



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 24.5.2011  
SEC(2011) 613 definitivo

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

**SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**

*Documento di accompagnamento della*

**Proposta di  
REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**

**che attribuisce all'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno (marchi, disegni e modelli) una serie di compiti inerenti alla tutela dei diritti di proprietà intellettuale, tra cui la convocazione di rappresentanti del settore pubblico e privato in un Osservatorio europeo sulla contraffazione e la pirateria**

{COM(2011) 288 definitivo}  
{SEC(2011) 612 definitivo}

## SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

La valutazione dell'impatto accompagna la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che trasferisce l'Osservatorio europeo sulla contraffazione e la pirateria all'Ufficio per l'armonizzazione del mercato interno (marchi e disegni).

### 1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Il benessere economico dell'Unione europea si basa sulla continuità della crescita e dell'innovazione. In quest'ottica la strategia Europa 2020<sup>1</sup> sottolinea la necessità di migliorare i risultati ottenuti dall'Unione nel campo della ricerca e di promuovere l'innovazione all'interno degli Stati membri, garantendo che le idee innovative si traducano in nuovi prodotti e servizi in grado di creare crescita e occupazione di qualità. I diritti di proprietà intellettuale (nel prosieguo "i DPI") rappresentano una risorsa imprescindibile che contribuisce a garantire a quanti operano nell'ambito dell'innovazione e della ricerca che l'impegno profuso e gli investimenti effettuati diano i loro frutti.

La tutela dei DPI è garantita, tra l'altro, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (articolo 17, paragrafo 2) e non difende soltanto gli interessi degli aventi diritto, ma anche quelli dell'intero mercato. I DPI favoriscono dunque un'apertura del mercato a nuovi attori, consentendo loro di reperire, tra l'altro, capitale di rischio e tutelando i consumatori dall'acquisto inconsapevole di merce non originale.

Tuttavia, nell'ultimo decennio le violazioni dei DPI sono aumentate in maniera significativa. Nel 2009 l'OCSE ha stimato che il commercio internazionale delle merci contraffatte e piratate ammontava nel 2007 a 250 miliardi di dollari, una cifra superiore al PIL di 150 economie<sup>2</sup>. I dati divulgati dalle autorità doganali dell'Unione evidenziano a tal riguardo una chiara intensificazione delle attività doganali, se si considera che i casi registrati sono passati da 26 704 nel 2005 a 43 572 nel 2009, il che corrisponde a un incremento del 60% in cinque anni.

Anche diverse altre ricerche condotte dal settore privato e da organizzazioni internazionali confermano la crescita costante del commercio di merci contraffatte e piratate, giungendo alla conclusione che:

- riduce in maniera significativa gli investimenti nell'innovazione ed elimina posti di lavoro<sup>3</sup>;
- mette a rischio la salute e la sicurezza dei consumatori europei<sup>4</sup>;

---

<sup>1</sup> Comunicazione della Commissione: "Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente sostenibile e inclusiva", del 3 marzo 2010, COM(2010) 2020.

<sup>2</sup> OCSE, "Magnitude of counterfeiting and piracy of tangible products" – aggiornamento del novembre 2009, <http://www.oecd.org/document/23/0,3343>.

<sup>3</sup> TERA Consultants, "Building a Digital Economy", marzo 2010" <http://www.iccwbo.org/bascap/id35360/index.html>.

<sup>4</sup> Commissione europea, direzione generale della Fiscalità e dell'unione doganale, "Relazione sull'azione delle dogane UE per la tutela dei diritti di proprietà intellettuale" del 2009" [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/customs/customs\\_controls/counterfeit\\_piracy/statistics/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/customs_controls/counterfeit_piracy/statistics/index_en.htm).

- crea gravi problemi alle PMI europee<sup>5</sup>;
- comporta perdite di gettito fiscale a causa del minor numero di vendite dichiarate<sup>6</sup>
- e attira la criminalità organizzata<sup>7</sup>.

Una recente ricerca, commissionata dalla Camera di Commercio Internazionale e svolta nel 2010, ha evidenziato che nel 2008 la sola pirateria ha provocato nell'Unione perdite pari a 10 miliardi di euro e ad oltre 185 000 posti di lavoro<sup>8</sup>.

Di conseguenza, se non si intraprenderanno azioni più coordinate e sostenibili per contrastare le violazioni dei DPI, l'Unione dovrà fronteggiare un trend negativo che si ripercuoterà in termini reali sulla ripresa economica, sulla crescita e sull'occupazione. Una tendenza che si traduce anche in una maggiore presenza sul mercato di prodotti non originali che possono mettere a rischio la salute dei consumatori, come medicinali, prodotti alimentari, cosmetici e apparecchi per uso domestico. Da un'indagine Eurobarometro svolta nel 2009<sup>9</sup> è emerso che un quinto della popolazione dell'Unione ha inconsapevolmente acquistato almeno un prodotto contraffatto.

Una tutela efficace dei DPI è subordinata a un quadro legislativo adeguato e a misure che garantiscano una corretta applicazione della normativa. Allo stato attuale, le principali carenze che ostacolano tale obiettivo sono:

- insufficienza di dati affidabili e oggettivi, riconducibile alla mancanza di una metodologia condivisa e di strumenti comuni per la raccolta e l'analisi dei dati volti ad individuare tendenze e rischi in materia di contraffazione e pirateria;
- carenze nel coordinamento e negli interscambi sulle migliori pratiche tra le autorità competenti in seno agli Stati membri, nonché nello scambio di informazioni in tempo reale tra le parti interessate riguardo a specifici prodotti contraffatti, trend e potenziali rischi;
- scambi insoddisfacenti in materia di strategie efficaci nel settore privato;
- preparazione inadeguata degli operatori preposti all'applicazione delle disposizioni;
- ricorso insufficiente alla tecnologia nella prevenzione della contraffazione;
- scarsa sensibilizzazione dei consumatori sui risvolti e sui rischi della contraffazione e della pirateria nonché
- mancanza di competenze e di strutture nella lotta contro la contraffazione e la pirateria da parte di paesi terzi.

---

<sup>5</sup> Technopolis (2007), "Effects of counterfeiting on EU SMEs",

[http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise\\_policy/industry/doc/Counterfeiting\\_Main%20Report\\_Final.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/industry/doc/Counterfeiting_Main%20Report_Final.pdf)

<sup>6</sup> Frontier Economics, (maggio 2009), "The impact of counterfeiting on Governments and Consumers": <http://www.iccwbo.org/uploadedFiles/BASCAP/Pages/Impact%20of%20Counterfeiting%20on%20Governments%20and%20Consumers%20-%20Final%20doc.pdf>.

<sup>7</sup> UNICRI, "Counterfeiting: a global spread", 2008, <http://counterfeiting.unicri.it/report2008.php>.

<sup>8</sup> <http://www.iccwbo.org/bascap/id35360/index.html>.

<sup>9</sup> Disponibile sul sito internet: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/](http://ec.europa.eu/public_opinion/).

Il numero di violazioni dei DPI è destinato a crescere se non saranno messe in atto misure adeguate per colmare tali carenze.

A livello dell'Unione, la principale iniziativa è rappresentata dall'Osservatorio europeo sulla contraffazione e la pirateria (nel prosieguo "l'Osservatorio"), gestito dalla direzione generale del Mercato interno e dei servizi (DG MARKT) della Commissione europea. Le funzioni dell'Osservatorio, descritte dalla Commissione nella comunicazione del 2009 "Migliorare la tutela dei diritti di proprietà intellettuale nel mercato interno"<sup>10</sup> vertono, tra l'altro, sullo scambio delle migliori pratiche del settore pubblico e privato e sulla sensibilizzazione in materia.

Nel marzo 2010, una risoluzione del Consiglio ha ampliato le competenze dell'Osservatorio, chiamandolo a valutare la necessità di introdurre, a livello dell'Unione, programmi di formazione per gli operatori coinvolti nella lotta contro la contraffazione e la pirateria<sup>11</sup>. Nel settembre 2010, una risoluzione del Parlamento europeo ha invitato l'Osservatorio ad ampliare ulteriormente il proprio campo d'azione<sup>12</sup>. Infine, una ricerca realizzata su incarico della direzione generale del Commercio della Commissione ha auspicato che l'Osservatorio diventi per le parti interessate esterne l'unico punto di contatto in seno alla Commissione europea e si imponga come centro di competenze internazionale per le migliori pratiche<sup>13</sup>.

Negli ultimi due anni si è provveduto a creare il quadro istituzionale dell'Osservatorio. Tuttavia a causa di carenze in termini di finanziamenti, risorse umane, supporti informatici, sale riunioni e competenze specifiche, l'Osservatorio non dispone delle infrastrutture adeguate per svolgere le attività operative richieste. La valutazione dell'impatto è dunque volta ad individuare soluzioni che consentano di svolgere le attività necessarie per far sì che i DPI siano maggiormente rispettati a livello dell'Unione.

## **2. SUSSIDIARIETÀ**

In molti casi i compiti affidati all'Osservatorio hanno natura transfrontaliera e sono pertanto basati sulla collaborazione e il coordinamento. Tali compiti possono essere svolti in piena efficacia soltanto con l'impegno e il coinvolgimento di tutti e 27 gli Stati membri, pertanto sarebbe più vantaggioso sviluppare strumenti e strutture a livello dell'Unione affinché tutti gli Stati membri possano trarne beneficio.

Inoltre, per quanto riguarda i paesi terzi, è necessario un coordinamento tra i servizi della Commissione e altri organismi e agenzie dell'Unione; quindi la soluzione migliore sarebbe un'iniziativa a livello dell'Unione.

## **3. OBIETTIVI**

L'Osservatorio mira, in generale, a una tutela più efficace dei DPI, volta a prevenire i danni significativi che la contraffazione e la pirateria possono causare all'economia europea, nonché alla salute e alla sicurezza dei cittadini europei.

---

<sup>10</sup> COM(2009) 467.

<sup>11</sup> Risoluzione del Consiglio del 1° marzo 2010 sulla tutela dei diritti di proprietà intellettuale nel mercato interno (GU C 56 del 6.3.2010, pag. 1).

<sup>12</sup> Parlamento europeo, risoluzione del 22 settembre 2010, 2009/2178(INI).

<sup>13</sup> ADE, "Evaluation of the Intellectual Property Rights Enforcement Strategy in Third Countries", novembre 2010, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/cfm/doclib\\_section.cfm?sec=180&langId=en](http://trade.ec.europa.eu/doclib/cfm/doclib_section.cfm?sec=180&langId=en).

Nello specifico, l'Osservatorio si pone come obiettivo una maggiore sensibilizzazione delle autorità pubbliche e delle parti interessate del settore privato in materia di contraffazione e pirateria. In quest'ottica assumono rilevanza soprattutto la portata, l'impatto e le tendenze, così come le strategie più efficienti per contrastare il fenomeno e migliorare la collaborazione sul campo, per informare i consumatori dell'impatto economico e dei rischi legati alla contraffazione e alla pirateria, per evitare che gli stessi incorrano nell'acquisto di merce contraffatta e per migliorare il coordinamento delle azioni nei confronti di paesi terzi.

A livello operativo, l'Osservatorio dovrebbe disporre delle infrastrutture necessarie (in termini di risorse umane, finanziamenti, supporti informatici, sale riunioni, competenze e indipendenza da interessi di parte) per svolgere i compiti affidatigli efficacemente e nella maniera più rapida possibile, riducendo al minimo l'incidenza sul bilancio dell'Unione.

Gli obiettivi della proposta sono perfettamente in linea con le attuali politiche e strategie dell'Unione, come ad esempio Europa 2020<sup>14</sup>. Gli stessi rientrano anche nelle principali priorità e proposte della Commissione rispetto alla propria strategia sui DPI per l'Europa<sup>15</sup>.

#### **4. OPZIONI STRATEGICHE E ANALISI DEL LORO IMPATTO**

Partendo dallo scenario di base (l'Osservatorio è gestito dalla DG MARKT, senza un aumento delle risorse, ma con un sostegno a breve termine stabilito in virtù di un memorandum d'intesa con l'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno – nel prosieguo "l'Ufficio"), sono state valutate tre opzioni:

**Opzione 1:** l'Osservatorio continua ad essere gestito dalla DG MARKT con l'attribuzione di nuove risorse:

- subopzione 1a – aumento del personale e delle risorse finanziarie nella DG MARKT;
- subopzione 1b – direzione dell'Osservatorio affidata a un partner commerciale esterno.

**Opzione 2:** i compiti sono svolti da un singolo organismo privato oppure da una partnership pubblico-privata:

- subopzione 2a – iniziativa del settore privato autofinanziata dalle parti interessate;
- subopzione 2b – iniziativa del settore privato finanziata da una sovvenzione/un programma della Commissione;
- subopzione 2c – partnership pubblico-privata.

**Opzione 3:** l'Osservatorio è affidato a un'agenzia dell'Unione:

- subopzione 3a – i compiti dell'Osservatorio sono svolti da un'agenzia dell'Unione appositamente istituita;

---

<sup>14</sup> COM(2010) 2020.

<sup>15</sup> COM(2008) 465.

- subopzione 3a – i compiti dell’Osservatorio sono svolti da un’agenzia dell’Unione già esistente.

In ogni caso la Commissione manterrà uno dei suoi compiti principali, ovvero il controllo politico sulle attività di tutela dei DPI.

#### **4.1. Scenario di base: gestione dell’Osservatorio da parte della DG MARKT senza incremento delle risorse**

Se si manterrà lo status quo, l’Osservatorio non disporrà dei mezzi per continuare a perseguire i propri obiettivi, che non saranno pertanto raggiunti. Considerata la necessità di non interrompere il percorso iniziato e di ampliare le attività dell’Osservatorio nel breve periodo, la Commissione sta concludendo la stesura di un memorandum d’intesa con l’Ufficio, con il quale quest’ultimo si impegna a fornire il proprio sostegno tramite determinate attività già eseguite a titolo di “attività accessorie” dei principali compiti di registrazione dell’Ufficio. Tale supporto si limita ad aspetti che riguardano la normativa su marchi e brevetti, in linea con il mandato dell’Ufficio. Il memorandum è un accordo di carattere temporaneo che con tutta probabilità non si estenderà oltre il 2011 se si troverà un accordo per risolvere gli attuali problemi dell’Osservatorio che non consista nell’affidamento a lungo termine dei suoi compiti all’Ufficio.

#### **4.2. Opzione 1: aumento delle risorse a disposizione della DG MARKT**

La **subopzione 1a** prevede che la DG MARKT continui a gestire l’Osservatorio con maggiori disponibilità in termini di personale e mezzi finanziari. Tuttavia, questa subopzione, in cui l’Osservatorio rimarrebbe all’interno della Commissione, l’Ufficio non sarebbe chiamato a fornire il suo sostegno a lungo termine.

Nella valutazione dell’impatto si stima che per operare a pieno regime le attività dell’Osservatorio richiederebbero un team di 25 collaboratori. Alla luce dell’impegno della Commissione a non aumentare l’effettivo tra il 2009 e il 2013<sup>16</sup>, un tale aumento del personale risulta irrealistico.

Nella **subopzione 1b**, la DG MARKT vigilerà il mandato conferito a uno o più partner esterni e assicurerà il coordinamento globale dell’Osservatorio.

Tuttavia, sussiste il rischio concreto che le parti interessate del settore privato e le autorità pubbliche non siano disposte a comunicare dati riservati a un partner commerciale esterno. Inoltre, tale subopzione grava in maniera notevole sul bilancio dell’Unione. Si stima che per svolgere i compiti dell’Osservatorio occorrerebbero tra sette e dieci diversi partner specializzati. I contratti dovrebbero essere gestiti dalla Commissione, traducendosi in un costo annuale totale per l’Unione compreso tra i 4,83 e i 5,97 milioni di euro per i primi due anni e tra i 5,26 e i 6,18 milioni di euro a partire dal terzo anno, a seconda della configurazione dei sistemi informatici necessari.

---

<sup>16</sup> SEC(2007) 530.

#### **4.3. Opzione 2: gestione dell'Osservatorio da parte di un organismo privato oppure da una partnership pubblico-privata**

Nell'ipotesi in cui i compiti siano affidati a un'iniziativa del settore privato (**subopzione 2a**), si configurerebbero gli stessi limiti dell'opzione 1b. Inoltre nulla indica che il settore privato abbia i requisiti e la volontà necessari per far fronte all'impegno di finanziare una tale iniziativa a lungo termine.

La **subopzione 2b** prevede che i compiti siano sovvenzionati dalla Commissione. Tuttavia, quest'opzione presenterebbe sostanzialmente gli stessi svantaggi della subopzione 1b. Inoltre, sulla base dei costi indicativi del finanziamento, per quest'opzione sarebbe imputato al bilancio dell'Unione un importo che nei primi due anni varierebbe tra i 4,85 e i 5,99 milioni di euro all'anno, a seconda della configurazione dei sistemi informatici, mentre a partire dal terzo anno i costi oscillerebbero tra i 5,25 e i 6,17 milioni di euro.

La **subopzione 2c** (partnership pubblico-privata) eviterebbe diversi svantaggi in virtù del fatto che il contratto di partnership determinerebbe quale potere decisionale attribuire a ciascun partner e garantirebbe continuità ai finanziamenti. I costi annuali a carico del bilancio dell'Unione, basandosi su una partecipazione paritaria tra la Commissione e il settore privato, sono stimati tra i 2,41 e i 2,98 milioni di euro all'anno per il primo biennio, mentre successivamente si attesterebbero tra i 2,61 e i 3,07 milioni di euro annui.

#### **4.4. Opzione 3: gestione dei compiti dell'Osservatorio da parte di un'agenzia dell'Unione**

La **subopzione 3a** prevede che i compiti dell'Osservatorio siano affidati a un'agenzia specializzata dell'Unione appositamente istituita.

Le agenzie dell'Unione dispongono di strutture amministrative ben avviate, nonché di risorse umane e finanziarie sostenibili. Pertanto si prestano, in generale, a svolgere compiti analoghi a quelli affidati all'Osservatorio. Tuttavia, la quantità di collaboratori necessaria per far fronte alle esigenze dell'Osservatorio non sarebbe tale da giustificare l'istituzione di una nuova agenzia, visti gli elevati costi di gestione. Pertanto, il costo stimato della subopzione in oggetto può variare dai 4,33 ai 5,33 milioni di euro annui per i primi due anni, mentre dal terzo anno in poi si attesterebbe tra i 5,5 e i 6,28 milioni di euro all'anno. Inoltre, nel 2008 la Commissione si è impegnata a non istituire, allo stato attuale, nuove agenzie<sup>17</sup>.

Inoltre va considerato che passerebbero diversi anni prima che l'agenzia possa considerarsi pienamente operativa, il che si ripercuoterebbe fortemente sulle attività dell'Osservatorio.

La **subopzione 3b** propone che l'Osservatorio sia affidato a un'agenzia dell'Unione già istituita, in modo da garantire operatività in tempi rapidi e il ricorso a strutture amministrative già esistenti (ad esempio per quanto riguarda le risorse umane, informatiche e finanziarie).

L'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno (UAMI) è l'agenzia dell'Unione preposta alla tutela dei diritti su marchi e disegni e si presterebbe dunque ad ospitare l'Osservatorio. L'Ufficio ha già una base di conoscenza in materia di tutela dei DPI grazie all'organizzazione di seminari e attività di formazione e sta pianificando ulteriori progetti in tal senso, ad esempio un sistema telematico di informazione sui marchi e i disegni registrati.

---

<sup>17</sup> COM(2008) 135.

Sfruttare le sinergie tra i compiti dell'Osservatorio e quelli già svolti dall'Ufficio consentirebbe di limitare considerevolmente il personale ulteriormente necessario. Pertanto, si prevede che il costo della subopzione in oggetto possa attestarsi tra i 3,3 e i 4,3 milioni di euro annui per i primi due anni, mentre successivamente oscillerebbe tra i 4,74 e i 5,52 milioni di euro all'anno.

Infine, tali costi potrebbero essere coperti con le tasse di deposito riscosse dall'Ufficio. Di conseguenza, non solo tali costi non graverebbero sul bilancio dell'Unione, ma non vi sarebbero più imputati nemmeno i costi delle attività attualmente svolte nel quadro dell'Osservatorio. Il tutto si tradurrebbe in un risparmio nell'ordine dei 40 000 euro per il bilancio dell'Unione.

## 5. CONFRONTO DELLE OPZIONI

**Tabella 1: confronto delle opzioni**

Valutazione Opzioni	Efficacia (nel conseguimento degli obiettivi)					Efficienza			Valutazione globale
	Sostenibilità del finanziamento	Stabilità delle strutture	Risorse umane	Capacità IT	Indipendenza da interessi esterni	Tempi di attivazione	Costi complessivi	Incidenza sul bilancio dell'Unione	
Opzione 0 (scenario di base):	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Subopzione 1b	+	+	+	+	0	-	Tra 4,83 e 6,18 milioni di euro/anno	Tra 4,83 e 6,18 milioni di euro/anno	+
Subopzione 2b	+	-	+	+	-	--	Tra 4,89 e 6,21 milioni di euro/anno	Tra 4,85 e 6,17 milioni di euro/anno	-
Subopzione 2c	+	+	+	+	0	--	Tra 4,89 e 6,21 milioni di euro/anno	Tra 2,41 e 3,07 milioni di euro/anno	+
Subopzione 3a	++	++	++	+	++	--	Tra 4,37 e 6,32 milioni di euro/anno	Tra 4,33 e 6,28 milioni di euro/anno	+
Subopzione 3b (per quanto riguarda l'UAMI)	++	++	++	++	++	-	Tra 3,3 e 5,52 milioni di euro/anno	0,04 milioni di euro/anno	++

Scala di efficacia ed efficienza: ++ molto positivo, + positivo, 0 neutro, - negativo, -- molto negativo, N/R non rilevante

Come già illustrato, la subopzione 1a (aumentare il numero di collaboratori nella DG MARKT) non è attualmente realizzabile. Le subopzioni 1b (esternalizzare i compiti a diversi partner commerciali), 2a e 2b (affidare i compiti a un'iniziativa del settore privato) sono fattibili, ma non auspicabili, visto che risulterebbe fortemente problematico soprattutto lo scambio di dati sensibili. Gli svantaggi potrebbero essere parzialmente evitati ricorrendo alla subopzione 2c (partnership pubblico-privata), la quale tuttavia incide sul bilancio annuo dell'Unione con un importo compreso tra i 2,41 e i 3,07 milioni di euro.

La subopzione 3a (istituire una nuova agenzia dell'Unione) offre diverse soluzioni che consentono di raggiungere gli obiettivi preposti. Tuttavia, quest'opzione graverebbe notevolmente sul bilancio dell'Unione e comporterebbe considerevoli ritardi operativi.

La subopzione 3b (affidare i compiti a un'agenzia dell'Unione già esistente, preferibilmente all'Ufficio) consentirebbe all'Osservatorio di fruire di competenze, risorse e finanziamenti, permettendogli di divenire operativo in tempi brevi. In termini finanziari quest'opzione garantirebbe una soluzione efficiente sotto il profilo dei costi, che potrebbero essere coperti da risorse finanziarie esterne al bilancio dell'Unione.

Sulla base del presente confronto, si ritiene che sia da preferire la subopzione 3b.

## **6. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE**

Cinque anni dopo l'entrata in vigore del regolamento che affida all'Ufficio i compiti dell'Osservatorio, la Commissione pubblicherà una relazione sulla valutazione del raggiungimento degli obiettivi e sulla necessità di eventuali misure, nuove o correttive.