

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

*Audizione del Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato
Prof. Giovanni Pitruzzella*

(Roma, 27 novembre 2014)

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatori,

negli ultimi anni l'Autorità garante della concorrenza e del mercato si è occupata in più occasioni di questioni connesse con la tutela dei diritti di proprietà industriale e intellettuale, tanto sotto il profilo *antitrust* quanto sotto quello più specificamente legato alla tutela dei consumatori.

Nell'esercizio della funzione di tutela della concorrenza, l'Autorità, soprattutto nel settore farmaceutico, ha accertato e sanzionato come abusi di posizione dominante le condotte con cui le imprese, muovendosi al di là dei confini coperti dalla protezione brevettuale, utilizzavano in modo strumentale le garanzie poste a tutela dei diritti di privativa al fine di ritardare l'ingresso dei concorrenti sul mercato (ricordo, tra tutti, il caso Pfizer).

In questi casi, l'attività di *enforcement* è stata finalizzata ad evitare che le regole della concorrenza venissero sacrificate oltre quanto strettamente necessario a garantire la tutela della proprietà intellettuale e industriale.

È, tuttavia, grazie all'applicazione delle norme del Codice del consumo, che l'Autorità ha potuto realizzare un'incisiva ed efficace attività di lotta alla contraffazione che si è rivelata positiva sia per i consumatori che per le imprese titolari dei diritti di proprietà industriale, incisi dalle condotte scorrette dei professionisti.

L'esigenza di garantire la sicurezza e la provenienza dei beni venduti nel mercato unico è particolarmente avvertita a livello europeo in quanto necessaria a dare fiducia al consumatore e a stimolare lo sviluppo del commercio transfrontaliero soprattutto *online*.

Proprio per questo, consapevole della centralità della questione, l'Autorità ha investito molto nell'attività di repressione delle politiche commerciali di vendita di prodotti contraffatti, poste prevalentemente in essere da operatori situati al di fuori del territorio dell'Unione europea, ma con effetti negativi per i nostri consumatori.

I. L'entità del fenomeno

Secondo uno studio recente del Censis (*Rapporto 2014 – La contraffazione: dimensioni, caratteristiche ed approfondimenti*), svolto per conto del Ministero dello Sviluppo Economico, nel 2012 il “fatturato” dei prodotti contraffatti in Italia è stato pari a circa 6,5 miliardi di euro. Nonostante il dato faccia registrare un calo rispetto agli anni precedenti, in parte legato alla diminuzione del potere di acquisto subito dalle famiglie, il fenomeno resta elevato e preoccupante. Si stima, infatti, che la contraffazione abbia determinato una diminuzione dei posti di lavoro che si attesta intorno alle 100.000 unità, mentre il minor gettito fiscale è stato valutato pari a circa 1,6 miliardi di euro per le imposte dirette e a 3,6 miliardi di euro per le imposte indirette.

La contraffazione non interessa solo il nostro Paese ma l'intero territorio dell'Unione Europea. Nel 2012, dai dati forniti dalla Commissione Ue, emerge che sono stati fermati alle dogane 40 milioni di prodotti, per un valore di circa 1 miliardo di euro.

La contraffazione - come già anticipato - impatta negativamente sul commercio elettronico, ossia su una modalità di vendita con potenziali di sviluppo e di crescita molto positivi.

In tal senso, la Commissione ritiene che, se l'*e-commerce* crescesse fino a rappresentare il 15% dell'intero commercio al dettaglio dell'Unione Europea, in assenza di barriere al mercato unico, i consumatori europei potrebbero risparmiare circa 200 miliardi di euro, ossia circa l'1,7% del prodotto interno lordo europeo, senza tenere conto dei vantaggi che otterrebbero dall'ampliamento delle loro possibilità di scelta.

II. Gli interventi dell'AGCM nei confronti della contraffazione

L'Autorità non può impedire *ex ante* la commercializzazione fisica dei prodotti contraffatti, tuttavia, può svolgere un ruolo assai utile nella repressione di tali condotte facendo un uso rigoroso dello strumento sanzionatorio. Sanzioni elevate, in rapporto alla gravità della violazione, garantiscono, infatti, oltre ad una funzione punitiva, un'importante funzione di deterrenza dissuadendo i professionisti dalla ripetizione di condotte simili.

Come è noto, l'Autorità, in base alle disposizioni del Codice del Consumo, è competente ad accertare e sanzionare le pratiche commerciali scorrette. A tal fine, è dotata di poteri istruttori alquanto penetranti, può disporre la sospensione provvisoria delle pratiche oggetto di investigazione e, qualora accerti l'infrazione, può irrogare sanzioni pecuniarie il cui importo va da un minimo di 5.000 a un massimo di 5 milioni di euro. I provvedimenti dell'Autorità sono pubblicati sul sito istituzionale e di frequente sono accompagnati da comunicati stampa, la cui finalità è di rendere edotta la collettività dei consumatori delle pratiche vietate e delle misure adottate.

Un contributo fondamentale all'esercizio della funzione di tutela dei consumatori viene fornito all'Autorità dalla Guardia di Finanza, soprattutto nel contrasto delle pratiche commerciali scorrette poste in essere attraverso internet.

Tra le pratiche commerciali scorrette vietate dal Codice del consumo sono comprese le pratiche cosiddette ingannevoli, consistenti nel fornire informazioni

non corrispondenti al vero, o incomplete, tali da indurre o essere idonee ad indurre in errore il consumatore medio riguardo ad una serie di elementi concernenti il prodotto o il servizio interessato, inducendolo ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso. Gli elementi che riguardano le informazioni ingannevoli possono essere relativi alla natura del prodotto, alle sue caratteristiche principali, al prezzo, al professionista che lo commercializza ecc.

L'Autorità, 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 le informazioni ingannevoli. 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 abbigliamento, accessori, pelletteria, ecc.).

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 sono originali, facendo uso di siti che apparentemente, per la loro presentazione grafica, sembrano riconducibili al produttore stesso.

Si tratta di pratiche particolarmente gravi e insidiose perché volte a sfruttare, in un periodo di crisi economica, la particolare sensibilità del consumatore nei confronti del prezzo.

*** ***

L'impegno dell'Autorità nella lotta alla contraffazione è iniziato a partire dal 2012, in seguito ad alcune segnalazioni dell'AIFA (per prodotti medicinali), dell'INDICAM (l'associazione delle industrie di marca per la lotta alla contraffazione) e di varie associazioni di consumatori che hanno denunciato diversi siti di vendita di prodotti contraffatti, caratterizzati dall'essere molto simili ai siti ufficiali dei marchi degli operatori di riferimento. I procedimenti istruttori condotti dall'Autorità, oltre ad evidenziare una sicura induzione in errore dei visitatori dei

siti che vendevano prodotti contraffatti, hanno avuto come ricaduta indiretta quella di tutelare anche la qualità e la correttezza delle imprese italiane ed il *Made in Italy*.

Di seguito saranno forniti alcuni dati sugli interventi dell'Autorità.

I primi provvedimenti adottati hanno riguardato circa 20 siti che commercializzavano prodotti con i marchi Gucci, Prada, Hogan, Tod's, Armani, Ray_Ban, apparentemente originali, ma a prezzi da outlet. Attraverso la collaborazione della Guardia di Finanza, è stato possibile acquisire informazioni sul *registrant* del sito, che risultava essere una persona fisica residente nella Repubblica Popolare Cinese.

Successivamente, l'Autorità ha recepito nuove segnalazioni ed ha avviato due procedimenti nei confronti di altri professionisti di origine cinese che vendevano *online*, su 33 siti, scarpe contraffatte a marchio Nike. L'intervento ha assunto una particolare significatività, anche in ragione di quanto è poi emerso dalle notizie diffuse a mezzo stampa in merito alla qualità dei prodotti contraffatti intercettati dalla Guardia di Finanza. Dalle analisi condotte su numerosi campioni di prodotti, tolti dal mercato grazie all'intervento degli organi di polizia preposti al contrasto, è risultato che una sostanza cancerogena, il cromo esavalente, è stata trovata in percentuali allarmanti in campioni di calzature importate dalla Cina, fra cui numerosissime scarpe e scarpine per bambini, destinate alla vendita nei mercati di tutta Europa. Il sequestro ha riguardato 1 milione e 700 mila calzature, del valore di oltre 20 milioni di euro, in magazzini all'ingrosso e opifici in Toscana, Lazio, Lombardia e Puglia.

La Procura investita dei casi ha contestato, oltre ai classici reati di commercio di prodotti contraffatti, ricettazione e frode in commercio, anche l'adulterazione di prodotti destinati al commercio con pericolo per la salute pubblica, il commercio di prodotti pericolosi e il delitto colposo contro la salute pubblica.

Inoltre, da un altro sequestro al tempo effettuato dalla Guardia di Finanza su calzature Nike contraffatte si è giunti alla scoperta del DMF (anti-muffa presente

per lo più nei sacchetti inseriti nelle scatole delle calzature). L'utilizzo del DMF non è autorizzato all'interno dell'Unione Europea perché altamente nocivo in quanto genera pruriti, allergie e, in casi più gravi, ustioni a contatto con la pelle. I risultati forniti dall'Arpal hanno rivelato *“che i prodotti analizzati presentavano una concentrazione di DMF eccedente 5 volte il valore massimo previsto dalle direttive ministeriali. La carica battericida è risultata talmente alta che anche le scatole, usate per il confezionamento delle scarpe, sono risultate essere contaminate”*.

Per intervenire in modo tempestivo a contrastare questo pericoloso fenomeno, l'Autorità dopo l'avvio dei procedimenti ha utilizzato il proprio potere di disporre la sospensione provvisoria delle pratiche commerciali, intimando ai professionisti di cessare la diffusione delle informazioni ingannevoli.

Al fine di rendere più efficace la propria misura, ha inoltre affiancato all'ordine di sospensione delle condotte oggetto di accertamento anche un'inibitoria volta ad ottenere, dai prestatori di servizi che agivano come intermediari tra l'operatore di commercio elettronico e gli utenti della rete (*provider*), la sospensione dell'accessibilità dei siti limitatamente agli utenti della rete che facevano richieste di connessione dal territorio italiano. In questo modo sono stati evitati possibili acquisti futuri di prodotti contraffatti.

La sospensione dell'accessibilità ai siti si è rivelata una misura molto valida nella repressione di pratiche commerciali poste in essere da professionisti, collocati al di fuori del territorio non solo nazionale ma europeo, che commercializzano i propri prodotti attraverso siti internet. In questi casi, ma ciò vale per tutte le transazioni dell'*e-commerce*, le armi spuntate che si hanno nei confronti dell'operatore vengono riaffilate intervenendo sul mezzo di contatto e di vendita e, dunque, bloccando la possibilità di raggiungere i consumatori italiani via internet.

La base normativa di tali poteri è stata individuata negli articoli 14, 15 e 16 del D. Lgs. 9 aprile 2003, n. 70, di attuazione della direttiva 2003/31/ relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione nel mercato interno, con particolare riferimento al commercio elettronico. Più nel dettaglio, le

norme richiamate prevedono la possibilità di esigere l'impedimento o la cessazione delle violazioni da parte, rispettivamente, di coloro che svolgono attività di "*Mere conduit*" (connessione e trasmissione delle informazioni), di memorizzazione (automatica, intermedia e temporanea) "*Caching*" finalizzata a rendere più efficace l'inoltro delle informazioni ai richiedenti, e di memorizzazione stabile delle informazioni "*Hosting*" su incarico del fornitore di servizi.

Si è trattato, in sostanza, di "bloccare" l'ingresso del segnale internet sul territorio italiano, reindirizzandolo su un sito ove veniva fornita l'informazione circa l'oscuramento del sito e la sua motivazione.

Disporre una "misura cautelare", consistente nella sospensione dell'accessibilità ai siti illegali da parte degli utenti della rete che ne fanno richiesta dal territorio italiano, non integra gli estremi di un sequestro preventivo, regolato dall'art 321 del codice di procedura penale. L'azione viene, infatti, adottata per una fattispecie di pubblicità scorretta previste dal Codice del Consumo e non interferisce né si contrappone alle fattispecie previste dagli art 473. 474 e 515 del codice penale, ovvero la contraffazione, alterazione o uso di segni distintivi di opere dell'ingegno o di prodotti industriali, l'introduzione nel territorio dello Stato degli stessi prodotti e la frode in commercio.

Sotto il profilo giuridico, si ritiene che l'Autorità, nell'esercizio delle sue funzioni di vigilanza rispetto alla tutela dei diritti dei consumatori, possa esigere, anche in via d'urgenza, ed in applicazione di quanto previsto dalla Direttiva sul commercio elettronico, dagli intermediari che offrono servizi di connessione, trasmissione ed immagazzinamento dei dati, ovvero che ospitano un sito sulle proprie strutture informatiche, un comportamento attivo volto ad impedire, o porre fine alle violazioni commesse dall'operatore di commercio elettronico.

Complessivamente, nel 2013 l'Autorità ha proceduto ad oscurare 165 siti relativi a prodotti di marca, siti che erano riconducibili a persone fisiche residenti in Cina o a server situati in Malesia. L'Autorità ha anche concluso i procedimenti accertando la scorrettezza delle pratiche e irrogando sanzioni per un totale di circa

1,1 milioni di euro. Logicamente, tuttavia, la misura più efficace è risultata proprio l'oscuramento del sito.

Nel 2012, l'Autorità era inoltre intervenuta nei confronti due siti, tra loro collegati, per la vendita *online* illegale di farmaci senza ricetta medica, nonostante si trattasse di medicinali per i quali è, invece, necessaria la prescrizione medica, mettendo così a rischio la salute dei consumatori.

Tale attività di contrasto è continuata nel 2014, con l'avvio e la successiva chiusura di 3 procedimenti istruttori riguardanti la vendita *online* di prodotti di marca contraffatti, in gran parte italiani, procedimenti seguiti, poco dopo l'avvio, dall'adozione nel mese di maggio di provvedimenti di sospensione delle pratiche e dal contestuale oscuramento di 50 siti, anch'essi riconducibili a persone fisiche residenti in Cina.

L'Autorità è consapevole che l'abilità dei truffatori *online* è tale per cui un sito oscurato può riapparire sotto un altro *domain name*. Per questa ragione, le decisioni di oscurare i siti sono state spesso accompagnate da comunicati stampa, poi ripresi dai più importanti mezzi di comunicazione. Questa modalità di pubblicità delle proprie decisioni ha consentito all'Autorità di "allertare" i consumatori, potenziali nuovi acquirenti di tali prodotti, circa la natura illecita delle vendite in questione, alzando i loro livello di attenzione verso prodotti di marca commercializzati a prezzi molto vantaggiosi.

*** **

L'Autorità fa parte del *Consumer Protection Cooperation* (CPC), la rete di autorità di tutela del consumatore a livello di Unione Europea. In tale sede, l'interesse per le tematiche concernenti il contrasto alle pratiche commerciali scorrette via internet è molto elevato e particolarmente alta è stata l'attenzione rivolta verso gli interventi dell'Autorità nel campo della lotta alla contraffazione.

A livello europeo, la Commissione ha, inoltre, sottoposto a consultazione pubblica la possibile revisione del Regolamento n. 2006/2004 che disciplina la cooperazione fra autorità nazionali competenti per la tutela del consumatore:

nell'ambito di tale consultazione, è stata menzionata la possibilità di dotare tutte le autorità di poteri di intervento d'urgenza anche attraverso l'oscuramento provvisorio di siti web laddove ne ricorrano i presupposti: ciò assicurerebbe un uniforme grado di tutela ai consumatori europei anche contro la contraffazione.

III. Conclusioni

La contraffazione, nel senso di attività volta a produrre e immettere sul mercato merci che recano illecitamente un marchio identico a uno registrato o che costituiscono riproduzioni illecite di prodotti tutelati da diritti di proprietà industriale, è una prassi commerciale che colpisce al cuore il corretto funzionamento del mercato. Deprime gli incentivi ai miglioramenti, disorienta i consumatori, in ultima istanza, impedisce alla concorrenza di produrre i suoi benefici tipici: miglioramento e ampliamento della gamma di prodotti e servizi offerti, tendenziale abbassamento dei prezzi.

Prendendo le mosse dalle esperienze appena illustrate appare chiaro che l'Autorità, negli ultimi due anni, ha cercato di reagire a un'evidente "lacuna" di tutela per tutti quei consumatori che hanno il diritto di poter effettuare acquisti sicuri e consapevoli, in particolare su internet. L'obiettivo che si è perseguito e si continua a perseguire anche con molti interventi nei confronti di operatori che svolgono la loro attività sul web in modo non corretto è quello di rendere più autentico, sicuro e consapevole l'atto di consumo anche *online*.

In ogni caso, per quanto l'Autorità sia potuta legittimamente intervenire, è risultato evidente che per il futuro servirebbero strumenti che rafforzino espressamente la possibilità di un intervento tempestivo per le violazioni commesse a danno dei consumatori attraverso l'uso di internet.

L'Autorità osserva poi che nel citato rapporto del Censis si evidenzia come una larga parte di consumatori, soprattutto giovani, acquisti consapevolmente prodotti contraffatti. Infatti, ben il 75% dei soggetti giovani intervistati

nell'indagine acquisto di prodotti contraffatti, frutto di scelta intenzionale e ripetuta. Il risparmio sul prezzo pagato è la motivazione più ricorrente (circa il 70% dei casi). Questa triste constatazione sul grado di "accettazione sociale" che ha l'acquisto consapevole di merce contraffatta nelle nuove generazioni induce a ritenere necessari altri interventi, soprattutto educativi ed informativi per diffondere non solo una più ampia cultura della legalità, ma la conoscenza dei danni che un illusorio risparmio nel breve termine può determinare sulle condizioni economiche della collettività nel lungo termine. Nel suo pur ristretto ambito di competenza, si ritiene che l'Autorità, proprio in quanto soggetto istituzionalmente votato a garantire ai consumatori un corretto funzionamento dei mercati in un regime di concorrenza che assicuri vantaggi economici per la collettività, con la sua azione di contrasto indiretto alla vendita di prodotti contraffatti possa contribuire a sensibilizzare l'opinione pubblica sulla pericolosità e sulla dannosità del fenomeno.