



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 3 luglio 2014
(OR. en)

11533/14

PI 91
JUSTCIV 197
UD 178

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	2 luglio 2014
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2014) 392 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO Verso un rinnovato consenso sul rispetto dei diritti di proprietà intellettuale: piano d'azione dell'Unione europea

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2014) 392 final.

All.: COM(2014) 392 final



Strasburgo, 1. 7. 2014
COM(2014) 392 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO**

**Verso un rinnovato consenso sul rispetto dei diritti di proprietà intellettuale:
piano d'azione dell'Unione europea**

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

Verso un rinnovato consenso sul rispetto dei diritti di proprietà intellettuale: piano d'azione dell'Unione europea

1. INTRODUZIONE

Nel marzo 2014 il Consiglio europeo ha ribadito l'importanza della proprietà intellettuale come motore essenziale della crescita e dell'innovazione, sottolineando la necessità di lottare contro la contraffazione per rafforzare la competitività dell'industria europea a livello mondiale¹. I diritti di proprietà intellettuale (DPI) sono uno dei principali strumenti attraverso cui le imprese, i creatori e gli inventori generano ritorni sui loro investimenti nel settore della conoscenza.

Da uno studio recente è emerso che il 39% circa del PIL dell'UE (ossia circa 4 700 miliardi di euro all'anno) è generato da settori caratterizzati da una forte presenza dei DPI. Tenendo conto anche dell'occupazione indiretta, detti settori rappresentano fino al 35% dell'occupazione totale². In pratica, la concessione di diritti esclusivi temporanei fa sì che la proprietà intellettuale (PI) sia direttamente legata alla produzione e alla distribuzione di beni e servizi nuovi e autentici, di cui beneficiano tutti i cittadini. La chiave per raggiungere questi obiettivi è un'"infrastruttura" per la PI ottimale ed economicamente efficiente, che copra il riconoscimento giuridico, la registrazione, l'utilizzo e l'applicazione equilibrata di tutte le forme di DPI³.

Per restare competitiva rispetto ai paesi dove i costi della manodopera, dell'energia e delle materie prime sono inferiori, l'UE ha bisogno di innovazione e di creatività e deve, nel contempo, creare le condizioni che la favoriscano, affinché le imprese europee possano uscire dalla crisi. È questo il motivo per cui l'industria basata sulla conoscenza ha un ruolo essenziale nelle strategie "Europa globale" e "Europa 2020".

La presente comunicazione, che ha come oggetto il rispetto dei diritti di proprietà intellettuale, si fonda sull'idea condivisa secondo cui la politica sottostante deve vertere sulla lotta contro le violazioni commesse su scala commerciale, che sono le più dannose. Essa intende proporre nuovi strumenti per garantire il rispetto della PI, quali il cosiddetto

¹ Conclusioni del Consiglio europeo del 20 e 21 marzo 2014, pagg. 5 e 6.

² *Intellectual Property Rights intensive industries: contribution to economic performance and employment in Europe*. Cfr. oami.europa.eu

³ Cfr. ec.europa.eu/internal_market/intellectual-property

approccio "follow the money" ("segui il denaro"), che mira a privare i trasgressori su scala commerciale dei flussi di entrate che li attirano verso la contraffazione.

La commercializzazione di prodotti (ossia beni e servizi) che non rispettano la proprietà intellettuale altrui riguarda tutti noi in quanto cittadini, consumatori, imprese e contribuenti. Le violazioni della PI su scala commerciale scoraggiano gli investimenti nell'innovazione e nella creatività, compromettendo la creazione di posti di lavoro.

Sebbene sia difficile stimare la dimensione del problema, l'impatto delle violazioni della PI su scala commerciale è stato ampiamente discusso⁴. Da una recente relazione sulle frodi a livello mondiale, basata su un sondaggio che ha coinvolto oltre 800 alti dirigenti d'impresa, risulta che nel 2013 l'11% delle imprese in questione ha subito violazioni della proprietà intellettuale⁵. A livello UE, le statistiche sui blocchi doganali alle frontiere esterne dovuti a sospette violazioni dei DPI segnalano oltre 90 000 casi nel 2012⁶. Circa il 70% di questi casi riguardava il traffico postale e per corriere, il che riflette la crescita del commercio elettronico. In totale, sono stati sequestrati quasi 40 milioni di articoli, per un valore stimato - in termini di prodotti autentici equivalenti - di poco inferiore a 1 miliardo di euro. Uno Stato membro ha stimato che l'81% dei prodotti che violano la PI è da associare alla criminalità organizzata⁷. Si calcola che, mentre le entrate illecite per la criminalità organizzata generate da queste violazioni sono state di oltre 100 milioni di euro, i costi a carico del sistema economico in generale - in termini di perdite dirette per le imprese legittime, perdite di entrate per l'erario, perdita di posti di lavoro e costi elevati legati alla lotta contro la contraffazione - sono stati quasi il quintuplo (470 milioni di euro).

Oltre ad essere insidiose, le violazioni della proprietà intellettuale su scala commerciale rappresentano un vero e proprio "bersaglio mobile". Al di là di quanto si possa fare per scoraggiarle, anche rafforzando l'offerta legittima online di beni e servizi competitivi, il ritorno economico legato alla distribuzione e alla vendita di prodotti che violano la PI è tale da continuare da rappresentare un incentivo a commettere queste attività illecite. Data la velocità con cui tali attività possono essere sviluppate e sfruttate, è essenziale disporre di sistemi di rilevamento precisi e poter attuare con rapidità misure preventive.

Al tempo stesso, le misure preventive devono essere proporzionate e ridurre al minimo il rischio che vengano commessi abusi a fini anticoncorrenziali, cosa che potrebbe compromettere l'emergere di nuovi prodotti e di modelli commerciali innovativi e limitare indebitamente le libertà fondamentali. Il rilevamento delle violazioni richiede la condivisione

⁴ Nel 2012 RAND Europe ha ultimato una relazione (*Measuring IPR infringements in the internal market*) sugli studi finanziati dal settore che valutano il problema e sui limiti di tali studi.

http://ec.europa.eu/internal_market/iprenforcement/docs/ipr_infringement-report_en.pdf

⁵ Cfr. kroll.com

⁶ Cfr. ec.europa.eu/taxation_customs

⁷ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/246390/horr73.pdf. Da questa stima è esclusa la criminalità informatica.

di informazioni tra le parti interessate, soprattutto tra le autorità nazionali preposte al controllo. Ne consegue che, nel cercare di dissuadere le violazioni su scala commerciale, la Commissione deve applicare un approccio organico, equilibrato e flessibile, in grado di reagire rapidamente alle nuove sfide che l'economia europea del 21° secolo, basata sulla conoscenza, è chiamata ad affrontare.

In linea con la strategia Europa 2020 e fatte salve le revisioni legislative in corso, la presente comunicazione definisce un piano d'azione in dieci punti⁸. Alcune azioni saranno attuate dalla Commissione, se del caso in collaborazione con l'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno (UAMI), che dal giugno 2012 ospita l'Osservatorio europeo sulle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale⁹ (in appresso "l'Osservatorio"). Tali azioni, insieme alle attività di accompagnamento e agli studi previsti, costituiscono un primo passo decisivo verso la messa a punto di una politica efficace sul rispetto della PI, diretta a combattere le violazioni su scala commerciale commesse a livello nazionale e dell'UE. L'obiettivo è pervenire, con modalità che coinvolgano pienamente tutte le parti interessate, a un rinnovato consenso sul modo in cui i diritti di proprietà intellettuale sono esercitati. La Commissione, che seguirà da vicino l'elaborazione di detto piano d'azione, invita il Parlamento europeo, il Consiglio, gli Stati membri, il Comitato economico e sociale europeo, l'Osservatorio e le parti interessate a contribuire attivamente ai lavori.

La comunicazione è integrata da una strategia per la protezione e il rispetto dei diritti di proprietà intellettuale nei paesi terzi e per lo sviluppo di una più intensa cooperazione tra autorità doganali dell'UE e dei paesi terzi per quanto riguarda il commercio di beni che violano la PI, come previsto dal piano d'azione doganale dell'UE.

Tutte queste azioni mirano a garantire che l'attuale *acquis* dell'UE in materia di PI, comprese le norme sulla tutela civile della PI, sia applicato e promosso in maniera efficace. L'obiettivo comune è quello di (i) utilizzare tutti gli strumenti disponibili per scoraggiare e impedire efficacemente l'ingresso e la diffusione sui mercati (sia quelli dell'UE sia quelli che interagiscono sempre più strettamente con i mercati dell'UE) di prodotti contraffatti, al fine di (ii) stimolare gli investimenti, la crescita e l'occupazione in settori che fanno grande affidamento sulla PI e che sono essenziali per l'economia dell'UE e dei suoi partner commerciali. Rafforzare le misure intese a combattere le violazioni della PI, però, non basta per risolvere questo problema, che deve essere affrontato attraverso il dibattito e la

⁸ L'impatto delle azioni proposte sul bilancio non è superiore a quanto già previsto nella programmazione ufficiale della Commissione per gli anni futuri.

⁹ Il regolamento (UE) n. 386/2012 del 19 aprile 2012 assegna all'UAMI vari compiti intesi a facilitare e a sostenere le attività delle autorità nazionali, del settore privato e delle istituzioni dell'UE nella lotta contro le violazioni dei DPI. Tali compiti non comprendono la partecipazione a singole operazioni o indagini condotte dalle autorità nazionali, né le materie di cui al titolo V della parte III del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (ad esempio la cooperazione giudiziaria in materia penale e la cooperazione di polizia).

sensibilizzazione dei consumatori e dei produttori circa le ampie conseguenze delle violazioni dei DPI.

2. UN RUOLO PER TUTTI I SOGGETTI DELLA CATENA DI VALORE DELLA PROPRIETÀ INTELLETTUALE

2.1. Contraffatto o autentico? Sensibilizzare i consumatori, i lavoratori e i clienti

I consumatori, i lavoratori e le imprese non sono sempre consapevoli dell'entità delle violazioni della PI su scala commerciale, né dei danni economici che ne derivano, tra cui un forte impatto negativo sul gettito fiscale con conseguenti costi a carico dei contribuenti, la perdita di competitività delle imprese che operano nella legalità e il proliferare di legami con la criminalità organizzata. Allo stesso tempo, i consumatori non sono sempre consapevoli del danno che potrebbero subire in prima persona acquistando prodotti contraffatti, in particolare dei rischi potenziali alla loro salute e sicurezza.

Il 25 novembre 2013 l'Osservatorio ha pubblicato i risultati di uno studio sulla percezione della PI, che riassume il grado di sensibilizzazione dei cittadini al problema¹⁰. Lo studio si fonda su una rassegna della letteratura specialistica, un'indagine qualitativa presso 250 cittadini europei di età compresa tra i 15 e i 65 anni e dati quantitativi ricavati da un sondaggio telefonico presso oltre 26 000 cittadini europei. Pur rappresentando soltanto un primo contributo, lo studio ha evidenziato una mancanza di sensibilità, in particolare tra gli intervistati più giovani, circa la portata dell'impatto che le violazioni della proprietà intellettuale hanno sulla tutela e sulla creazione di posti di lavoro legati alla PI. Dallo studio è inoltre emerso che secondo i giovani europei l'infrastruttura per la PI reca benefici soprattutto alle grandi imprese. Alla luce di tutto ciò, la Commissione ritiene che vi sia la necessità di una consultazione più approfondita e più coordinata sulle azioni di sensibilizzazione, nonché di strumenti di informazione completi e facilmente accessibili in tutta l'UE¹¹.

Le azioni future dovrebbero prevedere un approccio multisetoriale e un'analisi dei motivi per i quali la "generazione digitale" ricorre sempre più spesso a prodotti che violano i DPI. Tra queste azioni dovrebbero figurare sforzi continui intesi ad eliminare gli ostacoli che ancora si frappongono allo sviluppo e alla diffusione di prodotti che rispettano la PI nel mercato interno in modo tale da rispondere ai bisogni dei consumatori dell'era digitale. Esse dovrebbero inoltre tenere conto degli aspetti di cui i consumatori non sono consapevoli, nonché delle precedenti campagne di sensibilizzazione dimostrate efficaci a livello

¹⁰ Cfr. oami.europa.eu

¹¹ La Commissione ha recentemente lanciato un'iniziativa intesa a mettere in luce l'impatto economico sui cittadini delle violazioni dei DPI, sia in termini di posti di lavoro perduti che di mancato gettito fiscale, soprattutto in alcuni settori specifici: "Troppo bello per essere vero? La verità sul prezzo dei prodotti contraffatti". Per ulteriori informazioni: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/tajani/stop-fakes/index_it.htm

nazionale. La relazione dell'Osservatorio sulla percezione della PI offre indicazioni utili al riguardo.

L'Osservatorio ha creato un repertorio online delle migliori prassi risultanti dalle precedenti campagne di sensibilizzazione nazionali. Le violazioni della PI potrebbero essere sensibilmente ridotte se tutti i soggetti del mercato unico (cittadini, consumatori, lavoratori, imprese e autorità pubbliche) fossero informati meglio dell'esistenza, in tutto il mercato unico, di prodotti attraenti, accessibili e a prezzi abbordabili che rispettano la PI. Nel 2014, basandosi sulle conoscenze sempre più precise acquisite grazie ai propri studi, l'Osservatorio aiuterà gli Stati membri a sviluppare e lanciare campagne di comunicazione intese a sensibilizzare i cittadini dell'Unione sull'impatto delle violazioni della PI, segnatamente in materia di economia e occupazione. Oltre che ad agevolare l'accesso, in tutto il mercato unico, a prodotti che rispettano la PI, dette campagne dovrebbero anche essere finalizzate a mettere in rilievo i benefici che la scelta di prodotti che rispettano la PI apporta ai consumatori sul piano della garanzia del rispetto sia delle norme in materia di salute e di sicurezza sia della legislazione in materia di protezione dei consumatori.

Azione 1: La Commissione intende aiutare l'Osservatorio e le autorità nazionali ad avviare e monitorare una nuova generazione di campagne di comunicazione mirate. Oltre a campagne intese a sensibilizzare i cittadini, soprattutto i più giovani, ai danni economici provocati dalle violazioni della proprietà intellettuale su scala commerciale e ai potenziali rischi che i prodotti contraffatti comportano per la salute, dovrebbero figurare anche campagne intese a mettere in rilievo i benefici che la scelta di prodotti che rispettano la PI apporta ai consumatori e ad agevolare l'accesso a detti prodotti.

2.2. I titolari dei diritti hanno la responsabilità di garantire l'integrità delle catene di approvvigionamento

La diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) ha agevolato lo sviluppo di catene di approvvigionamento sempre più lunghe, spesso di portata mondiale. Ha inoltre consentito agli operatori economici di ridurre i costi di magazzino passando alla consegna "just in time". Inoltre, le TIC hanno consentito di aumentare le consegne dirette al consumatore finale. Se da una parte è vero che si tratta di sviluppi positivi, dall'altra è pur vero che hanno portato vantaggi anche agli operatori commerciali che violano i DPI, come dimostrano la crescente incidenza delle piccole partite di merci contraffatte e la rapidità con la quale i contraffattori possono entrare e uscire da una moltitudine di mercati e infiltrarsi nelle maglie più deboli delle catene di approvvigionamento che coinvolgono diversi paesi. A tale riguardo, dato che i consumatori finali sono sempre più consapevoli della dimensione etica delle attività delle imprese, un audit della catena di approvvigionamento - oltre a ridurre il rischio di violazione della PI - rappresenta un vantaggio anche in termini di marketing e di

reputazione delle imprese operanti sul mercato unico e caratterizzate da una forte presenza dei DPI¹².

In un primo momento la Commissione esaminerà la possibilità di un regime europeo su base volontaria e incoraggerà il ricorso a tali buone pratiche di dovuta diligenza in tutti i settori caratterizzati da una forte presenza dei DPI mettendo in atto iniziative di promozione e informazione sui costi e sui benefici legati all'applicazione sistematica dei regimi di audit qualitativi già soggetti a norme stabilite dagli organismi internazionali riconosciuti. In particolare, entro la fine del 2014, la Commissione organizzerà un seminario con le parti interessate su come applicare i principi della dovuta diligenza alle catene di approvvigionamento per prevenire le violazioni della proprietà intellettuale su scala commerciale. Al seminario parteciperanno fornitori, titolari di DPI, intermediari (tra cui piattaforme online, motori di ricerca, spedizionieri, ecc.), Stati membri, mondo accademico e ONG.

Le TIC svolgono un ruolo fondamentale anche nel garantire la sicurezza dei sistemi logistici e di distribuzione al dettaglio, contribuendo pertanto a individuare e ad escludere i prodotti contraffatti. Al fine di garantire la sicurezza delle catene di distribuzione dei prodotti e impedire l'infiltrazione di prodotti contraffatti, vengono applicate tecnologie di gestione dell'inventario quali la combinazione di singoli identificatori del prodotto (codici a barre bidimensionali) e l'applicazione dell'identificazione a radiofrequenza (RFID). Tramite il proprio Centro comune di ricerca, la Commissione provvederà a pubblicare una relazione su come le nuove soluzioni tecnologiche possano permettere ai consumatori di combattere la contraffazione e la pirateria. Per aiutare a determinare l'origine delle merci trasportate e contribuire al processo di valutazione del rischio, la ricerca in materia di sicurezza (finanziata tramite il programma quadro dell'UE su R&S) verte sulle catene di approvvigionamento delle merci trasportate via container. Il Centro comune di ricerca ha anche messo a punto uno strumento informatico (ConTraffic) che consente alle amministrazioni doganali di analizzare le rotte e i movimenti dei container che entrano nell'UE¹³. Il seminario proposto valuterà l'applicabilità delle tecnologie di tracciatura e localizzazione ai diversi modelli commerciali di distribuzione e vendita al dettaglio ai quali fanno ricorso i settori ad alta presenza di DPI e informerà le imprese circa le migliori prassi.

Azione 2: La Commissione avvierà una serie di azioni di consultazione con tutte le parti interessate, compresa la società civile, sull'applicazione della dovuta diligenza lungo tutta la catena di approvvigionamento come strumento per prevenire le violazioni della proprietà intellettuale su scala commerciale. Sulla base delle informazioni raccolte, la Commissione intende mettere a punto un sistema europeo di dovuta diligenza. In un primo momento la

¹² Il regolamento (UE) n. 995/2010 del 20 ottobre 2010 stabilisce obblighi di dovuta diligenza per gli operatori che commercializzano prodotti derivati dal legno.

¹³ Cfr. ec.europa.eu/dgs/jrc

Commissione cercherà di incoraggiare l'adozione volontaria del sistema, che seguirà da vicino per stabilire l'eventuale necessità di ulteriori iniziative.

2.3. "Follow the money": dialogo tra le parti interessate del settore per escludere da internet i prodotti che violano la proprietà intellettuale

Per conseguire il duplice obiettivo di rilevare rapidamente le violazioni della PI su scala commerciale e interromperle è importante che i titolari dei diritti concludano accordi con i partner commerciali ai quali fanno riferimento per l'approvvigionamento, la promozione, la distribuzione e la vendita dei loro prodotti. Questi accordi dovrebbero contenere meccanismi ben consolidati per la tutela dei diritti fondamentali e la promozione di un contesto competitivo, concentrandosi in particolare sulla prevenzione di potenziali abusi. Siffatti accordi, se applicati, costituiscono un meccanismo di risposta rapida al problema delle violazioni della PI. La loro stipula presuppone una serie di dialoghi all'interno di gruppi rappresentativi delle parti interessate, intesi ad esaminare i problemi concreti e a cercare soluzioni pratiche che siano realistiche, equilibrate, proporzionate ed eque per tutte le parti coinvolte. I dialoghi, avviati dalla Commissione, mirano ad agevolare l'elaborazione di protocolli di intesa che stabiliscano i principi applicabili dai firmatari negli accordi contrattuali bilaterali, con l'obiettivo di privare i trasgressori delle loro fonti di reddito. Il primo dialogo, dedicato alla limitazione della vendita di articoli contraffatti tramite piattaforme online, ha portato alla stesura di un protocollo di intesa nel 2011¹⁴. Una relazione di valutazione dell'aprile 2013¹⁵ ha concluso che detto protocollo poteva essere utilmente esteso a nuovi soggetti. Tenendo conto di tutti gli sviluppi pertinenti, nel 2014 e nel 2015 la Commissione stabilirà nuovi dialoghi con le parti interessate, che coinvolgeranno i prestatori di servizi pubblicitari e di pagamento e gli spedizionieri, con l'obiettivo di ultimare, nel corso del 2015, nuovi protocolli di intesa che contribuiranno ad escludere da internet i prodotti contraffatti. Parallelamente, l'Osservatorio effettuerà un'analisi comparativa delle pratiche di collaborazione esistenti tra i titolari dei diritti e i partner commerciali stabiliti negli Stati membri e nei paesi terzi.

Azione 3: Grazie a dialoghi tra le parti interessate che coinvolgano i prestatori di servizi pubblicitari e di pagamento e gli spedizionieri, la Commissione faciliterà l'elaborazione di nuovi protocolli di intesa volontari diretti a ridurre i profitti generati dalle violazioni della proprietà intellettuale su scala commerciale nell'ambiente online.

2.4. Aiutare le PMI a far valere i propri diritti di proprietà intellettuale

La direttiva del 2004 sul rispetto dei diritti di proprietà intellettuale¹⁶ ha stabilito norme armonizzate a livello UE per quanto riguarda i sistemi di ricorso civili in materia di PI. Dopo

¹⁴ Cfr. ec.europa.eu/internal_market/iprenforcement

¹⁵ COM(2013) 209 del 18.4.2013.

¹⁶ Direttiva 2004/48/CE del 29.4.2004.

aver pubblicato una comunicazione nel 2010¹⁷, la Commissione ha avviato un'ampia consultazione pubblica per valutare se quel testo fosse adatto a conseguire l'obiettivo prefissato, viste le numerose sfide cui è confrontata l'applicazione dei DPI. Alla fine del 2012 la Commissione ha inviato un questionario alle parti interessate, allo scopo di stabilire se i mezzi di ricorso civili esistenti in caso di violazioni transfrontaliere della PI fossero accessibili a tutti i titolari di diritti, in particolare alle PMI. Ha anche esaminato se i sistemi giudiziari degli Stati membri fossero sufficientemente rapidi e adeguatamente specializzati. I risultati dell'indagine sono stati pubblicati nel luglio 2013¹⁸. Su questa base, la Commissione deciderà se occorrono ulteriori interventi per migliorare le procedure di ricorso civili per le PMI, ad esempio per quanto riguarda le controversie di modesta entità. I costi elevati e la complessità dei contenziosi dissuadono spesso le PMI innovative dal far valere i propri diritti di proprietà intellettuale, compresi quelli derivanti dai brevetti essenziali per gli standard, e possono portare ad abusi di mercato da parte di concorrenti di maggiori dimensioni. A livello di Unione sono già disponibili diversi strumenti processuali civili. La Commissione ha recentemente proposto¹⁹ di rafforzare e migliorare l'attuale procedimento europeo per le controversie di modesta entità, che è un procedimento uniforme disponibile in tutti gli Stati membri (regolamento (CE) n. 861/2007). Questa azione si aggiunge alle iniziative della Commissione intese ad aiutare gli Stati membri a migliorare l'efficacia dei propri sistemi giudiziari nazionali, quali ad esempio il quadro di valutazione UE della giustizia²⁰.

Azione 4: La Commissione intende analizzare e riferire sulle iniziative nazionali esistenti volte a migliorare - a favore delle PMI - i procedimenti per la tutela civile della proprietà intellettuale, in particolare per quanto riguarda le controversie di modesta entità, e vagliare i possibili interventi in questo settore.

I costi elevati e la complessità dei contenziosi dissuadono spesso le PMI innovative dal far valere i propri diritti di proprietà intellettuale. Di conseguenza, non ottimizzando i ritorni sugli investimenti innovativi, le PMI non riescono a espandere le attività di ricerca e sviluppo. In alcuni Stati membri, sistemi e fondi nazionali cercano di porre rimedio a tale situazione, ad esempio offrendo migliori possibilità di assicurazioni di protezione giuridica. Nel 2015, con l'assistenza dell'Osservatorio, la Commissione verificherà, se del caso, l'efficacia di tali sistemi nazionali, nonché di quelli dei paesi terzi. Su questa base, mediante un libro verde, la Commissione avvierà una consultazione sui risultati di questa verifica, eventualmente seguita da un'iniziativa politica.

Azione 5: La Commissione pubblicherà un libro verde per consultare le parti interessate sulla necessità di una futura azione dell'UE basata sulle migliori prassi osservate nel quadro dei

¹⁷ COM(2010) 779 del 22.12.2010.

¹⁸ Cfr. ec.europa.eu/internal_market/consultations

¹⁹ COM(2013) 794 final.

²⁰ http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_communication_en.pdf

sistemi finanziati a livello nazionale che aiutano le PMI a far valere i loro diritti di proprietà intellettuale.

Nelle sue attività l'Osservatorio potrebbe utilmente tener conto delle specificità delle PMI, compresa l'esiguità delle loro risorse, quando esse cercano di far valere i propri loro diritti di proprietà intellettuale. In quanto titolari di diritti di proprietà intellettuale, le PMI hanno spesso bisogno di informazioni che le aiutino ad adattare le strategie di marketing o di distribuzione. Spesso, inoltre, esse non dispongono delle capacità e delle competenze necessarie per tutelare efficacemente i loro diritti di proprietà intellettuale. Di conseguenza, la Commissione cerca di sviluppare un sistema di supporto²¹ che includa gli aspetti legati al rispetto della PI rafforzando e coordinando l'assistenza nazionale attraverso il progetto IPorta, e offrendo consulenza sulla PI nel contesto internazionale attraverso l'Helpdesk europeo dei diritti di proprietà intellettuale (Helpdesk DPI) e l'Helpdesk DPI PMI nei paesi terzi²². Questo sistema collabora strettamente con i sistemi generali di supporto alle imprese, i sistemi nazionali di assistenza per la PI e le attività dell'Osservatorio.

2.5. Sistemi di rifiuto di addebito: uno strumento per i consumatori

Alcuni fornitori di carte di credito e di debito offrono un sistema di rifiuto di addebito (chargeback) che consente ai consumatori di contestare e non pagare, fino a un determinato valore, un servizio o un prodotto che non avrebbero acquistato se avessero saputo che era contraffatto. In alcuni Stati membri questi sistemi sono previsti per legge. Detti sistemi non solo, ovviamente, contrastano la frode, ma possono anche contribuire a garantire che i consumatori che ricevono inconsapevolmente beni e servizi contraffatti non siano tenuti a pagarli o possano poi chiedere un risarcimento. Essi possono svolgere un ruolo importante nel limitare i proventi dei contraffattori. Nel 2014 la Commissione avvierà una consultazione sui sistemi di rifiuto di addebito e su altri sistemi di conferma dei pagamenti suscettibili di ridurre il flusso di fondi che alimenta le violazioni della PI su scala commerciale. Questa consultazione pubblica valuterà il margine di intervento in questo settore.

Azione 6: La Commissione pubblicherà un libro verde per consultare le parti interessate circa l'impatto che i sistemi di rifiuto di addebito e altri sistemi analoghi possono avere sulla lotta contro le violazioni della proprietà intellettuale su scala commerciale. Su questa base, valuterà l'opportunità di intervenire concretamente in questo settore.

²¹ http://ec.europa.eu/enterprise/initiatives/ipr/what-are-iprs/index_en.htm

²² [Per maggiori dettagli, si veda la comunicazione della Commissione dal titolo Commercio, crescita e proprietà intellettuale - Strategia per la tutela e il rispetto dei diritti di proprietà intellettuale nei paesi terzi, COM(2014) [...].]

3. COLLABORAZIONE TRA AUTORITÀ PUBBLICHE

3.1. Cooperazione tra autorità nazionali

Vista la natura transnazionale delle attività di contraffazione nelle mani della criminalità organizzata, in un'Europa senza frontiere interne vi è la necessità di rafforzare la cooperazione tra le autorità nazionali, le istituzioni dell'UE, le agenzie dell'UE nel settore Giustizia e affari interni, i paesi terzi interessati e altri partner. In questo contesto, nel giugno 2013 il Consiglio Giustizia e affari interni²³ ha fissato tra le priorità per il periodo 2014-2017, in particolare sulla base della valutazione Europol relativa alla minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata e dalle forme gravi di criminalità, lo smantellamento delle organizzazioni criminali coinvolte nella produzione e distribuzione di merci contraffatte che violano i regolamenti in materia di salute, sicurezza e alimentazione e di quelle che producono prodotti di qualità inferiore alla norma.

Per realizzare le varie priorità stabilite dal Consiglio in materia di lotta alla criminalità organizzata e alle forme gravi di criminalità, gli Stati membri, con il sostegno del segretariato generale del Consiglio, della Commissione, di Eurojust, di Europol e di altre pertinenti agenzie dell'UE, elaborano piani d'azione operativi annuali²⁴. L'attuazione di queste azioni sarà oggetto di verifiche periodiche. La Commissione è disposta a sostenere gli Stati membri cofinanziando, eventualmente, dette azioni.

Il piano d'azione doganale dell'UE per combattere le violazioni della proprietà intellettuale per il periodo 2013-2017²⁵ stabilisce un quadro per un'azione comune delle 28 amministrazioni doganali, al fine di combattere più efficacemente le violazioni della proprietà intellettuale alle frontiere esterne dell'UE. Prevede lo sviluppo di approcci su misura per contrastare la consegna - tramite corriere o pacchi postali - di beni contraffatti acquistati su internet. È necessario rafforzare la cooperazione transfrontaliera e tra autorità. Nel 2015 la Commissione organizzerà una conferenza con i rappresentanti delle dogane, della polizia e delle autorità giudiziarie per stabilire come realizzare tale cooperazione rafforzata.

Per seguire meglio le tendenze in materia di lotta alla contraffazione al di fuori dell'UE, la Commissione sta inoltre elaborando una comunicazione che aggiorna la strategia diretta a garantire il rispetto dei diritti di proprietà intellettuale nei paesi terzi, adottata nel 2004²⁶. Nel contesto dei negoziati sugli accordi di libero scambio, l'UE mira a ottenere dai governi dei paesi terzi impegni sostanziali intesi a conseguire un livello elevato di rispetto dei DPR,

²³ Conclusioni del Consiglio del 7 giugno 2013, che stabiliscono le priorità dell'UE per la lotta alla criminalità organizzata e alle forme gravi di criminalità.

²⁴ Queste azioni mirano in particolare a migliorare le informazioni e l'intelligence ai fini dell'analisi strategica e operativa, stabilire una gerarchia dei grandi gruppi criminali organizzati e contrastarne le attività, sviluppare strumenti di indagine finanziaria e di recupero dei beni, promuovere la cooperazione multidisciplinare all'interno dell'UE e migliorare la cooperazione con i principali paesi d'origine e di transito e con i partner interessati.

²⁵ Risoluzione del Consiglio del 10 dicembre 2012.

²⁶ GU C 129 del 26.5.2005, pag. 3.

facilitando in tal modo il commercio di prodotti fortemente caratterizzati dalla PI. Sarebbe opportuno anche sviluppare una più stretta cooperazione fra le autorità doganali dell'UE e dei paesi terzi per quanto riguarda il commercio di beni contraffatti, come previsto nel piano d'azione doganale dell'UE²⁷.

Alcuni Stati membri hanno istituito, nelle loro giurisdizioni, unità di polizia specializzate in PI, al fine di evitare che le autorità competenti si sovrappongano nell'attuazione delle strategie di applicazione dei DPI. Analoghi rischi di duplicazione delle attività e altre lacune riguardano anche la cooperazione tra Stati membri. Per le autorità è spesso difficile rintracciare le violazioni transfrontaliere della PI all'interno dell'Unione. Esse pertanto, sono raramente in grado di pianificare ed eseguire operazioni e indagini transfrontaliere all'interno del mercato unico.

Fatte salve le attività in corso²⁸, la Commissione ritiene che la cooperazione tra tutte le autorità nazionali coinvolte nella protezione della PI potrebbe essere migliorata grazie all'istituzione di un gruppo di esperti per tutte le autorità competenti degli Stati membri²⁹. Un siffatto forum, che consentirebbe di condividere le migliori pratiche e di discutere gli orientamenti strategici in materia di PI, potrebbe quindi contribuire a rendere più efficace la lotta dell'UE³⁰ contro le violazioni della proprietà intellettuale.

Azione 7: La Commissione istituirà un gruppo di esperti degli Stati membri in materia di rispetto della proprietà intellettuale, che consentirà agli Stati membri di condividere le migliori pratiche sui lavori di tutte le autorità interessate in seno all'Unione e di essere informati sull'attuazione del piano d'azione.

3.2. Formazione per le autorità nazionali nel mercato unico

La formazione delle autorità nazionali sulle tendenze della contraffazione e i modelli commerciali ad esse associati nonché sullo scambio delle migliori pratiche circa le tecniche di individuazione si svolge essenzialmente a livello nazionale. Inoltre, la formazione transfrontaliera, laddove esistente, non ha carattere orizzontale, ma è spesso organizzata verticalmente per tipo di autorità preposta al controllo. Nel contesto del mercato unico è pertanto necessario elaborare programmi di formazione transfrontalieri destinati alle autorità incaricate di vegliare sul rispetto della PI. Nel 2012 e nel 2013, l'Osservatorio ha organizzato seminari sulla contraffazione dei pesticidi e dei prodotti farmaceutici destinati alle autorità incaricate dell'applicazione della legge. Sulla falsariga di questo seminario, sarebbe opportuno prevedere sessioni di formazione per i funzionari nazionali che operano sul campo

²⁷ *Ibidem.*

²⁸ In particolare nel quadro del piano d'azione doganale dell'UE e della lotta alla criminalità organizzata e alle forme gravi di criminalità, cfr. GU C 80 del 19.3.2013, pag. 1.

²⁹ Il gruppo potrebbe anche sovrintendere all'utilizzo di strumenti comuni quali la base dati Enforcement e la base dati ACIST, messe a punto dall'Osservatorio.

³⁰ Le competenze e il mandato del gruppo di esperti saranno stabilite in una decisione della Commissione nel 2014.

per garantire il rispetto della PI. Nel frattempo, l'Ufficio comunitario delle varietà vegetali (UCVV) ha tenuto, nel maggio 2013, un seminario sui ritrovati vegetali rivolto a tutte le categorie di professionisti che si occupano di proprietà intellettuale in questo settore. Nel 2014 l'Osservatorio continuerà a sviluppare un insieme completo di programmi di formazione settoriali sull'applicazione dei DPI, destinati alle autorità degli Stati membri. Questi programmi sono coordinati con Europol, Eurojust, l'Accademia europea di polizia (CEPOL) e l'UCVV.

Nel frattempo, anche lo sviluppo di programmi di formazione sulla legislazione UE in materia di PI, destinati agli operatori della giustizia, può rendere più efficace l'applicazione dei DPI e i meccanismi di risarcimento.

A tal fine, la Commissione promuoverà lo sviluppo di azioni di formazione sulla legislazione UE in materia di PI destinate agli operatori della giustizia e diffonderà il materiale di formazione esistente, in particolare avvalendosi pienamente del portale europeo della giustizia elettronica³¹.

Azione 8: La Commissione affiancherà l'Osservatorio nella messa a punto di un insieme completo di programmi di formazione settoriali sull'applicazione dei diritti di proprietà intellettuale, destinati alle autorità degli Stati membri nel quadro del mercato unico.

3.3. Responsabilità delle amministrazioni aggiudicatrici in materia di individuazione di prodotti contraffatti negli appalti pubblici

Può accadere che nei contratti di appalto pubblico a livello UE si infiltrino prodotti contraffatti. In un primo momento, nel 2014, la Commissione promuoverà gli scambi tra le autorità pubbliche degli Stati membri e organizzerà a tale scopo una consultazione a livello di gruppo di esperti degli Stati membri in materia di appalti pubblici. Seminari tematici organizzati dall'Osservatorio consentiranno poi alle autorità pubbliche di diversi Stati membri di discutere i problemi che hanno incontrato e scambiarsi buone pratiche. La Commissione avvierà inoltre un primo esercizio pilota settoriale analizzando gli acquisti pubblici nel settore medico, per valutare l'entità del problema in questo campo. Sulla base di queste azioni la Commissione pubblicherà e promuoverà una guida sui metodi da seguire per aiutare le autorità pubbliche a individuare i prodotti contraffatti e a impedire che entrino nel circuito dei servizi pubblici.

Azione 9: La Commissione intende sviluppare, promuovere e pubblicare una guida destinata alle autorità pubbliche che descrive le migliori pratiche per evitare di acquistare prodotti contraffatti.

³¹ Cfr. e-justice.europa.eu

4. RENDERE PIÙ MIRATA LA POLITICA DI RISPETTO DELLA PROPRIETÀ INTELLETTUALE E RAFFORZARNE IL MONITORAGGIO

4.1. Analizzare le tendenze in materia di proprietà intellettuale e di violazioni della proprietà intellettuale

In una prospettiva di interesse pubblico, le politiche intese a far rispettare la PI dovrebbero focalizzarsi su quelle violazioni della PI su scala commerciale che sono più suscettibili di nuocere agli investimenti nell'innovazione e nella creatività e recano i maggiori danni al benessere dei consumatori e alla crescita economica. In questo contesto, è necessario individuare con oggettività i settori ad alta presenza di DPI cui le violazioni della PI recano i danni più gravi e poi sottoporli ad un monitoraggio sistematico, in modo da garantire il funzionamento degli strumenti strategici enunciati nella presente comunicazione e dei sistemi di ricorso. Nel settembre 2013, l'Ufficio europeo dei brevetti (UEB) e l'UAMI hanno pubblicato uno studio che contiene una prima valutazione dei settori ad alta presenza di DPI nell'UE³². La seconda parte della relazione UAMI/UEB sarà pubblicata nell'autunno 2014³³.

Dopo aver individuato i settori ad alta presenza di DPI, occorrerà applicare metodi di stima affidabile per valutare l'entità delle violazioni della proprietà intellettuale su scala commerciale in questi settori³⁴. Insieme all'Osservatorio, entro il 2015 la Commissione presenterà modelli trasparenti e pragmatici per stimare le tendenze delle violazioni della PI nei settori ad alta presenza di DPI.

Per i settori ad alta presenza di DPI che offrono i propri prodotti online e che vedono offerti liberamente online prodotti contraffatti, la Commissione sta conducendo uno studio inteso a valutare in quale misura i prodotti contraffatti si sostituiscono ai prodotti autentici. Lo studio sarà ultimato entro la fine del 2014. Insieme all'Osservatorio, la Commissione avvierà anche uno studio sulle violazioni delle licenze "Creative Commons" ad opera di soggetti che cercano di appropriarsi di opere di dominio pubblico. Inoltre, l'Osservatorio effettuerà una ricerca sul comportamento e sugli atteggiamenti delle giovani generazioni per quanto riguarda le abitudini di consumo dei prodotti a cui si applicano diritti di PI.

Nell'ambito dei lavori nel settore della politica doganale, la Commissione continuerà a raccogliere e a rendere disponibili i dati relativi ai blocchi doganali alle frontiere esterne dell'Unione europea. Tali informazioni saranno integrate dalle informazioni sulle violazioni

³² *Intellectual Property Rights intensive industries, op.cit.*

³³ Analizzando i dati delle imprese, questa seconda parte dello studio individuerà i settori ad alta presenza di DPI a livello nazionale e quantificherà il loro contributo all'economia di ciascuno Stato membro, oltre a valutare in quale misura le PMI dipendano dai DPI.

³⁴ Nel 2012 RAND Europe ha ultimato una relazione per la Commissione (*Measuring IPR infringements in the internal market*, cit.) che ha esaminato circa 200 studi, mettendone in evidenza i punti forti e i punti deboli sul piano metodologico e della raccolta dei dati. Su questa base, RAND ha proposto una metodologia sottoposta a valutazione inter pares, che potrebbe essere utilizzata per stimare i livelli di violazioni della PI nel sistema economico.

della PI osservate a livello di mercato unico³⁵. Parallelamente, l'Osservatorio, con il sostegno delle autorità nazionali competenti, sta lavorando allo sviluppo di una banca dati della giurisprudenza relativa alle violazioni della PI.

Per assicurare che questi dati vengano proficuamente usati per far sì che la politica di rispetto della PI si fondi sulla trasparenza economica, a partire dal 2014 la Commissione intende produrre relazioni economiche in questo settore. Dette relazioni fungeranno da strumento di monitoraggio delle politiche della Commissione in materia di lotta contro le violazioni della PI su scala commerciale.

Azione 10: La Commissione pubblicherà una relazione biennale sull'impatto economico della politica dell'UE in materia di proprietà intellettuale che potrebbe fungere da strumento di monitoraggio più efficace per la nuova politica UE in materia di rispetto della proprietà intellettuale, oggetto della presente comunicazione.

³⁵ I dati saranno conservati nella base dati ACIST (Anti-Counterfeiting Intelligence Support Tool), sviluppata dall'UAMI insieme ad Europol: <https://www.tmdn.org/enforcementintelligence-webapp/>