, la produzione del latte di bufala si concentra nei mesi invernali e primaverili, facendo emergere il problema dell'uso di materia prima straniera o di prodotto congelato nella preparazione della mozzarella, in violazione del disciplinare di produzione. Altra evidenza emersa nel corso delle audizioni è che, a fronte dell'aumento della produzione di mozzarella, il prezzo del latte di bufala alla stalla è diminuito; il latte di bufala, nel 2015, è stato pagato allo stesso prezzo del 1992, quando i costi di produzione erano circa un terzo rispetto a quelli odierni. Esiste un'evidente sperequazione nella distribuzione del reddito lungo la filiera; gli allevatori alimentano i fatturati crescenti dei grandi caseifici industriali, il successo commerciale della mozzarella determina anche il moltiplicarsi dei contratti con gli allevatori disdettati da caseifici, indebolendo il sistema allevatorio. Se questa tendenza continuasse si favorirebbe, inevitabilmente, la costituzione di megaziende agricole con stalle annesse alle filiere industriali. La DOP Mozzarella di Bufala Campana beneficia in ambito UE della protezione garantita dall'articolo 13 del regolamento (UE) n. 1151/2012 con particolare riferimento all'istituto dell'evocazione. Il doppio piano di tutele garantito dall'inserimento dell'abbreviazione «DOP» per la mozzarella di bufala e «STG» per la mozzarella con latte vaccino nell'etichettatura delle produzioni conformi ai rispettivi disciplinari non è valso, purtroppo, ad impedire la continuità di un uso distorto dell'indicazione merceologica «mozzarella». È evidente a tutti che la diffusione di un prodotto che millanta il credito che la mozzarella di bufala sia DOP o STG, surrogando, invece, l'utilizzo di materie non sempre adeguate, spesso in stato di congelazione, danneggia gravemente le imprese costrette a subire concorrenza sleale in termini di costi di produzione sul mercato. La corretta tracciabilità del latte di bufala, sia esso proveniente dall'area DOP sia da altre aree per il prodotto non DOP può costituire un serio argine al fenomeno della contraffazione, scelta rafforzata dalla decisione del Governo di procedere rapidamente all'etichettatura di latte e formaggi. Etichettare, tracciare garantisce i consumatori sulla salubrità di ciò che mangiano, così come offre ai produttori di latte cagliato un'opportunità di valorizzare la materia prima nel ciclo industriale. Nel libero mercato – lo dico sempre – ciascuno è libero di acquistare ciò che vuole, al prezzo che ritiene più conveniente, a nessuno, però, deve

essere consentito di ingannare gli acquirenti con etichette che spacciano per made in Italy una mozzarella di bufala ottenuta da cagliate rumene, tedesche e così via.

La decisione del Governo indica con chiarezza che l'Italia intende tutelare il proprio patrimonio agricolo e agroalimentare, una ricchezza economica e un presidio di salubrità che altri, di interessi, stanno provando ad impoverire. Tant'è vero che in Commissione abbiamo preso atto dell'incremento dei casi di contraffazione determinati dall'impiego di cagliate congelate o provenienti dall'estero, recando un grave danno ai consumatori e a chi produce onestamente e in qualità. La causa del fenomeno è da individuare nel basso costo della cagliata di importazione, tanto basso da far ritenere che il prodotto sia ottenuto, non con latte fresco, bensì in polvere; andrebbe perciò indicata tra gli ingredienti la cagliata utilizzata per la produzione di mozzarella, in modo da configurare un'etichetta trasparente per il consumatore che dovrebbe essere messo in condizione di scegliere e non dovrebbe trovare sempre e solo un'etichetta generica che indichi: latte, sale e caglio. Durante le audizioni è stata avanzata la proposta di definire un'appropriata politica di destagionalizzazione della lattazione delle bufale, in modo tale da aumentare la produzione di latte nel periodo di maggiore domanda del mercato, vale a dire l'estate, e da non avere eccedenze invernali da congelare. Anche a tale scopo sarebbe opportuno che sia portato a conclusione, una volta per tutte, il dibattito tra gli operatori del settore e le istituzioni, sulle modifiche del disciplinare di preparazione della mozzarella di bufala, in particolare sul vincolo delle sessanta ore dalla mungitura per l'impiego del latte bufalino ai fini della preparazione della mozzarella.

Altro fenomeno contraffattivo che voglio far presente all'Aula è rappresentato dalla messa in circolazione, in Italia e all'estero, di confezioni di mozzarella che violano i marchi DOP e recano indicazioni false o fallaci sull'origine, richiamando in maniera evocativa i simboli italiani e la qualità tradizionale della mozzarella italiana, sfruttandone la qualità, l'apprezzamento, la notorietà commerciale, ma vendendola a prezzi ribassati.

Meno rischioso sotto il profilo sanitario ma ugualmente dannoso economicamente è l'italian sounding, con cui si indicano le pratiche di produzione e commercializzazione di prodotti contenenti una falsa evocazione dell'italianità senza però scadere nella frode vera e propria, come quella prodotta negli Stati Uniti, vale a dire: con il latte del Wisconsin è commercializzata mozzarella di bufala campana. Anche per arginare questo fenomeno occorre garantire agli operatori del settore e alle istituzioni chiamate ad effettuare i controlli l'immediata conoscenza del numero dei caseifici operanti in regime di DOP, del numero degli allevatori aderenti, di quanta produzione di latte bufalino sia tracciato fuori e dentro l'area DOP, per determinare con sicurezza la reale capacità produttiva del settore.

Andrebbe inoltre potenziata la piattaforma informatizzata, acquisendo tutti i dati in possesso degli stakeholders che partecipano al sistema di produzione, diffusione e degustazione del prodotto. In sede di tutela penale è indispensabile operare una razionalizzazione dell'apparato sanzionatorio, prevedendo sanzioni interdittive delle autorizzazioni all'esercizio dell'attività di impresa per le aziende che operano illegalmente, ampliando le misure di carattere preventivo, così come si è fatto nella legge «salva olio» con le intercettazioni e l'associazione a delinquere. E al fine di garantire l'eccellenza della mozzarella di bufala campana, due principi: il primo, preservarne il carattere di artigianalità; il secondo, scegliere un modello di sviluppo razionale per la filiera di mozzarella di bufala campana DOP.

La sfida è, quindi, conciliare le esigenze di espansione della quantità prodotta con la produzione orientata alla qualità, proponendo un modello di territorio che si affaccia e si apprezza sui mercati internazionali per l'autenticità di un'agricoltura basata sul rapporto con il territorio, il lavoro generazionale dell'uomo che coltiva questa tradizione secolare. Per questo esprimo a nome del Partito Democratico il voto favorevole

alla relazione della Commissione anticontraffazione e alla risoluzione di Paolo Russo ed altri (Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico).

DICHIARAZIONE DI VOTO ON. ANGELO SENALDI

Aula – Camera dei Deputati – Giovedì 19 luglio 2014

Discussione delle mozioni Bergamini ed altri n. 1-00524, Fratoianni ed altri n. 1-00525, Fantinati ed altri n. 1-00526, Fitzgerald Nissoli ed altri n. 1-00527, Dorina Bianchi ed altri n. 1-00528, Senaldi ed altri n. 1-00529, Rampelli ed altri n. 1-00530 e Allasia ed altri n. 1-00532 concernenti iniziative per la tutela del made in Italy

Signor Presidente, egregi colleghi, la denominazione made in Italy risulta, come diceva anche il collega in precedenza, il terzo marchio al mondo per notorietà ed è evocativo, nel mercato globale, non solo di una nazione, ma di un modo di essere, di valori e di cultura, di una qualità della vita elevata. Questo è il motivo di fondo per un'azione che, con decisione, proceda nella strada della tutela delle nostre produzioni.

I numeri della contraffazione e della pirateria commerciale rappresentano cifre considerevoli e si stima che queste disfunzioni del sistema economico italiano abbiano determinato una perdita di almeno 40.000 posti di lavoro negli ultimi 10 anni nel nostro Paese, con un mancato introito fiscale pari all'8 per cento del gettito Irpef e al 21 per cento del gettito IVA.

Nello scorso anno, in Italia, sono stati oltre 130 milioni i prodotti contraffatti sequestrati recanti falsa indicazione d'origine o pericolosi per la salute, con una crescita superiore al 25 per cento rispetto al 2012.

Esiste nel nostro Paese una diffusa percezione di un attacco al made in Italy, operato essenzialmente da Paesi extraeuropei. In realtà la geografia del fenomeno coinvolge anche importanti Paesi comunitari, tra cui l'Italia, prima nell'Europa dei Paesi avanzati per diffusione dei fenomeni di illegalità ed intreccio con la criminalità organizzata, del lavoro irregolare (12 per cento del totale degli occupati) e dell'evasione fiscale (17 per cento del prodotto interno lordo).

Non si tratta, quindi, di innalzare anacronistiche barriere protezionistiche, ma di operare perché la legalità e la tutela della proprietà industriale ed intellettuale siano salvaguardate ed entrino come valore nella consapevolezza dei consumatori italiani e mondiali.

Le barriere sono anacronistiche, a maggior ragione, oggi, nell'era di Internet. La filiera del falso e della contraffazione utilizza ampiamente la comunicazione via web a fini commerciali, strumento idoneo a raggiungere una platea mondiale di potenziali consumatori a costi limitati, con grande facilità di accesso, garanzia di anonimato ed ampia gamma di offerta. Si stima che per alcuni marchi particolarmente famosi l'incidenza dei siti contraffattivi può avvicinarsi all'80 per cento.

Tutti i prodotti e i settori produttivi sono coinvolti dal fenomeno della contraffazione del made in, dall'agroalimentare, con l'incredibile mole di prodotti non originali del fenomeno dell'italian sounding, che non si configura propriamente come contraffazione di marchio e prodotto, ma rappresenta, in termini di fatturato, più del doppio delle nostre esportazioni agroalimentari.

Così come altri settori fondamentali della nostra manifattura sono oggetto del proliferare del mercato del falso, non solamente nei rapporti con il consumatore finale ma anche nei rapporti business-to-business. Pensiamo al settore della moda, del tessile, della pelletteria, della occhialeria, ma anche la farmaceutica, la cosmetica e la meccanica fine, con grandissimi rischi non solo economici, ma soprattutto per la salute e la sicurezza personale.

In questa direzione riteniamo che la possibilità volontaria di etichettature, utilizzando le nuove tecnologie e l'operatività degli strumenti mobili di comunicazione di ultima generazione, possa servire a permettere la tracciabilità univoca dei prodotti, attraverso una verifica puntuale a totale garanzia degli acquirenti.

Nel semestre europeo appena iniziato siamo certi che il nostro Governo e il Presidente del Consiglio, che ha fatto della capacità dei nostri concittadini e della bellezza e creatività del nostro Paese, del nostro modo di vivere, della capacità manifatturiera dei nostri imprenditori e dei nostri lavoratori un punto di leva su cui costruire il rilancio del Paese, opereranno per innalzare i controlli e le garanzie sulle merci di importazione e sulle produzioni interne.

Molte norme sono state promosse, approvate ed applicate negli ultimi anni. Dobbiamo operare perché tutta l'Europa condivida la necessità di norme comuni di tutela delle merci e dei consumatori, superando la storica differenza di posizioni tra Paesi importatori e Paesi produttori all'interno del mercato comune.

Signor Presidente, accettiamo le riformulazioni proposte, anche se riteniamo necessario non depotenziare gli impegni indicati nella nostra mozione e ci adopereremo anche in altri atti a sostenerli. Infatti, attraverso la mozione che ci accingiamo a votare, insieme alle altre mozioni condivise dal Governo, intendiamo supportare e sostenere il Governo nella sua opera di promozione e salvaguardia del nostro marchio, riconoscendo i passi che si stanno facendo. Un esempio su tutti è l'istituzione di servizi anticontraffazione nelle nostre ambasciate, così come l'azione continua delle forze dell'ordine a salvaguardia della correttezza e veridicità delle merci sul mercato interno, affinché la denominazione made in Italy rappresenti sempre nel mondo la cifra di paragone per la bellezza, la qualità, il gusto, la cultura del vivere, la salubrità e la sicurezza (Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico).

DICHIARAZIONE DI VOTO ON. COLOMBA MONGIELLO

Aula – Camera dei Deputati – Martedì 14 gennaio 2014

Discussione delle mozioni Rondini ed altri n. 1-00227, Gallinella ed altri n. 1-00274, Mongiello ed altri n. 1-00276, Franco Bordo ed altri n. 1-00277, Zaccagnini e Pisicchio n. 1-00278, Faenzi ed altri n. 1-00279 e Dorina Bianchi e Bosco n. 1-00280 sull'etichettatura dei prodotti agroalimentari

Signor Presidente, signor sottosegretario, colleghi deputati, sono lieta di aver portato all'attenzione, insieme a molti altri colleghi, temi come l'etichettatura, la tutela e la valorizzazione del made in Italy, la qualità dei prodotti alimentari italiani, l'innovazione tecnologica elaborata dalle università italiane e utilizzata dalle aziende italiane, la cultura, l'identità dei mille paesaggi e territori italiani. Un bene immateriale inestimabile, al pari dei capolavori artistici e letterari prodotti dal nostro genio, che il sistema commerciale ci consente però di valutare, nel caso dell'agroalimentare, in oltre 200 miliardi di euro: una filiera produttiva che nel 2013 ha garantito alla nostra bilancia commerciale circa 34 miliardi. E ancor di più ne ha generati, purtroppo, nelle casse delle aziende che ci copiano e delle organizzazioni criminali che ci truffano.

Siete davvero certi che la mozzarella di bufala che tanto ci piace sia fatta esclusivamente con cagliata italiana? O che la passata di pomodoro che voi utilizzate per il sugo sia frutto della trasformazione di prodotto italiano in stabilimenti italiani? O che il prosciutto venduto come proveniente dagli allevamenti di un paesino da cartolina delle colline italiane non venga invece da altre porcilaie? Avete mai sentito parlare di «zottarella», «parmesan», «prosiutto»?

Basterebbero i dati economici ed i motivati dubbi che ho appena sollevato a motivare l'immediata adozione di una legge promulgata nel 2011 e ancora in attesa dei regolamenti attuativi.

Non sono bastate le valutazioni economiche, le pressioni politiche, le proteste dei produttori e le richieste dei consumatori: l'unico Paese al mondo a possedere un vero e proprio brand commerciale sceglie di non valorizzarlo e di non tutelarlo con l'adozione di etichette che rendano ancora più chiara e trasparente la carta di identità dei prodotti, che premino qualità, investimenti, che promuovano il consumo consapevole.

La priorità è, quindi, avversare duramente la contraffazione, quella illegale e quella legale: perché, colleghi, l'italian sounding altro non è che una forma legale di contraffazione, di appropriazione di un marchio per truffare i consumatori che credono di mangiare italiano, e invece mangiano rumeno, statunitense, tedesco e così via.

Poi ci sono le truffe vere e proprie: le sofisticazioni, la vendita, la somministrazione di cibo pericoloso per la salute. Nel settore dell'olio d'oliva, citato dalla collega Faenzi, siamo riusciti con la legge che immeritadamente porta il mio nome, a costruire un sistema di regole sull'etichettatura e ad introdurre sanzioni penali e finanziarie, siamo riusciti nel fine della legislatura precedente ad essere più rigorosi dell'Europa, più disciplinati dell'Europa, più accorti dell'Europa. Per una volta siamo noi, l'Italia, il modello da copiare, per una volta siamo noi, l'Italia, che indica la strada per rendere più equo, trasparente e legale un mercato in cui hanno avuto troppo peso i Paesi che il cibo non lo producono e le aziende che hanno speculato sulla debolezza degli agricoltori, l'inefficacia delle norme, l'opacità delle filiere produttive.

Ed è volontà della Camera dei deputati proseguire su questa strada con l'istituzione della Commissione di inchiesta sulla contraffazione, che mi auguro diventi presto operativa: Commissione che può e deve diventare luogo in cui si studia approfonditamente il tema della lotta alla contraffazione, in cui si costruiscono alleanze virtuose con i produttori e i consumatori, le autorità di controllo e le forze dell'ordine, la magistratura, gli organismi scientifici in cui si analizzano flussi commerciali e gli effetti dell'italian sounding. Azioni finalizzate ad articolare norme e sanzioni adeguate, a promuovere una nuova soggettività italiana in seno all'Unione europea, ad essere presenti con la necessaria consapevolezza e forza negli organismi internazionali.

Mentre noi proponiamo le etichette che valorizzano l'origine, altri avanzano l'etichettatura semaforica, spiegata in Aula dal collega Taricco, per continuare a regolare il traffico commerciale a proprio uso e consumo, arrivando a spacciare per insani alimenti che, al contrario, garantiscono salute e vita. Alimenti – mi riferisco all'olio, al parmigiano, alla pasta – che compongono la dieta mediterranea, dichiarata patrimonio dell'umanità perché sintesi di una cultura millenaria e presidio salutistico ben più importante di tanti farmaci in commercio.

Dove, se non in Italia, si poteva organizzare l'esposizione universale dedicata all'alimentazione sana e alla nutrizione nel mondo? Una scelta politica strategica e di grande rilievo in un mondo ancora segnato da profondissime disuguaglianze proprio nella disponibilità di cibo.

L'Expo non deve essere la vetrina delle cucine mondiali, una sorta di fiera del buon cibo; deve essere il luogo in cui le culture si incontrano per conoscersi e rispettarci, le imprese si incrociano per scambiare qualità, i Paesi si confrontano per stabilire regole eque.

Tocca a noi guidare questo processo, perché abbiamo l'esperienza, la competenza, la qualità per farlo. Tocca a noi fornire schemi normativi più innovativi e adeguati a tutelare e valorizzare la tipicità dei prodotti della terra in Europa come in Africa o in Asia. Tocca a noi elaborare pratiche commerciali che sostengano gli sforzi produttivi di chi non ha la capacità o la volontà di adeguarsi alle pur legittime regole della produzione industriale o della grande distribuzione. Tocca a noi costruire presidi a tutela della salubrità e del benessere del cibo e di chi lo consuma. Tocca a noi affermare il valore della terra e degli esseri che la popolano. Affermare con chiarezza l'origine di un prodotto ed esplicitarne le proprietà, ricostruire il mosaico della filiera produttiva e chiarire le relazioni tra i sistemi produttivi di Paesi diversi è parte tanto della strategia di valorizzazione del made in Italy che della strategia di innovazione e di relazione tra noi e il cibo.

Ancora una volta in quest'Aula ribadiamo con forza la posizione di netta contrarietà sugli OGM, lo abbiamo già fatto con la nostra mozione. Noi siamo il Paese che ha scelto la biodiversità, la tipicità, la qualità e auspichiamo che anche la regione Friuli vada nella stessa direzione. Il primo passo da compiere è, quindi, quello di convincere il legislatore europeo che la difesa della qualità non è incompatibile con le regole del mercato unico; dunque, deve essere esteso l'obbligo della individuazione e localizzazione della zona di origine del prodotto o delle parti qualificanti della filiera.

Infatti, ad eccezione delle regole che sono state fissate per alcune denominazioni di origine, per tutti gli altri prodotti si è preferito affermare un principio di carattere differente, cioè l'indicazione è obbligatoria solo nel caso in cui la sua omissione possa indurre il consumatore in errore circa l'effettiva provenienza del prodotto alimentare.

Il Parlamento italiano, invece, ha approvato una legge sull'etichettatura proprio con la finalità di difendere e promuovere il sistema produttivo italiano affermando l'intrinseca connessione tra origini territoriali e

qualità del prodotto, dunque la necessità che questo legame indissolubile sia correttamente e chiaramente comunicato al consumatore.

Diventa perciò fondamentale ribadire e sottolineare la necessità di predisporre un quadro di misure organico nell'ambito del quale definire una puntuale articolazione e un maggiore dettaglio del sistema di etichettatura per tutelare le denominazioni di origine controllata e le indicazioni di provenienza dei prodotti agroalimentari, come per reprimere i diffusi fenomeni di concorrenza sleale, che solo l'anno scorso sono valsi 60 miliardi di euro nella più perfetta legalità.

Tocca quindi al Governo italiano, a maggior ragione durante il prossimo semestre di Presidenza dell'Unione europea, impegnarsi per affermare in Italia e in Europa il necessario rigore a tutela della qualità, della cultura, dell'identità del nostro Paese, perché il cibo che noi produciamo, cari colleghi, che sappiamo coltivare, che sappiamo raccogliere, è da sempre uno dei tratti maggiormente distintivi del nostro essere orgogliosamente italiani.

Concludo, nel dichiarare il voto favorevole del Partito Democratico alla mozione sull'etichettatura ringrazio il sottosegretario, gli uffici e tutti i colleghi che hanno contribuito ad elaborare un testo condiviso (Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico).

ILLUSTRAZIONE RELATORE ON. DAVIDE BARUFFI

Aula – Camera dei Deputati – Lunedì 17 luglio 2017

Discussione della relazione sul fenomeno della contraffazione sul web, approvata dalla Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo (Doc. XXII-bis, n. 9)

Grazie, Presidente. Onorevoli colleghi, rappresentante del Governo, le risultanze e le proposte che presentiamo oggi in Aula sono il frutto di una lunga e approfondita indagine che la Commissione d'inchiesta sui fenomeni della contraffazione e della pirateria ha condotto specificamente nell'ambito del web dal 15 di ottobre del 2015 al 23 marzo di quest'anno, approdando ad una relazione piuttosto corposa approvata all'unanimità dalla Commissione stessa e che propongo sia assunta come parte integrante della risoluzione conclusiva, che depositerò oggi per il voto finale dell'Aula al termine della discussione.

Un anno e mezzo di lavoro, dunque, intenso ed approfondito che ha potuto giovare del contributo di conoscenze forniteci da tutti gli auditi: esperti del settore, nonché consulenti della Commissione, forze di Polizia e, in particolare, la Guardia di finanza, la Polizia postale, la magistratura e le agenzie - penso, in particolare, all'Agcom e all'AGCI -, i Ministeri, le autorità internazionali, la Commissione europea e, soprattutto, le associazioni di rappresentanza dei diversi portatori di interesse coinvolti nel settore. Li ringrazio tutti, perché senza questo enorme patrimonio di conoscenze non sarebbe stato possibile comporre un quadro adeguato di un fenomeno così complesso e in costante, quanto rapida, espansione ed evoluzione.

La contraffazione via web è, infatti, sempre più rilevante per la crescita esponenziale delle transazioni commerciali in quanto tali attraverso la Rete, di cui ciascuno di noi può avere idea anche solo considerando i cambiamenti individuali e collettivi intervenuti nella nostra vita, in quella delle nostre famiglie, nelle nostre abitudini di acquisto davvero in pochissimo tempo.

La contraffazione e la pirateria di merci e prodotti ha seguito esattamente questa tendenza generale, spostandosi, quindi, dal mercato fisico tradizionale a quello virtuale della Rete e dai mercati locali e nazionali a quelli internazionali, che sono la dimensione propria del web per definizione.

Già questa prima ed evidente empirica constatazione implica due prime considerazioni possibili. La prima: ad un fenomeno globale, in questo caso - vorrei dire anche in questo caso -, non corrisponde alcuno strumento di governance e regolazione globale. Solo la normativa e le prassi giurisprudenziali degli Stati Uniti svolgono, in qualche modo, un ruolo di supplenza in questo senso rispetto agli attori del mercato.

La seconda considerazione è che, se la dimensione comunitaria è stata opportunamente scelta dagli Stati membri come quella più adeguata per regolare il settore, dobbiamo riconoscere da subito come la direttiva sull'e-commerce risulta incredibilmente datata - si pensi che risale al 2000 - per un ambito in cui l'innovazione, dicevo, è così impetuosa. La stessa definizione del Digital single market non ha prodotto, ad oggi, risposte complessivamente apprezzabili per la tutela dei produttori in particolare in questo ambito.

Avendo a disposizione poco tempo, Presidente, più che sulla parte dell'analisi e dell'elencazione pedante delle tante criticità rilevate, vorrei soffermarmi sulle considerazioni finali che abbiamo svolto nell'indagine e le proposte che la nostra Commissione avanza a conclusione, a beneficio certamente del Parlamento, del

Governo, della Commissione europea - quindi, dei legislatori e del Governo - proprio per offrire spunti per una risposta ai problemi riscontrati.

La prima questione è questa: resta pressante e decisivo il bisogno di una corretta informazione e sensibilizzazione del consumatore, in generale, e in Rete, in particolare, non solo per i rischi più diretti cui è esposto rispetto a merci contraffatte: si pensi alla salute rispetto all'acquisto dei farmaci, se ne parlava anche prima, o ai prodotti tossici, piuttosto che alla truffa di acquistare prodotti scadenti, non funzionanti e, comunque, non corrispondenti alle intenzioni dell'acquirente.

Mi riferisco anche, invece, alla scarsa percezione e considerazione che ha l'acquisto di prodotti contraffatti e piratati in termini di legalità, agli effetti sociali ed economici rispetto alla vita dell'impresa e alla tutela dei diritti del lavoro e dell'ambiente, ai riflessi fiscali che questo comporta per i Paesi eccetera. Tutte le indagini confermano questa percezione edulcorata, soprattutto nelle generazioni più giovani. Resta obiettivo prioritario, quindi, accrescere questa consapevolezza di responsabilità sociale, nonché di autotutela personale del consumatore, senza le quali sarà davvero difficile compiere passi avanti apprezzabili nella lotta alla contraffazione in rete.

In secondo luogo, per entrare nel cuore delle questioni: una risposta imprescindibile deve venire anche dall'adeguamento dei profili di responsabilità dei provider, delle piattaforme. La normativa comunitaria, e non solo, ha giustamente puntato nel tempo ad una forte espansione della rete e del mercato elettronico e, tra gli strumenti a suo tempo individuati, che valgono tutt'oggi, c'è quello dell'irresponsabilità dell'hosting per i contenuti veicolati, non solo per la contraffazione, di cui ci occupiamo oggi, peraltro.

Questa attività nel tempo è tuttavia profondamente mutata: i servizi messi in campo oggi dalle diverse piattaforme erano un tempo impensabili. La diversificazione dei cosiddetti ASP e delle loro attività risulta ora distante anni luce da quella definita nella direttiva n. 31 del 2000, cui facevo riferimento.

La giurisprudenza, poi, attraverso sentenze, ha fatto intanto alcuni passi avanti, individuando nuovi e più aggiornati e attinenti profili di responsabilità. D'altro canto, gli accordi volontari tra piattaforme e aziende hanno definito nuove modalità di intervento collaborativo. Ma la normativa comunitaria e anche quella di recepimento nazionale sono da troppo tempo ferme, e quindi obsolete, se si esclude la positiva introduzione naturalmente del regolamento dell'Agcom del 2003 in materia di tutela del diritto d'autore nel web. Urge quindi un aggiornamento alla realtà.

Vado al punto: è indispensabile che, anche grazie alle tecnologie oggi disponibili - non lo erano 17 anni fa -, già sperimentate per altri profili di illeciti di più rilevante impatto sociale, senz'altro, si passi dal cosiddetto take down a pratiche più efficaci di cosiddetto stay down. Si chiede cioè, in buona sostanza, che le piattaforme non si limitino a rimuovere contenuti illeciti su segnalazione, ma che si facciano parte attiva, quindi più responsabile, perché tali contenuti non siano più ricaricati, come invece sistematicamente avviene.

Voglio ricordare anche che le nostre imprese lamentano la ricezione della richiamata direttiva in termini limitativi e, a loro giudizio, discutibili, attraverso il decreto legislativo n. 70 del 2003. Per l'Italia - ma così non avviene per altri Paesi - è necessario che sia la magistratura, o per fortuna oggi un'autorità amministrativa, a ordinare la rimozione del contenuto. Questo comprime ulteriormente il già bassissimo profilo di responsabilità delle piattaforme.

Sia detto chiaramente: c'è la preoccupazione da più parti che si possa direttamente o indirettamente limitare la libertà di espressione dei cittadini e delle persone. È un dibattito non nuovo, cui abbiamo

assistito a più riprese, ad esempio, nel momento in cui fu introdotto il regolamento dell'Agcom a cui facevo riferimento.

Voglio rilevare due cose: dopo quattro anni dall'introduzione di quel regolamento, possiamo dire che quelle preoccupazioni, pur legittime, si sono rivelate infondate e, oggi - mi pare a parere di tutti -, quel regolamento è considerato per quello che è, cioè uno strumento di contrasto alla pirateria, che peraltro ha restituito - bisogna riconoscerlo - credibilità e affidabilità del nostro Paese agli occhi dei mercati.

La seconda considerazione è più generale: nei Paesi dove la direttiva è stata recepita in modo più lineare e fedele al dettato della Commissione, non abbiamo assistito ad alcuna compressione delle libertà dei cittadini, se si escludono quelli dediti alla frode, a meno che qualcuno non pensi e non dica che in Italia c'è più libertà di espressione di quanto non avvenga nel Regno Unito, in Francia o in Germania.

Sono però dell'idea che non basti una rassicurazione formale o comparativa, per questo credo che vada individuato un complesso di correttivi - magari, nell'attesa di una revisione più complessiva della direttiva comunitaria di riferimento, che resta per me la questione decisiva -, un complesso di interventi, che contemperino adeguatamente i diversi obiettivi, ad esempio rafforzando, in taluni casi, la possibilità di intervento tempestivo dell'Agcom o, laddove questa o la magistratura si sia già pronunciata in via definitiva, perché le piattaforme siano responsabilizzate maggiormente in termini di stay down, o infine affinché, nei casi di palese violazione, le piattaforme si attivino su segnalazione diretta, senza attendere le disposizioni dell'autorità amministrativa o di quella giudiziaria.

La relazione non indica così puntualmente questi possibili correttivi dal punto di vista normativo, ma già da oggi, con la discussione della legge comunitaria, il Parlamento potrebbe - io credo che dovrebbe - dare alcune risposte concrete in questa direzione, nel caso, specificando bene che l'ambito di applicazione è quello del contrasto alla contraffazione e alla pirateria, per fugare ogni ragionevole dubbio e anche per togliere ogni ragionevole alibi.

Ancora, come ho peraltro ricordato, abbiamo assistito ad un positivo ampliamento degli accordi su base volontaria tra le parti, sia in sede nazionale che in sede comunitaria. È proprio sulla strada tracciata da questi che andrebbe implementata una legislazione di sostegno che assuma quanto di buono è stato fatto dai soggetti virtuosi. Taluni di questi sono virtuosi proprio perché mettono a valore il proprio profilo reputazionale, che ha anche un impatto diretto economico, rispetto invece a chi lucra in modo fraudolento danneggiando le imprese sane e il lavoro.

Merita appena di essere ricordato che un Paese come il nostro, fatto di tante piccole e medie imprese che dell'ingegno e della creatività fanno il proprio marchio distintivo, risulta sistematicamente esposto ai rischi di contraffazione in sede internazionale. Sul web si acquista tutto e di tutto e abbiamo ben visto come non sempre le autorità di polizia e doganali prestino in altri Paesi analoga attenzione rispetto ai loro omologhi italiani: una ragione in più per rafforzare i controlli a monte, non solo a valle, e tra questi - ne individuiamo diversi - voglio citare il cosiddetto approccio del followthemoney. Anche qui in sintesi: bloccare i pagamenti online di merci contraffatte è una leva molto più potente di contrasto che non rincorrere le merci in giro per il globo; è un altro esempio di buona pratica nata sulla base di accordi volontari e che potrebbe anch'essa trovare una cornice normativa più stringente.

Analogamente, la responsabilizzazione dei concessionari di pubblicità: è attraverso quest'ultima che si remunera molta dell'offerta presente sul web, sia quella legale sia naturalmente quella illegale. Spesso gli inserzionisti singoli non sanno neppure dove e come sarà impiegata la loro inserzione. Anche in questo

caso, accordi di reciproca garanzia e trasparenza costituiscono oggi pratiche positive da cui è possibile trarre spunto per regole più efficaci.

Altri profili di un certo interesse ai fini dell'indagine condotta, ancorché non tutti afferenti alla potestà regolamentare, nazionale o comunitaria, riguardano proprio la diffusione legale gratuita di prodotti audio-video attraverso il finanziamento pubblicitario che richiamavo. Si tratta di un modo assolutamente positivo di sradicare a monte la pirateria, con beneficio di tutte le parti interessate, prevenendo gran parte del possibile contenzioso a valle.

La questione si inserisce tuttavia nella più ampia e controversa diatriba sul cosiddetto value gap, ovvero la distribuzione della ricchezza nella filiera del web a partire dagli asimmetrici rapporti di forza tra produttori giganti della rete. Le aziende stanno opponendo alla politica questo problema non tanto e non solo perché siano ravvisabili soluzioni immediate, dirette e sempre legittime in materia, quanto perché il decisore politico ne tenga in debito conto nel quadro più complessivo della regolazione del mercato nella definizione delle tutele e del soggetto cui porre in carico gli obblighi e i relativi oneri, taluni dei quali, al contrario, risultano oggi piuttosto obsoleti, proprio ad opinione dei soggetti tutelati o tutelandi.

Voglio fare anche questo riferimento molto puntuale. Si pensi al cosiddetto bollino SIAE, l'etichetta adesiva di autenticazione e garanzia per l'identificazione dei prodotti d'ingegno su supporti fisici audio-video: è stato concepito in un tempo in cui la rete non esisteva e la pirateria si praticava sui prodotti fisici, non su supporti fisici.

Oggi, invece, appare ai diretti interessati, cioè a coloro che dovrebbe tutelare, più come un inutile e fastidioso balzello che non come una garanzia a loro protezione, anzitutto perché la pirateria, come ho detto, sulla rete ha superato di gran lunga quella fisica anche nel nostro Paese, e concludo, Presidente. In secondo luogo, perché aggrava di un costo solo la seconda, mettendola in ulteriore difficoltà nel mercato rispetto ai prodotti elettronici. Infine, perché in tutta Europa tale disposizione permane ormai quasi solo nel nostro Paese. Credo che anche su questo fronte Governo e Parlamento potrebbero dare una risposta di sintonizzazione con le mutate condizioni di mercato.

Concludo davvero, Presidente: la presente relazione, come ho a più riprese richiamato, chiama in causa diversi livelli di risposta possibile: quella comunitaria e internazionale è inevitabilmente la più rilevante, e un'apposita indagine in tal senso, non limitata all'ambito del web, è tuttora in corso presso la nostra Commissione. Anche l'ambito nazionale non è, tuttavia, marginale per i diversi profili che ho provato a richiamare. Piccole e grandi scelte che Governo e Parlamento potrebbero adottare a tutela e promozione delle nostre imprese - ho finito, Presidente -, peraltro senza oneri finanziari per la collettività e le casse dello Stato. In Commissione, stando al merito dei problemi e approfondendo le questioni posteci dagli auditi, abbiamo potuto raggiungere un consenso unanime sull'impianto generale dell'indagine e le sue conclusioni più operative. Auspico che altrettanto potrà fare ora l'Assemblea di Montecitorio e, soprattutto, che se ne possano far discendere iniziative concrete da parte di Governo e Parlamento in sede legislativa e regolamentare (Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico).

DICHIARAZIONE DI VOTO ON. SUSANNA CENNI

Aula – Camera dei Deputati – Mercoledì 13 settembre 2017

Discussione della relazione sul fenomeno della contraffazione sul web, approvata dalla Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo (Doc. XXII-bis, n. 9)

Grazie, Presidente. Presidente e colleghi, la relazione che abbiamo discusso e che stiamo approvando è la conclusione di un intenso e ottimo lavoro svolto dalla Commissione d'inchiesta, e dal suo relatore Baruffi, dagli uffici che voglio davvero ringraziare, che credo ci consentirà un'approvazione con un voto davvero molto, molto largo.

È una conclusione che già oggi potrebbe significare ulteriori approfondimenti e aggiornamenti, tanto è veloce l'evoluzione del fenomeno. Secondo Indicam la contraffazione online cresce ogni anno a livello mondiale del 15,6 per cento, con un costo per l'economia stimato in 1.800 miliardi di dollari. Quindi, figuriamoci quanto ancora potremmo scrivere su questa materia, quanti soggetti ancora potremmo ascoltare.

Una delle prime cose che noi abbiamo avuto chiare avviando i lavori delle numerosissime indagini svolte in questi anni sul fenomeno della contraffazione, è indubbiamente la capacità dell'industria della contraffazione - chiamiamola così - di innovare la propria attività criminale, aggirare norme e regolamenti, infilarsi nelle pieghe del commercio, della produzione, delle filiere, ovunque, in modo trasversale, con flessibilità, conoscenza, abilità e velocità. Questo accade in ogni ambito: accade per il diritto d'autore, per i prodotti della creatività. E, se questo è vero, la dimensione e il luogo del commercio online è per sua natura, per le sue peculiarità, il contesto più difficile in cui individuare il reato, intervenire, stoppare, perseguire e soprattutto impedire che l'attività criminale ricominci il giorno dopo con un nuovo volto e un nuovo nome. Così come è assai complesso regolare e individuare la dimensione, la collocazione più utile, tecnicamente e istituzionalmente, dell'attività normativa, per la fisionomia del luogo in cui avviene la truffa, appunto la rete, il web.

Già nei mesi passati, nelle tante indagini, quella sull'olio d'oliva, quella sul calzaturiero, lo vedremo ancora in quella sui farmaci in modo particolare, in moltissime audizioni delle forze dell'ordine e dei magistrati, si chiariva quanto la rete e le vendite online rappresentassero uno strumento formidabile per veicolare, spesso in modo insospettabile, merci contraffatte. E durante le tante audizioni dei soggetti impegnati nell'attività di contrasto, di studio, e anche degli operatori e gestori di piattaforme online, dei tecnici, degli accademici, delle imprese, abbiamo compreso e ascoltato il racconto dei tanti sforzi che già vengono posti in essere per restringere e annullare quegli spazi della truffa e dell'aggiramento, ma contemporaneamente c'è stato reso anche molto più chiaro quanto grande ancora sia lo spazio, invisibile ai più, per aggirare nuovamente regole, norme, buonsenso, cittadini inconsapevoli, dal giorno dopo, dal giorno dopo in cui si è intervenuti per bloccare. Un ambito davvero troppo vasto affinché le sole norme nazionali possano produrre efficacia. Un ambito intangibile per combattere con gli strumenti tradizionali.

Sulla dimensione del fenomeno sono già stati ripresi anche dai colleghi numeri, cifre, io stessa ho già detto sopra; vale, però, la pena di ricordare come per il nostro Paese questo tema sia un tema di grande interesse. Sicuramente in primo luogo perché - anche se qui in Italia meno che altrove si ha l'abitudine di fare shopping online, solo il 3 per cento del totale dell'e-commerce europeo ci riguarda - il fenomeno è

comunque in evoluzione. Si tratta di un volume di affari in beni e servizi di circa 16 miliardi di euro con diciannove milioni di consumatori.

In secondo luogo, non dobbiamo mai dimenticarci che l'Italia è il secondo Paese al mondo, dopo gli Stati Uniti, per numero di prodotti che vengono contraffatti. Dove c'è qualità, dove ci sono eccellenze, peculiarità, lì si concentra l'attività di contraffazione. Quel sogno, quel desiderio che giunge da luoghi del mondo più remoti di poter acquistare un prodotto made in Italy, una borsa, un capo di abbigliamento di uno stilista italiano, un grande vino, magari a prezzi incredibili appunto, diventa possibile attraverso i siti più strani, con declinazioni accattivanti, nomi che richiamano l'Italian style e, in qualche caso, con prodotti così ben fatti che la truffa diventa difficile da individuare anche dai produttori veri delle nostre produzioni di qualità.

È, quindi, evidente in che misura il fenomeno ci riguardi, sappiamo quanto pesi sulla nostra economia, con perdite per tante decine di miliardi e oltre 100.000 unità lavorative perse. Sappiamo che i prodotti più contraffatti sono nella moda, nell'elettronica, nei farmaci, nell'agroalimentare. Ma se nella contraffazione materiale, quella che arriva nei nostri porti con container o nasce in qualche laboratorio territoriale nei sottoscala, le tecniche di contrasto vengono affinate, nascono da indagini, dalla collaborazione fra le forze dell'ordine, da sequestri di materiale, in questo campo la immaterialità dei mercati, della loro dimensione, delle transazioni, la transnazionalità dei traffici di merci e un quadro normativo davvero poco omogeneo complicano moltissimo la possibilità di intervento e la sua efficacia in un contesto già molto difficile per la complessità del fenomeno stesso.

La relazione che i colleghi avranno potuto leggere, insomma, fa una sintesi di un insieme di casistiche complesso che va dalle semplici pagine di vendita di prodotti contraffatti ai falsi domini che evocano prodotti noti - ricorderete tutti la battaglia contro i domini che evocavano i vini italiani - ed ancora all'uso illegittimo di marchi inseriti in messaggi pubblicitari che appaiono in piattaforme di larga consultazione, per giungere alle dark web, che operano fuori dalla rete tradizionale con valori di scambio alternativi alla moneta e alle quali è complicatissimo arrivare con strumenti di indagine tradizionali.

Allora, quindi, cosa si può fare? C'era un invito, che anche alcuni colleghi facevano, a non fermarsi a raccontare il fatto, ma legiferare, eccetera. La relazione prova a farlo, prova ad individuare delle cose che sia il Parlamento che il Governo dovrebbero a nostro parere fare, a partire dalle sedi europea ed internazionale, che sono quelle nelle quali agire.

La prima dimensione dell'impegno che serve non può, infatti, che essere una revisione delle normative sull'e-commerce in sede europea, in grado di accrescere il livello di responsabilizzazione dei fornitori di servizi sulla rete. Noi siamo consapevoli che questo tema, quello della responsabilizzazione, da un lato, la possibilità quindi di intervenire, e la libertà di espressione, dall'altro, viaggiano su un confine sottile, sul quale non è semplice normare, agire. Sappiamo che tutto ciò può generare limiti nello sviluppo dell'economia digitale, limiti che nessuno desidera in una fase nella quale fare acquisti da casa, prenotare una vacanza, scaricare musica, valutare il prezzo di un capo di abbigliamento fa parte del nostro comportamento, ma sappiamo anche che il tema della responsabilizzazione, soprattutto dei grandi protagonisti del web, è un tema serissimo, già affrontato da queste aule sulle norme del cyberbullismo.

Io sono convinta che solo con un salto di qualità possiamo dare qualche garanzia in più ai consumatori, produttori e agli stessi gestori di siti, piattaforme, e di fronte a modifiche così velocissime è evidente che una direttiva europea che risale al 2000 è difficilmente adeguata ai temi che stiamo discutendo.

Si può intervenire con tanti strumenti, occorrono cittadini, consumatori capaci di muoversi con consapevolezza sulla rete, servono procedure e programmi in grado di intercettare e prevenire la circolazione di beni e servizi contraffatti - notice and stay down -, non solo intervenire dopo. È possibile ottenere risultati importanti con l'uso di algoritmi, con sistemi di filtraggio capaci di individuare l'ingresso di prodotti contraffatti, è possibile creare black-list utili a bloccare la riapertura di nuovi profili ed ancora sono importanti le certificazioni di qualità di siti e piattaforme di vendita online sulla base di accordi, protocolli, come quelli che il nostro Governo ha già stipulato, producendo risultati positivi. Ci sono, quindi, cose importanti.

Concludo, Presidente. Io credo che qualche anno fa, quando abbiamo iniziato ad interrogarci sulla possibilità di avere un contributo fiscale, anche nel nostro Paese, che gravasse sui giganti del web, ci siamo misurati con tante difficoltà, poi abbiamo provato a normare, lo abbiamo fatto nella manovrina ed oggi quel tema è nuovamente aperto anche a livello comunitario grazie all'Italia.

Ecco, io penso che per alcuni aspetti dobbiamo muoverci nello stesso modo. Noi abbiamo ascoltato tutti, abbiamo apprezzato le cose che già si fanno, crediamo che sia possibile fare ancora di meglio e auspichiamo che si possa inaugurare una stagione di globalizzazione forse più equa di quella dei soli mercati importanti, come quelli della conoscenza, dell'informazione eccetera. Ecco, diciamo che vorremmo contribuire a inaugurare una stagione che immagini una estensione anche delle responsabilità e della responsabilizzazione di chi nella globalizzazione opera e fa reddito.

Anche per queste ragioni esprimo il parere positivo del Partito Democratico sulla relazione. Grazie (Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico).

Aula – Camera dei Deputati – Lunedì 4 dicembre 2017

Discussione della relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo sui rapporti tra criminalità organizzata e contraffazione (Doc. XXII-bis, n. 13)

Presidente, colleghi deputati, la relazione che stiamo discutendo, approvata in Commissione all'unanimità, ha caratteristiche un po' diverse dalle altre che sono giunte in quest'Aula. Infatti, non analizziamo oggi alcuni comparti produttivi, non esaminiamo distretti o le dinamiche che il fenomeno della contraffazione ha generato, ma consegniamo all'attenzione della Camera dei deputati e di tutti coloro che osservano, studiano, combattono la contraffazione una lettura trasversale ed una evidenza, sulla quale - ci auguriamo - si possa accrescere consapevolezza, attenzione, azione di contrasto. La relazione analizza, infatti, il rapporto esistente fra questo fenomeno - quello della contraffazione - la sua filiera e la criminalità organizzata.

In questi anni di attività della Commissione d'inchiesta abbiamo prodotto un quadro di informazioni piuttosto chiaro circa le tendenze in atto, le previsioni confezionate da istituti ed esperti. Alcune di queste tendenze oramai sono evidenti, in particolare: la sua crescita esponenziale; un quadro normativo internazionale non omogeneo; una grande capacità dell'impresa contraffazione - la definisco, forse impropriamente, così - di riorganizzarsi con straordinaria flessibilità, a seconda anche dell'innovazione delle norme e delle attività di contrasto; e, ancora, un intreccio diffuso con lavoro nero, inquinamento ambientale. Tutti questi aspetti rappresentano un humus straordinario, in cui l'intreccio fra la contraffazione e le varie forme di criminalità organizzata si è alimentato, come emerso da importanti indagini svolte nel nostro Paese e in contesti internazionali.

Abbiamo svolto molte audizioni, ascoltato testimonianze di autorevoli esponenti delle forze dell'ordine più impegnate nell'attività di contrasto, abbiamo audito figure istituzionali, osservatori internazionali, locali, nazionali - voglio ricordare la Fondazione Caponnetto, l'Osservatorio Placido Rizzotto, il Rapporto sulle agro-mafie - e tutti questi soggetti ci hanno informato circa episodi di intreccio con camorra, 'ndrangheta, Cosa Nostra e anche, purtroppo, con dinamiche di finanziamento di forme di terrorismo internazionale. Singoli episodi e riferimenti erano già emersi dalle precedenti relazioni della Commissione ed è anche per queste ragioni che il presidente, che ringrazio, e l'ufficio di presidenza della Commissione hanno valutato di intraprendere questo approfondimento.

Come vi dicevo, sono stati molti i soggetti che abbiamo ascoltato e non mi soffermo, perché troverete poi nel testo della relazione, con dovizia di dettaglio, molte informazioni; voglio, però, ricordare che uno dei metodi che sempre la Commissione si è data nell'esame del fenomeno è stato la volontà di provare ad analizzare e comprendere tutta la filiera della contraffazione. Fare questo, soprattutto ascoltando procure, addetti ai lavori, ci ha consentito di comprendere che esiste una capillare organizzazione nei vari livelli, dalla produzione al controllo degli arrivi nei porti - penso al nord Europa, ma penso anche a Gioia Tauro, Napoli - ai controlli dei mercati nazionali o alla imposizione di prodotti contraffatti ai commercianti, fino a giungere alla rete e alla circolazione della contraffazione online, come abbiamo già avuto modo di discutere con la relazione del collega Baruffi.

Troverete moltissimo materiale nella relazione. Si tratta dei materiali frutto delle indagini di Guardia di finanza, Carabinieri, che ancora una volta qui voglio ringraziare per lo straordinario lavoro che stanno

facendo; molte informazioni le abbiamo ottenute durante la missione che abbiamo svolto a Napoli, nel maggio di quest'anno; le audizioni delle procure, la relazione della Direzione nazionale antimafia, lo stesso Ministro Orlando.

Più volte abbiamo ripetuto in quest'Aula i numeri che indicano la dimensione del fenomeno, ne riprendo però alcuni che ci aiutano a comprendere perché la criminalità organizzata sceglie di investire nella contraffazione. Secondo OCSE e EUIPO, l'Ufficio per la proprietà intellettuale dell'Unione europea, il 2,5 per cento degli scambi mondiali è costituito da beni contraffatti, per un valore corrispondente a 338 miliardi di euro, una cifra che più o meno si avvicina al PIL dell'Austria. Le importazioni di merci contraffatte in Europa riguardano il 5 per cento del totale delle importazioni, per un valore pari a 85 miliardi di Euro, l'Italia dopo gli Stati Uniti è il Paese più interessato al fenomeno.

Solo questi dati, presi senza il contesto che li accompagna, ci rappresentano una delle ragioni per cui c'è questa connessione così forte: le merci contraffatte provengono per lo più dalla Cina, Hong Kong e poi altri Paesi asiatici, ma non soltanto; importanti porti, come il Pireo, che oggi è controllato da società cinesi, diventano una delle porte di accesso per i prodotti contraffatti in Europa.

Nella relazione troverete tabelle e statistiche che consentiranno ai colleghi di approfondire, di farsi la propria idea sulla movimentazione delle merci, sulla dimensione affaristica di questo fenomeno. Sappiamo che oramai quasi tutta la sfera delle produzioni commerciali è interessata dalla contraffazione e che le stime globali ci parlano di una tendenza all'aumento della gamma delle produzioni contraffatte: non c'è quasi più niente che non si può manipolare.

Abbiamo dedicato, in questa relazione, un po' di spazio anche agli effetti dannosi della contraffazione, che vanno oltre quelli, già noti, all'economia, alle imprese che lavorano correttamente. Mi riferisco ai danni sulla salute - i prodotti contraffatti spesso utilizzano materiali di scarsa qualità, coloranti e altri materiali nocivi -, al lavoro - numerosissime le casistiche di sfruttamento e condizioni di assoluta mancanza di sicurezza e salute -, all'ambiente, come emerso da gravi fenomeni di inquinamento ambientale, spesso legati allo smaltimento illegale di rifiuti, allo smaltimento e spesso al rogo di scarti di lavorazione. Poi, c'è il tema del danno allo Stato, non solo per il vasto fenomeno di evasione fiscale, ma anche per il contributo al degrado di intere aree urbane e un incremento dei profitti delle organizzazioni criminali, cui si connettono spesso il riciclaggio e il reimpiego di proventi illeciti.

Sempre approfondendo sulle ragioni di questo investimento della criminalità organizzata nell'affare contraffazione, va ricordato che tutte le indagini svolte ci confermano una crescita delle reti strutturate del commercio internazionale, una crescente difficoltà nello svolgimento di controlli nelle sedi doganali, un quadro di norme penali in sede internazionale non sufficientemente coordinato e non sempre considerato una priorità rispetto ad altre emergenze criminali. Guardia di finanza, Carabinieri, Europol, la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo ci hanno confermato che è possibile affermare che nell'ultimo decennio si è assistito ad un aumento dell'interesse della criminalità organizzata nazionale e straniera nel traffico di prodotti contraffatti, che il fenomeno della contraffazione ha assunto nel tempo le sembianze e le peculiarità di un'impresa altamente organizzata, con un mercato di riferimento internazionale e con una rete produttiva e distributiva transnazionale, ed ancora che le organizzazioni criminali applicano alla contraffazione collaudate tecniche adoperate negli altri settori delle attività criminali e hanno realizzato una rete di vendita organizzata secondo un vero e proprio modello di marketing aziendale, volto a garantire la diffusione e il successo del commercio illegale, parallelo e sommerso, con una grande capacità di dispersione geografica nelle fasi della filiera. Queste sono le parole della Direzione antimafia.

Ed ancora, come opera questa attività: spesso con la sovrapproduzione all'interno delle stesse aziende in cui si producono gli originali o in altri laboratori, utilizzando gli stessi lavoratori, o assemblando componenti contraffatte, diversificando la fase di lavorazione fra diversi Paesi, al fine di trasportare merci, pezzi di merci, prive di riscontri formali di illegalità, oppure infilandosi nel contoterzismo.

Le merci contraffatte provenienti dall'area europea arrivano via terra, quelle di provenienza asiatica attraverso porti e aeroporti, ma c'è una grande capacità di cambiare gli itinerari gestiti a seconda dell'intensità dei controlli esercitati.

Anche i canali di distribuzione sono diversificati: negozi al dettaglio, vendita ambulante, i mercati o le fiere campionarie, il circuito del commercio elettronico; e, ancora, la DNA evidenzia come in aree sotto il controllo di compagini mafiose sia stata imposta la vendita di merce contraffatta ad esercizi commerciali regolari al posto del pizzo.

Come ha confermato il Ministro Orlando durante la sua audizione, la scelta di alcune associazioni criminali di tipo mafioso, soprattutto appartenenti ad alcune storiche famiglie criminali di camorra, di investire nel settore della contraffazione costituisce un dato accertato, accertato in numerosi processi celebrati in Italia e anche in contesti internazionali ed è sostanzialmente dovuta al basso rischio penale a cui vanno incontro gli associati; quindi, alti introiti e bassi rischi.

Così incontriamo importanti famiglie camorristiche, mafiose, cosche, la criminalità cinese, ma troviamo purtroppo anche riscontri pesanti sul finanziamento al terrorismo internazionale: l'operazione "Tuareg", nel 2006, Guardia di finanza, Milano; Rapporto Europol 2015 e dossier redatti nel 2016 unitamente a Interpol, Europol e forze di polizia francesi, che parlano di un filo molto chiaro che tiene assieme l'attività illecita, svolta da ambienti dell'estremismo islamico in traffici di scarpe contraffatte, e il finanziamento agli attentati del 2015 a Parigi.

Allora, prima di giungere alle considerazioni conclusive, che la Commissione ha ritenuto di consegnare a Parlamento e Governo alla luce del lavoro svolto e illustrato, consentitemi di fermarmi un attimo su quei dati, prodotti dall'indagine del Censis di alcuni anni fa, quei dati che fotografavano un consumatore italiano, soprattutto se giovane, indifferente al fenomeno della contraffazione. Quel consumatore, consapevole di acquistare una griffe falsa: che sia griffe, anche se è falsa! Ecco io spero che questo lavoro, oltre a farci riflettere tutti sulle azioni utili da compiere per migliorare l'attività di contrasto, possa contribuire a fare capire meglio cosa c'è dietro una cintura, una borsa, una maglietta o un orologio, perché c'è tutto questo che abbiamo cercato di raccontare nella relazione. C'è sfruttamento, c'è inquinamento, c'è illegalità, c'è violenza e, purtroppo, c'è anche terrorismo, come abbiamo potuto vedere.

La relazione si conclude con alcune valutazioni e indicazioni di lavoro. Io non ve le leggo e le richiamo soltanto per sommi capi. La penetrazione c'è della criminalità organizzata in queste attività ed è forte. Questo significa che serve un forte impegno comune per contrastarla. Alti profili, bassi rischi: questa è la ragione prima per cui c'è questa penetrazione. È possibile che questa grande organizzazione porti a un'ulteriore crescita del fenomeno di contraffazione.

Vi sono effetti negativi trasversali, come abbiamo cercato di raccontare, sulla salute, sull'ambiente e sul lavoro. Occorre un salto di qualità nelle politiche di contrasto a livello europeo transnazionale. Non basta la sola azione del nostro Paese. Occorre un più forte coordinamento interministeriale. Occorre un linguaggio comune delle forze di polizia e delle magistrature di tutta Europa. Occorre una più forte politica europea nelle aree doganali, perché più di una volta noi ci siamo confrontati con una sorta di dicotomia, tra le

politiche del sostegno alla crescita dei traffici commerciali e le politiche necessarie dei controlli doganali. E occorre sicuramente un'ulteriore specializzazione delle forze già attive, che già ci consentono buoni risultati nell'azione di contrasto.

Queste le considerazioni che consegniamo oggi al Parlamento. Ringrazio ancora una volta gli uffici per il contributo che hanno dato alla Commissione nello svolgimento del lavoro di questi mesi (Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico).

INTERVENTO ON. DAVIDE BARUFFI

Aula – Camera dei Deputati – Lunedì 4 dicembre 2017

Discussione della relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo sui rapporti tra criminalità organizzata e contraffazione (Doc. XXII-bis, n. 13)

Presidente, onorevoli colleghi, come accennava la collega, questa sarà ragionevolmente l'ultima relazione approvata dalla Commissione d'inchiesta ad arrivare in Aula, pur essendovene altre in corso o concluse di una certa rilevanza. Penso a quella sulla contraffazione internazionale, di cui è relatore il collega Senaldi, piuttosto che a quella sul farmaco, che stiamo concludendo, di cui si è occupato il collega Russo.

Però, sottolineo anch'io quest'aspetto, credo che sia un'opportunità importante questa di una discussione generale alla Camera e la possibilità di accogliere alla fine la risoluzione conclusiva, perché ci consente, non tanto e solo di affrontare un tema trasversale - altre sono appunto di carattere più settoriale come indagini condotte in corso -, ma perché mette in evidenza questo legame, che tiene insieme contraffazione e criminalità organizzata, io spero contribuendo a rendere - se non a tutta l'opinione pubblica, quantomeno al legislatore - un po' più chiara la fallace percezione che c'è sul tema della sicurezza e la minaccia, che invece la contraffazione rappresenta per la tenuta sociale e di sicurezza di questo nostro Paese.

Ricordiamo quelli che sono gli impatti negativi - ne accennava prima anche la relatrice - che la contraffazione ha sul nostro tessuto economico e sociale; certamente l'alterazione di una sana concorrenza di mercato regolato, dentro le regole; colpisce il fatturato delle aziende sane, la loro competitività e la loro capacità di investire risorse per investimenti e in innovazione, di generare lavoro buono, lavoro regolare, lavoro correlato a diritti. Al contrario, invece, la contraffazione porta sempre con sé il lavoro irregolare, porta sempre con sé lavoro nero, lavoro senza diritti, lavoro insicuro, lavoro insalubre, fino talvolta ad arrivare - lo abbiamo appreso anche dalle audizioni che abbiamo svolto - a vere e proprie forme di caporalato.

Ecco, laddove c'è caporalato, non di rado troviamo anche il fenomeno della contraffazione, di ricatto della manodopera più fragile, a partire naturalmente da quella straniera, che ricerca costantemente il rinnovo del permesso di soggiorno.

Vi è una minaccia all'ambiente. Vi sono anche in questo caso indagini, procedimenti e sentenze, che accertano come, laddove si discute di rifiuti, rifiuti gestiti e smaltiti in modo regolare, spesso si ha a che fare anche con scarti di produzione della contraffazione, per arrivare naturalmente anche agli elementi di spia più significativi. Lo abbiamo accertato, anche nel corso delle nostre audizioni e dei nostri sopralluoghi con la Terra dei fuochi.

Vi è poi evasione fiscale, evasione contributiva e, non da ultimo, sempre rispetto al tema della percezione di sicurezza, si dimentica, però, di citare nelle cause degrado sociale e degrado urbano, perché laddove c'è illegalità diffusa, come quella che ho primo descritto, si genera anche poi un'insicurezza di prossimità.

Stiamo però al tema. Perché la contraffazione va crescendo e come si lega alla criminalità organizzata? È presto detto, la relazione lo evidenzia. La globalizzazione ha portato con sé in questi anni a un'integrazione sempre più forte dei mercati, sia dal punto di vista della produzione che da quello della

commercializzazione, volumi crescenti di scambi, crescenti opportunità, naturalmente anche crescenti contraddizioni economiche e sociali, che qui non rileva esaminare, non fosse che tra questi c'è senz'altro quello degli spazi di opportunità che si sono aperti anche per l'attività illecita.

Era immaginabile d'altronde che, a fronte di queste grandi opportunità di ricchezza, la criminalità organizzata vecchia e nuova rimanesse inerme? Assolutamente no ed è per questa ragione e per questa strada che una piaga, da sempre presente anche nel nostro Paese naturalmente, quella della contraffazione, appunto, è uscita da una dimensione, per così dire, domestica, di prossimità, quasi artigianale, ed è diventata nel tempo un enorme business, che può essere organizzato su scala globale, mettendo in relazione domanda e offerta, organizzando su scala mondiale produzione e commercializzazione. Di questo stiamo parlando.

In questo processo, come dicevo, la criminalità organizzata ha trovato enormi possibilità. La possibilità di attività complementari a quelle più tradizionali, a cui la relatrice faceva anche riferimento, e ad alta redditività e, quindi, una modalità per finanziare i clan. La possibilità di sfruttare le reti internazionali e territoriali, già presenti per le altre attività criminali (penso al mercato naturalmente della droga, delle armi eccetera). La possibilità di riciclare i proventi di queste altre attività, facendosi anche imprenditore qualche volta. La criminalità organizzata si fa anche imprenditrice. Abbiamo analizzato, nella casistica che ci è stata sottoposta, come non esista un modello per organizzare questo tipo di attività. E le diverse mafie hanno trovato anche una loro specializzazione e un loro modo di operare e di organizzare questi illeciti. Però, tra questi, c'è anche l'autorganizzazione, dal punto di vista della produzione, con investimenti di un certo rilievo, che possono essere fatti riciclando, appunto, anche denaro e mettendo in gioco quindi un potenziale di fuoco anche sul nostro territorio di notevole intensità, oltretutto reti transnazionali con altri tipi di mafia e altri tipi di criminalità organizzata.

Certo vi è anche la possibilità di rafforzare il controllo territoriale. Anche su questo si potrebbe aprire una parentesi molto lunga. Non ho qui il tempo per farlo, non c'è tempo, però le procure e le forze dell'ordine con la loro attività ci hanno segnalato come il controllo territoriale è causa e effetto anche del radicamento di questa nuova veste di attività criminale, come quella della contraffazione, perché le mafie non accettano concorrenti sul territorio, prima di tutto, nella gestione monopolistica della forza e dell'obbligazione politica, perché il lavoro è merce di scambio nell'obbligazione politica e, quindi, anche l'elemento con cui in un qualche modo costruisci il tuo consenso, perché talvolta, come dicevo, invece puoi organizzare attraverso altre attività illecite manodopera, in modo totalmente illegale e, quindi, il caporalato, lo sfruttamento dell'immigrazione, quella clandestina ma anche quella regolare naturalmente, o la possibilità di sostituire al vecchio pizzo nuove forme di scambio, attraverso i prodotti contraffatti eccetera.

La rete ha enfatizzato tutte queste opportunità.

Il commercio elettronico è stato senz'altro un volano straordinario di crescita dei volumi di scambi commerciali, quindi un grande fattore di ricchezza e di sviluppo anche per il nostro territorio, ma è al tempo stesso un elemento che enfatizza i dati di rischio e la possibilità di penetrazione. Molto spesso attraverso anche piccoli quantitativi, piccoli ordinativi che arrivano però su scala globale: quindi, una sorta di alta velocità, per usare questa metafora, che però ferma in tutte le piccole stazioni, riesce in qualche modo a servire qualsiasi tipo di domanda, qualsiasi tipo di passeggero. Quindi, è un'infrastruttura potentissima e da questo punto di vista assolutamente insidiosa. Abbiamo registrato - lo ricordava la relatrice - anche una certa vulnerabilità nell'accesso al mercato comune per tante ragioni, certo, perché la criminalità sfrutta reti e organizzazioni assolutamente consolidate, perché c'è una percezione differenziata tra Paesi anche sul rischio e la minaccia che la contraffazione rappresenta, perché c'è un dato reale di differente danno

economico che viene prodotto ai diversi sistemi economici. Il nostro Paese che vive di prodotti dell'ingegno, vive anche di design, di brevetti, di specializzazione in questo senso e di qualità rappresenta naturalmente un bacino privilegiato per la penetrazione di tali prodotti e siamo il secondo Paese dopo gli Stati Uniti per violazione. Il dato che più salta all'occhio è come anche in questo caso, anche in questo ambito alla frammentazione istituzionale del diritto faccia da contraltare la forza globale della Rete: vale per il commercio in generale e vale anche per la frode in commercio. Mancano, cioè, strumenti adeguati e integrati di contrasto e di sanzione e varrebbe la pena anche su questo spendere una parola - non c'è il tempo di approfondire - ma quando discutiamo dell'Europa che serve, dell'Europa che vorremmo, ecco in questa Europa c'è la possibilità, la necessità e la capacità anche di affrontare questo tipo di sfide. In ciò naturalmente sosteniamo pienamente l'iniziativa del Governo, del Ministro Orlando e naturalmente del Governo nel suo insieme, per affermare uno spazio comune di diritto e strumenti di contrasto adeguati. Negli incontri che abbiamo svolto a Bruxelles con le diverse direzioni abbiamo trovato strutture assolutamente adeguate dal punto di vista della percezione del problema, spesso con poche competenze e poche prerogative e, quindi, anche con poco organico per potersi rapportare a questo tipo di fenomeno. Ci sono sollecitazioni e proposte che sono emerse - si trovano nelle conclusioni della Relazione - e ne abbiamo presentate alcune anche noi come Partito Democratico e, in particolare, una proposta di legge che prova in qualche modo a riorganizzare la risposta del nostro Paese, più che dal verso del diritto penale, dal verso dell'organizzazione dello Stato. Riteniamo che un problema vada sempre preso dalla testa e la necessità di avere forze dell'ordine da un lato più specializzate e dall'altro lato più integrate e banche dati davvero disponibili in modo orizzontale per tutte queste forze chiama in causa un'organizzazione diversa: ad esempio, la possibilità che la cabina di regia sia posta in capo alla Presidenza del Consiglio dei ministri piuttosto che al Ministero dello Sviluppo economico. Crediamo che in questo senso abbiamo prodotto tante analisi, tanto materiale, tante indagini ma, nella legislatura in corso, non si è fatto un passo deciso in questa direzione. Spero che il lavoro che approntiamo anche oggi possa essere in qualche modo raccolto da chi verrà dopo nelle Aule del Parlamento. Non credo, come dicevo, che tutto passi attraverso un inasprimento delle norme penali: il panpenalismo non aiuta generalmente ad affrontare i problemi. Con il Ministro della Giustizia abbiamo condiviso la necessità di lavorare sull'efficacia delle norme laddove, in particolare quelle amministrative, possano rivelarsi più tempestive di quelle penali. Nella Relazione, che abbiamo ricordato prima con la relatrice, abbiamo lavorato soprattutto sulla contraffazione nella Rete. Tuttavia nella Relazione ci sono alcune sollecitazioni puntuali su norme già approvate o norme che potrebbero essere approvate dal Parlamento e che potrebbero andare nella direzione giusta, ripeto, anche di muovere la percezione generale dei cittadini, oltre che degli operatori istituzionali. Il problema di percezione generale - ho cominciato da qui e vorrei finire su questo - è che contraffazione e mafie si tengono per mano come abbiamo provato a illustrare nella Relazione. Chi non ha a cuore il problema della contraffazione spero almeno abbia a cuore quello delle mafie e della criminalità organizzata: credo che questo possa parlare a una percezione generale un po' più diffusa.

Dire che si vogliono contrastare le mafie significa essere coerenti e conseguenti sul piano dell'iniziativa istituzionale, legislativa e amministrativa; significa riconoscere che, attraverso i proventi della contraffazione, si alimenta un sistema di malavita organizzata giacché l'esperienza ci ha insegnato che proprio sul fronte finanziario e sul fronte del patrimonio più efficacemente possono essere colpite le organizzazioni e anche l'interesse che esse hanno in determinati ambiti. Ritengo che lavorare su tale fronte sia lavorare sul fronte della sicurezza dei cittadini. So bene che la percezione è diversa - su questo ha chiuso anche l'onorevole Cenni - tuttavia riuscire a trasmettere tale messaggio significa orientare in modo corretto il problema e le possibili soluzioni anche nel rapporto con il consumatore. Il messaggio che noi dobbiamo inviare a tutti i consumatori, in particolare alle generazioni più giovani, è il seguente: ci sono beni

comuni, che sono violati esattamente dalla contraffazione e che prima ho provato sinteticamente ma puntualmente a richiamare, che possono essere nella sensibilità comune e che, invece, spesso non vengono associati a tale fenomeno.

Abbiamo trovato anche elementi di spia per quanto riguarda il terrorismo internazionale: certo da questo punto di vista la produzione è più scarna rispetto a quella della malavita organizzata, tuttavia il compito del legislatore e il compito del Governo, di chi governa la cosa pubblica è sempre di saper leggere in anticipo i fenomeni che si aprono per poter dare un contrasto efficace. Non vorrei che ci trovassimo tra qualche anno, come facciamo oggi rispetto al tema contraffazione e mafie, a dirci che stava cambiando il mondo ma non ce ne siamo resi conto. Non abbiamo elementi per poter dire che quella sarà una nuova autostrada, però ci sono - ce lo hanno riportato le istituzioni internazionali e nazionali - elementi di spia che già sono emersi in procedimenti passati in giudicato che meritano di essere colti con attenzione. Anche questo è un ulteriore contributo non ad enfatizzare o a drammatizzare il problema, ma a riportarlo nella sua giusta percezione. Ritengo che se l'Aula di Montecitorio concluderà la sua attività nella legislatura in corso sul fronte del contrasto alla contraffazione approvando la Relazione sul tema, avrà dato un contributo importante di merito anche per rideterminare le priorità dal punto di vista del contrasto all'illegalità che nel nostro Paese sono presenti ma che trovano negli operatori e nel lavoro quotidiano delle procure e delle forze dell'ordine terminali attenti e intelligenti che ci hanno fornito informazioni utili per avere un Parlamento che non voglia essere inerte ma voglia governare i processi (Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico).

DICHIARAZIONE DI VOTO ON. COLOMBA MONGIELLO

Aula – Camera dei Deputati – Martedì 5 dicembre 2017

Discussione della relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo sui rapporti tra criminalità organizzata e contraffazione (Doc. XXII-bis, n. 13)

Grazie, Presidente. Colleghi deputati, oggi, in rappresentanza del Partito Democratico e ringraziando la collega relatrice Susanna Cenni per l'ottimo lavoro svolto, proverò a trasmettervi il senso dell'attività della Commissione d'inchiesta sui rapporti tra criminalità organizzata e contraffazione per approfondire la conoscenza di questo fenomeno e indicare alcuni dei temi su cui intervenire legislativamente e amministrativamente, per garantire maggiore legalità e sicurezza nelle transazioni commerciali.

È fuor di dubbio ormai l'esistenza di una stretta correlazione tra l'espansione del business del falso e gli investimenti fatti in questo stesso campo dalla criminalità organizzata, italiana e straniera. Favorita da un quadro normativo internazionale non omogeneo, la contraffazione è cresciuta anche grazie alla sua capacità di massimizzare e moltiplicare i profitti derivanti dal lavoro nero e dalla violazione delle norme a tutela dell'ambiente.

Sono ormai sempre più evidenti gli interessi diretti in quest'attività delle mafie storiche italiane, così come emergono inquietanti tracce finanziarie che conducono a gruppi attivi del terrorismo internazionale. La filiera della contraffazione si è purtroppo evoluta e affinata nel tempo, diventando un ben oliato meccanismo di organizzazione dei suoi diversi segmenti, dalla produzione al trasporto, dalla promozione alla vendita, dal riciclaggio al reinvestimento in business legali; un sistema di controllo del mercato molto più diffuso di quanto noi possiamo immaginare, che va dalle bancarelle per strada alla grande distribuzione e al commercio on line.

Secondo l'OCSE e l'Ufficio per la proprietà intellettuale dell'Unione europea, il 2,5 per cento degli scambi mondiali è costituito da beni contraffatti, per un valore stimato di 338 miliardi di euro; le importazioni di merce contraffatta in Europa riguardano il 5 per cento del totale dell'import complessivo, per un valore pari a 85 miliardi di euro. L'Italia, dopo gli Stati Uniti, è il Paese più interessato al fenomeno.

Tutto ciò emerge con chiarezza dalle indagini di Guardia di finanza, carabinieri, procure di mezza Italia, direzione distrettuale antimafia, Ministero della giustizia, Ministero per le politiche agricole. Grazie al loro lavoro, sappiamo che le merci contraffatte provengono per lo più da Cina, Hong Kong, che porti controllati da società cinesi, come il Pireo, sono le porte d'accesso al ricco mercato europeo. In pratica, non c'è settore produttivo che non sia infettato dal virus della contraffazione.

Tutto ciò comporta danni economici enormi all'impresa, ai lavoratori e allo Stato. Comporta rischi anche seri per la salute dei consumatori, che ingeriscono alimenti non trattati adeguatamente o vengono a contatto con materiali di scarsa qualità e con sostanze nocive. E poi ci sono i danni ambientali derivanti dallo smaltimento illegale di rifiuti o l'incenerimento all'aperto degli scarti di lavorazione, per non parlare del lavoro illegale, lo sfruttamento, il caporalato.

Il fenomeno della contraffazione - ci hanno detto i nostri interlocutori istituzionali, gli stakeholder sociali - ha assunto la sembianza e la peculiarità di un'impresa altamente organizzata, con un mercato di

riferimento internazionale e una rete produttiva e distributiva transnazionale; imprese capaci di realizzare una rete di vendita organizzata secondo un preciso e raffinato modello di marketing aziendale, orientato alla diffusione e al successo del commercio illegale, parallelo e sommerso.

La crescita delle reti strutturali del commercio internazionale ha fatto emergere con crescente chiarezza e preoccupazione le difficoltà di chi opera i controlli, di chi svolge l'indagine ai fini preventivi e repressivi, di chi giudica le condotte illegali. Come ha affermato il Ministro Orlando durante la sua audizione, la scelta di talune associazioni criminali di stampo mafioso, soprattutto appartenenti alle storiche famiglie criminali di camorra, di investire nel settore della contraffazione costituisce un dato accertato in numerosi processi celebrati in un territorio nazionale e internazionale, ed è sostanzialmente dovuta al basso rischio penale a cui vanno incontro gli associati, se comparato, ad esempio, a quello connesso con il traffico di stupefacenti e alla contemporanea elevata redditività dell'attività di contraffazione.

Ciò che serve al Paese per contrastare questo fenomeno è un progetto coerente di norme alle quali affidare la tutela della crescita sana dell'economia.

Noi abbiamo una piena responsabilità - a fronte del successo che il made in Italy suscita a livello mondiale, trainando la nostra economia a sostegno dei redditi dei produttori e dei lavoratori - anche di intervenire con incisività ed efficacia contro le organizzazioni criminali.

Occorrono azioni programmate e reazioni adeguate in grado di garantire la costruzione e la difesa di un modello capace di assicurare benessere alla collettività e carattere di distintività alle produzioni del nostro Paese.

Armonizzare le attività della Guardia di Finanza, Polizia, Carabinieri, Agenzia delle dogane e dei Monopoli, Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi sulla gestione delle informazioni investigative, con l'istituzione di una banca dati delle indagini e dei sequestri effettuati, è una necessità.

Così come la promozione, attraverso le prefetture, di accordi territoriali di contrasto dei fenomeni della contraffazione e vendita dei prodotti tutelati dalle norme di proprietà industriale, di uso illecito dei titoli di proprietà industriale e di falsa indicazione dell'origine dei prodotti, anche attraverso interventi di carattere educativo e promozionale, è un'altra necessità.

Abbiamo anche previsto nella stessa relazione filiere etiche di produzione, che vadano ad implementare la distribuzione dei prodotti e che introducano agevolazioni fiscali mirate in materia di diritto al lavoro, di ambiente, di salute e di tutela dei minori.

Resta imprescindibile la modifica dell'articolo 514 del codice penale e l'inserimento dei reati relativi alla contraffazione nei delitti contro l'industria e il commercio, che dev'essere pensata per inviare un forte segnale di contrasto non solo nei confronti dell'usurpazione del titolo, ma anche della frode che da tale usurpazione deriva. Ne consegue una maggiore tutela dei consumatori, delle associazioni di categoria, dei consorzi nel settore agroalimentare e delle associazioni che a vario titolo tutelano il prestigio del made in Italy nel mondo.

A queste proposte - noi ne abbiamo presentata una come Partito Democratico già a suo tempo - si aggiunge quella specifica relativa ai reati in campo agroalimentare contro le agromafie e l'agropirateria, elaborata dalla task force costituita per volontà dei Ministri Orlando e Martina e coordinata dal giudice Caselli, recentemente approvata dal Consiglio dei ministri.

Tutti, dico tutti, dobbiamo essere sempre più consapevoli, in qualità di consumatori, che promuovere e tutelare la legalità in economia produce giustizia sociale e migliora la qualità della vita a ciascuno di noi.

Sono fiduciosa che il lavoro svolto dalla Commissione di inchiesta sia di aiuto e sostegno all'innovazione della legislazione in materia di contraffazione, e su tale base dichiaro pertanto il voto favorevole del Partito Democratico (Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico).

MADE IN ITALY E CONTRAFFAZIONE

FACCIAMO IL PUNTO SULLE POLITICHE DEL GRUPPO PD

IDEE PER UNA INIZIATIVA DI LEGGE

VENERDÌ 24 LUGLIO 2015 ORE 9.30 - 14
CAMERA DEI DEPUTATI - SALA DEL REFETTORIO
VIA DEL SEMINARIO, 76 - ROMA

Seminario sul tema della contraffazione per elaborare e definire le linee guida del Partito Democratico rispetto alle misure indispensabili per tutelare e rafforzare il prodotto nazionale, nei mercati interni ed internazionali.

SALUTO

Ettore Rosato

Presidente Gruppo Pd
Camera dei deputati

INTRODUCE

Susanna Cenni

Capogruppo Pd
Commissione Contraffazione

La nuova rivoluzione culturale del prodotto autentico nella lotta alla contraffazione

Daniela Mainini

Presidente del Centro Studi Anticontraffazione

La contraffazione: una problematica europea ed internazionale

Giovanni Casucci

Direttore Centro Studi Anticontraffazione

La situazione attuale della normativa italiana sulla contraffazione

Antonello Madeo

Avvocato penalista, docente di diritto e procedura penale presso l'Università della Tuscia

La contraffazione ed il settore "Agroalimentare"

Colomba Mongiello

Vice Presidente Commissione Contraffazione

La contraffazione ed il settore "Manifatturiero"

Angelo Senaldi

Segretario Commissione Contraffazione

Capacità di risposta dell'ordinamento italiano in tema di lotta alla contraffazione: necessità di visione strategica e coordinamento.

Giuseppe Santalucia

Vice Capo Vicario Ufficio Legislativo Ministero Giustizia

DIBATTITO - CONCLUSIONI ENTRO LE ORE 14.00

SARANNO PRESENTI:

Ernesto Carbone, Responsabile "Innovazione e Made in Italy"
Segreteria nazionale Pd

Nicodemo Oliverio, Capogruppo Pd XIII Commissione Agricoltura
Camera dei deputati

Gianluca Benamati, Capogruppo Pd X Commissione Attività produttive
Camera dei deputati

Alessia Morani, Vice Presidente Gruppo Pd Camera dei deputati

I componenti Pd della Commissione Contraffazione:

Davide Baruffi, Giuseppe Berretta, Vanessa Camani, Marco Donati, Luigi Taranto

Sono stati invitati i rappresentanti delle associazioni di impresa e sindacali

Confermare la presenza a:
pd.relazioniesterne@camera.it

Per accedere nelle sale della Camera dei deputati gli uomini sono tenuti ad indossare la giacca

Gruppo PD Camera dei deputati

