

Tab. 1 - SEQUESTRI OPERATI DALLE FORZE DI POLIZIA E DALLE POLIZIE MUNICIPALI³

Tipologie di Prodotto	2005	1° semestre 2006
Tessile, abbigliamento, pelletteria	Nr: 13.497.265 Metri: 18.885	Nr: 6.671.740 Metri: 13.349
Prodotti farmaceutici e chimici	Nr: 653.139 Kg.: 72.493	Nr: 192.383 Kg.: 30
Prodotti alimentari	Nr: 321.033 Kg.: 75.782 Lt.: 447	Nr: 3.076 Kg.: 21.687 Lt.: 0
Pezzi di ricambio	Nr: 238.942 Kg.: 26.799	Nr: 990 Kg.: 0
Prodotti educativi	Nr: 12.053.968	Nr: 1.939.534
Prodotti elettrici ed elettronici	Nr: 14.096.688 Mt: 5.594.387	Nr: 353.474 Mt: 1.116
Prodotti per l'informatica	Nr: 542.916	Nr: 84.071
Prodotti audio – video	Nr: 10.130.991	Nr: 10.897.997
Altri prodotti	Nr: 21.288.481 Kg.: 159.643	Nr: 5.885.349 Kg.: 125.964
TOTALI	Nr: 72.823.423 Metri: 5.613.272 Kg.: 334.717 Litri: 447	Nr: 26.028.614 Metri: 14.665 Kg.: 147.681 Litri: 0

³ Dati forniti dal Ministero dell'Interno – Servizio Analisi Criminale.

Tab. 2 - SEQUESTRI OPERATI DALL'AGENZIA DELLE DOGANE⁴

Tipologie di Prodotto	2005	1° semestre 2006
Prodotti alimentari, alcolici, bevande	0	0
Profumi e cosmetici	13.536	5.721
Abbigliamento-accessori	3.039.965	1.220.869
Apparecchi e materiale elettrico	859.561	14.496
Materiale informatico	159.317	32.164
Cd/dvd/cassette	4.335.425	8.650.860
Orologi/gioielli	175.131	6.828
Giocattoli-giochi	1.136.814	70.936
Prodotti vari	1.484.991	4.795.124
Sigarette (pacchetti)	397.160	599.950
Medicinali	0	0
TOTALE	11.601.900	15.396.948

⁴ Dati forniti dall'Ufficio Studi Antifrode dell'Agenzia delle Dogane.

Numerose, inoltre, sono state le operazioni positivamente condotte dalle Forze di Polizia nelle diverse fasi del processo economico - dalla produzione fino alla commercializzazione - che hanno portato all'adozione di provvedimenti di ordine penale ed amministrativo (arresti, denunce, sequestri, sanzioni amministrative) come di seguito illustrato (tab. 3-5).

Tab. 3 – OPERAZIONI POSITIVAMENTE CONDOTTE DALLE FORZE DI POLIZIA.

ANNI 2005/1° SEMESTRE 2006

Operazioni positivamente condotte	Periodo di riferimento	
	2005	1°semestre 2006
✓ in fase di produzione	795	385
✓ in fase di trasporto	2.196	656
✓ in fase di deposito	1.542	763
✓ in fase di commercializzazione	101.376	77.970

Tab. 4 – PROVVEDIMENTI ADOTTATI DALLE FORZE DI POLIZIA.

ANNI 2005/1° SEMESTRE 2006

Provvedimenti adottati	Periodo di riferimento	
	2005	1°semestre 2006
✓ soggetti arrestati	2.403	817
✓ soggetti denunciati	16.234	7.702
✓ soggetti sanzionati amministrativamente	24.393	11.728

Tab. 5– TIPOLOGIE DI SEQUESTRI EFFETTUATI DALLE FORZE DI POLIZIA.

ANNI 2005/1° SEMESTRE 2006

Tipologie di sequestri effettuati	Periodo di riferimento	
	2005	1°semestre 2006
✓ sequestri penali	26.696	10.779
✓ sequestri amministrativi	37.831	12.283

2. L'ALTO COMMISSARIO

In tale complesso panorama, il Parlamento italiano nel 2005 ha ritenuto necessario istituire un soggetto pubblico come punto di riferimento unitario delle politiche anticontraffazione.

Tale nuovo organo ha sostituito il Comitato nazionale anticontraffazione la cui istituzione, in realtà mai avvenuta, presso il Ministero delle Attività Produttive era disposta dai commi 72 e 73 dell'art. 4 della legge 350/03, abrogati dall'art 246 del D.lgs. 10 febbraio 2005 n. 30 (Codice della proprietà intellettuale), in quanto confluiti nell'articolo 145 del Codice medesimo.

2.1. Quadro di riferimento normativo

L'art. 1 *quater* del decreto legge 35/2005, convertito in legge dalla legge 14 maggio 2005, n. 80 affida all'Alto Commissario i compiti di:

- ✓ coordinamento delle funzioni di sorveglianza in materia di violazione dei diritti di proprietà industriale ed intellettuale;
- ✓ monitoraggio sulle attività di prevenzione e di repressione dei fenomeni di contraffazione.

La stessa legge prevede che l'Alto Commissario si avvalga per il suo funzionamento degli uffici delle competenti direzioni generali del Ministero delle Attività Produttive.

Con successivo Decreto interministeriale 22 luglio 2005 del Ministero delle Attività Produttive di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, sono state definite le modalità di composizione e di funzionamento dell'Alto Commissario.

Il decreto specifica come segue i compiti dell'Ufficio:

- ✓ pianificazione annuale degli interventi da realizzare con indicazione degli obiettivi da raggiungere;

- ✓ studio e coordinamento delle misure dirette a contrastare la violazione dei diritti di proprietà industriale ed intellettuale, elaborate anche sulla base delle esperienze delle altre amministrazioni interessate alla lotta alla contraffazione;
- ✓ elaborazione di proposte di interventi normativi in materia di lotta alla contraffazione, anche con particolare riguardo al sistema sanzionatorio penale e amministrativo, alla tutela civile, alla semplificazione dei procedimenti giurisdizionali e alla maggiore efficacia dell'azione delle amministrazioni;
- ✓ programmazione e promozione delle attività di informazione e prevenzione, di sensibilizzazione delle imprese sui diritti e doveri della proprietà industriale ed intellettuale, di sviluppo delle azioni per la tutela dei consumatori.

La legge finanziaria 2006 si occupa ancora dell'Alto Commissario, prevedendo che si possa avvalere per l'esercizio delle sue funzioni di due Vice Alto Commissari, ed autorizzando per lo scopo una prima dotazione finanziaria di un milione di euro per il solo anno 2006.

Con il decreto legge 2/2006, convertito in legge dalla legge 11 marzo 2006, n. 81, è inoltre attribuito all'Alto Commissario il compito di assicurare il monitoraggio del fenomeno della contraffazione anche nel settore agroalimentare, di coordinamento e di studio delle misure volte a contrastarlo, nonché di assistenza alle imprese per la tutela contro le pratiche commerciali sleali.

Con lo stesso decreto legge e ad integrazione della prima autorizzazione di legge finanziaria, l'Alto Commissario viene dotato di fondi per 1.800.000 euro annui e si delinea una struttura di quindici unità di personale, che possono essere ottenute anche da altre amministrazioni pubbliche mediante fuori ruolo obbligatori, ovvero aspettative retribuite.

Il comma 2 dell'articolo 4-bis del citato d.l., prevede infine l'istituzione di un Comitato Tecnico, composto da esperti e accademici, del quale l'Alto Commissario si può avvalere per il pieno svolgimento delle sue attribuzioni.

Si tratta di interventi normativi frammentati, che si sovrappongono non sempre in maniera lineare, creando a volte margini di ambiguità interpretative. Da essi tuttavia emerge una chiara volontà del Parlamento di dotare il Governo ed il Paese di uno strumento atto a:

- ✓ monitorare il fenomeno e le attività di prevenzione e repressione stesso;
- ✓ coordinare le politiche e le funzioni anticontraffazione;
- ✓ elaborare proposte normative ed amministrative per rendere più efficace
- ✓ la tutela della proprietà intellettuale ed industriale;
- ✓ assistere le imprese vittime di pratiche commerciali sleali.

2.2. Nomine dei vertici dell'Ufficio

Il 31 ottobre 2005, su proposta del Ministro delle Attività Produttive On. Claudio Scajola, l'Avv. Roberto Cota, Sottosegretario di Stato alle Attività Produttive, veniva nominato dal Presidente del Consiglio dei Ministri On. Silvio Berlusconi Alto Commissario per la lotta alla contraffazione.

In data 29 novembre 2005 con decreto del Ministro delle Attività Produttive, erano nominati Vice Alto Commissari il Cons. Antonello Colosimo, magistrato della Corte dei Conti ed il Cons. Sebastiano Sorbello, magistrato ordinario.

Con lo stesso decreto il Ministro nominava il Cons. Giovanni Schiavon, magistrato ordinario, "Coordinatore degli Uffici dell'Alto Commissario" al fine di "sovrintendere all'attuazione degli indirizzi politico-amministrativi ed allo svolgimento dei compiti di istituto" ed il Gen. della Guardia di Finanza Osvaldo Cucuzza, "Coordinatore dello Staff Tecnico dell'Alto Commissario".

Il 28 aprile 2006 l'Alto Commissario rassegnava le sue dimissioni dall'incarico, a seguito della sua elezione in Parlamento.

Dal 28 aprile 2006 l'Ufficio era retto dal Vice Alto Commissario Antonello Colosimo, in virtù di un decreto della stessa data con cui l'Alto Commissario gli conferiva le funzioni vicarie. Nella stessa data l'Alto Commissario nominava il Gen. Cucuzza "responsabile del Comitato Tecnico" di cui all'articolo 4 bis del d.l. 2/2006.

L'8 settembre 2006, il Presidente del Consiglio dei Ministri On. Romano Prodi, su proposta del Ministro dello Sviluppo Economico On. Pierluigi Bersani, nominava Alto Commissario per la lotta alla contraffazione il Cons. Giovanni Kessler, magistrato ordinario, che assumeva le funzioni il 3 ottobre 2006, a seguito dell'autorizzazione del Consiglio Superiore della Magistratura.

Con lettera al Ministro dello Sviluppo Economico del 10 ottobre, l'Alto Commissario informava che le cariche attribuite al Cons. Schiavon e al Gen. Cucuzza erano rimaste prive di riscontro nell'effettiva organizzazione dell'Ufficio

e che di conseguenza i due funzionari non erano stati posti in grado di svolgere le loro funzioni. Il 18 ottobre il Ministro revocava le nomine.

Con decreto dello stesso giorno, il Ministro Bersani, su proposta dell'Alto Commissario, nominava i primi otto componenti del Comitato Tecnico.

Tale organo di supporto, previsto dalla legge per affiancare l'Alto Commissario nello svolgimento delle sue funzioni, risulta quindi composto come segue:

- ✓ Cons. Ernesto Basile, magistrato della Corte dei Conti, coordinatore;
- ✓ Avv. Vincenzo Nunziata, avvocato dello Stato;
- ✓ Dott. Salvatore Mezzacapo, magistrato in servizio presso il TAR Lazio;
- ✓ Dott. Leonardo Spagnoletti, magistrato in servizio presso il TAR Puglia;
- ✓ Avv. Prof. Gustavo Ghidini, ordinario di diritto industriale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università Statale di Milano;
- ✓ Avv. Prof. Cesare Galli, ordinario di diritto industriale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Parma;
- ✓ Tenente Colonnello Marco Defila, comandante provinciale della Guardia di Finanza di Prato;
- ✓ Dott. Silvio Paschi, segretario generale di Indicam.

Il Comitato si è costituito nella prima seduta del 30 novembre 2006, organizzandosi al suo interno mediante l'istituzione di due commissioni di lavoro per aree omogenee. L'Alto Commissario ha già investito il Comitato delle questioni dell'effettività della tutela civilistica da episodi di contraffazione rilevabili in occasioni di fiere ed esposizioni, nonché di problemi interpretativi sulla punibilità dell'acquirente consapevole di merce contraffatta. Ulteriori questioni, che emergono dall'esperienza degli operatori della lotta alla contraffazione e dai soggetti economici vittime del fenomeno saranno portate a breve all'attenzione del Comitato. Le sue conclusioni e proposte, discusse anche con gli operatori, saranno poi segnalate a Governo e Parlamento.

A proposito dei vertici dell'Ufficio, va infine segnalato che il Ministro dello Sviluppo Economico, di concerto con quello dell'Economia e Finanze, con decreto 11 ottobre 2006 ha diminuito di un terzo le indennità dell'Alto Commissario e dei Vice ed ha ridotto la durata della loro carica dai cinque anni fissati dal decreto 22 luglio 2005 a tre.

2.3. Risorse umane

All'inizio di ottobre, le risorse umane a disposizione dell'Ufficio consistevano in due funzionari addetti ai servizi di segreteria provenienti dal Ministero delle Attività Produttive (il Ministero dello Sviluppo Economico aveva poco prima richiamato una delle tre inizialmente distaccate), un'impiegata proveniente dalla Corte dei Conti, con mansioni di assistente ad uno dei Vice Alto Commissari ed un funzionario messo a disposizione dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, addetto alla gestione amministrativa.

Ad un vertice ipertrofico (Alto Commissario, due Vice e due dirigenti privi di reali funzioni) faceva quindi riscontro una struttura quasi inesistente.

L'operatività dell'Ufficio è stata possibile grazie ad un nutrito gruppo di militari messi a disposizione dalla Guardia di Finanza in base ad un protocollo d'intesa stipulato in data 12 aprile 2006. All'inizio di ottobre del gruppo facevano parte 16 finanzieri di cui 7 con mansioni ausiliarie e 9 come supporto agli uffici della struttura nonché un Generale di Brigata, che, arrivato in Agosto, ha di fatto diretto la attività operativa a stretto contatto con il vertice.

Negli ultimi mesi l'Alto Commissario ha cominciato ad implementare lo staff, con l'intento di creare una struttura "leggera", in termini di quantità, ma di grande rilievo in termini qualitativi, al fine di adempiere fedelmente ed efficacemente al mandato legislativo. Si è quindi delineato un organigramma corrispondente alle funzioni attribuite (si veda par. 2.4) e si è iniziata l'azione di selezione e di assunzione di personale adeguato alle mansioni richieste.

A questo riguardo, si è operato secondo le seguenti linee di azione:

- ✓ Ci si è preoccupati di disporre di una cornice normativa adeguata che consenta di definire il trattamento economico del personale in servizio all'Alto Commissario. Va ricordato che, in assenza di previsioni normative specifiche, il personale qui distaccato non percepisce alcunché da questo Ufficio. Di conseguenza, in alcuni casi - quando

l'Amministrazione di provenienza non garantisce l'intero importo di stipendio e accessori - il personale si trova ad operare in una situazione retributiva deteriore rispetto a quella di cui godeva in precedenza. Tale situazione, ingiustamente punitiva, va al più presto ovviata, anche per creare le condizioni adatte per l'impiego di nuovo personale qualificato. A questo fine l'Alto Commissario ha redatto una proposta complessiva di trattamento economico del personale dell'Ufficio, in consultazione con i Vice ed esperti del Ministero dello Sviluppo Economico e di altre amministrazioni. La proposta è stata inviata il 30 novembre scorso al Ministro per lo Sviluppo Economico per le sue determinazioni, consultati gli altri soggetti istituzionali competenti. Purtroppo ad oggi non si hanno segnali in ordine ad una sua adozione e la conseguente situazione di incertezza per il personale rischia di minare le capacità operative dell'Ufficio;

- ✓ Si sono consolidati i rapporti con gli altri soggetti istituzionali competenti nei settori della lotta alla contraffazione, per avere la possibilità di avvalersi di risorse con esperienza nello specifico settore. L'Agenzia delle Dogane si è mostrata particolarmente sensibile alle esigenze dell'Alto Commissario: ha già disposto il distacco di un funzionario con esperienza nel settore dell'attività antifrode e garantita la disponibilità ad individuare altre risorse, in particolare assistenti amministrativi e specialisti dell'analisi statistica. Per altre competenze specifiche si farà ricorso a limitate risorse di personale proveniente da altre amministrazioni (ad esempio Ministero Politiche Agricole e Forestali, Polizia di Stato, Carabinieri), cui ci si rivolgerà per ottenere i distacchi;
- ✓ Tra novembre e dicembre sono stati selezionati, a seguito di colloqui valutativi, quattro collaboratori a progetto che sono stati inseriti nell'Ufficio Studi, nell'Ufficio Comunicazione, nell'Ufficio Rapporti

Istituzionali e nell'Ufficio Rapporti Internazionali, consentendo in questo modo a quegli Uffici di iniziare la loro attività;

- ✓ Sono stati identificati funzionari cui affidare la responsabilità degli Uffici Affari Generali, Rapporti Internazionali e Rapporti Istituzionali. Purtroppo ad oggi le amministrazioni interessate (rispettivamente Ministero per lo Sviluppo Economico, Ministero degli Affari Esteri e Consiglio Superiore della Magistratura) non hanno ancora espresso il necessario consenso per i distacchi. Mentre il Consiglio Superiore non ha ancora affrontato la questione, dai due ministeri giungono segnali negativi, si spera non ancora definitivi. Se pure le resistenze delle Amministrazioni a privarsi di un funzionario sono certamente comprensibili, va ricordato che per questa struttura l'ottenimento di quel personale qualificato (si tratta di tre unità) è condizione necessaria per adempiere alle proprie funzioni e che la richiesta di personale in fuori ruolo è considerato dalla legge strumento normale, oltre che vincolante per le Amministrazioni richieste.

Considerata la assoluta scarsità di risorse esistenti, sono stati sottoscritti due contratti temporanei di collaborazione con le seguenti specifiche:

- Un incarico per un semestre di collaborazione operativa a supporto dell'Alto Commissario, per assicurare la continuità amministrativa della gestione nel periodo di transizione tra l'avvio della costituzione dell' Ufficio e la sua presumibile andata a regime, con particolare riguardo per le problematiche contabili, finanziarie ed amministrative;
 - Un incarico per un quadrimestre di collaborazione operativa per dare avvio al monitoraggio del fenomeno della contraffazione e della attività di contrasto dello stesso dotandosi di un Sistema Informativo, che raccolga ed ordini i dati provenienti dalle banche dati già esistenti.
- ✓ Si è consolidata e regolata la presenza dell'aliquota della Guardia di Finanza, mediante nuova convenzione, che verrà sottoscritta nel primo

trimestre 2007. In essa, oltre a regolamentare il trattamento economico di quel personale (in linea con quello dell'Ufficio), si è lasciata aperta all'Alto Commissario anche la possibilità di adeguare la provvista di personale con il tempo il numero dei suoi componenti, in maniera corrispondente all'implementazione dell'organico naturale dell'Ufficio.

Il protocollo d'intesa con la guardia di finanza si è reso necessario anche tenuto conto delle specifiche competenze del Corpo nella materia della contraffazione. Ai sensi del protocollo d'intesa stipulato in data 12 aprile 2006, il Corpo della Guardia di Finanza - quale organo di polizia economica e finanziaria a competenza generale - collabora con l'Alto Commissario, assicurando nell'ambito dei compiti attribuiti a quest'ultimo, il proprio concorso. Nell'ottica degli scambi informativi, l'Alto Commissario trasmette al nucleo Speciale eventuali segnalazioni pervenute e ogni altro elemento informativo in suo possesso indicativi di fenomenologie illecite nel settore della contraffazione. Il Nucleo Speciale procede all'analisi dei dati e, ove se ne ravvisi il presupposto, si avvale dei reparti territoriali della Guardia di Finanza per lo svolgimento delle conseguenti attività di indagine. Al citato protocollo d'Intesa, ha fatto poi seguito la predisposizione di una convenzione operativa, che ha formato oggetto di esame congiunto fra le parti, in apposite riunioni tenutesi fino al mese di agosto.

2.4. Struttura

Fra le priorità individuate nell'ultimo periodo dell'anno 2006, la più pressante è stata quella di dare un nuovo assetto organizzativo all'Ufficio, in modo che le funzioni attribuite dalla legge trovassero riscontro nella sua struttura e che gli sforzi di ognuno fossero coordinati con quelli degli altri appartenenti all'Ufficio.

A tal fine, l'Alto Commissario, avvalendosi della potestà regolamentare per la disciplina del funzionamento e dell'organizzazione delle attività dell'Ufficio attribuitagli dalla legge, dopo essersi consultato con i Vice, il 6 dicembre ha emanato un primo Regolamento di organizzazione interna.

Ai sensi di quel decreto, l'Alto Commissario per la lotta alla contraffazione è ora organizzato al suo interno secondo le seguenti aree di attività:

UFFICI DI STAFF

1) UFFICIO DI SUPPORTO E COMUNICAZIONE

- ✓ Supporto tecnico-amministrativo per l'esercizio delle funzioni dell'Alto Commissario e dei Vice Alto Commissari;
- ✓ Attività di segreteria, gestione della corrispondenza e trattazione atti riservati;
- ✓ Piano annuale delle attività, monitoraggio avanzamento obiettivi, relazioni semestrale ed annuale;
- ✓ Comunicazione interna ed esterna dell'Alto Commissario, elaborazione e attuazione dei piani di comunicazione, gestione dei rapporti con i mezzi di comunicazione, organizzazione eventi e sito web.

2) UFFICIO STUDI

- ✓ Analisi, studi e formulazione di pareri su questioni di natura giuridica;
- ✓ Elaborazione di proposte di modifica legislativa;
- ✓ Elaborazione di normativa regolamentare ed atti amministrativi;

- ✓ Consulenza e supporto agli altri Uffici in merito a specifiche fattispecie;
- ✓ Interpretazione della normativa di settore mediante elaborazione di orientamenti;
- ✓ Supporto e segreteria al Comitato tecnico.

UFFICI DI LINEA

1) UFFICIO AFFARI GENERALI

- ✓ Amministrazione e gestione delle risorse umane;
- ✓ Trattamento giuridico ed economico dei dipendenti;
- ✓ Formulazione dei programmi annuali di formazione ed aggiornamento del personale;
- ✓ Logistica organizzativa;
- ✓ Schema di bilancio preventivo e rendiconto della gestione finanziaria;
- ✓ Tenuta contabilità generale.

2) UFFICIO RAPPORTI INTERNAZIONALI

- ✓ Coordinamento attività di carattere internazionale;
- ✓ Rapporti con organismi comunitari ed internazionali;
- ✓ Legislazione ed atti normativi di natura comunitaria;
- ✓ Trattati bilaterali, cooperazione internazionale;
- ✓ Assistenza e supporto imprese all'estero (in collaborazione con l'Ufficio monitoraggio e assistenza).

3) UFFICIO RAPPORTI ISTITUZIONALI

- ✓ Tavolo di lavoro e protocolli d'intesa con Soggetti Istituzionali;
- ✓ Tavolo di lavoro e protocolli d'intesa con Associazioni di Categoria.

4) MONITORAGGIO ED ASSISTENZA

- ✓ Raccolta ed analisi dati;
- ✓ Segnalazioni ed attivazione dei soggetti istituzionali competenti su casi specifici;
- ✓ Inchieste;

- ✓ Gestione numero verde;
- ✓ Assistenza e supporto imprese (all'estero in collaborazione con Ufficio Rapporti Internazionali).

Di conseguenza, con separati provvedimenti l'Alto Commissario ha assegnato tutto il personale già in servizio ad una delle aree di attività sopra riportate.

La struttura può essere quindi schematizzata come segue:

