



**CONFCOMMERCIO**  
IMPRESE PER L'ITALIA

*Commissione Parlamentare di inchiesta sui fenomeni della  
Contraffazione, della pirateria in campo commerciale e  
del commercio abusivo*

**AUDIZIONE**

**CONFCOMMERCIO - IMPRESE PER L'ITALIA**

*Roma, 4 dicembre 2014*

## 1. Premessa

Confcommercio-Imprese per l'Italia ringrazia la Commissione per l'invito che ci consente di rappresentare il nostro punto di vista sui fenomeni dell'abusivismo e della contraffazione.

La contraffazione e l'abusivismo commerciale, secondo un recente studio che Confcommercio-Imprese per l'Italia ha condotto in collaborazione con GFK-Eurisko, presentato in occasione della giornata di mobilitazione nazionale "Legalità mi piace" dello scorso 26 novembre, ha un impatto sulla vita economica delle imprese, in termini di perdita di fatturato (legale) e costi diretti riferibili alla criminalità (ferimenti, assicurazioni, spese difensive), pari a circa 26,5 miliardi di euro nel 2014, il 12,4% del valore aggiunto dei settori di riferimento (commercio, alberghi, pubblici esercizi).

Ma le conseguenze sono più ampie e si estendono alla sicurezza e alla salute dei consumatori e un'efficace opera di contrasto non può essere limitata al solo ambito nazionale ma deve necessariamente prevedere azioni e risposte concertate a livello sovranazionale.

Rispetto al tema oggetto di confronto, intendiamo portare il nostro contributo sui seguenti tre filoni:

- **Enforcement:** applicazione delle leggi che disciplinano e tutelano i diritti di proprietà e reprimono i casi di violazione degli stessi estendendo il ragionamento all'abusivismo commerciale e illustrando alcune proposte che riteniamo possano contribuire a migliorare l'efficacia del sistema;
- **Made in, Italian sounding:** azioni di contrasto degli abusi che si verificano a livello internazionale
- **Lotta alla contraffazione via internet**

Infine, a testimonianza dell'impegno di Confcommercio per una efficace azione di contrasto ai fenomeni della contraffazione e dell'abusivismo e, più in generale, dell'illegalità, è allegata una sintesi delle iniziative messe in atto dal sistema Confcommercio in materia di collaborazione con le Istituzioni e le Forze dell'Ordine e di sensibilizzazione e informazione di imprese e consumatori.

## 2. Enforcement

Confcommercio-Imprese per l'Italia ha ribadito in numerose occasioni, presso tutte le sedi istituzionali in cui è stata chiamata ad esprimersi, che al fine di contrastare il fenomeno dell'abusivismo e della contraffazione sia necessario adottare strumenti e misure idonei a tale scopo, a partire dalla corretta definizione di un quadro normativo puntuale ed adeguato corredato da un sistema sanzionatorio efficace.

In tal senso, sono note ormai da tempo, in quanto oggetto di studio e di confronto da parte dei tecnici dei gruppi di lavoro costituiti presso i diversi tavoli tematici istituzionali (Alto commissario per la lotta alla contraffazione, UIBM-MISE, CNAC etc.), le linee d'azione che il legislatore dovrebbe essere chiamato a seguire ai fini dell'adozione di quelle misure di "*enforcement*" che sono ormai pacificamente riconosciute come

necessarie al fine di garantire l'effettiva attuazione del quadro normativo in materia lotta alla contraffazione.

## 2.1 Sanzioni a carico dei consumatori

L'acquisto di prodotti illegali/contraffatti e l'utilizzo di servizi erogati da parte di soggetti non autorizzati è in costante aumento. Nel 2014 lo dichiara il 27% dei consumatori rispetto al 25,6% dello scorso anno. In prevalenza sono uomini, d'età compresa tra i 35 ed i 44 anni, residenti nelle grandi aree metropolitane. Tra i prodotti contraffatti più acquistati l'abbigliamento (46,6%) i prodotti alimentari (38%) orologi, gioielli occhiali (33%), i prodotti di pelletteria (24,9%) e le scarpe (23,3%).

Confcommercio aveva salutato con favore l'adozione della norma (art. 1, comma 7, D.L. 14 marzo 2005, n. 35) che ha introdotto nell'ordinamento italiano la previsione di sanzioni amministrative pecuniarie a carico dei consumatori acquirenti di prodotti contraffatti, al fine di sensibilizzare maggiormente questi ultimi in merito all'illiceità tanto del fenomeno in generale quanto del proprio comportamento.

Parimenti, era stato altresì auspicato e condiviso il successivo intervento con cui è stata prevista la riduzione degli importi delle sanzioni, disposta al fine di agevolare l'applicazione capillare della norma e la riduzione del contenzioso che sarebbe naturalmente sorto a seguito di verbali eccessivamente elevati.

Al riguardo, tuttavia, spiace constatare come la norma, per ragioni di carattere meramente burocratico, ad oggi sia rimasta lettera morta, con il conseguente venir meno di quell'auspicato effetto deterrente per l'acquisto di prodotti contraffatti e, più in generale di sensibilizzazione dell'opinione pubblica e di contrasto del fenomeno.

In particolare, come noto, la mancata applicazione delle disposizioni ivi contenute è riconducibile alla previsione secondo cui i proventi derivanti dalle sanzioni comminate dalle autorità competenti devono essere versati al bilancio dello Stato: a tal fine, tuttavia, l'Agenzia delle Entrate, che dovrebbe riscuotere le somme mediante modello F24, allo stato attuale è impossibilitata a ripartire tali proventi tra le diverse amministrazioni, in particolare in favore degli enti locali (che per il tramite delle polizie locali le comminano), in quanto dal medesimo modello F24 non è possibile ricavare i dati relativi al procedimento amministrativo presupposto ed all'ente accertatore.

Senza contare, inoltre, come la poca chiarezza della norma dia luogo a diversi problemi applicativi tutti ancora da risolvere, data l'assoluta assenza di una casistica e delle conseguenti indicazioni di natura giurisprudenziale.

Oltre alla necessità di definire con maggior chiarezza quale sia l'esatto rapporto tra le sanzioni penali e quelle amministrative dettate dalla norma, appare infatti poco chiaro in cosa dovrebbe consistere esattamente l'accertamento sulla legittima provenienza che il consumatore è tenuto a porre in essere per non essere comunque considerato soggetto sanzionabile - l'attuale formulazione testuale della norma, infatti, riprende le medesime condizioni previste dall'art. 712 c.p. "*Acquisto di cose di sospetta provenienza*" - considerato che la presunta violazione delle norme in materia di origine e provenienza dei prodotti o in materia di proprietà intellettuale, in diversi casi, potrebbe risultare tutt'altro che semplice da verificare, senza considerare l'ulteriore circostanza che l'indicazione di origine può essere facoltativa e non necessariamente obbligatoria.

Appare pertanto necessario un intervento del legislatore che ponga fine a tale situazione paradossale attraverso un'adeguata rivisitazione della fattispecie con la conseguente adozione di tutte le misure idonee a renderla operativa, in modo da consentire l'applicazione di sanzioni anche di modesta entità, che siano facilmente riscuotibili, ad esempio alla stregua delle sanzioni per le violazioni del codice della strada.

## 2.2 Rivisitazione delle fattispecie penali in materia di contraffazione

Va inoltre affrontato il problema, ampiamente dibattuto anche in ambito dottrinario e giurisprudenziale, relativo all'esistenza di un quadro normativo penale che, sebbene possa ormai considerarsi abbastanza completo a seguito degli ultimi interventi del legislatore (in particolare, in occasione del c.d. "Pacchetto sicurezza" di cui al D.L. 23 maggio 2008, n. 92, convertito con modificazioni dalla legge 24 luglio 2008, n. 125, nonché della legge 23 luglio 2009, n. 99, recante "Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia"), nella prassi continua a presentare limiti operativi e difetti di coordinamento che penalizzano il principio di certezza del diritto e la corretta applicazione delle pene.

In generale, il sistema è infatti costituito da norme penali che tutelano beni giuridici quali la fede pubblica, l'economia nazionale, l'ordine economico, di cui è difficile fornire la prova della violazione e che svuotano di fatto l'operatività della protezione giuridica che sarebbe lecito aspettarsi.

La Cassazione, infatti, in linea con gli oggetti tutelati dalle norme penali indicate, tende a considerare - nonostante le più recenti pronunce segnino un'evoluzione interpretativa - i reati consumati nel solo caso in cui le operazioni illecite poste in essere siano idonee ad ingannare i terzi. Ai fini della configurazione della fattispecie di reato, infatti, l'errore deve vertere sull'origine e sulla provenienza e deve essere tale da trarre in inganno e provocare la confusione tra prodotto originale e quello contraffatto.

Inoltre la richiamata L. 99/2009, novellando gli artt. 473, comma 1 e 517-ter, comma 1, del codice penale, ha configurato le relative fattispecie come reati a dolo specifico (prima erano invece connotate da dolo generico) circostanza che, da un punto di vista processuale, risulta decisamente più difficile da dimostrare.

Sempre nella prassi operativa si è evidenziata l'esigenza di un maggior impulso, anche da parte dei privati, ai procedimenti penali al pari dell'esigenza di più adeguati strumenti di natura risarcitoria.

In considerazione di tali premesse risulta pertanto auspicabile una rivisitazione del quadro normativo che comporti:

1. la riformulazione delle fattispecie di reato in materia di contraffazione configurandole come reati a dolo generico e diversa collocazione nell'ambito dei reati contro il patrimonio (mentre attualmente sono reati contro la fede pubblica), riconoscendo in tal modo un interesse diretto del soggetto privato danneggiato che, in quanto persona offesa dal reato, potrebbe esercitare attività di stimolo ed impulso al procedimento, ad esempio, opponendosi ad un'eventuale richiesta di archiviazione ovvero fare valere nel giudizio penale pretese risarcitorie di natura civilistica, costituendosi parte civile;
2. l'ampliamento della possibilità di qualificare le fattispecie di reato in forma associativa al fine di consentire alle forze dell'ordine di potersi avvalere degli strumenti di indagine già usati con successo contro altri fenomeni di crimine

organizzato (ad es. intercettazioni ambientali) anche al fine di ricostruire la catena di approvvigionamento delle merci contraffatte;

### **2.3 Misure per agevolare la distruzione della merce contraffatta**

L'esigenza di un quadro normativo realmente efficace per contrastare tali fenomeni presuppone non solo una più puntuale ed adeguata definizione delle fattispecie di illeciti penali ma anche la previsione di disposizioni procedurali più efficaci per garantirne l'effettiva applicazione, evitando pertanto che le misure preventive e repressive ivi previste restino lettera morta.

In particolare, appare auspicabile l'avvio di un percorso di rivisitazione del Codice di procedura penale (art. 260 c.p.p.) che, seguendo le indicazioni della più recente dottrina, consenta alle Autorità competenti di provvedere senza ritardo alla distruzione della merce di cui sia stata accertata la contraffazione senza attendere i tempi lunghi della definizione del processo penale, nel pieno rispetto dei diritti della difesa.

Nella prassi operativa, infatti, la gestione del procedimento di distruzione delle merci sequestrate o confiscate, attualmente, presenta una serie di problematiche, anche di carattere meramente pratico, che, di fatto, impediscono la piena attuazione delle relative previsioni: si pensi, ad esempio, alle difficoltà legate alla necessità di individuare appositi locali idonei allo stoccaggio delle merci contraffatte ovvero ai problemi conseguenti alla nomina di custodi giudiziari degli stessi proprietari dei magazzini contenenti le merci contraffatte o alterate.

A tal fine, appare pertanto necessario poter procedere all'accertamento della contraffazione in un periodo immediatamente successivo all'esecuzione del sequestro, con modalità tali da consentire la formazione della prova, nel pieno rispetto dei diritti delle parti, che possa avere validità per tutto il processo e, pertanto, anche nel corso del successivo dibattimento.

Al riguardo, si richiama l'attenzione sull'art. 146 della L. 30/2005, contenente il codice della proprietà industriale, che prevede in caso di sequestro amministrativo della merce contraffatta la possibilità di disporre la distruzione decorsi tre mesi dal sequestro, previa autorizzazione dell'autorità giudiziaria e fatta salva la facoltà di conservare i campioni da utilizzare a fini giudiziari. In particolare occorre chiarire se il riferimento all'autorizzazione dell'autorità giudiziaria e l'inciso iniziale "*fatta salva la repressione dei reati e l'applicazione della normativa nazionale e comunitaria in materia*" siano sufficienti a garantire un coordinamento tra i due procedimenti - amministrativo e penale - di sequestro.

In ogni caso, si ritiene altresì auspicabile l'istituzione di sezioni specializzate anche nei tribunali penali con conseguente specializzazione di giudici e PM (al riguardo il Piano nazionale anticontraffazione propone la riduzione delle sezioni specializzate in proprietà industriale in seno ai Tribunali delle imprese con competenza estesa anche alle fattispecie penali ed alle ipotesi di concorrenza sleale).

### **2.4 Abusivismo commerciale e concorrenza sleale**

Contraffazione ed abusivismo sono sostanzialmente due facce della stessa medaglia all'interno di una più ampia categoria di meccanismi commerciali fuori dalle regole che alterano la concorrenza e inquinano il mercato.

La necessità di intensificare i controlli e rafforzare l'attività repressiva da parte delle autorità competenti, pertanto, riguarda non solo quelle condotte illecite che rientrano nella nozione di contraffazione, ma anche i fenomeni di abusivismo in senso stretto, in cui sussistono specifiche ed intollerabili violazioni di legge.

A queste devono inoltre aggiungersi anche tutte quelle ulteriori fattispecie di "concorrenza sleale" che emergono nella prassi, in cui alcuni operatori, nell'apparente rispetto formale del quadro normativo vigente, si avvalgono impropriamente di alcune disposizioni di maggior favore che il legislatore ha previsto per promuovere e/o tutelare determinate attività senza, tuttavia, rispondere a tali finalità ma, al contrario, al solo scopo di eludere tutte quelle prescrizioni che impongono oneri amministrativi e burocratici cui sono invece soggette tutte le altre imprese che operano sul mercato senza essere soggette a regimi di eccezione.

In tale ottica possono ricomprendersi quindi tutte quelle attività (non solo di vendita) esercitate al di fuori di spazi e regole prestabilite (compreso il web). Ad esempio, andrebbero rispettate le regole sulle vendite in appartamento, in spiaggia, sui marciapiedi, nei mezzanini delle metropolitane.

Risulta pertanto necessario attribuire maggior rilievo alle varie modalità di occupazione abusiva di suolo pubblico, alle ipotesi (false o strumentali) di fiere, sagre, mercatini degli hobbisti nonché alle diverse forme di vendita diretta ai consumatori finali praticata nei circoli (che spesso dissimulano vere e proprie imprese commerciali) e negli spacci aziendali (fattispecie regolamentate in senso restrittivo quali "Forme speciali di vendita al dettaglio" dall'art. 16 del D. Lgs. n. 114/98).

In tutti questi casi appare dunque evidente la necessità, innanzitutto, di un maggior controllo sul territorio da parte delle Amministrazioni Comunali e delle Forze dell'Ordine preposte al rispetto delle disposizioni di legge già esistenti.

Al riguardo tuttavia, appare altresì auspicabile un intervento da parte del legislatore che, al fine di individuare strumenti normativi più efficaci per la repressione delle condotte illustrate, verifichi la possibilità di assimilare le fattispecie di abusivismo commerciale in senso stretto e quelle in cui la disciplina di maggior favore viene indebitamente utilizzata al solo scopo di avvantaggiarsi sulle imprese concorrenti eludendo la disciplina di settore, a quelle di concorrenza sleale di cui agli articoli 2598-2601 c.c. estendendo, inoltre, a queste ultime la disciplina speciale processuale attualmente già prevista in materia di proprietà industriale (sezioni specializzate dei tribunali e rito societario), in linea con quanto già ipotizzato nel Piano nazionale anticontraffazione.

#### TABELLA RIASSUNTIVA

NORME	CONTENUTO	PROPOSTA
<b>Art. 1, comma 7, D.L. 14 marzo 2005, n. 35.</b>	Sanzioni a carico dei consumatori acquirenti di merci contraffatte.	Rivisitazione della fattispecie con la conseguente adozione di tutte le misure idonee a renderla operativa.
<b>Articoli da 473 a 475 Codice Penale (TITOLO VII - Dei delitti contro la fede</b>	Contraffazione, alterazione o uso di marchio segni distintivi ovvero di brevetti, modelli e	Riformulazione delle fattispecie, configurando come reato a dolo generico

<i>pubblica).</i>	disegni - Introduzione nello Stato e commercio di prodotti con segni falsi.	quello previsto dall'art. 473, comma1, e collocazione delle disposizioni nell'ambito dei reati contro il patrimonio.
<b>Articoli da 517 a 517-quinquies Codice Penale (TITOLO VIII - Dei delitti contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio).</b>	Vendita di prodotti industriali con segni mendaci - Fabbricazione e commercio di beni realizzati usurpando titoli di proprietà industriale - Contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari.	Riformulazione delle fattispecie, configurando il reato previsto dall'art. 517-ter, comma 1 come reato a dolo generico, e collocazione delle disposizioni nell'ambito dei reati contro il patrimonio.
<b>Art. 127 Codice della proprietà industriale (d.lgs. 10 febbraio 2005, n. 30).</b>	Sanzioni penali e amministrative per alcune fattispecie di violazione dei diritti proprietà industriale.	Coordinamento delle fattispecie con quelle previste dal Codice penale da collocarsi nell'ambito dei reati contro il patrimonio.
<b>Art. 260 Codice di procedura penale.</b>	Distruzione delle merci contraffatte.	Rivisitazione delle disposizioni (commi 3-bis e 3-ter) al fine di consentire l'immediata distruzione delle merci contraffatta.
<b>Articoli da 2598 a 2601 Codice civile</b>	Abusivismo commerciale e concorrenza sleale ???	Verifica della possibilità di assimilare le fattispecie di abusivismo commerciale a quelle di concorrenza sleale disciplinate dal codice civile
<b>Art. 134 Codice della proprietà industriale (d.lgs. 10 febbraio 2005, n. 30).</b>	Concorrenza sleale.	Estensione alle fattispecie di concorrenza sleale della disciplina speciale processuale (sezioni specializzate dei tribunali e rito societario) già prevista in materia di proprietà industriale.

### 3. Made In, Italian Sounding

La tutela del Made in Italy riveste carattere prioritario per l'intero sistema Paese.

Con il termine "Made in Italy" si intende un insieme di fattori che vanno oltre gli ingredienti e la provenienza delle materie prime: intelligenza, know-how, ricette, tradizioni. Ovvero il "saper fare italiano", da sempre ammirato e copiato a livello mondiale soprattutto in quei mercati in cui ha maggiore appeal.

In quanto brand nazionale rappresenta un elemento portante per la competitività dell'economia nazionale e la sua capacità di trasformare e valorizzare prodotti di origine diversa.

Come noto la tutela del "Made In" è un'annosa questione che sta faticando ad emergere in sede UE, contesto in cui la problematica, percepita come precipuamente italiana, non ha trovato sponde ma resistenze da parte dei principali paesi del nord Europa, maggiormente coinvolti nella commercializzazione e di conseguenza poco sensibili alla tracciabilità dei prodotti provenienti da paesi terzi. Il dossier, che avrebbe dovuto

essere affrontato durante l'attuale Semestre italiano di presidenza del Consiglio Europeo, è stato nuovamente bloccato. A rallentare la discussione è stata la richiesta da parte di alcuni Paesi del nord Europa di produrre uno studio di impatto preventivo sui costi a livello UE/ 27.

Una soluzione alternativa è stata indirettamente proposta dalla Commissione Europea con la Consultazione relativa al **“Libro Verde su una possibile estensione della protezione delle Indicazioni Geografiche UE ai prodotti non agricoli”**. Un'esclusiva a livello comunitario analoga a DOP e IGP per prodotti non agricoli che protegga le tipicità (e le tradizioni) di una particolare area, potrebbe porre l'evidenza sulle peculiarità dei singoli territori.

Pur essendo una questione che impatta principalmente sui produttori, si potrebbe ritenere la proposta condivisibile con una serie di accorgimenti: che siano previsti dei disciplinari specifici per ogni prodotto lavorato/settore e che la garanzia sulla qualità del prodotto sia direttamente in carico al produttore nei confronti del consumatore e che non ricada sul distributore.

Nella sostanziale carenza di una normativa Europea sul tema **“Made In”**, l'adozione su base volontaria di un marchio di qualità italiana di proprietà dello Stato (AS 1061, Istituzione del marchio «Italian Quality» per il rilancio del commercio estero e la tutela dei prodotti italiani) può essere considerata una soluzione intelligente finalizzata a fornire maggiore informazione al consumatore e a permettere ai prodotti italiani universalmente riconosciuti di eccellenza, di ottenere una maggiore visibilità. Nel confermare la preferenza per la definizione di una normativa UE in tema, si sottolinea la preoccupazione rispetto a:

- Possibile aggravio in termini di oneri (ulteriori di costi e procedure burocratiche) per le PMI.
- Certezza e rigosità delle procedure/credibilità del *claim*: è necessario che un marchio Italian Quality identifichi effettivamente prodotti italiani che presentano caratteristiche di eccellenza e non sia, invece, “annacquato” da prodotti o da aziende prive di tali caratteristiche. Evidentemente, i disciplinari di settore, i controlli e le relative sanzioni, argomenti di dettaglio da normare con legislazione secondaria, rappresentano il cuore dell'iniziativa. Non si tratta certamente di attività di facile esecuzione, soprattutto per quanto riguarda la definizione dettagliata dei disciplinari, che dovranno normare una molteplicità di settori merceologici, ciascuno con le sue peculiarità, e la progettazione ed esecuzione di un monitoraggio serio, professionale, capillare e continuativo nel tempo.
- Attività di promozione sui mercati internazionali: per imporre all'attenzione del mondo un nuovo marchio, anche se basato su un assunto, quello della superiore qualità italiana, abbastanza radicato nell'immaginario collettivo dei consumatori internazionali, è necessario un livello minimo di pressione pubblicitaria pari a diversi milioni di euro e un team dedicato di elevata professionalità.

Confcommercio è da sempre schierata in difesa dei prodotti nazionali di qualità e contro l'imitazione dei marchi a denominazione protetta, il cosiddetto *“italian sounding”* e le frodi nell'etichettatura. La Confederazione condivide a pieno la necessità di contrastare tale fenomeno e, al contempo, confida nella capacità degli organismi preposti ai controlli di agire con determinazione ed efficacia nel reprimere sul nascere gli episodi di frode.

Il fenomeno dell’*“italian sounding”* accomuna, tuttavia, fattispecie molto diverse tra loro. In particolare può riguardare l’utilizzo legittimo di un marchio estero con un nome italiano, fino all’impiego di simboli o nomi (non protetti da copyright) che fanno riferimento all’Italia.

Tra i Paesi membri l’Italia ha il maggior numero di prodotti ad Indicazione Geografica e tali prodotti, conosciuti sia in patria che all’estero, hanno però subito nel tempo processi di imitazione fallace attraverso l’uso di riferimenti che hanno copiato più o meno esplicitamente marchi a denominazione protetta (ad esempio, per il settore lattiero caseario: Reggianito, Cambozola, Parmesan).

La Confederazione ritiene che tentare di fermare tutti quei fenomeni che possono indurre in errore il consumatore, attraverso il contenzioso, sia impresa difficile e in ogni caso dispendiosa. Molto più efficace sarebbe, invece, estendere in maniera massiccia l’azione di informazione e formazione del consumatore, in particolare in quei mercati extra-UE in cui ha maggior richiamo e successo il prodotto italiano, considerato segno distintivo e status symbol , quali ad esempio USA e Canada.

Per contrastare il fenomeno si devono presidiare i mercati pubblicizzando con più incisività i prodotti italiani di qualità. Si deve optare per una politica volta a valorizzare il prodotto italiano o trasformato in Italia.

Inoltre sarebbe opportuno promuovere campagne di sensibilizzazione, per favorire l’utilizzo di marchi collettivi privati da parte dei produttori, in modo da pubblicizzarne e valorizzarne il ruolo. Il marchio collettivo svolge principalmente la funzione di garantire particolari caratteristiche qualitative di prodotti e ha la funzione di contraddistinguerli per la loro specifica provenienza, natura o qualità; la richiesta di registrazione è infatti, strettamente legata alla qualità del prodotto.

La Confederazione ritiene che andrebbero studiate azioni volte a sostenere le imprese che intendono ricorrere alla registrazione di marchi. In particolare sarebbe necessario che venissero ridotti i costi di registrazione e al contempo semplificati gli adempimenti.

Nel comparto agroalimentare, Confcommercio ritiene che si debba continuare a promuovere ed a tutelare tutte quelle indicazioni geografiche protette, che rappresentano il nostro *“Know How”*.

E’ tuttavia necessario che il concetto di *“contraffazione”* non venga male interpretato e riferito a comportamenti che invece sono perfettamente leciti, e che nulla hanno a che vedere con la contraffazione propriamente detta.

Non si può, infatti, non considerare che l’agroalimentare è strutturalmente obbligato ad importare materie prime agricole, sempre nel pieno rispetto della normativa europea, ed ogni strumentalizzazione potrebbe pregiudicare l’intero comparto.

Sempre più spesso, infatti, capita di imbattersi in parallelismi tra l’impiego di materie prime importate e vere e proprie frodi a danno dei consumatori. La Confederazione ritiene che sul punto sia auspicabile, ora più che mai, che venga fatta chiarezza, anche per salvaguardare la reputazione dei nostri prodotti sotto i profili della qualità, della sicurezza e della salubrità.

Sul tema appare necessario richiamare la legislazione comunitaria che, nel collegare l’origine di un prodotto al Paese in cui è avvenuta la sua ultima trasformazione o lavorazione sostanziale, riconosce l’importanza che tali operazioni rivestono al fine di conferire a un determinato prodotto la sua natura.

Se le imprese italiane non fossero libere di approvvigionarsi sui mercati internazionali alla ricerca di ciò che rende davvero unico il *“Made in Italy”*, la qualità dei loro prodotti

sarebbe a rischio. La ridotta disponibilità di materie prime nazionali potrebbe ripercuotersi sui prezzi e la competitività dell'intero settore ne risentirebbe.

Confcommercio ritiene in conclusione che le imprese nazionali dovrebbero essere maggiormente sostenute, così da potere confermare la loro importante presenza sui mercati europei e mondiali e non accusate di comportamenti illeciti quando, invece, stanno applicando la legge.

#### 4. Lotta alla contraffazione via Internet

In relazione al problema della contraffazione veicolata tramite il web, si osserva, sulla base anche di quanto indicato dalla Commissione stessa, che le difficoltà connesse al carattere immateriale e sovranazionale della rete rendono difficile una risposta efficace della magistratura nazionale nei confronti della pirateria on line e della contraffazione via internet.

Posta quindi l'evidenza della **necessità di concertare azioni e risposte al fenomeno a livello sovranazionale**, si ritiene ugualmente doveroso ribadire che, per una corretta analisi delle responsabilità di chi "diffonde" merce contraffatta via internet (e, quindi, delle azioni da intraprendere e delle sanzioni da comminare) non si può prescindere da una valutazione dei dispositivi e degli automatismi di trasmissione della rete, identificando i vari attori della filiera, le attività che svolgono e le analogie con il mondo fisico, già normato da tempo.

Sulla base di semplici considerazioni sull'organizzazione della trasmissione e della fornitura al pubblico dei prodotti o dei servizi in internet, possiamo identificare **4 diverse tipologie di attori**:

1. Il venditore di un prodotto contraffatto, che spesso opera attraverso un proprio sito web. In questo caso l'analogia col mondo fisico è immediata: il venditore off line di prodotti contraffatti, sia attraverso un proprio negozio/struttura fisica che in commercio ambulante.
2. L'operatore che fornisce il servizio di hosting, sia fisico (posizionamento su un server delle pagine di un sito web di terzi, per rendere tale sito visionabile attraverso Internet; attività che può andare dalla gestione del sito sul server, con memorizzazione delle pagine web, alla tenuta degli archivi informatici del cliente, con conservazione dei files di log; in questa categoria ricadono anche le attività di caching, ovvero il servizio di memorizzazione automatica, intermedia e temporanea delle informazioni per l'inoltro successivo ad altri destinatari del servizio) che commerciale (posizionamento del sito/minisito/negozio su una piattaforma online, con servizi che comprendono quelli prestati ad es. dalla piattaforma di aste eBay o il sito web Youtube, che consente la condivisione e visualizzazione di video caricati e gestiti da terzi). Un analogo nel mondo fisico è rappresentato dal proprietario dell'immobile (o del centro commerciale) dove opera il negozio.
3. L'operatore che svolge la funzione di "mere conduit", ovvero l'access provider che trasmette, senza poterne conoscere il contenuto, informazioni come richieste dal destinatario del servizio e che fornisce l'accesso alla rete. Si tratta di compagnie telefoniche e altri service/traffic providers. L'analogo nel mondo fisico è rappresentato dai vari canali di traffico delle merci (contraffatte e non), quali linee aeree, autostrade...
4. L'operatore che offre servizi di motore di ricerca, organizzando informazioni (sia estratte da database propri o trovate in rete attraverso software chiamati *spiders*)

che sono offerte, così organizzate, all'utente/consumatore. L'analogia nel mondo fisico sono le ormai vecchie Pagine Gialle.

**Mentre il primo attore (il venditore di merce contraffatta) è evidentemente responsabile del reato, i livelli di responsabilità degli altri sono molto più complicati da definire.**

Infatti, così come è difficile pensare di sanzionare le Pagine Gialle se pubblicizzano un negozio all'interno del quale si vende merce contraffatta, o ritenere ANAS e Autostrade responsabili per il contenuto dei veicoli che viaggiano sulle loro strade (e sappiamo per certo che TIR di merce contraffatta attraversano ogni giorno le strade italiane), analogamente sembra ingiusto far ricadere su internet service provider o motori di ricerca la responsabilità per il comportamento fraudolento di un sito web. Questo, naturalmente, non li esonera dall'obbligo di collaborazione con l'autorità giudiziaria e le forze dell'ordine, una volta scoperto il reato.

La posizione dell'operatore che ospita il venditore è la più controversa ma, anche in questo caso, il confronto con il mondo fisico può aiutare. Il proprietario dell'immobile, infatti, non è responsabile se il negoziante che affitta i suoi spazi vende merce contraffatta all'interno degli stessi, anche perché non è materialmente in grado di controllare. Del resto, sullo stesso piano si è mossa la Cassazione (sentenza 5107, depositata a febbraio 2014), che ha assolto Google, relativamente alla violazione della privacy, per il contenuto dei video postati da terzi sulla piattaforma Youtube, e una recente sentenza giudiziaria negli Stati Uniti ha considerato Google non responsabile per collegamenti che infrangono il diritto d'autore (Perfect 10 v. Google, Inc.).

Seguendo questa linea, **Confcommercio crede che questa tipologia di operatori sia da considerarsi non responsabile dei contenuti trasmessi/ospitati** nel caso non acceda alle informazioni memorizzate per modificarle, si conformi alle condizioni di accesso, alle informazioni e all'uso lecito delle tecnologie riconosciute e utilizzate nel settore, non sia a conoscenza del fatto che l'attività o l'informazione che trasmette è illecita o non abbia avuto alcun modo di accertarne la vera o presunta irregolarità, e comunque agisca immediatamente per rimuovere le informazioni illecite e ne disabiliti l'accesso nel caso l'autorità competente ne disponga la disabilitazione o rimozione. Seguendo la sentenza del Tribunale di Firenze n. 14420/2012 riteniamo che il provider sia a conoscenza degli illeciti nel momento in cui un organo competente ordini la rimozione dei dati o dichiarare l'esistenza di un danno.

Confcommercio valuta con favore, come già affermato insieme alle associazioni di Internet Service Provider in incontri presso il CNAC, **l'opportunità di accordi volontari** che consentano di andare incontro alle esigenze di sicurezza degli utenti, per proteggerli dagli acquisti di prodotti contraffatti e dannosi per la salute o di servizi forniti illegalmente, nonché a quelle dei produttori e distributori danneggiati dalle vendite via internet di merci contraffatte.

Si citano a questo proposito esempi già considerati in quella sede: l'iniziativa portata avanti dalla Commissione Europea - DG Markt, avente come obiettivo quello di realizzare un accordo (Memorandum of Understanding) che accomuni i titolari di diritti e i fornitori di servizi via web nell'individuazione e applicazione di una serie di *best practices* comuni in funzione anticontraffazione, nonché l'accordo volontario delle *chartes* francesi, modelli già funzionanti di strumenti volontari di lotta alla contraffazione via web.

All'interno di questa categoria (codici volontari di autoregolamentazione) ricade il caso di eBay che, con la creazione del programma di verifica dei diritti di proprietà VeRo,

consente al titolare dei diritti, una volta fornita la prova del suo diritto e identificata la violazione, di denunciare la contraffazione, ottenendo da eBay la rimozione del contenuto. Questa attività è possibile solo per un grande operatore, con un dipartimento “Trust and Safety” di circa 4.000 addetti, che ha deciso di farne un elemento di marketing e di servizio per i suoi clienti, sia venditori che compratori.

D'altra parte proprio il caso eBay dimostra come sia **impossibile e troppo oneroso, anche per un provider di quelle dimensioni, monitorare preventivamente e sistematicamente l'originalità di tutti i prodotti offerti.**

Relativamente all'ipotesi di **obbligo di intervento dei vari attori della rete su segnalazione di terzi** (estensione obbligatoria del modello volontario di eBay, per semplificare), Confcommercio ritiene inappropriato e iniquo far ricadere su un'unica categoria l'onere del controllo e dell'intervento sulla rete, perchè per una piccola/media impresa di service provider sarebbe troppo oneroso, nonché rischioso a causa delle possibili azioni legali delle parti lese da eventuali errori di denuncia da parte dei titolari dei diritti, azzardare, **senza una richiesta ufficiale dell'autorità giudiziaria a garanzia di tutti gli attori e del più importante interesse generale**, la rimozione di una pagina di vendita che si suppone di prodotti contraffatti o di violazione on line di diritti di proprietà.

Tale impostazione, inoltre, pur se apprezzata da alcuni per contrastare più efficacemente il fenomeno della contraffazione online (che richiede, per le caratteristiche stesse della rete, risposte agili e rapide) aprirebbe la strada a fattispecie molto pericolose, inaccettabili sia online che offline per un Paese democratico, come, ad esempio, la possibilità di “qualunque soggetto interessato” di rimuovere/far rimuovere notizie a lui sgradite, “zittire” voci e opinioni discordanti, danneggiare l'attività di un concorrente, ecc.

Infine, Confcommercio ritiene determinante la **sensibilizzazione dei consumatori, anche attraverso campagne on line** che informino sui pericoli e sulle sanzioni per chi consapevolmente si rivolge al mercato on line illecito.

*Iniziative del sistema Confcommercio in materia di:*

- 1. collaborazione con istituzioni e forze dell'ordine*
- 2. sensibilizzazione e informazione di imprese e consumatori.*

## 1. COLLABORAZIONE CON ISTITUZIONI E FORZE DELL'ORDINE

Confcommercio reputa essenziale realizzare adeguate sinergie, a livello nazionale e territoriale, indispensabili ai fini di una più efficace azione di contrasto ad illegalità, abusivismo e contraffazione, in particolare per quanto concerne il controllo del territorio, ove un ruolo fondamentale spetta all'attività di controllo e investigazione svolta dalle forze di polizia locale e dalle forze dell'ordine.

Confcommercio auspica quindi che tale attività sia intensificata e organizzata in maniera efficiente, soprattutto a livello periferico, sia per presidiare i luoghi tipicamente caratterizzati dal fenomeno della vendita abusiva su area pubblica, sia per effettuare una raccolta di informazioni unitaria che faciliti l'attività investigativa e l'individuazione delle organizzazioni che gestiscono le vendite abusive di merci contraffatte e non.

### 1.1. Protocolli, comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza, istituzione Consigli locali anticontraffazione etc.

Il Protocollo quadro per la legalità e la sicurezza delle Imprese, già sottoscritto nel 2011 da Confcommercio e Ministero dell'Interno e in fase di rinnovo, è sicuramente lo strumento al quale ispirarsi per attivare o rafforzare le sinergie sul territorio per iniziative mirate che tengano conto delle diverse realtà ed esigenze, anche per specifiche azioni di contrasto ai diversi fenomeni illegali.

A Matera, ad esempio il protocollo applicativo del Protocollo nazionale siglato dalla Confcommercio locale, prevede, fra le altre iniziative congiunte, l'elaborazione da parte della Prefettura di un Vademecum contenente nozioni sulla normativa in materia ambientale e contro la contraffazione dei marchi del settore agro-alimentare che le organizzazioni diffonderanno, al fine di fornire alle attività commerciali utili suggerimenti sulla normativa in materia e sui corretti comportamenti da tenere.

In tale ottica, ed in un più ampio quadro di riferimento alla "sicurezza urbana", (l'abusivismo commerciale è fra l'altro considerato causa, o concausa, di "insicurezza percepita"), sarebbe pertanto opportuno individuare le modalità di un coinvolgimento "istituzionalizzato" dei rappresentanti territoriali delle organizzazioni di categoria nei Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica e nella elaborazione dei Patti per la Sicurezza.

Anche l'istituzione di Consigli locali anticontraffazione (e antiabusivismo) - come già suggerito dal Cnac - o di altre forme di nuclei di coordinamento può essere la strada da perseguire in quanto compatibile con uno schema che coinvolge tutte le competenze e le forze di polizia interessate a tali fenomeni.

Vanno in questa direzione:

- il "Modello Padova", che vede riuniti in iniziative comuni la Prefettura di Padova, Guardia di Finanza e Forze dell'Ordine di Padova, Provincia di Padova, Camera di Commercio di Padova, Università degli Studi di Padova, Comitato di Coordinamento Provinciale

(costituito da ULSS della provincia, DPL, INAIL, INPS, VVF, ISPEL, Parti sociali), ULSS 16 di Padova, Arpay, con il coinvolgimento di associazioni di categoria tra cui Confcommercio Imprese per l'Italia - Ascom Padova;

- il progetto romano finalizzato a rafforzare il presidio territoriale da parte delle Forze dell'ordine per limitare il fenomeno dell'abusivismo nelle principali vie commerciali di Roma, realizzato attraverso la creazione di un network fra i Commissariati di Roma, Provincia e Confcommercio Roma. Anche allo scopo di ridurre la "distanza" che spesso connota i rapporti cittadino/imprenditore e gli organi preposti al controllo, in alcune zone maggiormente a rischio è stata avviata una sperimentazione basata su dei controlli a mezzo di pattuglie interforce "dedicati", e sensibilizzati da parte dei c.d. "negozi sentinella";
- l'avvio di diversi tavoli territoriali (Prefettura, istituzioni locali, Confcommercio) per applicazione del protocollo a livello locale (Nord Sardegna, Pesaro, Palermo, Milano, etc.).

Altre iniziative sono state realizzate nell'ambito del Programma di azioni Territoriali Anticontraffazione realizzato da Anci e finanziato da Ministero per lo Sviluppo Economico, come nel caso di "lo compro vero" manifestazione organizzata nel dicembre 2013 da Confcommercio Chieti con Polizia Municipale e Comune.

Fra le ipotesi allo studio con diverse articolazioni delle forze dell'ordine, la realizzazione di format di e-learning per formatori, quadri del sistema ed operatori del settore ed uno scambio di informazioni per favorire il lavoro di intelligence sull'evolversi delle dinamiche delle infiltrazioni della criminalità nel tessuto economico.

## **1.2. Collaborazione con la Guardia di Finanza**

Numerose sono le iniziative, oltre a quelle già menzionate, di collaborazione.

- Sul sito di Confcommercio è ospitato il link alla pagina del SIAC, sistema informativo anticontraffazione della GDF.
- A titolo esemplificativo, merita di essere citata l'esperienza del tavolo di concertazione fra Confcommercio Roma e Comando provinciale della Guardia di Finanza: i dati forniti dalla GDF relativi ai sequestri di merce contraffatte, per settore e macro aree e alle denunce sono stati forniti all' Osservatorio Studi di Settore (A.E. Lazio) che ha ritenuto fiscalmente rilevanti i dati medesimi ed ha messo a verbale la richiesta di un apposito studio (da inserire in Gerico) per valutare l'incidenza effettiva dei fenomeni analizzati sulle attività d'impresa.

## **1.3. Applicazione della direttiva 8 agosto 2014 (c.d. spiagge sicure) del Ministero dell'Interno**

Il Ministro dell'Interno ha emanato l'8 agosto 2014 una direttiva per la lotta all'abusivismo e la contraffazione durante il periodo estivo, denominata "Spiagge sicure"

Diverse prefetture hanno dato seguito siglando specifici protocolli attuativi, anche con le organizzazioni di categoria, fra le quali alcune Confcommercio territoriali, come nel caso di Pesaro.

Il 26 novembre in occasione della giornata “Legalità mi piace” organizzata da Confcommercio il Ministro Angelino Alfano ha annunciato di aver emanato la seconda direttiva ai prefetti su contraffazione e abusivismo commerciale.

## **2. SENSIBILIZZAZIONE E INFORMAZIONE DI CONSUMATORI E IMPRESE**

Confcommercio condivide le indicazioni del PNA (Piano nazionale anticontraffazione) relative alla necessità di procedere a campagne di comunicazione e informazione, come peraltro confermato dal 75% dei consumatori e da oltre il 64% delle imprese (indagine realizzata da Confcommercio in collaborazione con Format Ricerche nel 2013).

### **2.1 Giornata di mobilitazione “Legalità mi piace” su contraffazione e abusivismo.**

L’11 novembre 2013 organizzata da Confcommercio si è svolta la prima giornata di mobilitazione “Legalità mi piace” che ha focalizzato l’attenzione di istituzioni, imprese e consumatori sui fenomeni della contraffazione e dell’abusivismo.

Sono state circa 100 le strutture territoriali della Confederazione collegate in diretta streaming con la sede nazionale dove è stata presentata una ricerca effettuata in collaborazione con il Censis finalizzata a “fotografare”, nella maniera più ampia possibile, l’esatta dimensione, in termini economici, dell’abusivismo e della contraffazione. Nella stessa giornata al termine del collegamento sono seguite le iniziative locali organizzate con modalità differenti, dalla convocazione di Assemblee, Consigli, conferenze stampa, alla realizzazione di incontri con le istituzioni, convegni, mostre, eventi, attraverso le quali l’intero territorio nazionale è stato coinvolto.

Nel corso della seconda edizione dell’iniziativa, “legalità mi piace”, il 26 novembre 2014 - è stato ripetuto e aggiornato il sondaggio Confcommercio - Format sul sentiment di imprese e consumatori.

### **2.2 Iniziative di sensibilizzazione dei giovani**

Confcommercio Milano partecipa ad Iniziative di sensibilizzazione dei giovani in collaborazione con il Consiglio Milanese anticontraffazione.

Dal 2012 Confcommercio Milano è infatti membro del Consiglio Milanese Anticontraffazione (CMA), nato dalla collaborazione tra Comune di Milano e Centro Studi Grande Milano (altri membri del Comitato sono il Provveditorato agli Studi, la Camera di Commercio, Rete Imprese Italia, altre Associazioni imprenditoriali, sindacali e dei consumatori).

Le finalità del CMA sono migliorare la tutela del patrimonio nazionale e milanese di creatività, competenza e lavoro, estendere l’economia pulita e legittima, tutelare la salute dei cittadini informandoli sulla pericolosità delle merci contraffatte a causa del mancato rispetto di fondamentali norme a tutela della salute nei processi di lavoro e nella realizzazione dei prodotti.

Confcommercio partecipa attivamente a diverse iniziative e progetti del CMA volti a far crescere la consapevolezza sulle conseguenze economiche e sociali derivanti dall’acquisto di prodotti

contraffatti, anche attraverso interventi educativi e attività formative; proprio in questo ambito si inserisce il ciclo di incontri informativi/formativi rivolto agli studenti di diversi Istituti scolastici superiori milanesi. Scopo dei corsi è sensibilizzare le giovani generazioni, categoria particolarmente attratta dall'opportunità di effettuare a minor costo, sulla strada o sul web, l'acquisto di capi di abbigliamento o accessori "griffati", cosmetici, farmaci, integratori, prodotti elettronici, ecc.

Insieme agli agenti del Nucleo Anticontraffazione della Polizia Locale, Confcommercio Milano, attraverso l'impegno del vicepresidente delegato con incarico su Sicurezza, Contraffazione e Abusivismo ha assunto l'importante e delicato compito di trasmettere ai giovani la cultura della legalità, fornendo dati e strumenti utili ad una approfondita conoscenza del fenomeno e delle sue ripercussioni sulla salute, nonché sulle corrette e naturali dinamiche di mercato.

### **2.3 Spettacolo teatrale "Tutto ciò che sto per dirvi è falso"**

Confcommercio promuove e sostiene lo spettacolo teatrale "Tutto ciò che sto per dirvi è falso", un monologo, accompagnato da immagine e dati, che con immediatezza, ironia e crudezza informa e coinvolge gli spettatori sui danni, i rischi e gli effetti sui singoli e sul sistema sociale della diffusione dei prodotti contraffatti.

Lo spettacolo è stato già messo in scena, nell'arco degli ultimi 12 mesi, e su iniziativa di Confcommercio e/o di Federmoda, già due volte a Milano, una a Roma e una a Pisa.

### **2.4 Federazione Moda Italia: Vademecum, gazebo e app anticontraffazione**

**Federazione Moda Italia** l'organizzazione di Confcommercio che rappresenta il dettaglio e ingrosso dei settori abbigliamento, tessile per arredamento, tessuti per abbigliamento, pelletterie, accessori, articoli sportivi, ha prodotto e diffuso un vademecum: "Compri falso ma lo sai che...? ",) finalizzato a informare i consumatori dei rischi che si corrono acquistando ed utilizzando prodotti contraffatti e dei danni che tale sistema provoca sull'intera economia. Allestito a Milano martedì 16 settembre il gazebo anticontraffazione organizzato da Comune di Milano, FederModaMilano (con Confcommercio Milano), Federazione Moda Italia - in occasione della sesta edizione della Vogue Fashion's Night Out (la manifestazione di Vogue Italia nata nel 2009 e dedicata allo shopping e alla moda). Al gazebo è stato distribuito il vademecum "Compri falso? Mai lo sai che." con i dieci consigli pratici ai consumatori per un acquisto consapevole.

In vista di Expo 2015 Federmodamilano ha anche previsto l'applicazione ModApp ([www.modapp.it](http://www.modapp.it)) che, attraverso un sistema di geolocalizzazione permette di individuare, tramite smartphone, il negozio più vicino che applica sconti su prodotti originali, con un pay-off: "Vai sul sicuro. Compra originale".