

- introdurre maggiore omogeneità e garantire maggiore chiarezza in tutto il mercato interno;
- fornire ai consumatori informazioni esaustive ed accurate sul Paese di origine dei prodotti in modo da promuovere contestualmente l'immagine e l'attrattività dei prodotti dell'UE, evidenziandone la qualità, l'affidabilità e lo stile. Ciò comporterebbe un miglioramento della competitività delle aziende europee rispetto ai concorrenti esteri che producono a costi inferiori investendo in misura minore nella tutela del consumatore;
- rafforzare la nozione di made in Europe quale strumento per consolidare l'immagine ed il riconoscimento dell'Unione doganale e del mercato unico anche nel contesto internazionale;
- fornire uno strumento aggiuntivo per combattere le frodi a danno dei consumatori e l'impiego fraudolento delle etichette di origine, in considerazione della prassi sistematica, estremamente diffusa, di applicare etichette false aggirando i consumatori, talvolta anche da parte della stessa industria comunitaria.

La proposta in questione, inoltre, pur essendo ricollegata alle norme di origine non preferenziale, che introducono il concetto di "prodotti originari" riferiti alla Comunità nel suo insieme, prevede la possibilità che, unitamente ad essa, si introduca una norma che consenta di ricondurre l'origine anche ad un singolo Stato membro (c.d. made in Europe/Italy e non made in Europe).

In questo modo, all'atto dell'etichettatura delle merci, secondo una delle tre sopra elencate opzioni, nel caso di merci comunitarie, oltre al riferimento all'UE vi sarebbe quello dello Stato membro di origine.

Tale posizione è stata da me sostenuta nel corso della riunione del Gruppo di Politica doganale presso la Commissione Europea nella recente

seduta dell'8 luglio scorso, cui hanno partecipato i Capi delle Amministrazioni doganali degli Stati membri.

In tale occasione, ho tra l'altro, sostenuto la proposta argomentando che la stessa - del tutto compatibile con le regole dell'Organizzazione Mondiale del Commercio - favorirebbe l'obiettivo della tutela del consumatore, che disporrebbe di maggiori informazioni all'atto dell'acquisto dei prodotti, e costituirebbe, altresì, un efficace e valido deterrente nei confronti della contraffazione.

Tuttavia, da parte della Commissione, sono state riportate le perplessità di alcune categorie imprenditoriali, in particolare di quelle che operano con una maggiore delocalizzazione produttiva in Paesi terzi.

È evidente che le regole sull'origine mal si prestano per tutte quelle imprese che producono in delocalizzazione, pur mantenendo la parte inerente la creatività e le infrastrutture amministrative e commerciali in Italia od in un altro Stato membro dell'U.E.

Infatti, considerato che le regole di origine non preferenziale, come indicato in precedenza, hanno la finalità di consentire la corretta applicazione delle misure di politica commerciale, basta che anche una piccola parte del processo produttivo (c.d. lavorazione sostanziale) si svolga in un Paese terzo, che detta origine comunitaria venga persa ovvero non acquisita.

Per uscire da questa situazione che, quindi, penalizzerebbe le imprese che, per ragioni di mercato, hanno scelto di delocalizzare, in parte o in tutto, i processi produttivi, potrebbe essere utilizzata la c.d. tracciabilità o rintracciabilità così come è stato stabilito dal Reg. (CE) 178/2002, in vigore dal 1° gennaio 2005, che, riferendosi ai prodotti agricoli ed agroalimentari, prevede che venga "tracciato" (controllato e

documentato) tutto il percorso produttivo di un alimento per costituire una rete di garanzia e di sicurezza.

Questo permetterebbe a tutte quelle merci che non avessero acquisito l'origine comunitaria ovvero l'avessero persa, di avere una etichetta o cartellino ove sia riportata una descrizione dettagliata sull'origine di tutte le materie prime impiegate e delle relative lavorazioni, compresa l'indicazione del Paese nel quale esse sono avvenute.

Strumenti nazionali.

Con la legge finanziaria 2004 (legge 24 dicembre 2003, n. 350), sono state introdotte ulteriori disposizioni a specifica tutela del "made in Italy", tali da rafforzare la protezione del consumatore e l'effetto deterrente e punitivo conseguente all'applicazione dell'Accordo di Madrid.

Per quanto riguarda gli specifici compiti doganali, con il comma 49 dell'art.4 della legge finanziaria 2004, si è inteso disciplinare le operazioni di importazione o di esportazione, ai fini della commercializzazione di merci recanti false⁵ o fallaci⁶ indicazioni di origine, attribuendo rilevanza penale a tali fattispecie mediante l'espresso richiamo dell'art.517 c.p.⁷, pur prevedendosi, analogamente a quanto contemplato dall'Accordo di Madrid, la possibilità di regolarizzare, su istanza di parte, la posizione

⁵ **Falsa indicazione:** stampigliatura "Made in Italy" su prodotti e merci che non hanno un'origine italiana (nozione origine non preferenziale).

⁶ **Fallace indicazione:**

- 1) apposizione, su prodotti privi di indicazioni di origine, di segni, figure o quant'altro possa indurre il consumatore a ritenere che il prodotto o la merce sia di origine italiana;
- 2) apposizione, su prodotti recanti l'indicazione dell'origine/provenienza estera, di segni figure o quant'altro possa indurre il consumatore a ritenere che il prodotto o la merce sia di origine italiana.

⁷ Art. 517 c.p.: Vendita di prodotti industriali con segni mendaci. Chiunque pone in vendita o mette altrimenti in circolazione opere dell'ingegno o prodotti industriali, con nomi, marchi (c. 2569 s.) o segni distintivi nazionali o esteri, atti a indurre in inganno il compratore sull'origine, provenienza o qualità dell'opera o del prodotto, è punito, se il fatto non è previsto come reato da altra disposizione di legge, con la reclusione fino a un anno o con la multa fino a lire due milioni (p. 518).

delle merci mediante l'asportazione dei segni ingannatori, ai soli fini del suo possibile rilascio alla parte.

Gli uffici doganali, in presenza dei presupposti di legge, inoltreranno, pertanto la relativa notizia di reato all'Autorità giudiziaria ma, ferma restando la permanenza del procedimento penale, dovranno acquisire il preventivo parere del magistrato sulla esperibilità della "regolarizzazione" amministrativa, adottando tutte le misure eventualmente indicate dalla stessa Autorità giudiziaria per gli scopi probatori nell'ambito delle indagini preliminari (ad esempio: eventuale prelievo di campioni della merce oggetto di falsa o mendace indicazione di origine e/o provenienza della merce; ricognizione fotografica delle etichette false o mendaci).

LOTTA ALLA CONTRAFFAZIONE

Complementare all'azione di tutela del "made in Italy" è l'attività che l'Agenzia delle dogane svolge per contrastare il fenomeno della contraffazione e salvaguardare, così, non solo i titolari dei diritti di proprietà intellettuale ma la collettività tutta dall'utilizzo di beni illecitamente prodotti.

Il traffico di merci contraffatte e di prodotti usurpativi comporta gravi danni economici, altera la corretta funzionalità del mercato e pregiudica le attività legittime di tutte le parti impegnate nell'ambito del commercio internazionale, può riguardare merci che costituiscono un pericolo grave ed immediato per la salute pubblica e costituisce, sempre più spesso, fonte di finanziamento per la criminalità internazionale.

La strategia che l'Agenzia delle dogane sta perseguendo per rafforzare la propria azione di contrasto alla contraffazione si basa sulla specifica normativa comunitaria e nazionale ed utilizza anche gli

strumenti di intervento e di cooperazione previsti dall'Organizzazione Mondiale delle Dogane - OMD.

I risultati di tale attività sono significativi: il numero di articoli contraffatti sequestrati dalle dogane nel 2002 (35.779.167) ha rappresentato più del 30% dell'intero "monte sequestri" effettuato globalmente dalle Amministrazioni doganali dei 15 Stati membri. Tale trend positivo è continuato anche nel 2003 (35.484.822 articoli sequestrati) e sta proseguendo anche nel 2004.

Riconoscimenti ed elogi per l'efficacia della lotta alla contraffazione perseguita dall'Agenzia delle dogane pervengono anche da ampi settori di rilevanza pubblica e privata. Citerei soltanto il recente intervento del Ministro delle finanze francese Sarkozy che, nell'ambito della XXIII consultazione franco-italiana, tenutasi a Parigi, il 2 luglio u.s., alla presenza del Presidente della Repubblica francese Chirac e del Presidente del Consiglio dei Ministri, On. Berlusconi, ha espresso particolare apprezzamento per l'azione condotta dall'Italia nella lotta alla contraffazione, riconoscendo l'altissimo profilo delle azioni intraprese, che pone il nostro Paese, statistiche alla mano, al primo posto in Europa nell'attività di contrasto al fenomeno. Analoghe attestazioni di stima e riconoscimento per l'alta qualità professionale degli interventi delle dogane italiane pervengono, peraltro, a questa Agenzia anche da parte delle più prestigiose aziende estere e nazionali che testimoniano l'efficacia dell'operato degli uffici a tutela dei diritti di proprietà intellettuale.

Strumenti comunitari

In sede comunitaria, l'Agenzia delle dogane opera a stretto contatto con le Amministrazioni doganali degli altri Stati membri e con

l'Ufficio europeo di Lotta Antifrode (OLAF), organismo della Commissione europea che analizza i fenomeni illeciti di portata più significativa e decide le relative misure di intervento.

L'Agenzia delle dogane collabora istituzionalmente anche con tutti gli altri competenti Servizi comunitari coinvolti nel particolare settore ed ha fattivamente concorso, da ultimo, alla realizzazione del nuovo quadro normativo regolamentare che disciplina l'intervento doganale nei confronti delle merci contraffatte, entrato in vigore dal 1° luglio scorso.

Le novità in materia di tutela doganale dei diritti di proprietà intellettuale riguardano:

- *le fonti normative*
 - Reg. (CE) n. 1383/2003 del Consiglio del 22 luglio 2003, che detta i principi normativi della nuova disciplina;
 - Reg. (CE) della Commissione, approvato dal Comitato del Codice doganale - Sezione contraffazione - il 1° giugno 2004, non ancora pubblicato sulla GUCE, che detta le disposizioni applicative del regolamento di base del Consiglio;
- *le condizioni di intervento dell'autorità doganale*
 - le merci sospettate di violare un diritto di proprietà intellettuale sono intercettate all'atto della introduzione nel territorio doganale o in uscita dallo stesso, della immissione in libera pratica, dell'esportazione o riesportazione, del vincolo ad un regime sospensivo⁸, dell'introduzione in zona franca o deposito franco.
 - è previsto sia l'intervento d'ufficio, seguito dalla presentazione della domanda d'intervento da parte del titolare del diritto, che

⁸ Sono tali il transito esterno, il deposito doganale, il perfezionamento attivo nella forma del sistema della sospensione, la trasformazione sotto controllo doganale, l'ammissione temporanea.

quello su richiesta del titolare. La domanda di intervento presentata dalla parte può avere efficacia sul territorio nazionale o estendersi ad alcuni o tutti gli Stati membri.

- *le merci sospettate di violare i diritti di proprietà intellettuale*

Sono tali le merci contraffatte, quelle usurpative e le merci che, in base alla normativa nazionale, ledono i diritti relativi a brevetti, certificati protettivi e complementari, privative nazionali per ritrovati vegetali; denominazioni di origine (DOP) o indicazioni geografiche (IGP).

Va rilevato che l'estensione del campo di applicazione ad altri diritti di proprietà intellettuale, quali le privative per i ritrovati vegetali, le DOP e le IGP, nonché l'introduzione di talune semplificazioni procedurali, non potranno che imprimere un'ulteriore accelerazione nella tutela del mercato e dei cittadini.

E' esclusa la tutela delle merci che formano oggetto delle c.d. "vendite parallele" e di quelle contenute nel bagaglio personale a seguito dei viaggiatori, nei limiti della franchigia doganale.

Strumenti nazionali

Già a partire dal 2002, l'Agenzia ha stipulato appositi Protocolli d'intesa con le associazioni di categoria maggiormente rappresentative della realtà economica nazionale⁹, volti a rafforzare la reciproca cooperazione ed a porre in essere ogni utile proposta e intervento per accrescere l'efficacia del contrasto dei traffici illeciti di prodotti contraffatti e di merci usurpative. Lungo la stessa linea, l'Agenzia ha

⁹ FAPAV, FPM, SNB REACT, ANCI, ASSUTEL, IMQ, ANIE, INDICAM, FEDERCONSUMATORI, ASSOGIOCATTOLI, FEDERLEGNO-ARREDO, CONFINDUSTRIA, CONFAPI.

contestualmente sviluppato lo strumento dell'audit doganale d'impresa che contribuisce a selezionare gli operatori sulla base di parametri connessi con la loro affidabilità doganale.

Entrambi gli strumenti agevolano la fluidità degli scambi effettuati dagli operatori corretti, liberando contemporaneamente risorse per affrontare più efficacemente le pratiche commerciali illecite, quali la contraffazione.

Con la legge finanziaria 2004, sono state tra l'altro introdotte alcune norme per rafforzare l'intervento doganale di contrasto al fenomeno della contraffazione. Tali disposizioni, contenute essenzialmente nei commi 54 (realizzazione di una banca dati multimediale) e 80 (sequestro della merce contraffatta e sua possibile distruzione) dell'art.4, sono coerenti con la nuova disciplina comunitaria e possono, pertanto, trovare un'armonizzata applicazione.

Per attuare le disposizioni contenute nella legge finanziaria 2004, l'Agenzia ha elaborato una Banca Dati anticontraffazione (F.A.L.S.T.A.F.F. , Fully Automated Logical System To Avoid Forgeries & Fraud), alimentata dalle imprese e diffusa a tutti gli Uffici doganali, che raccoglie le immagini e le caratteristiche tecniche del prodotto da tutelare. La banca dati, consente, ma non solo, di confrontare le caratteristiche dei prodotti sospettati di contraffazione con le caratteristiche dei prodotti originali.

In sintesi, ogni azienda che richieda un intervento di tutela di un proprio prodotto genera una scheda nella banca dati. All'interno della scheda ogni prodotto da tutelare è identificato da un codice I.T.V. (Informazione Tariffaria Vincolante) - di cui è titolare l'impresa che lo richiede. Il codice individua l'esatta classificazione tariffaria del prodotto

realizzando un'associazione tra la codifica aziendale e la codifica doganale ed ha valore presso tutte le dogane comunitarie. Nella scheda possono inoltre essere registrare, per ogni prodotto, tutte le informazioni di carattere tecnico che lo contraddistinguono. Della banca dati fanno parte anche le immagini del prodotto e la "mappa" dei suoi itinerari doganali. I funzionari doganali possono interrogare la banca dati ottenendo risposte in tempo reale e possono avvalersi, per le richieste di intervento, dei tecnici delle associazioni di categoria e/o degli enti di certificazione della qualità dei prodotti posti sotto tutela.

La banca dati si integra, inoltre, con il Circuito Doganale di Controllo automatizzato e permette di definire ulteriori profili di rischio a cui sono collegate specifiche azioni per la tutela dei prodotti protetti da marchio.

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

Con questa realizzazione l'Agenzia delle Dogane ha già dato risposta concreta ad alcune delle esigenze più pressanti emerse nel corso del primo congresso mondiale sulla lotta alla contraffazione: identificare il maggior numero possibile di prodotti e strategie di contraffazione ed intervenire il più rapidamente possibile; obiettivi, questi, raggiungibili solo con strumenti telematici.

Strumenti internazionali

Sul piano internazionale, l'Agenzia delle dogane partecipa attivamente ai lavori condotti, in materia di lotta alla contraffazione, in

seno all'Organizzazione mondiale delle dogane - OMD - ed esercita, un ruolo di particolare spinta propulsiva per l'adozione di ogni idoneo strumento volto a migliorare la capacità di risposta delle amministrazioni doganali ai problemi connessi alla contraffazione, anche attraverso la partnership con il settore privato e la collaborazione con le altre amministrazioni competenti ad intervenire nel particolare ambito.

Nell'anno in corso l'Agenzia è stata invitata ad illustrare le caratteristiche innovative del sistema AIDA in seminari e convegni organizzati dall'OMD. Anche in ragione dei risultati conseguiti nel contrasto all'illegalità commerciale, L'Agenzia è stata invitata alla I^a Conferenza Mondiale sulla lotta alla contraffazione - Bruxelles, 25/26 maggio 2004 - per illustrare lo specifico "caso Italia" quale polo d'eccellenza dell'azione doganale ed il nuovo servizio telematico offerto con F.A.L.S.T.A.F.F..

Un nuovo appuntamento di lavoro, avente per oggetto il fenomeno della contraffazione, è previsto a Roma per il 21 e 22 ottobre prossimi, nella sessione congressuale organizzata d'intesa dal Segretariato dell'O.M.D. , dall'Agenzia e dall'Interpol.

Nella consapevolezza che il commercio mondiale di prodotti contraffatti è in rapida espansione, con implicazioni e collegamenti con la criminalità organizzata transnazionale, e che tale fenomeno rappresenta ormai un rischio reale per la sicurezza globale, per la salute e la incolumità dei consumatori e per lo sviluppo economico, la Conferenza Internazionale di Roma rappresenterà, sicuramente, un'importante occasione di confronto e di sviluppo della collaborazione sul piano internazionale, si prefigge di approvare un piano di azione tale da agevolare la competitività del sistema produttivo.

oooooooooooooooo

Tenuto conto dei sempre maggiori e gravosi compiti affidati alle dogane, l'Agenzia deve comunque cercare di garantire il mantenimento dei livelli di servizio fino ad oggi assicurati e, compatibilmente con le risorse a disposizione, di realizzare un piano di potenziamento coerente ed adeguato alle linee strategiche di sviluppo delineate in sintonia con le esigenze espresse da titolari e portatori di interesse nel contesto macroeconomico di riferimento.

Per soddisfare tutte le esigenze di servizio, l'Agenzia delle Dogane, a fronte di una minore disponibilità di risorse umane rispetto all'effettivo fabbisogno ha fatto ricorso a forme flessibili di orario di lavoro, quali la turnazione ed il lavoro straordinario, che per le Dogane non ha carattere di saltuarietà, ma costituisce una necessaria integrazione dell'orario di lavoro, in ore pomeridiane e notturne e anche nei giorni festivi, e consente di gestire eventuali "picchi di attività".

Oggi, infatti, l'Agenzia dispone di circa 9.700 unità di personale, con una carenza di oltre il 30% rispetto alla dotazione organica prevista dal Regolamento di amministrazione (13.894), da ricondurre soprattutto al perdurare del blocco delle assunzioni previsto dalle leggi finanziarie degli ultimi anni.

Occorre precisare, al riguardo, che la peculiarità e l'atipicità dei servizi doganali richiedono, anche in linea con le direttive comunitarie, un impegno notevole, in termini di orario di lavoro, in modo da poter assolvere i servizi inerenti il traffico viaggiatori e merci; ciò comporta un'apertura degli Uffici doganali almeno dalle 8:00 alle 18:00 ed un presidio dei valichi nell'arco delle 24 ore giornaliere, compresi i festivi, un

orario, quindi, superiore a quello previsto nelle altre Pubbliche Amministrazioni.

Ne consegue che per assicurare il presidio su tutte le attività richieste all'Agenzia delle Dogane, sarebbe, quantomeno, necessario coprire gli effetti del turn-over dal 2004 in poi e relativamente agli ultimi due anni, per arrivare a una disponibilità di circa 11.000 unità; ciò consentirebbe di far fronte, ragionevolmente, ai maggiori impegni istituzionali affidati, soprattutto a tutela della sicurezza e della regolarità dei traffici commerciali. Peraltro, il livello di innovazione tecnologica raggiunto dalle Dogane - con procedure che consentono un'operatività sull'intero arco della giornata - potrebbe assicurare un maggiore presidio delle attività di servizio; tale potenzialità, tuttavia, non può essere pienamente sfruttata in considerazione della citata carenza di personale.

