

4) Unioncamere

Le Camere di commercio, pur non essendo direttamente coinvolte nell'azione di contrasto alla contraffazione, hanno diverse competenze che impattano positivamente sulle attività di contrasto a tale fenomeno. I rappresentanti del mondo camerale, ascoltati in sede di audizione innanzi alla Commissione il 7 marzo 2012, hanno illustrato le attività di competenza in materia di sicurezza dei prodotti, di ricezione delle domande di marchi e di brevetti, di metrologia e, per ciò che riguarda soprattutto la moda, il controllo delle etichette.

In particolare, sono state richiamate le varie iniziative portate avanti negli ultimi anni da Unioncamere e dalle varie Camere di commercio dislocate sul territorio nazionale, a partire dai vari accordi e protocolli di intesa siglati con altre autorità e amministrazioni, tesi ad attivare le necessarie sinergie e collaborazioni per un miglioramento dell'attività di vigilanza del mercato.

In tal senso, appare significativo il protocollo siglato nel 2009 tra Unioncamere e il Ministero dello sviluppo economico per il rafforzamento della vigilanza del mercato a tutela dei consumatori. Tale protocollo di intesa ha portato ad un potenziamento delle attività di controllo, con attività di vigilanza che si sono concentrate prevalentemente nel settore della sicurezza dei prodotti, cui si affiancano, in minor misura, anche gli ambiti della metrologia legale e dell'etichettatura di prodotti tessili e calzaturieri.

Tuttavia, a fronte dei risultati raggiunti in tale ambito, è stato altresì segnalato alla Commissione come il problema fondamentale resti pur sempre l'esistenza di troppi spazi di competenza ripartiti tra le varie amministrazioni, a fronte dei quali servirebbe assolutamente una regia comune. Il lavoro svolto dalle Camere di commercio, invero, è incentrato su alcuni aspetti (ad esempio, la rispondenza di un certo tessuto o filato alle caratteristiche riportate in etichetta), ma non può, allo stato attuale, accertare se un prodotto, seppure conforme a quanto dichiarato in etichetta, sia o meno contraffatto, ovvero se sia commercializzato con un marchio che non è autorizzato.

Parimenti di rilievo sono gli altri accordi siglati direttamente dalle Camere di commercio in materia di lotta alla contraffazione e sicurezza prodotti con le Prefetture, le forze di polizia e l'Agenzia delle dogane, ma anche con le Università e le aziende sanitarie locali, nonché da parte di Unioncamere con la Direzione generale per la lotta alla contraffazione - Ufficio italiano brevetti e marchi sia per lo sviluppo della rete camerale, sia per la realizzazione di attività specifiche di analisi

e contrasto alla contraffazione (con *focus* particolare su due settori particolarmente importanti per il mondo della moda italiano, ovvero gli occhiali e le calzature).³⁰

I rappresentanti di Unioncamere hanno poi diffusamente illustrato un'importante iniziativa realizzata con il supporto di Unionfiliere, società del sistema camerale per la valorizzazione del *made in Italy*, finalizzata alla sperimentazione di un sistema di tracciabilità da parte delle aziende che volontariamente intendono aderire. Tale sistema di tracciabilità delle Camere di commercio italiane nasce proprio dalla volontà di qualificare e valorizzare i settori del *made in Italy*, a partire da quello della moda, attraverso la creazione di uno schema certificativo volontario, in grado di garantire al consumatore la massima trasparenza rispetto ai luoghi di lavorazione delle principali fasi del processo produttivo, per la promozione della trasparenza nei confronti del consumatore. La tracciabilità, quindi, coinvolgendo tutti gli attori di una filiera, ne favorirebbe anche la trasparenza, contrastando all'origine l'illegalità.

Gli elementi a garanzia di tale sistema di tracciabilità sono, innanzitutto, un codice identificativo univoco che consente di risalire alle aziende coinvolte nella lavorazione del prodotto e alla struttura ispettiva che ha realizzato i controlli. Questi vengono effettuati a campione dal personale delle strutture ispettive e sono totalmente a carico del sistema camerale. A valle, è stato previsto un rigoroso sistema sanzionatorio che prevede anche l'applicazione di sanzioni pecuniarie. Ad oggi, risulta l'adesione volontaria di 120 aziende che, trascinando con sé tutti gli altri componenti della filiera, portano il sistema a coinvolgere circa 1.000 aziende italiane attive in settori particolarmente importanti per il nostro *made in Italy*, alle quali il sistema camerale ha garantito la certificazione gratuita per un triennio.

Infine, è stata richiamata l'attività di recente avviata dalle Camere di commercio miste ed estere in Italia, che si sono attivate per ricevere segnalazioni dalle imprese sulla potenziale usurpazione e/o contraffazione di un proprio diritto di proprietà intellettuale e fornire assistenza e supporto nel monitoraggio.

³⁰ Fonte: Audizione di rappresentanti di Unioncamere, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 7 marzo 2012.

5) L'Associazione Nazionale Comuni Italiani

La vendita per le strade dei comuni d'Italia di merce contraffatta, per lo più costituita da capi e accessori di abbigliamento, rappresenta un fenomeno ancora largamente diffuso, malgrado l'attenzione da parte delle autorità e delle forze di polizia preposte al contrasto di tale illecito. Con riferimento al fenomeno in oggetto, particolare interesse per la Commissione ha rivestito l'audizione di rappresentanti della Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), svolta in data 27 giugno 2012, anche in considerazione del ruolo che i comuni e le varie polizie municipali rivestono nel controllo delle attività commerciali abusive all'interno del proprio territorio.

In particolare, il sindaco *pro tempore* di Biella, città fortemente legata all'economia del tessile, ha richiamato la lunga tradizione dell'Italia in tale settore produttivo, peraltro fortemente minacciato dai fenomeni di concorrenza sleale, non solo estera ma anche nazionale, che l'apertura dei mercati ha portato come externalità negativa. I principali distretti italiani attivi nei settori del tessile, dell'abbigliamento, della pelle, delle calzature, nonché dei cosiddetti accessori o complementi di abbigliamento, oggi, sono in grande difficoltà, con pesanti ripercussioni sociali, anzitutto in termini di occupazione. Tutto ciò, nell'opinione degli auditi, sarebbe in larga parte dovuto alla massiccia immissione sul mercato sia di prodotti contraffatti, i quali recano illegittimamente importanti marchi di aziende note, sia di prodotti qualitativamente molto scadenti con riguardo alle materie prime utilizzate e alla composizione finale.

Il suggerimento che viene portato all'attenzione della Commissione consiste nell'affrontare il problema in modo onnicomprensivo, trattando univocamente sia le tematiche della contraffazione, sia quelle inerenti alla sicurezza dei prodotti. A tal fine, peraltro, i sindaci hanno delle responsabilità primarie in quanto rappresentanti le autorità sanitarie locali preposte alla tutela della salute pubblica. Per far fronte al quadro descritto, i sindaci hanno, da un lato, cercato di gestire le situazioni di emergenza, anche attraverso il ricorso allo strumento dell'ordinanza, rafforzando, per esempio, i poteri della polizia municipale in caso di sequestro delle merci certamente contraffatte o che potenzialmente potrebbero danneggiare la salute dei cittadini.³¹

È stata quindi istituita, nell'ambito della ANCI, una Commissione nazionale, denominata *Città del made in Italy*, per la promozione del marchio «Città cento per cento qualità», intesa a sostenere le eccellenze e le esperienze virtuose di quei comuni che intendono promuovere la legalità

³¹ Fonte: Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni italiani - ANCI, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 27 giugno 2012.

e la produzione industriale di qualità, nel rispetto delle regole di concorrenza. Un elemento di criticità, che è stato sottoposto all'attenzione della Commissione in occasione della citata audizione, ha riguardato il tema delle verifiche e delle analisi sui prodotti sequestrati, richiamando l'attenzione sull'iniziativa in corso di realizzazione da parte della Associazione tessile e Salute, finalizzata a costituire una sorta di "Osservatorio nazionale sul tessile, l'abbigliamento, le pelli e le calzature", al fine di rappresentare anche un punto di riferimento univoco per le amministrazioni comunali che necessitano di assistenza per lo svolgimento di controlli sulle merci sospettate di violare le norme in materia di sicurezza dei prodotti.

Infine, è stata evidenziata la questione relativa al tema delle risorse umane e finanziarie a disposizione dei comuni. Sotto questo ultimo profilo, sarebbe auspicabile un censimento e una conseguente razionalizzazione delle risorse disponibili derivanti dai Fondi comunitari, posto che vi sarebbero enormi quantità di risorse destinate anche a tali attività di contrasto, che potrebbero essere diversamente valorizzate ma che, tuttavia, non sono gestite dai sindaci.

Analogamente, è stato sottolineato che occorrerebbe rendere effettiva la previsione normativa contenuta nel decreto legge n. 35/2005 (convertito dalla legge n. 80/2005), che destina ai comuni il 50 per cento delle risorse derivanti dall'applicazione delle sanzioni all'acquirente di prodotti contraffatti, se irrogate dalla polizia locale. Ad oggi, tale norma sarebbe di fatto disattesa poiché mancherebbe la disposizione applicativa e ciò priverebbe gli enti locali di importanti risorse finanziarie da destinare al contrasto diretto al fenomeno illecito. Inoltre, è stata paventata anche la possibilità di prevedere un intervento legislativo finalizzato ad escludere dal patto di stabilità per i comuni la spesa riferita alla lotta alla contraffazione. In tal modo, si agevolerebbe, ad esempio, l'investimento degli enti locali per realizzare depositi ove stoccare la merce contraffatta, un problema che è molto sentito dai comuni. Nelle considerazioni del rappresentante dell'ANCI, il problema delle risorse finanziarie sarebbe ancor più stringente per i comuni dal momento che, nel comparto degli enti locali, il personale della polizia municipale è assimilato a quello civile interno ai comuni e, pertanto, il monte ore disponibile per attività in regime di "straordinario" risulterebbe non congruente con le necessarie attività di contrasto.

Da ultimo, i rappresentanti dell'ANCI hanno richiamato l'iniziativa, di recente avviata e realizzata grazie alla collaborazione con la Direzione generale lotta alla contraffazione-Ufficio italiano brevetti e marchi del Ministero dello sviluppo economico, che ha messo a disposizione circa un milione e mezzo di euro per un bando pubblico teso a cofinanziare i progetti più meritevoli elaborati dagli enti locali per il contrasto operativo alla contraffazione.

6) Il ruolo delle autorità competenti a livello europeo ed internazionale

La pervasività del fenomeno contraffattivo nei settori del tessile e della moda appare in tutta la sua criticità laddove si considera il carattere spiccatamente transnazionale che il traffico di prodotti contraffatti in tali comparti ha assunto negli anni più recenti. Si assiste, infatti, a una contraffazione d'importazione, che appare preponderante, ad una di matrice nazionale, che non sembra accusare i contraccolpi derivanti dalle numerose operazioni svolte dalle forze dell'ordine sul nostro territorio.

Nel corso dell'audizione svolta il 6 giugno 2012 innanzi alla Commissione, il direttore generale dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), organismo che indaga sui casi di frode che implicano danni per del bilancio dell'Unione europea ed elabora, per conto della Commissione europea, le linee di politica e azione antifrode da seguire a livello comunitario, ha sottolineato la possibilità che si verifichino delle asimmetrie operative nelle azioni di contrasto al fenomeno svolte dalle 27 diverse autorità doganali, in ragione del fatto che ciascuna di esse deve pur sempre rispondere al proprio Governo e al proprio Parlamento, secondo gli interessi e le priorità nazionali da essi stabiliti. Tuttavia, proprio la presenza di più portieri ai confini esterni dell'Unione agevolerebbe l'entrata illegale di merci contraffatte in Europa, che in seguito a tale ingresso attraverso un singolo porto, possono poi raggiungere anche tutti gli altri paesi membri. Il tema dei controlli alle frontiere esterne dell'Unione, pertanto, dovrebbe essere, secondo la testimonianza ascoltata, imputato direttamente all'Europa in quanto tale, posto che gli interessi finanziari della stessa hanno ripercussioni su tutti gli Stati membri: idealmente, dovrebbe esserci un'agenzia europea unica a presidio dei confini doganali europei e, in tal senso, dovrebbe svilupparsi il dibattito politico a livello nazionale e comunitario. Ad oggi, invero, il ruolo della Commissione e delle Istituzioni europee appare abbastanza limitato. Se, infatti, la Direzione generale dogane (*Taxud*) della Commissione europea ha il compito di dare degli orientamenti, di indicare la *policy* e le priorità comuni alle varie agenzie doganali, mentre l'OLAF collabora con esse dal punto di vista più operativo, anche attraverso operazioni congiunte su temi di indagine specifici (*joint custom operations*), i risultati positivi raggiunti rappresentano “gocce di acqua nel mare.” ³²

Peraltro, anche nel corso dell'audizione citata, è stato ribadito come risulti estremamente difficile controllare tutto il traffico di merci in entrata, malgrado i numerosi controlli posti in essere

³² Fonte: Audizione del direttore generale dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), resoconto stenografico della seduta di mercoledì 6 giugno 2012.

da ogni singolo paese. Il vero strumento di aggressione del fenomeno, dunque, consiste nell'attività congiunta di *intelligence*. Infatti, se è possibile intercettare uno o più carichi, evitando così che *containers* pieni di merci contraffatte entrino illegalmente all'interno dello spazio comunitario, è l'attività investigativa che permette di ricostruire l'intera filiera illecita, consentendo di bloccare le attività che fanno capo alle organizzazioni malavitose. Secondo quanto riferito alla Commissione, occorrerebbe, quindi, investire di più nelle investigazioni comuni, integrando la prospettiva della cooperazione internazionale, con quella di una cooperazione integrata europea per tutti i reati economici e finanziari che, per loro natura, hanno carattere transnazionale. Tale soluzione, secondo la testimonianza del rappresentante europeo ascoltato, verrebbe individuata nell'istituzione di una nuova figura, quella del procuratore europeo, con il mandato di indagare e di esercitare l'azione penale per i reati che danneggiano gli interessi finanziari dell'Unione europea, tra cui anche la contraffazione (peraltro, tale la figura è già prevista dal Trattato dell'Unione europea, pertanto, la Commissione europea, attraverso l'OLAF, che risulta impegnata direttamente nella trattazione di tale *dossier*, starebbe predisponendo la relativa proposta legislativa da sottoporre nella prima metà dell'anno prossimo al Parlamento europeo e al Consiglio dell'Unione).

La problematica inerente alla disomogeneità nei controlli doganali effettuati a livello europeo è stata anche ribadita dai rappresentanti dell'Agenzia delle dogane, ascoltati dalla Commissione nel corso dell'audizione svolta il 9 maggio 2012. In particolare, secondo i dati acquisiti dalla Commissione, i paesi del Nord-Europa risulterebbero destinatari di circa il 70 per cento del totale delle merci importate nell'Unione (soprattutto capi di abbigliamento, borse, calzature e via dicendo) da paesi cosiddetti a rischio, realizzando sul totale delle merci sequestrate in Europa solo il 26 per cento. L'Italia, invece, pur importando - *in primis* dalla Cina - una quota della medesima tipologia di beni per una quota che sfiora appena l'8 per cento, registra un tasso di sequestri sul totale di merce intercettata ai confini europei pari al 26 per cento. Tale situazione, che illustra un'anomalia nel sistema dei controlli a livello europeo, richiederebbe una risposta non solo di carattere amministrativo.

In Italia, l'evoluzione dei controlli da parte dell'Agenzia delle dogane ha consentito un forti incrementi dal punto di vista dell'efficienza.

Nel corso dell'audizione svolta il 9 maggio 2012 con il rappresentante dell'Agenzia delle dogane, è stato segnalato alla Commissione che, in tema di controlli sulle merci, la tendenza in atto mira a privilegiare quelli automatizzati, ovvero in linea, attraverso un sistema telematico, rispetto a quelli fisici, per i quali si rendeva necessario aprire il singolo *container*. Oggi, circa il 95 per cento

dei *containers* non viene aperto ma si riescono ad ottenere risultati ottimi, migliori di quelli raggiunti cinque anni fa, allorché si ispezionavano direttamente il doppio dei *containers* (circa il 10 per cento, contro il 4,5 per cento attuale). Tuttavia, tale rigore ed efficacia nei controlli da parte delle dogane italiane non troverebbe un pari riscontro da parte delle altre omologhe agenzie europee, elemento dal quale deriverebbe un effetto distorsivo nei flussi di traffico, con l'effetto di rendere particolarmente permeabile alla contraffazione il mercato interno europeo.

Sulla base di tale considerazione, il rappresentante delle dogane, nel corso della citata audizione, paventando un'ipotesi di riforma del quadro normativo italiano in materia di contrasto alla contraffazione, avrebbe prefigurato una possibile depenalizzazione, per soglie minime, di alcuni prodotti contraffatti, prevedendo l'introduzione di una sanzione amministrativa. Tale soluzione porterebbe, innanzitutto, a snellire notevolmente il lavoro delle procure per l'esame di fattispecie di prodotti contraffatti non particolarmente rilevanti dal punto di vista quantitativo, a beneficio dei casi più eclatanti. È stata altresì segnalata la possibilità di un allineamento tra violazioni di norme riguardanti la sicurezza dei prodotti e la contraffazione dei marchi, data la pericolosità per il consumatore di acquistare ed utilizzare prodotti che pur non violando le norme sulla proprietà industriale, potrebbero contenere componenti molto dannose per la salute (ad esempio, il piombo, così come di recente riscontrato in alcune calzature per bambini sequestrate da personale dell'Agenzia).

Infine, la dimensione internazionale ed europea delle attività di contrasto alla contraffazione è emersa con forza anche nell'ambito dell'audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, svoltasi il 16 maggio 2012 presso la sede della Commissione. In particolare, in tale occasione è stata ribadita la dimensione transnazionale del fenomeno contraffattivo, da cui discende la necessità di una risposta da parte delle forze di polizia deputate al contrasto incentrata sulla cooperazione internazionale. Nella sua attività, la Guardia di finanza declina tale cooperazione secondo tre diversi livelli: amministrativo, di polizia e di *intelligence*. Nel caso della cooperazione amministrativa e di polizia, le informazioni scambiate con le forze di polizia degli altri paesi sono utilizzate non solo sul piano amministrativo ma anche, seppure indirettamente, sul piano penale; nell'ambito della cooperazione di *intelligence*, invece, le informazioni scambiate con gli omologhi colleghi in altri paesi possono essere utilizzate come *input* investigativi al fine di sviluppare indagini nell'ambito di eventuali operazioni congiunte. A tal fine, la Guardia di finanza può contare su una rete di ufficiali distaccati presso le ambasciate italiane in paesi particolarmente critici, i quali rappresentano un importante punto di contatto per promuovere le attività di collaborazione e cooperazione *in loco*.

Il rapporto delle nostre forze di polizia con i collaterali esteri, infatti, risulta cruciale in quanto le organizzazioni criminali sono estremamente abili nell'approfitfare dei disallineamenti normativi e operativi esistenti tra i diversi paesi.

7) La tecnologia a supporto dei sistemi anticontraffazione

Il mercato delle nuove tecnologie appare oggi come quello più promettente al fine di individuare nuovi strumenti atti a combattere efficacemente la contraffazione. Il controllo della filiera produttiva attraverso una tracciabilità completa del prodotto, appare, infatti, lo strumento che, meglio di altri, può garantire il consumatore rispetto alla sua “storia” (a partire dalle materie prime utilizzate, alle fasi di stoccaggio, trasformazione, confezionamento, deposito e trasporto, fino ai controlli eseguiti), essendo sempre possibile individuare tali elementi, nonché i soggetti coinvolti, durante le varie fasi del processo produttivo e distributivo.

Le tecnologie attraverso cui possono essere raggiunti tali obiettivi di protezione e sicurezza, così come segnalato dal rappresentante la Direzione generale per la lotta alla contraffazione – UIBM (Ministero dello sviluppo economico), nell'ambito del progetto TechALab promosso e attivato con l'Università di Roma “Sapienza”, Centro sperimentale CATTID, possono essere distinte in tre macrocategorie: le tecnologie visibili, le tecnologie invisibili e le tecnologie forensi.

Le tecnologie visibili si avvalgono di strumenti facilmente identificabili o riconoscibili senza ausilio di lettori come parte integrante del bene o del suo imballaggio. Sono destinate principalmente alla protezione del consumatore e si possono applicare a tutti i settori merceologici. Esempi di queste tecnologie sono gli ologrammi, i sigilli, le etichette, i cartellini, le *cards*, i codici a barre lineari o bidimensionali e similari.

Le tecnologie invisibili non possono essere identificate e riconosciute alla vista e, per essere identificate, necessitano di strumenti tecnici appropriati. Sono studiate per ottenere un livello di verifica e controllo superiore rispetto alle tecnologie visibili e per essere utilizzate da parte del personale interno di un'azienda, dalle autorità di pubblica sicurezza, da ispettori delle dogane e dai rappresentanti gli uffici legali. Esempi di queste tecnologie sono gli inchiostri OVI, gli inchiostri IR o UV, il sistema RFID (radiofrequenza), il codice DNA, il PUF (*Physically Unclonable Function*), le nanotecnologie e via dicendo.

Le tecnologie forensi si prestano, per le loro caratteristiche, ad essere utilizzate con funzione di prova in ambito legale e processuale. In questo caso, si rende comunque necessario l'ausilio di laboratori specializzati per verificare l'attendibilità dei risultati ottenuti e, quindi, validarli. Trattandosi di tecnologie applicate ad un ambito nel quale la riservatezza è d'obbligo, le informazioni su di esse sono rarissime e rilasciate solamente in via confidenziale.

Tali sistemi si prestano ad un uso integrato e modulare in funzione delle specifiche caratteristiche del prodotto e delle esigenze delle aziende, con la possibilità di accedere ai relativi dati tramite *internet* anche da parte dei consumatori finali. Nel corso delle predette audizioni, sono stati altresì segnalati i limiti inerenti alla diffusione di tali sistemi di tracciatura dei prodotti sotto il profilo della riservatezza dei dati trattati, al pari di quelli in termini di sostenibilità economica per l'applicazione di tali tecnologie.

Capitolo V - Missioni

Premessa

La Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della contraffazione e della pirateria in campo commerciale ha svolto due missioni di approfondimento presso altrettante aree geografiche (Toscana e Campania) nelle quali la contraffazione, soprattutto nei settori della moda e del tessile, si manifesta con particolare virulenza, finendo per condizionare l'intero assetto economico del territorio, con gravi ripercussioni anche dal punto di vista sociale. La Commissione, nel corso di una serie di audizioni svolte con rappresentanti delle autorità amministrative e giudiziarie locali impegnate nel contrasto al falso e delle principali associazioni di categoria sul territorio, ha inteso verificare *in loco* le dinamiche riguardanti il fenomeno e le conseguenze da esso derivanti, al fine di individuare strumenti e soluzioni per fronteggiare lo stato di illegalità diffusa. Ne è emerso un quadro complesso, per certi versi allarmante, dal quale è possibile trarre spunto per migliorare le risposte da dare sul piano istituzionale e sociale.

Toscana (7-8 febbraio 2012)

1) La crisi del sistema produttivo toscano

Nel corso della missione svolta in Toscana, il 7 febbraio 2012 sono stati ascoltati in sede audizione, tra gli altri, rappresentanti della Guardia di finanza locale. Sulla base dei dati messi a disposizione dalla Banca d'Italia, nel corso dell'audizione è stato segnalato alla Commissione che nel 2009 il Pil regionale toscano è calato del 4,3 per cento rispetto al 2008, che il fatturato dell'industria manifatturiera è diminuito del 17 per cento e che un terzo delle imprese ha chiuso i bilanci in perdita. Inoltre, i traffici portuali sono indietreggiati del 23,5 per cento, le esportazioni sono scese dell'8,9 per cento (con punte fino a -16,3 per cento per le imprese del sistema moda). Nel 2010 si sono registrati segnali di lenta ripresa: +1,3 per cento del Pil, +5,2 per cento del fatturato

manifatturiero, +15,4 per cento delle esportazioni (cresciute di valore soprattutto a causa dell'innalzamento delle quotazioni dell'oro, con l'apprezzamento delle vendite all'estero del distretto orafa di Arezzo), +18 per cento dei traffici portuali, +31 per cento dei fallimenti (evidentemente, per l'inasprirsi delle difficoltà delle imprese a poter accedere ai prestiti bancari). Con riferimento al 2011, da un'indagine congiunturale pubblicata nel settembre dello scorso anno da Unioncamere e Confindustria Toscana emerge che la produzione manifatturiera ha continuato a fare registrare una ripresa (+4,8 per cento e +3,8 per cento) nel primo e secondo trimestre rispetto al 2010. La frenata globale dell'economia durante l'estate scorsa, la sfiducia nei mercati finanziari e la crisi dei debiti sovrani dei paesi dell'eurozona hanno provocato revisioni al ribasso delle previsioni di crescita e l'arrivo di una nuova recessione, in Toscana come nel resto d'Italia.³³

In un contesto così delicato, fenomeni contraffattivi come quelli che caratterizzano il nostro Paese e che colpiscono, come già evidenziato in precedenza, soprattutto il settore del tessile e della moda, non possono che avere in Toscana un effetto amplificato, proprio per l'incidenza economica che tali comparti hanno avuto e continuano ad avere sull'intera economia della regione.

Secondo quanto riferito alla Commissione da parte di altrettanti soggetti intervenuti in sede di audizione nella giornata del 7 febbraio 2012, in base ai dati ISTAT relativi al 2009, il sistema moda locale (tessile, abbigliamento, pelli e accessori) ha un peso, in termini di addetti, del 7,6 per cento sul totale e del 30 per cento sul manifatturiero; il valore aggiunto, a prezzi fissi, è di circa il 25 per cento di quello complessivo del manifatturiero.³⁴ Tutto ciò si traduce, a parere degli auditi, in una forte vulnerabilità del tessuto economico e produttivo regionale, che oggi si vede completamente trasformato, anche per effetto di talune dinamiche diffuse di illegalità, le quali hanno contribuito ad aggravare fisiologiche e naturali trasformazioni dovute al peggioramento delle variabili macroeconomiche a livello nazionale e internazionale.

1.1) Il contesto del ciclo produttivo toscano: le aree di Firenze e Prato

³³ Fonte: Audizione del comandante regionale della Guardia di finanza, generale di divisione, Giuseppe Vicanolo, e del comandante provinciale della Guardia di finanza, generale di brigata, Gaetano Mastropierro, resoconto della seduta di martedì 7 febbraio 2012 (Firenze).

³⁴ Fonte: Audizione del dottor Sandro Bonaceto, direttore di Confindustria Toscana, della dottoressa Francesca Mazzocchi, rappresentante di CNA Toscana, del dottor Aldo Cursano, rappresentante di Confcommercio Toscana, del dottor Andrea Anichini, rappresentante di Confesercenti Firenze e del dottor Agostino Apolito, rappresentante di Confindustria Firenze, resoconto della seduta di martedì 7 febbraio 2012 (Firenze).

Secondo i dati riferiti alla Commissione da rappresentanti della Guardia di finanza toscana nel corso della citata audizione, con riferimento al mercato del falso in tale regione, il totale dei sequestri di merci contraffatte e/o usurpative del *made in Italy* e/o rischiose per la sicurezza dei consumatori, effettuati nel quadriennio dal 2004 al 2007, ammontavano a 29.595.000 prodotti, mentre nel quadriennio dal 2008 al 2011 il *budget* dei sequestri è aumentato, mediamente, del 60 per cento rispetto al precedente, arrivando a toccare la cifra di 47.424.00 pezzi.³⁵ Secondo le informazioni acquisite dalla Commissione, quindi, sembrerebbe che la crisi economica in atto non abbia avuto alcun effetto negativo sui traffici di merci contraffatte, i quali sarebbero addirittura aumentati in quanto la recessione avrebbe eroso le capacità d'acquisto dei consumatori e fatto aumentare la domanda di prodotti a basso costo.

Si fa notare, tuttavia, come il dato rilevato vada posto in relazione con il fatto che, nello stesso tempo, la presenza di imprese cinesi nei distretti produttivi di Firenze e Prato non ha conosciuto flessioni o ridimensionamenti, aumentando, al contrario, ulteriormente: dal sistema Infocamere, infatti, risulta che le imprese cinesi attive nella provincia di Prato siano passate da 2.239 nel 2004, a 5.164 nel 2010 (+130 per cento); quelle in provincia di Firenze, invece, sono aumentate da 2.888 nel 2004, a 3.680 nel 2010 (+27 per cento). Dunque, un andamento distonico rispetto ai dati dell'economia reale, ma assolutamente in linea con la tendenza del mercato del falso. Su questo punto, come sottolineato in particolare dal comandante regionale della Guardia di finanza nel corso della citata audizione svolta a Firenze, emergono i segnali relativi al rischio di coinvolgimento delle imprese cinesi nei fenomeni di evasione fiscale e riciclaggio, che secondo l'esperienza operativa sono correlati proprio alla perpetrazione di traffici di merci contraffatte.

Più specificamente, i soggetti auditi, dai dati presenti presso l'anagrafe tributaria, risulta che a Prato le imprese del tessile-abbigliamento sono 6.500 in tutto, di cui 3.500 (53 per cento) gestite da soggetti di etnia cinese; la media del volume d'affari di tutte le imprese del settore, nel 2009, si attestava su 676.000 euro, mentre il volume di affari medio delle imprese cinesi si fermava a 80.000 euro, per cui il rapporto era di 8,5 a 1; la media dei redditi dichiarati nel 2009 dalle 6.500 imprese era di 20.600 euro, mentre quella degli operatori cinesi era 10.300 euro, ossia la metà.

Ancora, secondo i dati acquisiti dalla Commissione, per quanto riguarda Firenze, le imprese del settore pelletteria-cuoio-calzature sarebbero 7.000, di cui 3.000 (43 per cento) gestite da soggetti

³⁵ Fonte: Audizione del comandante regionale della Guardia di finanza, generale di divisione, Giuseppe Vicanolo, e del comandante provinciale della Guardia di finanza, generale di brigata, Gaetano Mastropiero, resoconto della seduta di martedì 7 febbraio 2012 (Firenze).

di etnia cinese; la media del volume d'affari delle 7.000 imprese in questione era, nel 2009, di 802.000 euro, mentre quella relativa alle posizioni cinesi era di 119.000 euro, ossia, anche in questo caso, poco più di 1/8 dei concorrenti di mercato; il reddito medio dichiarato, sempre nel 2009, era di 30.500 euro, mentre quello calcolato per gli operatori cinesi era di 14.250 euro, ovvero poco inferiore della metà delle altre imprese al lavoro nello stesso settore e nella stessa area geografica.³⁶

La penetrazione delle imprese cinesi, spesso in sostituzione a quelle italiane, è il risultato di un processo graduale ma continuo nel tempo, che ha determinato una situazione ad oggi difficilmente reversibile. Ad esempio, per quanto riguarda la realtà pratese, è stato segnalato alla Commissione che sono state letteralmente “occupate” sia l'area industriale (detta Macrolotto), per le aziende che commerciano all'ingrosso capi d'abbigliamento finiti (cosiddette Pronto Moda), sia la zona limitrofa al centro cittadino (vie Pistoiese e Filzi), per le altre attività commerciali al dettaglio (bar, ristoranti, negozi d'abbigliamento, telefonia e servizi), sia tutta l'area cittadina e i comuni limitrofi, per quanto riguarda i cosiddetti laboratori, ossia quelle ditte che vivono per lo più nella clandestinità, lavorando a ciclo continuo i tessuti da trasformare in capi d'abbigliamento finiti.³⁷

Più specificamente, secondo quanto riferito alla Commissione dai vari soggetti auditi, nel fiorentino tale situazione sarebbe presente nella periferia nord del capoluogo (nelle zone di Brozzi, Peretola e Osmannoro) e nel comune di Empoli, sia come attività di produzione e deposito di prodotti finiti, sia come vendita al dettaglio e all'ingrosso. E' evidente come si tratti di un processo complesso ma determinato, laddove attorno all'attività cardine - i laboratori - di produzione si creano - come sempre avviene - diverse realtà dell'indotto - in questo caso “su misura” - che sono sempre gestite dalla comunità cinese. L'estrema capillarità di queste realtà economiche, caratterizzate da un basso indice di produttività, cui però corrisponde una forte volatilità, finisce per determinare effetti dirompenti sull'equilibrio dell'economia locale e della concorrenza tra imprese, che ha portato il più delle volte gli operatori italiani a disertare il mercato.³⁸

1.2) Mutamenti nel tessuto produttivo toscano: i distretti “a rete”

³⁶ Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti della Guardia di finanza nel corso della seduta di martedì 7 febbraio 2012 (Firenze) ed acquisita agli atti - *doc.* 100/1 e *doc.* 101/1.

³⁷ Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti della Guardia di finanza nel corso della seduta di mercoledì 8 febbraio 2012 (Prato) ed acquisita agli atti - *doc.* 111/1.

³⁸ Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione dal sindaco di Prato, dottor Roberto Cenni, nel corso della seduta di mercoledì 8 febbraio 2012 (Prato) ed acquisita agli atti - *doc.* 112/1.

Secondo le informazioni pervenute alla Commissione durante la missione effettuata in Toscana, la regione appare storicamente caratterizzata dalla presenza molti distretti industriali, diffusi secondo una distribuzione a macchia di leopardo. In questi distretti, le grandi aziende operanti nel settore della moda e del lusso hanno concentrato, da sempre, le proprie risorse produttive. A Firenze in particolare, si è sviluppato un sistema di distretto della pelletteria nel quale le singole fasi e sottofasi della produzione venivano realizzate da imprese terziarie localizzate in una stessa area territoriale e legate tra loro da rapporti di *partnership*. Negli anni novanta, però, comincia a diffondersi presso questo genere di imprese terziste italiane la pratica del cosiddetto "parallelo esterno": le concessionarie del marchio iniziano ad avvalersi, per la lavorazione e l'assemblaggio del prodotto commissionato, di ulteriori piccole ditte contoterziste. È in questo passaggio, così come evidenziato dal comandante provinciale della Guardia di finanza di Firenze nel corso della relativa audizione svolta, che può essere individuato il germe per la nascita e lo sviluppo di una contraffazione di altissima qualità.³⁹

Negli anni in cui si sviluppa questa prima forma di contraffazione, di matrice prettamente italiana, si verifica anche un importante fenomeno migratorio, principalmente di cittadini cinesi verso le province di Firenze e Prato. I primi immigrati si limitano a cucire maglie e vestiti per conto di piccole aziende di abbigliamento locali (terzisti) in laboratori con poche postazioni di lavoro, bassi costi di manodopera e velocità di consegna. Le primissime imprese costituite da cittadini cinesi si inseriscono, però, assai rapidamente, nei distretti locali (per l'area fiorentina, principalmente della pelletteria e del cuoio, mentre per quella pratese, delle confezioni), proprio grazie a lavorazioni per conto terzi. Tali imprese, sfruttando i propri punti di forza (velocità, costi minimi di manodopera, flessibilità), vanno gradualmente a sostituirsi, partendo dal basso, ai terzisti italiani. Le lavorazioni continuano, quindi, ad essere commissionate da imprese italiane facenti capo ai grandi marchi, i quali a loro volta, traggono vantaggio dalle economie di costo delle imprese cinesi.⁴⁰

Tuttavia, insieme alla lavorazione regolare in conto terzi, le imprese cinesi cominciano, in maniera sempre più significativa, ad essere coinvolte nel *business* della contraffazione. Agli inizi dell'anno 2000, in seguito allo sviluppo eclatante dell'imprenditoria cinese, si determina un

³⁹ Fonte: Audizione del comandante regionale della Guardia di finanza, generale di divisione, Giuseppe Vicanolo, e del comandante provinciale della Guardia di finanza, generale di brigata, Gaetano Mastropiero, resoconto della seduta di martedì 7 febbraio 2012 (Firenze).

⁴⁰ Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione dal prefetto di Prato, dottoressa Maria Guia Federico nel corso della seduta di mercoledì 8 febbraio 2012 (Prato) ed acquisita agli atti -- doc. 115/1.

progressivo spostamento dell'asse della contraffazione verso soggetti cinesi, i quali, a partire dal 2004/2005, hanno già assunto in provincia un ruolo predominante. I fenomeni - paralleli - imputabili alle fabbriche cinesi in Italia sono, quindi, due: da una parte, si ha la conquista della lavorazione conto terzi, degli “appalti” da parte di molti marchi noti italiani; dall'altra, vi è l'ingresso nel sistema della contraffazione quale ulteriore sistema di lavorazione conto terzi, per le organizzazioni criminali.

La contemporanea delocalizzazione della produzione verso paesi terzi, fra i quali - non a caso - la Cina, che porta molti committenti a rivolgersi a laboratori localizzati in quel continente, dove il costo del lavoro è nettamente inferiore, certamente favorisce l'evolversi del fenomeno. I distretti nazionali si svuotano, molti terzisti italiani chiudono o vendono capannoni e macchinari; ad acquisire tutto il loro patrimonio sono proprio le aziende cinesi, le uniche a potere proporre in Italia, da una parte, prodotti ad un costo paragonabile a quello del *made in China* e, dall'altra, a potere tenere contatti diretti con i laboratori situati in Cina, presso i quali si servono ormai anche alcuni marchi noti italiani.⁴¹

1.3) La componente cinese all'interno dei distretti produttivi

Dalle risultanze dell'inchiesta condotta dalla Commissione durante la missione effettuata in Toscana, è emerso che i cinesi hanno sviluppato un sistema di aziende mediante il quale sono riusciti a controllare completamente una specifica fascia di mercato, cioè quella dell'abbigliamento, costruendo attorno ad essa una serie di servizi ed attività. In tal caso si assiste ad un'economia formata da insiemi di imprese possedute esclusivamente da immigrati, i quali tendono ad assumere i nuovi arrivati della stessa nazionalità, grazie anche al comune legame culturale, che diviene un fattore primario per la sopravvivenza economica del sistema creato e per l'avanzamento sociale dei singoli al suo interno.

Secondo quanto riferito alla Commissione da rappresentanti della Guardia finanza toscana durante la citata audizione, infatti, in omaggio al principio della solidarietà etnica, i nuovi arrivati lavorano per i loro connazionali a prezzi più bassi di quelli di mercato, rendendo così le aziende più competitive, mentre i proprietari di queste ultime, a loro volta, si ritengono impegnati a favorire un

⁴¹ Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti dell'Arma dei carabinieri nel corso della seduta di martedì 7 febbraio 2012 (Firenze) ed acquisita agli atti – *doc.* 131/3.

miglioramento dei propri lavoratori, sia all'interno dell'azienda, sia aiutandoli nell'avvio di altre attività economiche. La condizione di sfruttamento, implicita in questo modello familiare/imprenditoriale, è generalmente percepita dai dipendenti, regolari o clandestini, come transitoria, cioè come un periodo durante il quale ripagare i debiti contratti per il viaggio dalla Cina e acquisire competenze e contatti con il mondo della diaspora e con la comunità di accoglienza, da utilizzare successivamente per il proprio progetto imprenditoriale. È stato altresì osservato che le caratteristiche del lavoro svolto nelle ditte cinesi (estrema flessibilità, impiego massiccio del cottimo, lavoro familiare, sistemi personali di organizzazione del lavoro atti a ridurre i costi e regolare i rapporti fra datori di lavoro e dipendenti) si sono rivelate un'occasione per le imprese committenti italiane, le quali hanno “scaricato” sul modello organizzativo delle ditte cinesi parte degli oneri maggiori derivanti dalle nuove caratteristiche assunte dal “pronto moda”.⁴²

Tuttavia, sia le forze dell'ordine operanti sul territorio, sia esponenti dell'amministrazione locale sembrano convenire sul fatto che la straordinaria competitività delle aziende a conduzione cinese si collega strettamente anche a pratiche illecite, assai diffuse all'interno della comunità, quali l'impiego di manodopera clandestina, l'inosservanza degli oneri previdenziali e delle norme sulla sicurezza sui luoghi di lavoro, i pagamenti in nero, l'evasione fiscale e gli orari di lavoro prolungati e notturni. Alla luce del quadro delineato, l'emersione e la regolarizzazione dell'immigrazione e dell'imprenditoria cinese rappresenta, così come sottolineato dal prefetto di Prato nel corso del suo intervento innanzi alla Commissione, un obiettivo fondamentale della politica locale, nonché una pressante esigenza per gli uffici preposti al controllo.⁴³

Si ritiene, infatti, che l'irregolare presenza degli immigrati sul territorio sottragga alla fiscalità pubblica, locale e nazionale un'alta percentuale della ricchezza prodotta dagli stessi, privando gli enti preposti al governo del territorio di quelle risorse indispensabili a sostenere i costi sociali connessi all'ordinato svolgimento di tali attività commerciali. In questo quadro, quindi, assume un ruolo molto importante l'attività di vigilanza e controllo sui luoghi di lavoro svolta dai diversi organi competenti.⁴⁴ Peraltro, il fenomeno della contraffazione nel contesto fiorentino costituisce un problema che si aggiunge ad una situazione già estremamente critica. Le aziende

⁴² Fonte: Audizione del comandante regionale della Guardia di finanza, generale di divisione, Giuseppe Vicanolo, e del comandante provinciale della Guardia di finanza, generale di brigata, Gaetano Mastropiero, resoconto della seduta di martedì 7 febbraio 2012 (Firenze).

⁴³ Fonte: Audizione del prefetto di Prato, dottoressa Maria Guia Federico, resoconto della seduta di mercoledì 8 febbraio 2012 (Prato).

⁴⁴ Fonte: Audizione del sindaco di Prato, dottor Roberto Cenni, resoconto della seduta di mercoledì 8 febbraio 2012 (Prato).