

PARTE IV

MERCATO INTERNO E CONCORRENZA

PAGINA BIANCA

INTRODUZIONE

La strategia del mercato interno

Il 20 novembre 2007 la Commissione europea ha presentato la nuova strategia del mercato unico per il XXI° secolo consistente in un pacchetto di iniziative finalizzate a rendere il mercato unico europeo più moderno e più vantaggioso per i cittadini europei. Il mercato unico ha contribuito a rafforzare la competitività delle imprese, a ridurre i prezzi nei settori più aperti alla concorrenza, ad aumentare il ventaglio di scelta per il consumatore, a rendere l'Europa più interessante per gli investitori. Le misure proposte dalla Commissione, risultato di un'ampia consultazione degli stakeholder, intendono garantire che il mercato unico tragga vantaggio dalla globalizzazione, conferire maggior potere di controllo e di vigilanza ai consumatori, aprire spazio alle medie e piccole imprese, stimolare l'innovazione tecnologica, mantenere elevati standard sociali ed ambientali. Non a caso, tra le azioni più importanti della strategia del mercato unico figurano iniziative per aiutare i consumatori ad esercitare i loro diritti contrattuali, assisterli nelle procedure transfrontaliere di ricorso, migliorare l'informazione ai consumatori e alle piccole imprese. Un ricorso decrescente agli strumenti di armonizzazione legislativa, come le direttive ed i regolamenti, l'incremento dell'applicazione del principio del mutuo riconoscimento e lo sviluppo della cooperazione amministrativa tra gli Stati membri, sono le metodologie proposte dall'esecutivo comunitario per riformare il mercato unico.

Accanto al principale documento strategico di sintesi sulla revisione del mercato unico per l'Europa del XXI secolo, il pacchetto include altri documenti sui risultati ottenuti dal mercato unico, sulla nuova governance del mercato unico, sulla dimensione esterna, sul monitoraggio dei mercati e settori chiave, sui servizi di interesse generale compresi i servizi sociali.

L'analisi strategica dell'esecutivo comunitario delinea una serie di azioni che spaziano dalla politica delle piccole e medie imprese alla sicurezza dei prodotti, alla libera circolazione dei prodotti e dei servizi, alla formazione tecnica, alle regole finanziarie e contabili.

Emerge dalla strategia di revisione del mercato interno l'idea di una "quinta libertà", da aggiungersi concettualmente alle quattro libertà classiche sancite dal Trattato (persone, merci, capitali, servizi) costituita dalla realizzazione della Società dell'informazione e della comunicazione, basata sulla libera circolazione di conoscenza ed innovazione. Sviluppare il commercio elettronico nelle transazioni commerciali aumentando la fiducia dei cittadini e dei consumatori verso l'acquisto di prodotti on-line, attestata attualmente al 6%, è obiettivo a lungo termine. Un quadro europeo di fatturazione elettronica per la trasmissione delle fatture in formato elettronico in tutto il territorio dell'Unione verrà proposto dalla Commissione europea. Sarà attuata nel 2008 la Dogana elettronica, per garantire l'interoperabilità dei sistemi tecnologici doganali nell'interesse delle società che operano in modo transfrontaliero. Obiettivo a breve termine è il raggiungimento di una interoperabilità di base nei servizi prestati per l'e-Government, fondata sull'applicazione del principio del mutuo riconoscimento e di alcune regole tecniche di garanzia per la firma elettronica e per l'accertamento dell'identità del soggetto che richiede l'accesso alla prestazione di servizi transfrontalieri. La diffusione delle

tecnologie informatiche non deve ricreare nuove barriere che possano frammentare il mercato interno perché la società dell'informazione deve essere inclusiva, a partire dalla revisione del quadro normativo per le comunicazioni elettroniche e dalla possibilità di assicurare la libera circolazione dei prodotti e dei servizi tecnologicamente innovativi.

Costituire un'area europea della ricerca scientifica è il prossimo obiettivo della Commissione europea. Con il VII programma quadro per la ricerca verrà fornito supporto a reti integrate di ricerca e, per eliminare le barriere alla mobilità dei ricercatori e facilitare gli scambi intracomunitari, verrebbe creato un passaporto di ricercatore.

Una serie di iniziative a supporto delle piccole e medie imprese sotto forma di atto programmatico e di iniziativa normativa sarà presentato dalla Commissione europea nel 2008, in accordo con il principio "pensare anzitutto in piccolo". Ridurre ulteriormente gli oneri amministrativi non necessari, aumentare la partecipazione delle PMI ai programmi comunitari, migliorare l'accesso delle PMI alle commesse pubbliche, ridurre gli ostacoli agli scambi transfrontalieri, promuovere innovazione tecnologica, sono gli strumenti proposti dall'esecutivo comunitario nello Small Business Act. Verrà valutata l'incidenza dell'imposizione fiscale sulla crescita delle PMI e le conseguenze che la frammentazione fiscale del mercato interno comportano per le PMI anche in termini di costi amministrativi. Nell'ambito fiscale, l'azione della Commissione europea, senza riproporre il tema dell'armonizzazione fiscale sul quale non si è mai registrato un consenso degli Stati membri, intende insistere sulla semplificazione dell'IVA e sulla riduzione della doppia tassazione, per alleggerire gli oneri gravanti sulle imprese. Per agevolare le attività transfrontaliere delle PMI l'esecutivo comunitario intende proporre un nuovo strumento di diritto societario tramite l'istituzione della Società privata europea. La certezza giuridica del contesto nel quale operano le imprese verrà rafforzata attraverso l'emanazione di nuovi standard tecnici, destinati a divenire punto di riferimento a livello mondiale, per impedire che l'applicazione di regole tecniche nazionali costituiscano barriere alla libera circolazione delle merci ed alla libera prestazione dei servizi.

Una nuova Agenda Sociale è annunciata per metà 2008 per delineare le nuove iniziative della Commissione europea per garantire l'accesso ad una Europa aperta, moderna, in cambiamento. I servizi economici di interesse generale, dopo il protocollo al Trattato di Lisbona, che ha sancito i principi comunitari applicabili al settore, verranno disciplinati sulla base di linee-guida emanate dalla Commissione europea e parametri prefissati per stabilire criteri di trasparenza ed affidabilità, lasciando agli Stati membri il compito di definire gli ambiti di applicazione. Una iniziativa della Commissione europea, tramite una proposta di direttiva, è prevista per i servizi di assistenza sanitaria, per garantire la mobilità dei pazienti da uno Stato membro ad un altro, nel caso di non erogabilità o non fruibilità del servizio nello Stato membro di provenienza. Entro il 2008, l'esecutivo comunitario presenterà una proposta di revisione della direttiva sui Comitati Aziendali europei per garantire parità di trattamento per società e lavoratori, nelle procedure di informazione e consultazione.

Sarà presentato un piano d'azione della Commissione europea volto a sensibilizzare il consumatore sulle caratteristiche della pirateria e della contraffazione.

La contraffazione rappresenta una violazione del diritto di proprietà intellettuale e comporta un impoverimento dell'offerta di prodotti dell'intelletto e, più in generale, un disincentivo all'innovazione, ponendo un'ipoteca sulla competitività dei sistemi produttivi. L'intendimento della Commissione europea è anche il completamento del negoziato sul brevetto comunitario e del dossier sui disegni e modelli, nell'ambito del rafforzamento dei diritti di proprietà intellettuale.

L'Unione europea continua a perseguire la trasparenza per i consumatori e presenterà delle iniziative nel 2008 per facilitare le azioni risarcitorie collettive di danni per violazione dei diritti dei consumatori e della legislazione sulla concorrenza. Uno Scoreboard per i consumatori, integrato in quello del mercato unico dal 2009, per completare la valutazione del funzionamento del mercato unico anche nell'ottica dei cittadini e dei consumatori, comprenderà indicatori-chiave come reclami, prezzi, indice di gradimento, sicurezza da utilizzare, comparazione di prezzi al consumo. Previsto un pacchetto di misure destinate a rafforzare i meccanismi di sorveglianza del mercato dei prodotti farmaceutici.

L'informazione sull'origine delle prodotti provenienti da Paesi terzi, il cosiddetto "made in", questione strettamente connessa alla politica commerciale prevista dall'art. 133 del trattato e solo secondariamente legata al mercato interno, è elemento fondamentale di difesa delle scelte del consumatore, in quanto cresce il numero di casi di indicazioni fuorvianti e fraudolente dell'origine delle merci importate nell'Unione europea, compromettendo potenzialmente la sicurezza dei cittadini.

Sulla sicurezza dei prodotti, la Commissione europea sta lavorando, in sinergia con gli Stati membri, per sviluppare una regolamentazione moderna e innovativa che incida sui vari ambiti relativi a: etichettatura degli alimenti, protezione dell'ambiente, appalti pubblici, servizi finanziari e contabilità delle imprese.

Proposte di seguiti concrete sono già programmate dalla Presidenza slovena di turno quali uno scambio di vedute dei Ministri al prossimo Consiglio Competitività del 25 febbraio 2008 con successivo input al Consiglio europeo, insistendo sul contributo che il mercato interno può fornire alla competitività europea ed accogliendo con favore il nuovo approccio flessibile.

1. LA LIBERA CIRCOLAZIONE DEI BENI

1.1 Mutuo riconoscimento e “nuovo approccio”

Il mercato interno è il pilastro della crescita economica dell'Europa, fondata sulle quattro libertà: libera circolazione delle persone, dei beni, dei servizi e dei capitali. Affinché il mercato interno dei beni funzioni pienamente, è fondamentale eliminare gli ostacoli tecnici.

Fase ascendente

Nel settore delle merci questo risultato può essere raggiunto attraverso l'armonizzazione delle regole tecniche degli Stati membri o attraverso il loro mutuo riconoscimento. Il settore armonizzato copre il 75% del mercato interno dei beni (circa 1,5 trilioni di euro), mentre il settore non armonizzato (al quale si dovrebbe applicare il mutuo riconoscimento) copre il rimanente 25% (circa 500 miliardi di euro). Il costo della non applicazione del mutuo riconoscimento è stato stimato in circa 150 miliardi di euro.

Il principio del mutuo riconoscimento discende dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, in particolare dalla Cassis de Dijon del 20 febbraio 1979 e si basa su una regola generale: uno Stato membro non può, in linea di principio, vietare o limitare la vendita sul suo territorio di beni legalmente prodotti e commercializzati in un altro Paese UE, anche se tali beni non sono pienamente conformi alle norme dello Stato membro di destinazione e sia su un'eccezione: in assenza di un'armonizzazione comunitaria, i Paesi dell'Unione possono applicare un regime derogatorio al principio del mutuo riconoscimento e adottare misure che vietino o limitino l'accesso di tali prodotti al mercato nazionale, sempre che queste misure siano necessarie, proporzionate e giustificate da uno dei motivi enunciati nell'articolo 30 del trattato CE, il quale individua le tipologie di restrizione al regime degli scambi per motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale, o sulla base di esigenze imperative di interesse generale.

Esistono due ampie categorie di prodotti ai quali si applica il mutuo riconoscimento:

- ✓ prodotti per i quali non esiste un'armonizzazione delle legislazioni a livello UE, come, ad esempio, biciclette, scale, impalcature, oggetti in metallo prezioso, articoli per l'infanzia, cisterne e container.
- ✓ prodotti parzialmente armonizzati, come, ad esempio i prodotti tessili, le calzature, le tecnologie dell'informazione, alcuni tipi specifici di veicoli a motore, il materiale elettrico e determinati generi alimentari.

La debolezza del funzionamento del mutuo riconoscimento può essere attribuita a tre principali cause: errata o mancata applicazione del principio da parte degli Stati membri;

scarsa conoscenza del principio del mutuo riconoscimento sia da parte degli operatori economici sia da parte degli Stati membri; incertezza giuridica sulle modalità di applicazione pratica del principio.

La proposta di regolamento attualmente in discussione al Consiglio relativa ai settori non armonizzati intende definire i diritti e gli obblighi delle autorità nazionali e delle imprese che intendano vendere in uno Stato membro prodotti già legalmente commercializzati in un altro Paese UE, nel caso in cui le autorità competenti si propongano di limitare la commercializzazione del prodotto in base a regole tecniche nazionali.

La misura prevista verte, in particolare, sull'onere della prova, stabilendo i requisiti procedurali che sono a motivazione del diniego dell'applicazione del principio del mutuo riconoscimento. Per agevolare l'applicazione del principio del mutuo riconoscimento, la Commissione europea ha richiesto agli Stati membri, a partire dal 1997, di identificare nominativamente dei "punti di contatto" competenti per settori, successivamente estesi a tutte le materie del mercato interno e confluiti dal 2002 nei punti di contatto della rete europea Solvit.

Tabella

Numero di casi

	2006	2007
casi chiusi	42	65
casi risolti	35	64
casi non risolti	6	0
casi respinti	1	1

Nel caso della libera circolazione dei beni, il compito dei punti di contatto prodotti (PCP), istituiti in ogni Stato membro, sarà quello di offrire alle imprese e alle autorità competenti di altri Paesi dell'Unione informazioni relative alle regole tecniche applicabili ai prodotti, oltre quello di fornire i dati per contattare tali autorità. Ciò consentirebbe alle autorità pubbliche di ottenere agevolmente informazioni dalle autorità competenti di altri Stati membri e di avviare con esse un dialogo. Come misura non legislativa di accompagnamento, è prevista la creazione di un sito web contenente un elenco, indicativo e non esaustivo, dei prodotti interessati dall'applicazione del mutuo riconoscimento.

Una maggiore armonizzazione continuerà, comunque, ad essere indispensabile nei settori in cui la disparità delle regole tecniche ponga problemi tali da non consentire la corretta applicazione del principio del mutuo riconoscimento.

Allo stato del negoziato, dopo il voto in Commissione IMCO del Parlamento europeo del 27 novembre 2007, l'esclusione dal campo di applicazione oggettivo dei prodotti in metallo prezioso, richiesta principalmente da Regno Unito e Irlanda, potrebbe provocare, per l'Italia, ingiustificati ostacoli alla libera circolazione dei prodotti del settore orafa-argentiero-gioielliero, una delle principali voci della bilancia commerciale italiana e di maggior prestigio del Made in Italy nel mondo.

Inoltre, il riferimento nel testo, esplicito nel prologo e mediato nell'articolato della proposta, alle procedure amministrative nazionali di autorizzazione previa - cioè la previsione di sottoporre un prodotto ad una preliminare approvazione obbligatoria rilasciata da un organismo ufficiale, prima dell'immissione in commercio sul mercato nazionale - così come chiesto da parte di alcuni Paesi, potrebbe aggirare surrettiziamente l'ostacolo rappresentato dalla previsione di un regime di esclusione ad hoc per i metalli preziosi e vanificare, di conseguenza, l'effetto e l'efficacia dell'applicazione del principio del mutuo riconoscimento, introducendo barriere immotivate alla libera circolazione dei prodotti di un settore "sensibile" per la nostra economia.

Pertanto, l'Italia ritiene questo riferimento superfluo ed incongruo, in quanto il mancato rispetto di una procedura nazionale di autorizzazione preliminare non rientra negli scopi della proposta, così come sostenuto anche dal Servizio giuridico del Consiglio e dalla Commissione europea.

Nell'ambito dei settori armonizzati per i quali è prevista una normativa di riferimento comune per i requisiti fondamentali dei prodotti, al fine di garantire la sicurezza delle persone e dei beni (cosiddetto "Nuovo Approccio"), sono stati avviati i lavori per la redazione di due documenti che sono all'esame del Parlamento europeo e del Consiglio: una proposta di regolamento relativa agli obblighi per gli Stati membri sui requisiti per l'accreditamento e la sorveglianza dei prodotti sul mercato e una proposta di decisione relativa alla predisposizione di norme comuni per il mercato dei prodotti. La Presidenza di turno slovena del primo semestre 2008 ha programmato un accordo politico sul pacchetto comune mutuo riconoscimento e nuovo approccio per la sessione consiliare Competitività (Mercato interno, Industria, Ricerca) del 25-26 febbraio 2008.

La proposta di regolamento organizza l'accreditamento ai livelli nazionale ed europeo e prevede la responsabilità delle autorità pubbliche deputate al controllo, istituendo il quadro per il riconoscimento della cooperazione europea per l'accreditamento (EA), in modo da assicurare il buon funzionamento di una rigorosa valutazione inter pares, assicura, inoltre, che le autorità nazionali abbiano mezzi d'intervento tali da consentire di limitare o ritirare dal mercato i prodotti non conformi o pericolosi.

Il regolamento garantisce la cooperazione tra le autorità interne e le autorità doganali che controllano i prodotti originari di Paesi terzi introdotti nel mercato e istituisce il quadro per lo scambio di informazioni e la cooperazione tra le autorità nazionali relativamente ai prodotti presenti sul mercato di più Stati membri.

La proposta di decisione istituisce il quadro generale per la futura legislazione settoriale, stabilisce definizioni armonizzate, obblighi comuni per gli operatori economici, criteri per la scelta degli organismi di valutazione della conformità, criteri per le autorità nazionali notificanti e regole di notificazione.

Inoltre, fornisce una definizione unica della marcatura CE, disciplina la responsabilità di quanti la appongono e la protegge come simbolo comunitario collettivo; istituisce una procedura adeguata di informazione e di vigilanza del mercato come prolungamento del

sistema creato dalla direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti, in modo da garantire l'effettiva applicazione della normativa comunitaria di armonizzazione.

Allo stato del negoziato l'Italia sta seguendo, con particolare attenzione, le trattative relative ad alcune questioni di specifico interesse come il significato della marcatura CE, i rapporti tra i provvedimenti in esame e la direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti, l'ente unico di accreditamento, le responsabilità e il sistema di allerta rapido del mercato.

1.2 Programmi d'azione comunitari in materia doganale

Fase ascendente

Per migliorare l'applicazione della legislazione comunitaria, sia doganale che fiscale, sono attualmente operanti i programmi d'azione comunitari "Dogana 2007" e "Fiscalis 2007" che costituiscono la prosecuzione di analoghe iniziative avviate per promuovere la realizzazione ed il corretto funzionamento del mercato unico. Nella fase ascendente, figurano due programmi, rispettivamente nel settore doganale e nella fiscalità indiretta, entrambi seguiti dai rappresentanti dell'Agenzia delle dogane.

Il programma Dogana 2007 è finalizzato alla applicazione uniforme della legislazione doganale per tutelare il bilancio comunitario, garantire gli interessi dei cittadini, contrastare le frodi ed i traffici illeciti, offrire un contesto favorevole alle imprese e promuovere la competitività del mercato interno.

Il programma Fiscalis 2007, che riguarda il settore delle accise e dell'IVA intracomunitaria, ha come obiettivo generale quello di migliorare e rendere più efficace il funzionamento del sistema di imposizione indiretta nel mercato interno.

Entrambi i programmi si articolano in gruppi di lavoro e di progetto su specifiche tematiche, azioni di benchmarking volte ad individuare le best practice con riferimento alla applicazione di determinati istituti o procedure nonché scambi di funzionari tra i Paesi partecipanti per promuovere la diffusione delle conoscenze tecniche e lo sviluppo di sinergie.

Il rafforzamento della cooperazione tra le Amministrazioni doganali - in termini di coordinamento dei rispettivi servizi, di scambio di informazioni e di sviluppo di sinergie amministrative per contrastare con tempestività ed efficacia le frodi ed i traffici illeciti e conseguire elevati standard operativi - riveste un ruolo di assoluto rilievo nel contesto comunitario e nazionale.

Nell'ambito della strategia finalizzata a promuovere l'efficacia degli interventi doganali volti a proteggere la società e l'economia contro le frodi, i traffici illeciti e, più in generale, contro qualsiasi altra minaccia che rientri nella propria sfera di competenza, l'Unione Europea ha proseguito anche nel 2007 le iniziative di cooperazione sia tra Stati membri che con i Paesi terzi, prestando attenzione sia al quadro giuridico di riferimento che alla rete di relazioni esterne.

Il Gruppo Unione Doganale del Consiglio UE ha iniziato l'esame della proposta di modifica del Regolamento n. 515/1997, relativo alla mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri ed alla collaborazione tra queste e la Commissione europea per assicurare la corretta applicazione delle normative doganale ed agricola. L'obiettivo è disporre di uno strumento normativo che favorisca forme più incisive di cooperazione sia sotto il profilo operativo che in materia di scambio di informazioni.

Nello stesso Gruppo hanno formato oggetto di discussione le modalità di pratica attuazione dell'Accordo di Cooperazione e di Mutua Assistenza amministrativa in materia doganale tra la Comunità Europea e la Cina, e l'analogo Accordo tra la Comunità Europea ed il Giappone, che è stato parafato in data 5 giugno 2007.

E' stata, altresì, definita la Raccomandazione della Commissione al Consiglio, volta ad avviare con la Confederazione Svizzera negoziati per concludere un Accordo che modifichi l'Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità Europea riguardante l'agevolazione dei controlli e delle formalità nei trasporti delle merci.

L'Agenzia delle Dogane partecipa, poi, costantemente anche ai lavori del Gruppo di Cooperazione Doganale del Consiglio UE, nel quale vengono sviluppate attività di collaborazione tra le Amministrazioni doganali degli Stati membri nelle materie di competenza intergovernativa, sia sotto il profilo della produzione normativa che con riferimento alla capacità operativa.

In tale contesto vengono definite le "operazioni doganali congiunte", cui partecipano le Amministrazioni degli Stati membri e dei Paesi terzi, quali forme di collaborazione operativa volte a contrastare traffici illeciti in settori ad alta incidenza fiscale (alcol, tabacchi) o di elevata pericolosità sociale (droga, armi) ed a sviluppare forme di scambi di informazioni riservate interattive. A tali iniziative l'Agenzia ha partecipato nel 2007, come negli anni precedenti, sia in qualità di componente che di coordinatore delle singole azioni, specie in ambito regionale.

E' da segnalare, inoltre, che anche in occasione della 74a Riunione dei Direttori Generali delle dogane degli Stati membri dell'Unione Europea, della Commissione europea e della Turchia, tenutasi a Tallinn (Estonia) nel maggio 2007, il tema della cooperazione con i Paesi terzi ha rivestito un ruolo centrale.

In particolare, sono stati definiti gli obiettivi prioritari da perseguire con i Paesi della frontiera esterna orientale, che sono costituiti dalle facilitazioni al commercio legittimo, dalla sicurezza della catena logistica internazionale e dalla lotta alle frodi. Gli strumenti per dare attuazione a tali priorità sono stati individuati nella armonizzazione della legislazione doganale, nella riforma strutturale delle amministrazioni doganali, nell'analisi dei rischi, nell'utilizzo dell'it, nella gestione integrata delle frontiere e nello sviluppo della capacity buiding.

Iniziative specifiche sono state adottate anche per semplificare e accelerare le procedure doganali all'atto dell'attraversamento della frontiera UE/Federazione Russa ed è stato realizzato un progetto di collaborazione tra Finlandia, Polonia, Lituania e Turchia, concernente le "misure doganali nazionali alla frontiera", finalizzato a confrontare e valutare le

misure adottate dai Paesi partecipanti inerenti la funzionalità dei valichi di frontiera, i poteri di controllo esercitati dalla dogana, l'organizzazione delle infrastrutture, l'assegnazione delle riserve umane e tecniche e la cooperazione tra tutti i servizi di confine.

La necessità di dare ulteriore impulso anche alla cooperazione tra gli Stati membri in settori di particolare rilevanza è stata evidenziata dal rappresentante dell'Agenzia in seno al Gruppo Politica Doganale, nel quale i Direttori Generali delle Amministrazioni doganali degli Stati membri si confrontano con i rappresentanti della Commissione europea sui temi strategici e gli indirizzi programmatici da adottare. In tale contesto, dopo aver condotto una approfondita analisi del fenomeno della contraffazione ed aver esposto gli effetti negativi che tale processo produce sull'economia comunitaria e sui consumatori, sono state proposte le iniziative che dovrebbero essere intraprese congiuntamente dalle Amministrazioni doganali nell'espletamento dei loro specifici compiti di controllo delle movimentazioni di merci e di contrasto degli illeciti, indicando anche i possibili approcci metodologici che andrebbero adottati secondo standard operativi condivisi. E' stata, quindi, segnalata la necessità di dare corso ad un pacchetto normativo idoneo a garantire una omogenea e continua azione di contrasto, che dia uniformità ai controlli ed alle sanzioni applicate ai singoli casi nonché l'importanza di un monitoraggio costante ed uniforme in tutta la Comunità e di uno scambio di informazioni capillare, per migliorare la cooperazione tra le Amministrazioni doganali e tra queste e gli altri Organismi istituzionalmente competenti in materia (OLAF, Europol, Interpol) .

Nell'ambito dello stesso consesso è stata, infine, richiamata l'attenzione sulla necessità di dare una spinta propulsiva alle iniziative in tema di armonizzazione dei sistemi giudiziari degli Stati membri. Tale questione si presenta con la dovuta gravità ed urgenza anche in prossimità dell'avvio ufficiale del Programma di rilascio della certificazione comunitaria relativa all'Operatore Economico Autorizzato che contempla, tra l'altro, l'obbligo per gli Stati membri di scambiarsi informazioni pregiudiziali sul rilascio del certificato e che riguarderà, segnatamente, aspetti e notizie di carattere penale di cui ogni Stato membro è in possesso. Le differenze nel diritto processuale penale applicato e nella classificazione dei reati e delle conseguenti sanzioni, che contraddistinguono gli Stati che compongono la Comunità possono, infatti, generare giudizi non omogenei, disparità di trattamento sul piano penale e distorsioni informative con prevedibili riflessi negativi sul corretto funzionamento del mercato interno.

Un contributo particolarmente significativo è stato recato, nell'ambito del Gruppo Unione Doganale del Consiglio UE, ai lavori della proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, che disciplina il Codice Doganale Comunitario "modernizzato" del quale è terminata la terza lettura durante il semestre di Presidenza Tedesca dell'Unione Europea.

Nello stesso Gruppo Unione Doganale sono poi stati approvati i seguenti atti:

- ✓ la Decisione n.1/2007 del Comitato Congiunto CE-EFTA sul transito comune che modifica la Convenzione del 20 maggio 1987, al fine di tenere conto dell'ingresso della Romania e della Bulgaria nell'Unione Europea;
- ✓ la proposta di Decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio che stabilisce un programma di azione per le dogane comunitarie (c. d. programma "Dogana 2013");
- ✓ la proposta di Decisione del Consiglio relativa all'esercizio, a titolo transitorio, da parte della Comunità Europea nell'ambito dell'Organizzazione Mondiale delle Dogane, dei diritti e degli obblighi identici a quelli dei membri di tale organizzazione.

Sempre nell'ambito del Gruppo Unione Doganale del Consiglio, si è conclusa la discussione, in seconda lettura, della proposta di modifica del Regolamento n. 515/97 del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo alla mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri ed alla collaborazione tra queste e la Commissione per assicurare la corretta applicazione delle normative doganale ed agricola.

Dopo un'approfondita disamina nel Gruppo è stata approvata dal COREPER la proposta di Decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla dogana elettronica. Le discussioni su tale delicata tematica hanno visto più volte protagonisti, sia nei comitati tecnici della Commissione che nel Gruppo Unione Doganale del Consiglio, gli esperti dell'Agenzia delle Dogane, che hanno sottolineato la necessità di realizzare assoluta coerenza tra le iniziative legislative per la modifica del Codice Doganale e gli sviluppi informatici del progetto e-customs. In tale contesto specifica attenzione è stata prestata alla verifica della compatibilità e dell'impatto delle soluzioni tecniche prospettate con gli interventi già realizzati nel sistema informatico a livello nazionale.

L'Agenzia ha poi preso parte, attraverso propri qualificati rappresentanti, ai lavori dei Comitati tecnici per la predisposizione delle Disposizioni di applicazione del Codice Doganale Modernizzato, nonché per l'adozione di modifiche della normativa vigente in materia di legislazione doganale generale, nomenclatura tariffaria e statistica; valore; origine; transito; regimi economici; franchigie; informatizzazione delle procedure.

L'Agenzia partecipa, infine, alle riunioni del Comitato Accise nel quale, oltre alla definizione delle strategie di carattere generale per l'armonizzazione e l'applicazione delle normative in materia di accise, sono in discussione proposte operative per il Sistema di controllo dei movimenti delle merci nel settore delle accise (EMCS) e l'applicazione del Regolamento per la cooperazione amministrativa nello stesso settore.

Fase discendente

L'Agenzia delle Dogane ha fornito il proprio contributo ai lavori propedeutici alla predisposizione di atti normativi, sia nell'ambito dei Comitati ad alto livello presso la Commissione europea ed il Consiglio dell'Unione Europea (in occasione delle riunioni del Gruppo di Politica Doganale, del Gruppo Unione Doganale, del Gruppo Cooperazione Doganale), sia nei Comitati tecnici in cui si procede alla discussione, alla elaborazione ed all'approvazione delle disposizioni mediante le quali viene costantemente aggiornata la normativa doganale.

In tale contesto l'Agenzia ha intensificato l'impegno nelle attività connesse alla predisposizione di atti normativi finalizzati a:

- ✓ prevenire e sanzionare le violazioni alle disposizioni a tutela della regolarità del mercato;
- ✓ favorire l'armonizzazione dei sistemi doganali e fiscali;
- ✓ sviluppare l'informatizzazione delle procedure;
- ✓ rafforzare la cooperazione degli Stati dell'UE al fine di contrastare efficacemente e tempestivamente le frodi fiscali ed i traffici illeciti, nonché combattere l'evasione fiscale a tutela dell'erario nazionale e comunitario;
- ✓ intensificare i controlli per accrescere la sicurezza delle istituzioni e dei cittadini anche sotto il profilo sociale;
- ✓ promuovere un maggior orientamento al servizio nei confronti delle aziende a sostegno dello sviluppo del sistema economico, anche mediante l'introduzione di semplificazioni procedurali;
- ✓ fornire assistenza tecnica a favore dei nuovi Stati membri per favorire ed accelerare il processo di integrazione in ambito doganale, sia per gli aspetti amministrativi che operativi;
- ✓ ricercare le best practice ed il miglioramento degli standard operativi per aumentare la competitività del mercato interno a livello internazionale allo scopo di acquisire maggiori flussi di traffico.

L'Agenzia delle Dogane ha attivamente partecipato ai lavori finalizzati all'emanazione del Decreto legislativo 2 febbraio 2007, n. 26, con il quale, in virtù della delega conferita dalla legge 18 aprile 2005, n. 62 (Legge comunitaria 2004), è stata data attuazione alla Direttiva 2003/96/CE del Consiglio del 27 ottobre 2003 che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità.

Il Decreto legislativo, entrato in vigore il 1° giugno 2007 (ad eccezione della disposizione riguardante la riforma della tassazione del gas naturale che entrerà in vigore il 1° gennaio 2008), contiene importanti novità riguardante il settore delle accise. Tra le principali si segnalano:

- ✓ la sostituzione della categoria degli "oli minerali" con quella più estesa dei "prodotti energetici", nel cui ambito si segnala l'inclusione degli oli vegetali, dell'alcole metilico, del carbone della lignite e del coke;
- ✓ la modifica del sistema di tassazione del gas naturale, attualmente basato sulla destinazione d'uso del prodotto, con il passaggio ad una tassazione articolata per fasce di consumo;
- ✓ la previsione di una specifica tassazione armonizzata sull'energia elettrica, soggetta in precedenza ad imposta di consumo.

L'Agenzia Dogane ha, altresì, preso parte – di concerto con il Dipartimento per le Politiche Fiscali – ai lavori per la predisposizione dell'articolo 21 della Legge 6 febbraio 2007, n. 13, (Legge comunitaria 2006).

Questa disposizione modifica il comma 2 dell'articolo 29 della legge 29 dicembre 1990, n. 428, concernente il rimborso dei tributi riconosciuti incompatibili con norme comunitarie. In particolare, la nuova disposizione vieta agli uffici tributari di adottare, sulla base di presunzione, la "traslazione dell'onere tributario su altri soggetti".

Sono, infine, state adottate le occorrenti misure amministrative per dare pratica attuazione – con decorrenza 1° gennaio 2007 – al Regolamento CE n. 2286/2003, che ha introdotto nuove modalità per la compilazione del DAU, ed al Regolamento CE n. 1875/2006 che ha previsto l'avvio delle procedure informatizzate del sistema ECS (Export Control System), 1ª fase, dal 1° luglio 2007.

Sono state fornite al Dipartimento per le Politiche Fiscali indicazioni in materia di applicazione delle accise concernenti la scadenza delle deroghe previste, nel settore medesimo, nella Direttiva comunitaria n. 2003/96/CE ed è stata fornita collaborazione nella predisposizione sia della richiesta di proroga delle deroghe sia delle norme nazionali da adottarsi alla loro scadenza.

Sono stati, inoltre, forniti al suddetto Dipartimento elementi in merito alle richieste presentate alla Commissione europea per la concessione di "aiuti di stato" in particolari settori fiscali nonché per l'autorizzazione all'applicazione di specifiche agevolazioni (programmi pluriennali relativi ai biocarburanti).

E' tuttora in corso la causa promossa dalla Repubblica Italiana nei confronti della Commissione europea avente ad oggetto il ricorso presentato dal Governo italiano per l'annullamento della decisione C(2005) 4436 del 7 dicembre 2005, relativa alla esenzione dell'accisa sugli oli minerali utilizzati come combustibile per la produzione di allumina.

Gemellaggi

Nell'ambito delle azioni di assistenza tecnica, nel corso del 2007, l'Agenzia delle Dogane si è aggiudicata tre progetti di gemellaggio in materia doganale: con la Bulgaria in materia di gestione delle risorse proprie tradizionali e di metodologie di audit interno, con l'Ungheria nel settore del contrasto delle attività illecite in materia di accise e con la Lituania in materia di sorveglianza elettronica delle merci sottoposte a controllo doganale.

Sempre nello stesso settore, sono ancora in itinere i gemellaggi con il Marocco e la Giordania, aggiudicati nel 2005, mentre si sono brillantemente conclusi quelli con la Polonia (controlli aeroportuali sul traffico dei passeggeri e delle merci), la Tunisia (origine delle merci, regimi doganali economici, comunicazione interna ed esterna), il Libano (controlli nel settore dell'importazione, della trasformazione e della commercializzazione degli oli minerali) e la Slovacchia (controlli sulla sicurezza generale dei prodotti importati dai Paesi terzi).

L'Agenzia ha, inoltre, presentato una proposta per due progetti di gemellaggio con l'Amministrazione doganale turca, entrambi della durata di 18 mesi, relativi all'NCTS (informatizzazione del Transito), all'informatizzazione di alcune procedure doganali e a numerose materie di legislazione doganale (transito comunitario; gestione della garanzia; gestione ed analisi dei rischi; procedure semplificate; classificazione e valutazione delle merci; informazioni tariffarie vincolanti).

Infine, dal 30 marzo 2007 è stata avviata la fase operativa del Progetto pilota "Mezzogiorno-Balcani", finalizzato allo sviluppo delle relazioni economiche del Mezzogiorno con l'area balcanica. Tale Progetto vede coinvolta l'Agenzia delle Dogane, unitamente al Ministero dello Sviluppo Economico, al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, al Gruppo Ferrovie dello Stato ed alle Autorità portuali interessate.

L'iniziativa - finanziata interamente con fondi stanziati dal bilancio nazionale italiano - prevede una specifica azione di assistenza alle Autorità doganali albanesi, bulgare e macedoni da parte dell'Agenzia per raggiungere l'obiettivo di ridurre il rallentamento dei passaggi doganali e la lievitazione dei costi di trasporto da/per il Mezzogiorno.

Per quanto riguarda ulteriori azioni di assistenza tecnica esterna, in collaborazione con il consorzio di Eurodogane, sono state realizzate attività nell'ambito del programma Tacis (a favore dei nuovi Stati indipendenti dell'ex URSS) e Phare (a favore dei nuovi Stati membri dell'est europeo) volte alla modernizzazione, secondo gli standard comunitari, delle strutture doganali dei diversi Paesi interessati.

In particolare, per il Tacis, sono stati segnalati diversi esperti per i progetti da implementare a favore delle Repubbliche dell'Asia centrale (Kazakistan, Uzbekistan, Tagikistan, Turkmenistan e Kirgizistan).

Nel contesto Phare, ormai concluso dopo l'accesso dei nuovi Stati all'Unione, l'Agenzia delle Dogane ha partecipato con propri funzionari all'effettuazione, a favore dell'Amministrazione doganale maltese, di un'azione di revisione nell'area legislativa.

2. LA LIBERA CIRCOLAZIONE DEI SERVIZI

2.1 Attuazione della direttiva relativa ai servizi nel mercato interno

Fase discendente

Il Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea, al fine di realizzare un vero mercato interno e di assicurare la libera circolazione di tutti i fattori produttivi, garantisce ai cittadini europei il libero svolgimento di attività non salariate nel territorio comunitario, sia trasferendosi in maniera stabile in un altro Stato Membro, sia mantenendo la sede nello stato di provenienza e rivolgendo la propria attività a soggetti di diverso Stato. L'elevato grado di regolamentazione a livello nazionale di ciascuno specifico settore e l'eterogeneità delle diverse discipline statali hanno reso il processo di attuazione della libertà in questione, la libera circolazione dei servizi, appunto, più travagliato e controverso, rispetto a quello delle altre libertà riconosciute nel Trattato. Infatti, il permanere sino ad oggi di barriere, quali restrizioni quantitative all'accesso alla prestazione dello specifico servizio, obblighi di residenza e registrazione, regimi autorizzatori e concessori, ha di fatto limitato la concreta possibilità di offerta transfrontaliera di servizi, nonostante il settore Servizi rappresenti il 70% del PIL complessivo degli Stati Membri. Il Consiglio Europeo straordinario di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000 e la Strategia elaborata in quella occasione hanno sottolineato la centralità dei servizi nel percorso che l'Europa ha iniziato verso l'obiettivo di diventare entro 2010 l'area economica più competitiva al mondo. Infatti, nelle Conclusioni si è evidenziato che il traguardo della piena occupazione non era stato raggiunto fino a quel momento a causa del rallentamento dell'economia, determinato, tra l'altro, dall'insufficienza della creazione di posti nel settore dei servizi, il più importante in termini occupazionali. Altresì, nella Relazione al Parlamento Europeo ed al Consiglio del 30.07.2002, su "Lo stato del mercato interno dei servizi" - COM(2002) 441 - la Commissione ha compilato un inventario degli ostacoli che impediscono l'effettiva apertura del mercato, concludendo che "dieci anni dopo quello che avrebbe dovuto essere il completamento del mercato interno, si registra ancora un grosso divario tra la visione di un'Europa economica integrata e la realtà vissuta dai cittadini europei e dagli operatori di servizi". Secondo la Relazione, questi ostacoli interessano una vasta gamma di servizi e colpiscono particolarmente le piccole e medie imprese, troppo spesso scoraggiate dallo sfruttare le opportunità del mercato interno, in quanto non dispongono dei mezzi per valutare e premunirsi contro i rischi giuridici di un'attività transfrontaliera e per far fronte alle complessità amministrative. La direttiva 2006/123/Ce, relativa ai servizi nel mercato interno, nasce proprio dall'esigenza di superare i numerosi ostacoli di ordine giuridico che si frappongono all'effettivo esercizio della libertà di stabilimento dei prestatori e della libertà di circolazione dei servizi negli Stati membri. La tutela della "libertà di prestare servizio" nel rispetto dell'art 49 del Trattato, prevede il divieto per gli Stati Membri di imporre al prestatore dei servizi di un altro Stato Membro requisiti aggiuntivi che non rispettino i principi di non discriminazione, necessità e proporzionalità e che non siano giustificati da ragioni di pubblica