

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «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»

COM(2014) 392 final

(2015/C 230/11)

Relatore: Pedro Augusto ALMEIDA FREIRE

La Commissione europea, in data 16 luglio 2014, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

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

COM(2014) 392 final.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 19 novembre 2014.

Alla sua 503a sessione plenaria, dei giorni 10 e 11 dicembre 2014 (seduta del 10 dicembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 144 voti favorevoli, 3 voti contrari e 2 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie favorevolmente l'approccio generale della Commissione che consiste nell'adottare:

- un piano d'azione per la lotta contro la violazione dei diritti di proprietà intellettuale nell'Unione europea. Questo piano d'azione contiene una serie di misure volte ad orientare nuovamente la politica dell'UE in materia di protezione dei diritti di proprietà intellettuale sulle infrazioni commesse a livello commerciale, in base all'approccio *«follow the money»* («segui il denaro»), e
- una strategia per la protezione e il rispetto dei diritti di proprietà intellettuale nei paesi terzi il cui obiettivo è quello di definire un approccio su scala internazionale esaminando gli sviluppi recenti e fornendo soluzioni per migliorare i mezzi d'azione di cui la Commissione dispone attualmente, promuovere norme più severe in materia di proprietà intellettuale nei paesi terzi ed eliminare il commercio di beni contraffatti.

La violazione dei diritti di proprietà intellettuale è infatti un fenomeno globale che merita un trattamento a trecentosessanta gradi.

1.2. Il CESE sostiene l'obiettivo del piano d'azione di lottare contro le violazioni dei diritti di proprietà intellettuale su scala commerciale, in quanto dette violazioni ostacolano gli investimenti nell'innovazione e nella creazione di posti di lavoro sostenibili nell'Unione europea e comportano una diminuzione delle entrate fiscali.

1.3. Il CESE prende atto del ruolo sempre più importante che svolge l'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno (UAMI) in sede di elaborazione e monitoraggio delle strategie della Commissione europea in materia di promozione e tutela dei diritti di proprietà intellettuale, tra cui l'approccio a più obiettivi illustrato nel piano d'azione.

1.4. Il CESE segue l'approccio pragmatico della Commissione che consiste nel privilegiare strumenti quali il principio «segui il denaro» e la partecipazione delle parti interessate.

1.5. Il Comitato può seguire l'impostazione «a più obiettivi» della Commissione, purché detti obiettivi siano definiti meglio e caratterizzati nei loro aspetti quantitativi e qualitativi; in particolare approva le campagne di comunicazione dell'Osservatorio europeo sulle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale (in appresso «l'Osservatorio») destinate a sensibilizzare i giovani ⁽¹⁾ circa le ripercussioni delle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale; questo vale anche per i giudici e per tutti coloro che operano nel campo del diritto ⁽²⁾.

⁽¹⁾ <https://oami.europa.eu/ohimportal/fr/web/observatory/news/-/action/view/1251336>

⁽²⁾ Seminario **dei giudici sulla contraffazione e il riciclaggio di denaro del 16 e 17 ottobre 2014**, tenutosi presso l'Ufficio dell'armonizzazione del mercato interno (UAMI) <https://oami.europa.eu/ohimportal/fr/web/observatory/news/-/action/view/1574263>. Cfr. anche GU L 354 del 28.12.2013, pag. 73 e COM(2014) 144 final.

1.6. Il CESE approva altresì l'attenzione attribuita dalla Commissione alle PMI onde facilitare l'accesso di queste ultime alle procedure di ricorso in giustizia e accoglie favorevolmente il progetto europeo IPorta, strumento di sostegno alle PMI ⁽³⁾ che prende in esame le questioni legate alla tutela dei diritti di proprietà intellettuale e coordina i sistemi nazionali di assistenza.

1.7. Il CESE chiede alla Commissione di garantire che i mezzi per la tutela effettiva della proprietà intellettuale in Europa siano accessibili, anche dal punto di vista finanziario, a tutte le imprese, indipendentemente dalle loro dimensioni.

1.8. Si rammarica tuttavia che la Commissione abbia optato per un approccio basato esclusivamente su strumenti non legislativi senza nemmeno evocare l'opportunità di valutare gli strumenti legislativi esistenti e l'opportunità di sottoporli ad una revisione. Sottolinea a tale proposito che la Commissione avrebbe potuto essere più ambiziosa e prendere in considerazione anche questo parametro.

1.9. Esprime infine le sue riserve circa il ruolo che la Commissione sembra attribuire all'impiego di sistemi di attuazione volontaria, di protocolli di accordi volontari e di buone pratiche in un ambito che riguarda la pratica della contraffazione e della pirateria.

2. Osservazioni generali

2.1. Il piano d'azione dell'UE «Verso un rinnovato consenso sul rispetto dei diritti di proprietà intellettuale» comprende dieci azioni specifiche e prevede una nuova politica volta a creare e utilizzare strumenti per lottare in particolare contro le attività che costituiscono una violazione dei diritti di proprietà industriale su scala commerciale. Tali attività sono le più dannose e rappresentano una sfida di rilievo per l'UE in quanto ostacolano gli investimenti nell'innovazione e nella creazione di posti di lavoro sostenibili e comportano una diminuzione delle entrate fiscali.

2.2. Fra questi nuovi strumenti, per ora esclusivamente non legislativi, figurano azioni basate sull'approccio «seguite il denaro» («*follow the money*»), la cui finalità è di impedire ai trasgressori su *scala commerciale* di accedere ai mezzi di promozione e di distribuzione di prodotti contraffatti e di privarli delle loro entrate.

2.3. Il piano d'azione dell'UE «Verso un rinnovato consenso sul rispetto dei diritti di proprietà intellettuale», contenuto nella comunicazione della Commissione oggetto del presente parere, e la strategia per la protezione e l'applicazione dei diritti di proprietà intellettuale nei paesi terzi perseguono obiettivi comuni:

- i) utilizzare tutti gli strumenti disponibili per scoraggiare e impedire efficacemente l'ingresso e la diffusione nel mercato interno di prodotti contraffatti provenienti da paesi terzi,
- ii) stimolare gli investimenti, la crescita e l'occupazione nei settori che fanno grande affidamento sulla proprietà intellettuale e che sono essenziali per l'economia dell'UE.

2.4. Un altro aspetto importante di questo processo è quello di sensibilizzare i consumatori e i produttori circa le conseguenze delle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale non solo attraverso la sensibilizzazione vera e propria ma anche grazie all'organizzazione di dibattiti.

2.5. A livello europeo le 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 ⁽⁴⁾. In uno studio pubblicato da quest'ultimo il 25 novembre 2013 ⁽⁵⁾ è stato possibile constatare che gli intervistati, in particolare i più giovani, erano poco sensibili alla portata dell'impatto che le violazioni dei diritti di proprietà intellettuale potevano avere sul mantenimento e sulla creazione di posti di lavoro ad essa legati. Dallo stesso studio è inoltre emerso che i giovani europei avevano la sensazione che il sistema della proprietà intellettuale arrecasse vantaggi soprattutto alle grandi imprese.

2.6. La Commissione pertanto ha scelto un approccio a più obiettivi che prende in considerazione l'analisi dei motivi per i quali le contraffazioni sono sempre più richieste dalla cosiddetta «generazione digitale». Una parte di questa strategia comprende lo sviluppo, da parte dell'Osservatorio, di mezzi di comunicazione destinati a sensibilizzare i cittadini dell'Unione sulle ripercussioni delle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale soprattutto a livello occupazionale ed economico.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/enterprise/initiatives/ipr/what-are-iprs/index_fr.htm

⁽⁴⁾ 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 diritti di proprietà intellettuale. 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).

⁽⁵⁾ Cfr. il sito oami.europa.eu. Questo studio si basava su una rassegna delle pubblicazioni in materia, su un'indagine qualitativa presso 250 cittadini europei di età compresa tra i 15 e i 65 anni e su dati quantitativi ricavati da un sondaggio telefonico presso oltre 26 000 cittadini europei.

3. Osservazioni specifiche

3.1. Per il momento, la Commissione non si sofferma sul contenuto delle misure ma assicura di voler procedere a una consultazione sugli strumenti non legislativi che comprendono l'approccio «*segui il denaro*» («*follow the money*») il cui obiettivo è quello di privare i trasgressori su scala commerciale dei mezzi per promuovere e distribuire beni contraffatti e delle relative entrate. Questi strumenti saranno elaborati in modo trasparente e rigoroso onde garantirne l'efficacia nella lotta contro le violazioni dei diritti di proprietà intellettuale.

3.2. Il meccanismo sarà affiancato da misure di cooperazione tra le autorità europee e da dibattiti/negoziati con i paesi terzi. Ad esempio, bisognerà «*servirsi di tutti i mezzi a disposizione per dissuadere e impedire efficacemente l'ingresso e la diffusione di prodotti contraffatti nei mercati dell'UE e in quelli dei paesi terzi*».

3.3. Questi strumenti *non legislativi* riposeranno sulla buona volontà dei vari soggetti, il che significa che non ci sarà bisogno di ricorrere a nuovi strumenti legislativi ma che ci si dovrà basare su quelli già esistenti. Il vantaggio di queste soluzioni negoziate consiste nella loro rapidità di attuazione. Queste misure preventive permetteranno di migliorare l'efficacia dei sistemi di ricorso presso i tribunali civili. Per raggiungere questo obiettivo bisogna che le misure vengano elaborate nella piena trasparenza e che prendano in considerazione anche gli interessi pubblici in gioco.

3.4. Il CESE ritiene che questo approccio limitato, in particolare per quanto riguarda il ricorso all'autoregolamentazione, nella sua versione fatta di «*accordi volontari*» o di «*buone pratiche*», non possa sostituire l'azione legislativa in ambiti che devono essere oggetto di una regolamentazione efficace.

4. Il concetto di «scala commerciale»

4.1. Il concetto di «*scala commerciale*», concernente le misure citate nel piano d'azione della Commissione, è ben più ampio di quanto di primo acchito si possa pensare. Il piano d'azione non dice molto al riguardo ma il CESE fa osservare che tale concetto figura già nell'acquis dell'Unione e permette di rafforzare l'intensità delle misure d'ingiunzione e delle sanzioni civili.

4.2. Il CESE sottolinea che la «*scala commerciale*» può indicare operazioni non necessariamente effettuate per «*scopi commerciali*».

4.3. Tale concetto, che ritroviamo nella direttiva 2004/48 sul rispetto dei diritti di proprietà intellettuale⁽⁶⁾, è la base del ricorso a talune procedure di diritto civile. Per esempio, il criterio di «*scala commerciale*» consente ad un giudice nazionale di imporre misure conservative quali il sequestro conservativo dei beni mobili o immobili del presunto autore della violazione, compreso il blocco dei suoi conti bancari e di altri averi di quest'ultimo (articolo 9, paragrafo 2 della direttiva). In alcuni Stati membri questo criterio è utilizzato anche per mettere in atto sanzioni penali, anche se questo non figura nell'acquis dell'Unione.

4.4. Altri strumenti legislativi dell'UE utilizzano concetti analoghi a quello di «*scala commerciale*»; ad esempio la direttiva 2001/29/CE sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione⁽⁷⁾ fa riferimento ai concetti di «*carattere commerciale*», «*scopi commerciali*», «*vantaggio economico o commerciale diretto o indiretto*» o «*uso commercialmente rilevante*».

L'articolo 13, lettera a) della direttiva 98/71/CE del 13 ottobre 1998 sulla protezione giuridica dei disegni e dei modelli⁽⁸⁾, articolo che fa riferimento alla limitazione dei diritti conferiti dalla registrazione del disegno o modello, dispone che «*I diritti conferiti dal disegno o modello in forza della registrazione non sono esercitati riguardo agli atti compiuti in ambito privato e per fini non commerciali*».

4.5. Per concludere, spetta dunque al giudice pronunciarsi caso per caso, col rischio di creare una giurisprudenza incoerente, inadeguata e, dunque, incerta.

4.6. I servizi della Commissione, rendendosi conto dell'ambiguità del concetto e dell'incertezza giuridica che questo comporta, hanno invitato l'Osservatorio a raccogliere la giurisprudenza nazionale relativa alle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale al fine, tra l'altro, di rendere la nozione meno vaga. Inoltre, a seguito di un appello a manifestare interesse lanciato la scorsa estate nell'ambiente universitario al fine di analizzare i concetti economici della proprietà intellettuale, il 19 settembre 2014 è stato organizzato un primo seminario economico. Taluni esperti hanno in tale occasione esaminato l'uso pratico dei concetti di «*scala commerciale*» e di «*scopi commerciali*» nel contesto delle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale⁽⁹⁾ e dei mezzi per inserire dette violazioni in una prospettiva economica.

⁽⁶⁾ Cfr. GU L 195 del 16.6.2004, pag. 16.

⁽⁷⁾ Cfr. GU L 167 del 22.6.2001, pag. 10.

⁽⁸⁾ Cfr. GU L 289 del 28.10.1998, pag. 28.

⁽⁹⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/iprenforcement/docs/workshops/140919-workshop_en.pdf

4.7. Tenendo conto delle poste in gioco che questa riflessione comporta, il CESE auspica che i servizi della Commissione analizzino la questione e comunichino le loro conclusioni alle parti interessate, tra cui la società civile.

5. «Segui il denaro»

5.1. Al centro della comunicazione vi sono sia Internet sia le reti di distribuzione fisica. Il testo concerne inoltre i prodotti digitali e non digitali nonché le violazioni dei diritti di proprietà intellettuale che possono nuocere alla loro creazione, promozione, distribuzione e utilizzazione. L'approccio «segui il denaro» consiste dunque nel dissuadere i fabbricanti di prodotti contraffatti dal commercializzarli illegalmente.

5.2. Attuando questo approccio, si farà in modo che tutti i soggetti che operano nel circuito a forte valore aggiunto di proprietà intellettuale adottino anticipatamente le misure necessarie per restare competitivi sul mercato. L'innovazione deve continuare ad essere il filo conduttore di questi mercati, onde promuovere gli investimenti nelle attività basate sulla creazione e sull'invenzione.

5.3. Questo dovrebbe rafforzare la fiducia nei mercati digitali e permettere la distribuzione di prodotti competitivi a forte valore aggiunto di proprietà intellettuale nonché la crescita e l'espansione di questi mercati. L'obiettivo è quello di passare da una politica della proprietà intellettuale incentrata sulle sanzioni e sul risarcimento delle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale ad una prospettiva basata maggiormente sulla prevenzione e sull'inclusione che garantisca al consumatore sul mercato interno un'offerta ampia e diversificata di prodotti a forte valore aggiunto di proprietà intellettuale.

5.4. La Commissione propone di pubblicare ogni due anni una relazione sul monitoraggio dell'attuazione di questa politica. Il CESE insisterà affinché la prima di queste relazioni contenga indicatori validi e venga pubblicata in tempo utile.

5.5. Una maggiore sicurezza dei servizi di pagamento mediante sistemi di ricorso in caso di acquisto non intenzionale di beni contraffatti potrà inoltre rafforzare la protezione dei consumatori e la loro fiducia nel mercato interno. La Commissione ha annunciato a tale proposito una consultazione pubblica relativa all'impatto dei regimi di protezione dei consumatori sulla lotta contro le violazioni dei diritti di proprietà intellettuale su scala commerciale.

5.6. Considerando lo stretto legame che unisce le due iniziative della Commissione e l'importanza dell'approccio «segui il denaro», il CESE auspica che la Commissione avvii una consultazione di ampio respiro sulla questione fondamentale della protezione dei consumatori nel settore dei servizi di pagamento e che estenda tale processo in maniera generale anche all'approccio «segui il denaro».

5.7. Il CESE invita infine i servizi della Commissione a consultare i soggetti economici affinché, nel valutare i risarcimenti dovuti in caso di contraffazione, questi ultimi possano far valere la loro esperienza per quanto concerne la presa in considerazione dei benefici dei fabbricanti di prodotti contraffatti⁽¹⁰⁾.

6. Le PMI

6.1. In alcuni Stati membri, per più di una PMI su due (54 %) la proprietà intellettuale è un tema poco importante oppure (46 %) è sì un argomento familiare ma viene vista come una fonte di costi, complessità e lungaggini. In un'economia dominata dalla conoscenza, in cui elementi immateriali quali il know how, la reputazione, il design o l'immagine hanno assunto un'importanza capitale, la cosa desta una certa sorpresa⁽¹¹⁾.

6.2. Dall'esame di alcuni dati quantificati sembra inoltre che le PMI che inseriscono la proprietà intellettuale nelle loro strategie di sviluppo conseguano migliori risultati economici rispetto alle altre. In Francia, ad esempio, i 32 vincitori dei Trofei INPI (Istituto nazionale della proprietà industriale) per l'innovazione 2010 nella categoria PMI hanno creato 614 posti di lavoro dal 2006, quintuplicato il loro fatturato tra il 2006 e il 2009 e raddoppiato il loro fatturato all'esportazione. Nello stesso periodo, queste imprese hanno condotto maggiori sforzi nel campo della ricerca e sviluppo, con un aumento del loro bilancio del 65,6 %⁽¹²⁾.

⁽¹⁰⁾ In Francia, ad esempio, questo principio già esiste (cfr. la legge n. 2014-315 dell'11 marzo 2014 in vigore dal 14 marzo 2014). L'articolo L. 615-7 del Codice di proprietà intellettuale (CPI) modificato dall'articolo 2 di detta legge prevede ora che per calcolare i danni il tribunale dovrà prendere in considerazione **in maniera distinta** le conseguenze economiche negative, il danno morale e i benefici realizzati dal produttore di beni contraffatti, compresi i mancati investimenti intellettuali materiali e promozionali, a Tale principio tuttavia è di difficile attuazione, spesso perché non è facile dimostrare i benefici realizzati dai produttori di beni contraffatti.

⁽¹¹⁾ <http://www.picarre.be/assets/Documents/Rapport-PIPICARR-tlchargeable3.pdf>

⁽¹²⁾ <http://www.journaldunet.com/economie/magazine/proprieite-industrielle.shtml>

6.3. Il CESE condivide dunque l'approccio della Commissione tendente a migliorare l'accesso delle PMI alle procedure di ricorso in giudizio in generale⁽¹³⁾, e più particolarmente per quanto concerne le controversie in materia di proprietà intellettuale. In effetti, il costo finanziario e la complessità delle procedure giudiziarie spesso dissuadono le PMI innovative dal far valere i loro diritti di proprietà intellettuale, anche quelli relativi ai brevetti essenziali.

6.4. Il costo finanziario è un fattore determinante affinché le imprese europee investano nell'innovazione. Pertanto, la tutela della proprietà intellettuale, il rinnovo dei titoli di proprietà intellettuale e la loro protezione devono essere economicamente accessibili. Il brevetto unitario potrebbe a tale riguardo incoraggiare le imprese, incluse le PMI, i giovani imprenditori e le *start-up* a proteggere le loro invenzioni, a condizione che i costi per l'ottenimento del brevetto siano ragionevoli e non proibitivi. Alle imprese va inoltre garantito un accesso non eccessivamente costoso alla giustizia, compreso il tribunale unico dei brevetti.

6.5. Le PMI devono inoltre adottare strategie di commercializzazione o di distribuzione, ma nel Piano d'azione la Commissione giustamente sottolinea che molte di esse non riescono a svolgere questo compito con la dovuta efficacia per la mancanza delle competenze e delle esperienze necessarie per proteggere e promuovere in maniera adeguata i loro diritti di proprietà intellettuale.

6.6. A tale riguardo, il CESE è favorevole al progetto europeo IPorta, uno strumento di sostegno⁽¹⁴⁾ che prende in esame le questioni relative alla tutela dei diritti di proprietà intellettuale e che coordina i sistemi nazionali di assistenza.

Bruxelles, 10 dicembre 2014

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

⁽¹³⁾ La Commissione ha di recente proposto di rafforzare e migliorare l'attuale procedura europea di composizione delle controversie di modesta entità, procedura uniforme disponibile in tutti gli Stati membri (Regolamento (CE) n. 861/2007). Cfr. GU C 226 del 16.7.2014, pag. 43.

⁽¹⁴⁾ http://ec.europa.eu/enterprise/initiatives/ipr/what-are-iprs/index_fr.htm