

DIRITTO E PRATICA TRIBUTARIA INTERNAZIONALE

DIRETTORE
VICTOR UCKMAR
DELLA UNIVERSITÀ DI GENOVA

CONDIRETTORE RESPONSABILE
CLAUDIO SACCHETTO
DELLA UNIVERSITÀ DI TORINO

BOARD OF TRUSTEES

REUVEN S. AVI YONAH, PHILIP BAKER, MICHAEL LANG,
PAUL McDANIEL, CLAUDINO PITA, H. DAVID ROSENBLOOM,
FRANS VANISTENDAEL, KEES VAN RAAD

SCIENTIFIC COMMITTEE

Fabrizio AMATUCCI, Pierre BELTRAME, Cristián BILLARDI, Gauthier BLANLUET,
Yariv BRAUNER, Gabriel CASADO OLLERO, José CASAS, Roberto CORDEIRO GUERRA,
Matthias DAHLBERG, Daniel DEAK, Lorenzo DEL FEDERICO, Eugenio DELLA VALLE,
Wouter DEVROE, Adriano DI PIETRO, Francisco GARCIA PRATS, Daniel GUTMANN,
Marjaana HELMINEN, Pedro Manuel HERRERA MOLINA, Eric KEMMEREN, Giuseppe MARINO,
Giuseppe MELIS, Xavier OBERSON, Mauricio PLAZAS VEGA, Pasquale PISTONE, Ian ROXAN,
Josef SCHUCH, Wolfgang SCHÖN, Luis Eduardo SCHOUERI, Alain STEICHEN, Heleno TORRES



CEDAM

CASA EDITRICE DOTT. ANTONIO MILANI

2009

SOMMARIO

Articoli			
ROSEMBUJ T., El impuesto como disfrute de bienes colectivos	Pag. 1061	MELILLO C., La creazione della zona di libero scambio euro-mediterranea: aspetti di politica commerciale, fiscale e doganale	» 1321
BLEVE D., Countering Abuse in European and International Tax Law	» 1093	MASTELLONE P., Il trattamento impositivo dei "residenti non domiciliati" nel Regno Unito e la sua legittimità nel panorama internazionale	» 1369
RAFFAELE F., From Westminster to Lipson: What Canada Has Done for Eighty Years to Counteract Tax Avoidance.....	» 1205	FREITAS DE MORAES E CASTRO L., Hybrid Entities and Instruments: Are They Adequately Covered in the OECD Model Convention?	» 1445
FREITAS ROCHA J.M., The Portuguese Local Financial System (Analytical Considerations)	» 1263	TRIPOLI P.F., Brevi note sull'interrelazione tra l'articolo 24 della convenzione Italia-Germania e la direttiva madre-figlia	» 1465
CORASANITI G., LA CANDIA I., VENTURI F., PANTEGHINI P.M., Fiscal Federalism in Italy	» 1277	SUCCIO R., Sharing Bank Deposit Information With Other Countries: is the US tax system becoming the "aloof" of a Definitive Global Tax Compliance?	» 1481
AGUIAR N., Income Taxation and Accounting: Conceptual Tools for Comparing European Systems	» 1291		
ENDRESS G.S., Términos técnicos en el derecho tributario chileno: el impuesto a la renta y las reglas de interpretación del código civil.....	» 1311		

LA CREAZIONE DELLA ZONA DI LIBERO SCAMBIO EURO-MEDITERRANEA: ASPETTI DI POLITICA COMMERCIALE, FISCALE E DOGANALE¹

Abstract: This work, presented at an important International Seminar with experts from many Countries, shows the results of a research which considered the commercial, fiscal and custom aspects linked to the establishment, within 2010, of the Euro-Mediterranean free trade area.

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. L'obiettivo del libero scambio quale presupposto per lo sviluppo dell'area Euro-Mediterranea – 3. La politica di vicinato ed i piani d'azione attuati dall'Unione Europea – 4. Problematiche relative alla creazione di un'area di libero scambio nel bacino del Mediterraneo – 5. La cooperazione bilaterale Nord-Sud e gli Accordi di libero scambio – 6. Il principio del cumulo dell'origine: dal sistema Pan Europeo a quello Pan Euro-Mediterraneo – 7. La cooperazione regionale Sud-Sud e l'Accordo di Agadir – 8. Le differenze religiose tra i Paesi del Mediterraneo: una opportunità o un limite? – 9. Cenni sulla situazione socio-economica dell'area Euro-Mediterranea e la Conferenza di Lisbona del 5 e 6 novembre 2007 – 10. Il caso del settore tessile e dell'abbigliamento nei Paesi terzi del Mediterraneo – 11. Alcuni esempi teorici di libero scambio tra regionalismo e multilateralismo – 12. Cenni sulle politiche fiscali attuate dai Paesi terzi del Mediterraneo per la realizzazione dell'area di libero

¹ Il presente lavoro trae spunto da una ricerca presentata da Claudio Melillo in occasione del Simposio Internazionale intitolato “*La cooperazione di giustizia per lo sviluppo e la pace nel Mediterraneo*” (“*Justice, Cooperation, Peace 2007*”), svoltosi nei giorni 16 e 17 novembre 2007 presso il Palazzo Reale di Caserta, nella sessione dedicata al tema de “*La cooperazione di giustizia in materia fiscale, tributaria e finanziaria nel Mediterraneo*”, presieduta e coordinata dal Prof. Gaetano Liccardo e dal Prof. Victor Uckmar (*Workshop* n. 3 del 17 novembre, presieduto dal Prof. Giuseppe Tesaurò e coordinata dal Prof. Manlio Ingresso, presso la “*Sala Murat*” sul tema de “*La liberalizzazione del mercato mediterraneo e le zone di libero scambio*”). L'autore ringrazia il Prof. Ingresso per avergli concesso l'opportunità di prendere parte all'evento come relatore.

Claudio Melillo è Dottorando di Ricerca in Diritto Tributario presso la Facoltà di Economia della Seconda Università di Napoli (coordinatore: Prof. Manlio Ingresso), già *Visiting Scholar* presso il Centro di Ricerche Tributarie dell'Impresa (Ce.R.T.I.) dell'Università Luigi Bocconi di Milano. Attualmente svolge attività di ricerca in materia di fiscalità nazionale, comunitaria e internazionale e pubblica i suoi contributi sulle riviste specializzate del settore (*Web*: www.economiaediritto.it; *Mail*: cmelillo@economiaediritto.it).

scambio – 12.1. Il caso della Tunisia – 12.2. Il caso del Marocco – 12.3. Il caso della Siria – 13. Il divieto di “aiuti di stato” nei rapporti tra l’Unione Europea ed i Paesi terzi aderenti al Processo di Barcellona: il caso della Sicilia – 14. La lotta contro le frodi doganali e l’evasione fiscale come condizione necessaria per l’attuazione del libero scambio Euro-Mediterraneo: il ruolo dell’Italia – 15. L’Unione Mediterranea come risposta provocatoria alla lentezza dell’integrazione Sud-Sud – 16. Considerazioni conclusive.

1. – *Introduzione*

Il Consiglio Europeo riunitosi a Corfù, in Grecia, nel mese di giugno del 1994 ha conferito incarico formale alla Commissione Europea di *valutare (...) la politica globale dell’Unione Europea nella regione Mediterranea e le possibili iniziative per rafforzare questa politica nel breve e medio periodo, tenendo in considerazione la possibilità di convenire una Conferenza a cui partecipino l’Unione Europea e i suoi partners Mediterranei*². La proposta della Commissione Europea, presentata il 25 ottobre 1994 e approvata al Consiglio Europeo tenutosi a Essen, in Germania, il 9 e 10 dicembre dello stesso anno³, ha previsto la creazione di un nuovo *partenariato Euro-Mediterraneo* fondato sul rafforzamento delle relazioni politiche, economiche e sociali fra le due sponde del *Mare Nostrum* e finalizzato a trasformare l’area mediterranea in una *zona di pace, stabilità, prosperità e cooperazione*⁴. Il 27 e 28 novembre 1995, la Presidenza spagnola dell’Unione Europea ha convocato una Conferenza Ministeriale Euro-Mediterranea a Barcellona, alla quale hanno partecipato i Ministri degli Esteri dei quindici paesi dell’Unione Europea e di dodici Paesi della riva a Sud e ad Est del Mediterraneo (regione del Maghreb: Algeria, Tunisia, Marocco; regione del Mashrak: Egitto, Israele, Giordania, Territorio Autonomo Palestinese, Libano, Siria; Turchia, Cipro e Malta⁵). L’unico Paese della riva Sud del Mediterraneo assente alla Conferenza di Barcellona,

² Conclusioni della Presidenza, Consiglio Europeo, Corfù, 24-25 giugno 1994, disponibile su *Internet* all’indirizzo http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/00150.14.htm.

³ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo: “*Una Politica Mediterranea più incisiva per l’Unione Europea: Instaurazione di un Nuovo Partenariato Euro-Mediterraneo*”, 25 ottobre 1994, COM (1994) 427.

⁴ Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Essen, 9-10 dicembre 1994, disponibile su *Internet* all’indirizzo http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/00300.14.htm.

⁵ Malta e Cipro hanno, nel frattempo, concluso positivamente i negoziati per l’ingresso nell’Unione Europea, di cui sono ufficialmente membri dall’1 maggio 2004, mentre la Turchia, con cui dal 1996 è in vigore un’Unione Doganale, ha formalmente iniziato il 3 ottobre 2005 i negoziati per il futuro ingresso nell’Unione Europea.

la Libia, ha ottenuto lo status di “*osservatore*” del processo di Barcellona solo nel 1999⁶, a seguito della decisione dell’Unione Europea di sospendere le sanzioni economiche imposte nei suoi confronti dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite⁷ dopo un attentato terroristico compiuto da cittadini libici. Con la Conferenza Euro-Mediterranea di Barcellona del 1995 sono state poste, per la prima volta, le basi concrete per la cooperazione tra l’Unione Europea ed i Paesi terzi del Mediterraneo. Tra gli obiettivi dell’accordo, come è noto, spicca l’ambiziosa prospettiva della creazione di una zona di dialogo, di scambi e di cooperazione che garantisca la pace, la stabilità e la prosperità nell’area del Mediterraneo. I 27 Paesi partecipanti alla Conferenza si sono impegnati a rafforzare il livello di democrazia e il rispetto dei diritti dell’uomo, a favorire uno sviluppo economico e sociale sostenibile ed equilibrato e ad adottare misure per combattere la povertà e la promozione di una migliore comprensione tra culture; a tal fine, essi hanno stabilito un partenariato globale Euro-Mediterraneo, caratterizzato da un regolare dialogo politico, rafforzato dallo sviluppo della cooperazione economica e finanziaria e da un maggiore accento sulla dimensione umana, culturale e sociale. Questi tre aspetti, costituenti gli assi principali del partenariato Euro-Mediterraneo, sono riconducibili ai seguenti settori:

- 1) *Politico e di Sicurezza*: Definizione di uno spazio comune di pace e stabilità;
- 2) *Economico e Finanziario*: Creazione di una zona di proprietà condivisa;
- 3) *Sociale, Culturale e Umano*: Sviluppo delle risorse umane, promozione della comprensione tra le culture e degli scambi tra società civili.

2. – *L’obiettivo del libero scambio quale presupposto per lo sviluppo dell’area Euro-Mediterranea*

Lo scopo di questo lavoro è quello di ragionare, in particolare, su uno dei presupposti principali per la realizzazione degli obiettivi posti dalla

⁶ In occasione della Conferenza Euro-Mediterranea di Stoccarda (Germania), 1999.

⁷ Si tratta delle sanzioni imposte dalle Risoluzioni 731 (21 Gennaio 1992), 748 (31 Marzo 1992) e 883 (11 Novembre 1993), adottate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite in seguito all’attentato aereo di Lockerbie (UK) da parte di terroristi libici. Successivamente, nel 2004, l’Unione Europea si è impegnata a revocare l’embargo sulle armi nei confronti della Libia e ad abrogare le misure restrittive adottate in applicazione delle citate risoluzioni, in modo da permettere la sua piena integrazione nel processo di Barcellona.

Conferenza, con riferimento all'istituzione di una zona di libero scambio nel bacino del Mediterraneo. L'argomento rientra nel secondo tipo di partenariato, quello economico e finanziario, in cui sono previsti tre ambiti di azione: le relazioni economico-commerciali, la cooperazione finanziaria e la cooperazione tecnico-scientifica. Quanto alle relazioni economico-commerciali, il partenariato mira ad una progressiva liberalizzazione degli scambi, con la costituzione, entro il 2010, di una zona di libero scambio tra i Paesi terzi del Mediterraneo e l'Unione Europea. Se si considera l'estensione del mercato comune anche ai quattro Paesi dell'EFTA (Norvegia, Islanda, Liechtenstein e Svizzera) ed ai Paesi dell'Europa Centro-Orientale (PECO) entrati, di recente, a far parte dell'Unione Europea, l'intera zona di libero scambio dovrebbe comprendere circa 40 Stati e 600-800 milioni di consumatori, andando a rappresentare una delle zone commerciali più importanti del mondo. In merito a questo ambizioso obiettivo, l'accordo di Barcellona stabilisce che:

“La zona di libero scambio sarà instaurata grazie ai nuovi accordi Euro-mediterranei e agli accordi di libero scambio tra i partner dell'Unione Europea. Le parti hanno fissato la data del 2010 come meta per la graduale realizzazione di questa zona che coprirà la maggior parte degli scambi, nel rispetto degli obblighi risultanti dall'OMC.

Allo scopo di sviluppare gradualmente il libero scambio in questa zona: saranno progressivamente eliminati gli ostacoli tariffari e non tariffari al commercio per quanto riguarda i prodotti manifatturati, secondo scadenziari che saranno negoziati tra i partner; partendo dai flussi tradizionali e nella misura permessa dalle differenti politiche agricole e tenendo debitamente conto dei risultati raggiunti nel quadro dei negoziati GATT, il commercio dei prodotti agricoli sarà progressivamente liberalizzato mediante l'accesso preferenziale e reciproco tra le parti; gli scambi in materia di servizi, incluso il diritto di stabilimento, saranno progressivamente liberalizzati tenendo conto dell'accordo GATS.

I partecipanti decidono di facilitare la progressiva realizzazione di questa zona di libero scambio grazie:

- *all'adozione di misure adeguate in materia di norme d'origine, di certificazione, di tutela dei diritti di proprietà intellettuale e industriale, di concorrenza;*
- *al proseguimento e allo sviluppo di politiche fondate sui principi dell'economia di mercato e dell'integrazione delle loro economie, tenendo conto dei rispettivi bisogni e livelli di sviluppo;*
- *all'adattamento e ammodernamento delle strutture economiche e sociali, accordando priorità alla promozione ed allo sviluppo del settore privato, al miglioramento del settore produttivo ed alla*

creazione di un opportuno quadro istituzionale e regolamentare per un'economia di mercato; analogamente, si sforzeranno di attenuare le conseguenze sociali negative che possono risultare da tale adattamento, incoraggiando programmi a favore delle popolazioni più povere;

- *alla promozione di meccanismi volti a sviluppare i trasferimenti di tecnologia”.*

Un altro importante richiamo del concetto di libero scambio fa riferimento allo sviluppo della cooperazione regionale e si ritrova nel paragrafo intitolato “Cooperazione economica ed azione concertata”, nel quale è stabilito che “La cooperazione sarà sviluppata in particolare nei settori elencati più avanti, e a tal fine i partecipanti:

- *(omissis)*
- *affermano che la cooperazione regionale, realizzata su base volontaria, segnatamente al fine di sviluppare gli scambi tra gli stessi partner, costituisce un fattore chiave per favorire la creazione di una zona di libero scambio.”*

E, ancora, nel paragrafo intitolato “Cooperazione finanziaria” si legge che:

“I partecipanti considerano che la realizzazione di una zona di libero scambio e il successo del partenariato Euro-Mediterraneo poggiano su un potenziamento sostanziale dell’assistenza finanziaria che deve favorire in via prioritaria uno sviluppo endogeno sostenibile e l’intervento attivo degli operatori economici locali.

Nell’accordo di Barcellona, dunque, i Paesi firmatari si sono prefissati l’obiettivo di creare un’area di prosperità comune mediante la progressiva instaurazione di una zona di libero scambio tra l’Unione Europea e ciascun partner mediterraneo (cd. *cooperazione bilaterale*)⁸, nonché tra i singoli Paesi partners (cd. *cooperazione regionale*)⁹, accompagnata da aiuti finanziari¹⁰ finalizzati ad accelerare la transizione economica dei partners mediterranei e sostenere i costi economici e sociali delle riforme necessarie a

⁸ Definita anche “cooperazione verticale” o “Nord-Sud”.

⁹ Definita anche “cooperazione orizzontale” o “Sud-Sud”. V. Martín I., *Asociación Euromediterránea, zonas de libre comercio y desarrollo en los países del sur del Mediterráneo*, Anuario Jurídico Anuario Jurídico y Económico Escorialense, Epoca II, n. XXXVI, pp. 345-392. R.C. Universitario “Escorial-M^a Cristina”, Madrid 2003, disponibile su Internet al seguente indirizzo: www.rcumariacristina.com/ficheros/lvanMartin_low.pdf.

¹⁰ Il principale strumento finanziario a sostegno dell’intero processo di Barcellona è il c.d. programma MEDA, formalmente istituito con Regolamento del Consiglio il 23 Luglio 199628, il quale finanzia sia i programmi bilaterali che la cooperazione regionale.

questo scopo. Con la costituzione di una grande area di libero scambio comune è previsto che venga completamente liberalizzato il commercio di prodotti manifatturieri nonché, seppur gradualmente, quello dei prodotti agricoli e quello dei servizi. Ai fini della realizzazione dell'area di libero scambio, dunque, l'Unione Europea si è impegnata ad assicurare un sostegno istituzionale su due livelli paralleli:

- la dimensione multilaterale delle *Euroconferenze*¹¹;
- la dimensione bilaterale degli *Accordi di associazione* di "seconda generazione", tra l'Unione Europea ed i singoli Paesi mediterranei.

Occorre evidenziare che i risultati più significativi rispetto agli obiettivi dell'accordo di Barcellona sono stati raggiunti proprio nell'ambito del partenariato economico e finanziario; infatti, le azioni di maggior rilievo attraverso cui è stata promossa la cooperazione tra Unione Europea e Paesi terzi del Mediterraneo riguardano:

- la stipulazione di numerosi *Accordi Euro-Mediterranei di Associazione* (o di libero scambio), che costituiscono i principali strumenti giuridici volti a realizzare l'area di libero scambio. La piena operatività degli Accordi di Associazione costituisce premessa necessaria per la predisposizione dei *Piani d'Azione* previsti dalla *Politica Europea di Vicinato*, che indicano priorità ed obiettivi che orienteranno le relazioni con i Paesi coinvolti nell'arco dei prossimi anni, introducendo forme più approfondite di cooperazione politica ed integrazione economica, da avviare all'interno della cornice giuridico-istituzionale degli Accordi in vigore;
- il sostegno, anche di natura finanziaria, all'integrazione Sud-Sud, come è avvenuto nel caso del processo di Agadir (Dichiarazione di Agadir del maggio 2001; firma dell'Accordo di Agadir nel febbraio 2004), che ha istituito un'area di libero scambio tra Marocco, Tunisia, Egitto e Giordania;

¹¹ Il vertice Euromed di Palermo del 7 luglio 2003 è stato preceduto dalle seguenti conferenze dei ministri del Commercio: Bruxelles (2001) e Toledo (2002). Il vertice di Toledo ha avviato un programma d'azione che riguarda aspetti decisivi per migliorare la cooperazione commerciale nell'area mediterranea, quali l'estensione del cumulo d'origine Europeo ai paesi mediterranei, l'armonizzazione delle procedure doganali e la liberalizzazione dei servizi per favorire gli investimenti esteri. A partire dal vertice di Palermo e nel corso del semestre italiano di presidenza Europea, il Ministero delle Attività Produttive ha avanzato anche altre priorità quali il maggiore coordinamento tra i sistemi fieristici del Nord e del Sud del Mediterraneo ed il potenziamento della linea di credito per gli investimenti ed il partenariato Euro-Mediterraneo (FEMIP), costituita dalla Banca Europea per gli Investimenti nell'ottobre 2002.

- la costituzione, nel 1997, della rete *Femise*, formata da oltre 50 istituti di ricerca economica e sostenuta dalla Commissione Europea;
- l'inaugurazione nell'ottobre 2002 del *Fondo Euro-Mediterraneo di Investimento e Partenariato (FEMIP)*, quale strumento della Banca Europea per gli Investimenti, al fine di stimolare l'attrazione degli investimenti diretti esteri e rendere più dinamico il settore privato dei Partner mediterranei, a cominciare dalle PMI. Il Fondo attualmente concede prestiti ai Partner mediterranei per un ammontare di circa 2 miliardi di Euro all'anno;
- l'adozione della *Carta Euro-Mediterranea per l'Impresa* che indica dieci linee politiche d'intervento per il futuro della cooperazione industriale Euro-Mediterranea;
- l'approvazione - il 7 luglio 2003 a Palermo alla terza Conferenza Euro-Mediterranea dei Ministri del Commercio - del nuovo Protocollo sulle regole d'origine che consente l'estensione del sistema Pan Europeo del cumulo d'origine anche ai Paesi mediterranei.

La ragione per cui i Paesi aderenti all'accordo di Barcellona hanno raggiunto i risultati più rilevanti sul piano economico e finanziario è riconducibile al fatto che, sui temi economici, i Paesi Euro-Mediterranei si trovano più facilmente d'accordo rispetto a quanto non lo siano sulle questioni politiche, sociali e culturali, dove, invece, i governi nazionali tendono ad essere più gelosi del loro spazio di manovra.

Nonostante i risultati sopra esposti, comunque, il partenariato Euro-Mediterraneo non ha mai avuto il successo prospettato originariamente e gli impegni formalizzati nell'Accordo di Barcellona sono rimasti, fondamentalmente, sulla carta. Negli ultimi 18 anni, infatti, si è constatato che, malgrado gli accessi privilegiati ai mercati, gli scambi commerciali dei Paesi terzi del Mediterraneo con l'Unione Europea hanno subito un notevole rallentamento rispetto a quelli dei diretti concorrenti asiatici (es. Cina) e dell'Europa centro-orientale (PECO). In sostanza è opportuno evidenziare che il processo di liberalizzazione multilaterale del commercio tra i Paesi terzi del Mediterraneo e l'Unione Europea, così come teorizzato nel progetto di partenariato economico e finanziario, rischia di rendere inutile l'accesso preferenziale al mercato Europeo da parte dei prodotti provenienti dai Paesi terzi del Mediterraneo; inoltre, per quanto riguarda gli investimenti diretti, occorre evidenziare che la crescente concorrenza, in questo campo, fra i Paesi in via di sviluppo può far aumentare le difficoltà che i Paesi terzi del Mediterraneo già hanno nell'attrarre questo tipo di risorse, cruciali per lo sviluppo economico. L'investimento diretto necessita di stabilità politica ed economica, di un ampio grado di trasparenza nelle regole e di prospettive di

profitti, condizioni, queste, non sempre presenti nei Paesi terzi del Mediterraneo. Per promuovere lo sviluppo economico è necessario invertire questa tendenza creando condizioni economiche e istituzionali che riescano ad attrarre capitali privati e facciano intravedere prospettive di profitti. L'Unione Europea intende attuare delle politiche commerciali, fiscali e doganali volte alla creazione, entro il 2010, dell'area di libero scambio Euro-Mediterranea, che permetta di semplificare i sistemi normativi, accresca la competitività a lungo termine delle economie del Mediterraneo, attragga più investimenti diretti, in particolare da investitori europei, e acceleri lo sviluppo economico e sociale.

3. – *La politica di vicinato ed i piani d'azione attuati dall'Unione Europea*

La relazione privilegiata con i Paesi più prossimi all'Unione europea, nell'ambito della politica europea di vicinato, si fonda su un impegno reciproco a favore di valori comuni riconducibili, in special modo, allo Stato di diritto, al rispetto dei diritti dell'uomo e delle minoranze, al rispetto delle norme fondamentali del lavoro, alla promozione delle relazioni di buon vicinato e ai principi dell'economia di mercato, nonché allo sviluppo sostenibile e al buon governo. La portata delle relazioni dell'Unione Europea con i vicini Paesi del Mediterraneo deve, naturalmente, tener conto del grado effettivo di condivisione di tali valori che, ad oggi, risulta ancora insufficiente. Occorre, peraltro, rilevare che, per l'attuazione degli impegni derivanti dalla politica europea di vicinato, è necessario che siano in vigore accordi di associazione tra i Paesi Euro-Mediterranei. Questi ultimi, in base alle rispettive priorità, soddisferanno le loro esigenze adottando congiuntamente i cosiddetti *piani d'azione*, che contengono i presupposti fondamentali della cooperazione, inclusa quella fiscale. Su quest'ultimo fronte, tali piani d'azione prevedono, in particolare:

- la cooperazione fiscale in generale;
- l'introduzione di riforme interne nel settore della trasparenza del sistema fiscale e della lotta contro le frodi doganali;
- la cooperazione nella gestione delle frontiere nell'ottica della lotta contro le frodi e l'evasione fiscale.

Ad oggi, i piani d'azione attuati, nell'ambito della cooperazione bilaterale, riguardano solo alcuni dei Paesi coinvolti nella politica europea di vicinato, mentre in altri sono in fase di adozione. Si osserva, infine, che l'attuazione dei piani d'azione prevede anche un monitoraggio periodico dei progressi compiuti nei diversi settori, attraverso un dialogo tra i Paesi *partner* nell'ambito di sottocomitati settoriali (democrazia e diritti

dell'uomo, sistema giuridico, economia e commercio, ecc.) e, in occasione delle riunioni dei comitati di associazione o partenariato, si procede all'analisi dei progressi compiuti rispetto agli obiettivi posti nei piani stessi.

4. – *Problematiche relative alla creazione di un'area di libero scambio nel bacino del Mediterraneo*

La creazione di una zona di libero scambio Euro-Mediterranea è un'operazione molto complessa che richiede un lungo e delicato processo di riforma delle economie dei Paesi terzi del Mediterraneo. Questo, oltre ad avere dei vantaggi, comporta anche risvolti negativi. Occorre, infatti, tener conto che, per svariate ragioni che si esporranno tra poco, questo processo di transizione verso economie sempre più liberalizzate, rischia di generare costi, talvolta ingenti, soprattutto per i Paesi meno sviluppati del Mediterraneo.

La prima ragione per la quale si generano questi costi consiste nella perdita delle entrate derivanti dall'eliminazione o abbattimento dei dazi e delle barriere doganali, attualmente molto sostenute nelle economie dei Paesi terzi del Mediterraneo¹². Nel caso, per esempio, di Tunisia e Marocco, che sono fra le economie più aperte, si può notare come le entrate derivanti dai dazi doganali costituiscano una percentuale rilevante delle entrate totali, il 32% per la Tunisia e il 18,6% per il Marocco, mentre la media dei Paesi dell'Europa centrale e dell'est non supera il 6%¹³.

La seconda ragione è il probabile aumento delle importazioni, con il conseguente aggravamento del deficit commerciale, che può scaturire dalla rimozione dei vincoli quantitativi e tariffari, nonché dal minor costo delle merci prodotte all'estero, le quali, almeno nell'immediato, saranno preferite rispetto a quelle prodotte internamente, proprio perché il settore manifatturiero locale non è ancora competitivo, per qualità e prezzi, rispetto a quello dell'Unione Europea.

La terza ragione è costituita dall'impatto che la liberalizzazione dei commerci avrà, nell'immediato, sull'intero settore delle industrie protette¹⁴,

¹² Ciò avviene soprattutto in quei Paesi che hanno una forte dipendenza dalle entrate doganali e non attuano una vera e propria politica sulla fiscalità diretta.

¹³ Fonte: Commissione Europea (2003).

¹⁴ Nel caso della Tunisia, valutando questo impatto, il delegato dell'Unione Europea in tale Paese ha dichiarato che "nel muoversi verso il libero commercio è stato stimato che di 6 mila aziende tunisine circa 2 mila andranno a sbattere contro un muro, 2 mila potrebbero sopravvivere e il destino delle altre 2 mila dipenderà dalle circostanze".

la maggior parte delle quali rischierebbe di chiudere o ridimensionarsi per l'incapacità di fronteggiare la concorrenza delle imprese straniere.

La quarta ragione, infine, è rappresentata dai costi sociali delle indispensabili riforme interne, come quelli legati, per esempio, all'introduzione di ammortizzatori per i lavoratori coinvolti nei processi di riorganizzazione, che mirino ad evitare tensioni sociali nel Paese interessato e nell'intera area del Mediterraneo, già abbastanza martoriata dai conflitti politici e militari ancora oggi irrisolti¹⁵.

D'altra parte, occorre segnalare che, per far fronte all'impatto negativo che tali costi generano sul processo di liberalizzazione del Mediterraneo, sono state previste alcune contromisure di sostegno, volte ad attenuare, almeno in parte, gli effetti di questa profonda ristrutturazione socio-economica. A tal proposito, va ricordato che sono stati stanziati appositi fondi nell'ambito della cd. linea MEDA, che rappresenta il nuovo programma finanziario che ha sostituito i tradizionali protocolli bilaterali. A ciò bisogna, poi, aggiungere alcuni elementi importanti che potrebbero rendere positiva l'operazione di ancoraggio di queste economie allo spazio economico Europeo; in primo luogo, infatti, occorre rilevare che la necessità e l'ineluttabilità delle riforme richiamate aumenta la loro credibilità ed istituisce, quindi, un clima favorevole agli investimenti, specialmente stranieri, la cui scarsità rappresenta, come già rilevato, uno dei maggiori problemi dell'area¹⁶; in secondo luogo, si osserva che la liberalizzazione degli scambi può dare un ulteriore impulso all'integrazione economica tra gli stessi Paesi terzi del Mediterraneo, incrementando lo sviluppo del commercio intra-regionale (Sud-Sud)¹⁷. Si evidenzia, in proposito, che nell'ambito della liberalizzazione commerciale intra-regionale si sono avuti segnali incoraggianti in diverse occasioni quali, per esempio, quella in cui, nel 1999, Tunisia e Marocco hanno costituito un'area di libero commercio basata su un accordo che prevedeva la soppressione immediata dei dazi su circa 2000 prodotti non-agricoli e la graduale riduzione di ulteriori dazi

¹⁵ Con particolare riferimento al conflitto israelo-palestinese.

¹⁶ Con gli investimenti stranieri arrivano tecnologie, *know how*, nuove tecniche di management e accessi ai nuovi mercati per l'*export* di cui quest'area ha disperatamente bisogno.

¹⁷ A partire dagli anni Novanta, il commercio Sud-Sud rappresenta almeno un terzo delle esportazioni del Terzo Mondo e di queste almeno il 35% è rappresentato da prodotti manufatti. Gran parte della dinamica dell'*export* tra paesi sottosviluppati ha contribuito a mitigare gli effetti di una domanda declinante da parte del mondo sviluppato associata spesso ad un crescente protezionismo. Il commercio intra-mediterraneo è attualmente sottodimensionato, con una quota di circa il 7% sul totale degli scambi dei Paesi mediterranei.

doganali entro il 2007 e, ancora, quella in cui, nel maggio del 2001, Egitto, Giordania, Marocco e Tunisia hanno sottoscritto la già citata dichiarazione di Agadir, grazie alla quale, nel 2004, è stata creata un'ampia area regionale di libero scambio. Si auspica che l'accresciuta apertura economica di questi Paesi dia maggiore impulso a riforme strutturali più profonde, sia economiche che fiscali, e porti al superamento di modelli fondati sull'accentramento pubblico a favore dell'impegno privato. Nonostante i buoni propositi, comunque, il processo di transizione intrapreso non può certo definirsi incoraggiante. Il Processo di Barcellona per la creazione di un'area commerciale di libero scambio e di prosperità condivisa è ancora relativamente lento, anche se l'interdipendenza tra i diversi elementi di riforma ed il possibile sviluppo di relazioni di tipo regionale alimentano la prospettiva di una spinta dell'area mediterranea ad una più radicale trasformazione verso modelli economici di mercato che permettano di realizzare il suo reale potenziale di crescita. Ci sono, per esempio, Paesi come la Tunisia e il Libano, che hanno fatto registrare notevoli progressi sul piano economico e commerciale. In generale, tuttavia, mancano alcune condizioni che favoriscano il flusso di investimenti diretti dai Paesi dell'Unione Europea ai Paesi della sponda meridionale del Mediterraneo. Quali sono queste condizioni? Quelle principali sono la competitività, la flessibilità, l'efficienza del sistema fiscale e dell'apparato statale, le infrastrutture, la qualificazione professionale. Ma ciò che ha maggiormente ostacolato, soprattutto negli ultimi anni, il trasferimento di capitali verso il sud del Mediterraneo è stata la concentrazione degli investimenti a favore dei Paesi dell'Europa centro orientale (PECO), che hanno appena aderito all'Unione Europea e che sembrano molto competitivi e agguerriti. Questo è un problema da tenere nella giusta considerazione e da affrontare con grande impegno, anche con il coinvolgimento delle imprese private europee, al fine di invertire la tendenza. In caso contrario potrebbero esserci gravi conseguenze in futuro, poiché l'area del Mediterraneo è caratterizzata da una potenziale instabilità che potrebbe ripercuotersi, in termini sociali, economici e politici, anche sui Paesi dell'Unione Europea.

In altre parole, è evidente che, come si diceva all'inizio, il processo di liberalizzazione del bacino del Mediterraneo costituisce una tappa fondamentale del processo di Barcellona ma, nel contempo, rappresenta anche un percorso difficile e tortuoso, a causa dell'alto livello di frammentazione sociale, politica ed economica che contraddistingue da sempre l'area mediterranea.

5. – *La cooperazione bilaterale Nord-Sud e gli Accordi di libero scambio*

La cooperazione bilaterale ha assunto, nel tempo, un ruolo sempre più rilevante per l'attuazione del partenariato Euro-Mediterraneo. Nella maggior parte dei casi, infatti, tale cooperazione si è tradotta nella sottoscrizione di *Accordi di libero scambio* tra l'Unione Europea ed i Paesi terzi del Mediterraneo, in sostituzione dei precedenti accordi di cooperazione, il cui campo di applicazione era limitato alle disposizioni commerciali e all'assistenza sanitaria. La conclusione del processo di stipula degli Accordi di associazione per il libero scambio Euro-Mediterraneo è funzionale non solo alla creazione di un'area priva di ostacoli commerciali, ma anche all'adozione di una serie di regole comuni che riguardano la concorrenza, la proprietà intellettuale e le denominazioni di origine, nel rispetto dei dettami dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, a cui appartengono gran parte dei Paesi aderenti al partenariato Euro-Mediterraneo. Rispetto ai precedenti Accordi di Cooperazione e di Associazione di prima generazione, conclusi tra l'Unione Europea e i Paesi dell'area mediterranea, gli attuali Accordi di associazione prevedono l'introduzione della clausola di reciprocità, che implica l'estensione all'Unione Europea delle stesse concessioni commerciali di cui i Paesi partner mediterranei beneficiano tra di loro.

Ad oggi sono stati sottoscritti Accordi bilaterali tra l'Unione Europea e la maggior parte dei Paesi aderenti al Processo di Barcellona, ossia il Marocco, Israele, la Tunisia, l'Autorità Palestinese, la Giordania, l'Egitto, il Libano e l'Algeria; sono stati, inoltre, conclusi di recente anche i negoziati con la Siria e si attende la loro firma.

L'Accordo di libero scambio vieta i dazi doganali e le restrizioni quantitative o qualsiasi altra tassa di effetto equivalente ai dazi all'importazione o all'esportazione sugli scambi di prodotti contemplati dall'Accordo stesso. Tali Accordi, come già accennato, vengono stipulati in senso bilaterale tra Unione Europea e ciascun Paese terzo del Mediterraneo, risultando, quindi, tutti diversi tra loro; tuttavia, nonostante ciò, la struttura principale degli Accordi di associazione è comune a tutti e richiama, sostanzialmente, i temi del partenariato economico e finanziario, prevedendo, in particolare:

- l'apertura al libero mercato entro un periodo di dodici anni;
- il rispetto dei diritti umani;
- la cooperazione in ambito economico, sociale e culturale;
- il principio del cumulo dell'origine.

Occorre rilevare che gli accordi di libero scambio di tipo bilaterale costituiscono, talvolta, un freno allo sviluppo delle relazioni paritarie Sud-

Sud in quanto tra i Paesi terzi della sponda meridionale del Mediterraneo continuano a sussistere barriere agli scambi che disincentivano gli investimenti dall'estero, favorendo, invece, il canale privilegiato dei Paesi più sviluppati dell'Unione Europea. Ulteriore elemento di disparità tra Nord e Sud del Mediterraneo a vantaggio dei Paesi dell'Unione Europea deriva dal fatto che, entro il 2010, dovranno essere eliminati i vincoli tariffari e non tariffari per quasi tutti i prodotti industriali, provenienti sia dai Paesi europei che da quelli terzi mediterranei, mentre resteranno esclusi dal libero mercato i prodotti agricoli, su cui, notoriamente, si fonda l'economia dei Paesi più poveri. Gli Accordi di libero scambio prevedono anche l'erogazione di finanziamenti da parte dell'Unione Europea, per favorire i processi di ristrutturazione interna da parte dei Paesi terzi mediterranei ed accrescere, nell'ottica liberista, la loro competitività, attraendo investimenti dai Paesi europei; tuttavia, finora, come dimostrano alcune ricerche in tal senso¹⁸, sono aumentate le forme di investimento a basso costo e le delocalizzazioni di produzioni europee che si avvantaggiano della prossimità geografica e della mano d'opera a basso salario, nonché delle maggiori possibilità di evasione fiscale.

Gli Accordi di libero scambio rappresentano, dunque, uno strumento giuridico necessario ma non ancora sufficiente ad assicurare un più stabile sviluppo economico dell'area del Mediterraneo. La liberalizzazione del commercio Euro-Mediterraneo deve essere accompagnata da processi interni di riforma economica, al fine di facilitare la necessaria trasformazione strutturale dei singoli Paesi partner e ridurre, per esempio, la loro dipendenza fiscale dalla protezione doganale. D'altro canto, il processo di integrazione Euro-Mediterranea potrà completarsi solo attraverso la rimozione delle barriere commerciali tra i singoli Paesi aderenti all'accordo di Barcellona, in modo da creare un ampio mercato regionale che abbia tutte le caratteristiche per attrarre gli investimenti diretti esteri necessari a modernizzare le rispettive economie. Si riportano di seguito una tabella riepilogativa degli accordi bilaterali di libero scambio finora conclusi tra Unione Europea e Paesi terzi del Mediterraneo:

Partner Euro-Mediterranei	Conclusione dei negoziati	Firma dell'accordo	Entrata in vigore
Tunisia	Giugno 1995	Luglio 1995	Marzo 1998
Israele	Settembre 1995	Novembre 1995	Giugno 2000
Marocco	Novembre 1995	Febbraio 1996	Marzo 2000

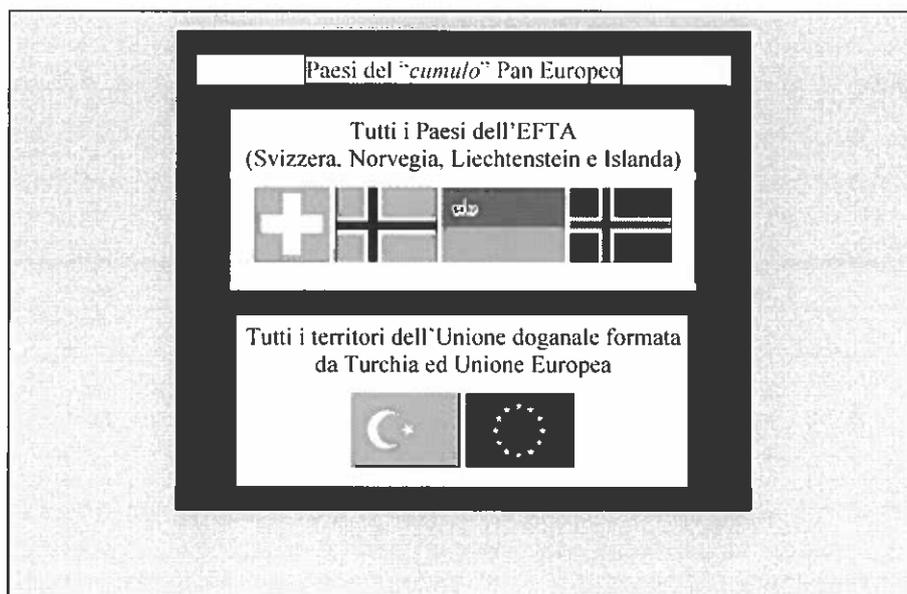
¹⁸ Pepicelli R., 2010: *un nuovo ordine mediterraneo?*, Mesogea, Messina, 2004.

Partner Euro-Mediterranei	Conclusione dei negoziati	Firma dell'accordo	Entrata in vigore
Autorità palestinese	Dicembre 1996	Febbraio 1997	Luglio 1997
Giordania	Aprile 1997	Novembre 1997	Maggio 2002
Egitto	Giugno 1999	Giugno 2001	Giugno 2004
Algeria	Dicembre 2001	Aprile 2002	Settembre 2005
Libano	Dicembre 2001	Giugno 2002	Marzo 2003
Siria	Ottobre 2004	in attesa	in attesa

6. – *Il principio del cumulo dell'origine: dal sistema Pan Europeo a quello Pan Euro Mediterraneo*

Nella Tavola 1 sono riprodotti i diversi gruppi di Paesi e Territori che hanno sottoscritto dei protocolli di origine nell'ambito dei rispettivi accordi di libero scambio. Tutti insieme, come si vedrà nel prosieguo, costituiscono l'area nella quale, attualmente, si applica il sistema del *cumulo Pan Euro Mediterraneo dell'origine*.

Tavola 1 – Paesi inclusi nel “cumulo” Pan Euro Mediterraneo





Contrariamente a quanto avviene per l'unione doganale che è, generalmente, caratterizzata da una politica tariffaria comune, nel caso della zona di libero scambio, ciascuno dei Paesi ad essa aderenti, tramite un Accordo di associazione, può applicare direttamente strumenti di politica commerciale, stabilendo i dazi doganali e le quote d'importazione valide per i Paesi terzi. I controlli doganali continuano ad essere svolti alle frontiere di ciascun Paese aderente all'Accordo con l'obiettivo, fondamentale, di stabilire se le merci importate sono originarie dei Paesi della medesima zona di libero scambio e, pertanto, se sia possibile o meno applicare a tali beni il trattamento preferenziale.

Per comprendere la rilevanza di questo concetto occorre far riferimento al cosiddetto principio del "cumulo dell'origine" attuato, dapprima nell'ambito dell'accordo tra Unione Europea, Turchia ed EFTA (cd. *cumulo Pan Europeo*), e successivamente esteso a tutti i Paesi aderenti al Processo di Barcellona (cd. *cumulo Pan Euro Mediterraneo*); in base al nuovo sistema del cumulo Pan Euro Mediterraneo, un prodotto originario, ai sensi di un Accordo di libero scambio, può essere trasformato o manufatto in diversi Paesi Euro-Mediterranei senza per questo perdere il suo trattamento preferenziale. Prima di proseguire, appare opportuno riportare alcune definizioni generali che aiutano a spiegare meglio la portata del principio del cumulo dell'origine:

- *Cumulo*: quando vengono impiegati materiali originari di uno Stato con il quale è stato sottoscritto un Accordo di libero scambio, il prodotto finito mantiene la caratteristica di merce originaria e può essere, quindi, utilizzato senza restrizioni.
- *Cumulo bilaterale*: è la fattispecie in cui il cumulo è limitato ai materiali delle due parti che hanno sottoscritto un Accordo di libero scambio (es. UE-Tunisia).
- *Cumulo diagonale*: si ha nel caso in cui è possibile il cumulo dell'origine con materiali provenienti da diversi Paesi contraenti.
- *Cumulo Pan Europeo*: è il cumulo realizzato con materiali provenienti dalla Comunità europea, dalla Turchia e dall'EFTA

(Norvegia, Svizzera, Liechtenstein e Islanda). Inizialmente facevano parte di questo gruppo anche i Paesi PECO che, tuttavia, ne sono usciti quando sono entrati a far parte dell'Unione Europea.

- Cumulo Pan Euro mediterraneo o Euro-Med: si tratta di un cumulo diagonale con materiali provenienti da tutti i paesi partecipanti al cumulo, sempre che tutte le parti contraenti coinvolte applichino le medesime regole d'origine e che tra loro esistano degli accordi in tal senso.
- Cumulo totale: in questo caso la lavorazione o la trasformazione cosiddetta "minima" non deve essere effettuata nel territorio di un singolo paese, ma può essere, complessivamente, realizzata nell'ambito territoriale di un Accordo di libero scambio.

Il nuovo principio del cumulo dell'origine Pan Euro Mediterraneo rappresenta uno dei principali risultati del partenariato economico e finanziario. Si tratta di un sistema di cumulo diagonale dell'origine che, come già accennato, permette agli operatori economici dell'area Euro-Mediterranea di ampliare le proprie possibilità di approvvigionamento, consentendo ai produttori della zona di utilizzare, senza ostacoli, prodotti intermedi di tutta l'area. Ciò potrà avere effetti molto positivi per lo sviluppo degli scambi commerciali nell'intero bacino del Mediterraneo. Il cumulo Pan Euro Mediterraneo dell'origine, prevede, tra l'altro, che il trasferimento dell'origine per le merci riesportate allo stato immutato (ossia senza aver subito una lavorazione minima) è ammesso a condizione che tutti i paesi che partecipano alla produzione di una merce abbiano concluso tra loro e con il paese di destinazione un Accordo di libero scambio e che, inoltre, applichino il protocollo d'origine Euro-Med. È stabilito che il sistema di cumulo Pan Euro Mediterraneo venga introdotto in modo graduale e che possa essere applicato anche da un numero limitato di paesi. Al fine di chiarire meglio il concetto, si riportano due esempi:

Caso 1: acquisizione dell'origine mediante cumulo

Una partita di tessuti originari del Marocco e una di fodere originarie dell'Unione Europea vengono importati in Svizzera con le rispettive prove d'origine. In Svizzera vengono confezionati degli abiti da uomo che verranno rispediti nell'Unione Europea. Da sola, la lavorazione in Svizzera sarebbe insufficiente per conferire agli abiti l'origine svizzera ma, poiché il cumulo Euro-Med è possibile (infatti, tra tutti i paesi interessati esiste già un protocollo d'origine Euro-Med), gli abiti sono considerati merce di origine

svizzera e al momento dell'esportazione nell'Unione Europea potrà essere allestito un certificato d'origine¹⁹.

Caso 2: prodotti che vengono riesportati allo stato immutato

Una partita di tessuti di origine marocchina viene importata in Svizzera con una prova d'origine del Marocco ed esportata allo stato immutato in Siria.

All'atto dell'esportazione in Siria non può essere allestita alcuna prova d'origine, poiché tra la Svizzera e la Siria nonché tra il Marocco e la Siria non esiste alcun accordo.

Se la merce venisse esportata nell'Unione Europea, anziché in Siria, sarebbe possibile allestire una prova d'origine²⁰, poiché tra tutti i Paesi coinvolti esiste già un protocollo d'origine Euro-Med.

Come si evince dai due esempi appena citati, dal punto di vista pratico, occorre osservare che nella prova d'origine Eur-Med è sempre indispensabile indicare se sia stato effettuato un cumulo. Occorre accertarsi, in particolare, che le menzioni concernenti il cumulo siano sempre apposte in inglese [*"cumulation applied with (...)"*], oppure [*"no cumulation applied"*]. È importante, inoltre, verificare che vengano menzionati tutti i Paesi o Territori che hanno partecipato ad un eventuale cumulo. Pertanto, bisogna assolutamente riprendere i dati indicati nella prova d'origine precedente. Il cumulo Euro-Med e il trasferimento dell'origine per i prodotti allo stato immutato sono possibili solo se i prodotti o i materiali originari sono stati importati dopo l'entrata in vigore delle relative disposizioni in materia di cumulo; consideriamo, per esempio, un prodotto di origine israeliana che è stato importato nel 2005 nell'Unione Europea, con una prova d'origine, e che viene successivamente esportato in Svizzera. Si noti che il cumulo diagonale tra Unione Europea, Svizzera e Israele è in vigore solo dal 1.1.2006; quindi, per i prodotti di origine israeliana importati nell'Unione Europea nel 2005 non può essere allestita alcuna prova d'origine al momento dell'esportazione in Svizzera. Viceversa, nel caso in cui il cumulo bilaterale e il trasferimento dell'origine per i prodotti allo stato immutato erano già in

¹⁹ Certificato di Circolazione delle Merci (CCM) EUR-MED o dichiarazione d'origine su fattura EUR-MED, origine Svizzera con annotazione: "*Cumulation applied with Marocco and European Community*".

²⁰ Origine: Marocco. Se la prova d'origine EUR-MED precedente non prevede alcun cumulo: CCM EUR-MED / dichiarazione d'origine su fattura EUR-MED con indicazione: "*no cumulation applied*" oppure EUR. I / dichiarazione d'origine su fattura. Se la prova d'origine precedente prevede un cumulo: CCM EUR-MED / dichiarazione d'origine su fattura EUR-MED con indicazione: "*cumulation applied with...*". In tal caso potrebbe esistere solo un cumulo con i Paesi che presentano anche un protocollo d'origine Euro-Med con tutti gli stati membri.

vigore prima dell'entrata in vigore delle disposizioni in materia di cumulo diagonale, può essere allestita una relativa prova d'origine. Consideriamo un altro esempio: una merce di origine marocchina è stata importata in Svizzera nel 2004 con una prova d'origine del Marocco. Essa viene utilizzata in Svizzera come materiale originario per un prodotto non sufficientemente lavorato e il prodotto finito è destinato, poi, ad essere riesportato in Marocco. In tal caso viene applicato il cumulo bilaterale e non il cumulo Euro-Med in quanto nell'accordo tra il Marocco e la Svizzera era già previsto il sistema del cumulo bilaterale prima dell'entrata in vigore del protocollo d'origine Euro-Med. Al momento dell'esportazione di tale prodotto verso il Marocco può, pertanto, essere allestita una prova d'origine²¹.

È importante evidenziare che, ad oggi, il nuovo protocollo di origine Euro-Med è entrato in vigore, e può essere, quindi, applicato in quasi tutti i Paesi aderenti al Processo di Barcellona, ad eccezione di Algeria, Libano, Siria e Territori palestinesi; tuttavia, va ricordato che, in generale, questo sistema di cumulo è applicabile solo a condizione che il protocollo d'origine Euro-Med sia già in vigore tra tutti i Paesi e i Territori interessati.

È opportuno, infine, segnalare che, in merito all'applicazione dei nuovi protocolli di origine Pan Euro mediterranei l'Agenzia delle Dogane ha emanato la Circolare n. 44/D dell'1 dicembre 2006 avente per oggetto: "*Origine preferenziale – Applicazione dei nuovi Protocolli origine Pan Euro Mediterranei*". In sintesi, tale documento fornisce, appunto, le istruzioni interpretative ed applicative sui nuovi protocolli "origine" Pan Euro Mediterranei che stanno sostituendo, progressivamente, quelli già esistenti con i Paesi Pan Europei e con i singoli Stati del Mediterraneo. Nella Conferenza di Barcellona del 1995 si stabilì che la zona di libero scambio Euro-Mediterranea, da creare entro il 2010, fosse basata su Accordi di libero scambio contenenti norme sull'origine identiche a quelle degli Accordi Pan Europei già esistenti. In questo modo è stato introdotto il criterio della cosiddetta "geometria variabile", che permette di mantenere, per taluni specifici Accordi, i vantaggi derivanti dall'applicazione della regola del cumulo totale e del rimborso totale e, nel contempo, di applicare, alternativamente, in alcuni casi particolari, la regola del cumulo diagonale a tutti i "*prodotti originari*" dei Paesi appartenenti all'area mediterranea di libero scambio Pan Europea. In proposito, la circolare ricorda che, al fine di consentire il funzionamento, sono state create due ulteriori prove di origine, ossia il certificato Eur-Med e la dichiarazione su fattura Eur-Med che

²¹ CCM EUR-MED / dichiarazione d'origine su fattura EUR-MED con annotazione: "*cumulation applied with Marocco*" oppure "CCM EUR. I / dichiarazione d'origine su fattura".

permetteranno, unitamente alle prove di origine già esistenti, ossia il certificato Eurl e la dichiarazione su fattura, di garantire il trattamento daziario preferenziale all'atto dell'importazione dei "prodotti originari" nei Paesi Pan Euro mediterranei. In questo modo sarà possibile trasformare nell'area Euro-Mediterranea le materie prime originarie dei Paesi che abbiano già sottoscritto Accordi contenenti le nuove regole sull'origine Pan Euro mediterranea, contribuendo ad aumentare la concorrenzialità delle merci ottenute a seguito di lavorazioni e trasformazioni e, in generale, tutti i traffici commerciali; inoltre, la Circolare medesima fornisce alcune interpretazioni della citata normativa, sia in relazione alle note esplicative dei Protocolli "origine" Pan Euro mediterranei, sia in riferimento ai lavori del cosiddetto *Gruppo di lavoro Pan Eur med*, composto da tutti i Paesi Pan Euro Mediterranei interessati al nuovo sistema, ossia Svizzera, Liechtenstein, Islanda, Norvegia, Turchia, Isole Faeroer, Marocco, Algeria, Tunisia, Egitto, Israele, Cisgiordania e Striscia di Gaza (Palestina), Giordania, Siria e Libano.

7. – Gli accordi regionali Sud-Sud e l'Accordo di Agadir

L'Unione Europea incoraggia la conclusione di accordi simili a quelli bilaterali anche tra gli stessi partner mediterranei e considera il libero commercio intra-mediterraneo (Sud-Sud) come una condizione indispensabile per rendere effettiva la difesa delle denominazioni di origine²²; inoltre, su impulso dei Paesi partner che consolidano la loro associazione con l'Unione Europea, dovrebbe essere possibile dare nuovo slancio non solo al commercio intra-mediterraneo ma anche a quello intra-arabo, in cui i Paesi (arabi) coinvolti possano stabilire un'area arabo-mediterranea di libera associazione commerciale²³. È necessario rilevare, però, che di tentativi, più o meno ambiziosi, di integrazione economica e politica tra i paesi Arabi se ne sono contati almeno venti dal secondo dopoguerra in poi, ma solo alcuni di essi, e solo in tempi recenti, hanno

²² Per sostenere lo sforzo di integrazione "orizzontale" nella intensificazione dei rapporti economico-commerciali dell'area, si è deciso di garantire la libera circolazione nel mercato Euro-Mediterraneo ai beni lavorati nei Paesi partner, estendendo ai Paesi mediterranei il citato sistema Europeo sull'imputazione dell'origine dei prodotti. Si veda in proposito il paragrafo successivo.

²³ Come è già avvenuto, ad esempio, con il cosiddetto "Processo di Agadir", avviato nel maggio 2001 da quattro Paesi arabo-mediterranei – Egitto, Giordania, Marocco e Tunisia – i quali, nel 2004, hanno creato un'area sub-regionale di libero scambio.

cominciato a dare risultati positivi; infatti, circa l'80% della cooperazione tra Unione Europea e Paesi terzi del Mediterraneo è rimasta, fondamentalmente, di tipo bilaterale (Nord-Sud), mentre quella regionale (Sud-Sud) non ha ancora avuto grande applicazione. Sotto questo profilo vale la pena, comunque, ricordare che negli ultimi anni sono state gettate le basi per una più proficua e snella collaborazione commerciale tra i Paesi della sponda sud del Mediterraneo. Tale volontà si è concretizzata attraverso la conclusione, nel dicembre del 2004, di un Accordo tra Siria e Turchia per la creazione di un'area di libero scambio e, nel 2005, con l'entrata in vigore del *Great Arab Free Trade Agreement* (GAFTA).

Nonostante la portata più limitata rispetto all'Accordo di associazione con l'UE, il GAFTA rappresenta il culmine del processo di integrazione economica iniziato con la conclusione degli accordi di libero scambio conclusi dalla Siria, rispettivamente, con Arabia Saudita, Giordania e Libano.

In questo contesto, un esempio molto positivo di accordo Sud-Sud è rappresentato dal cosiddetto "*Accordo di Agadir*", l'accordo di libero scambio sottoscritto il 25 febbraio 2004 tra la Giordania, l'Egitto, la Tunisia e il Marocco. Esso ha costituito un passo importante, ancorché non sufficiente, verso la prevista creazione di una zona di libero scambio Euro-Mediterranea prevista per il 2010. La Commissione europea, fin dal momento della firma della dichiarazione di Agadir, è stata uno dei principali sostenitori politici dell'iniziativa, considerando anche il suo appoggio finanziario all'operazione, attraverso il programma MEDA.

L'accordo di Agadir avvicina i partner del Processo di Barcellona all'obiettivo comune della creazione della zona di libero scambio Euro-Mediterranea ed è innegabile che questo accordo contribuisca, in maniera rilevante, a dare maggiore slancio all'integrazione regionale e sub-regionale Euro-Mediterranea, nonché a favorire gli investimenti privati nei Paesi dell'area.

È evidente che abbattere le barriere che intralciano gli scambi e gli investimenti, soprattutto tra i Paesi Euro-Mediterranei meno sviluppati, è uno dei principali obiettivi del Processo di Barcellona ed è interessante notare come il commercio sia un motore fondamentale per lo sviluppo di questa regione, anche dal punto di vista della sua stabilità politica e sociale. L'accordo di Agadir rappresenta un passo avanti in questa direzione poiché ha istituito, tra i quattro paesi interessati, un mercato integrato con più di 100 milioni di consumatori, offrendo così nuove interessanti opportunità per gli investitori europei nella regione.

In definitiva, dunque, la zona di libero scambio Euro-Mediterranea può essere creata sostenendo e favorendo, accanto alla politica di negoziazione

bilaterale già attuata dall'Unione europea con ciascuno dei partner mediterranei, anche una politica commerciale basata su accordi di tipo regionale e sub-regionale tra i partner della sponda meridionale del Mediterraneo.

Il processo di Agadir, conclusosi con l'accordo di libero scambio tra Marocco, Tunisia, Egitto e Giordania, rappresenta un'importante iniziativa regionale, coerente con questa visione. L'accordo è significativo anche perché riunisce quattro Paesi, tra i più avanzati dell'area, appartenenti a due regioni diverse del Mediterraneo, il Maghreb ed il Mashrak. L'Unione Europea si è impegnata, come si è detto, a sostenere il processo di Agadir sul piano sia finanziario che tecnico e, a tal fine, nel 2003 è stato varato il programma denominato "*Aiutare i firmatari dell'accordo di associazione a sviluppare il libero scambio tra loro e con l'Unione Europea*". Il programma, finanziato nel quadro del programma MEDA con un contributo di 4 milioni di euro, è inteso ad incoraggiare gli scambi e l'integrazione Sud-Sud, a partire da una base sub-regionale, e prevede la creazione di un pool di assistenza tecnica che dovrebbe contribuire alla realizzazione di progressi verso il libero scambio tra i Paesi della sponda meridionale del Mediterraneo.

8. – *Le differenze religiose tra i Paesi del Mediterraneo: un'opportunità o un limite per l'attuazione del libero scambio?*²⁴

In prima battuta la questione religiosa potrebbe sembrare irrilevante nel dibattito relativo alle questioni economiche, con particolare riferimento alla creazione della zona di libero scambio nell'area del Mediterraneo. Nell'immaginario collettivo occidentale, infatti, la religione assume un valore puramente spirituale e non invade, almeno apparentemente, l'alveo del commercio e degli affari. Tuttavia, come vedremo tra poco, questo aspetto può influenzare i rapporti economici e finanziari tra i diversi Paesi aderenti al partenariato Euro-Mediterraneo e, di conseguenza, accelerare o rallentare, secondo l'approccio che ciascun partner avrà rispetto ad esso, il raggiungimento degli obiettivi del Processo di Barcellona.

²⁴ Argomento tratto dalla relazione redatta da Claudio Melillo, a seguito della partecipazione alla conferenza dal titolo "*International Tax & European Conference*", tenutasi dal 12 al 14 maggio 2007 a St. Helier - Jersey Island (Regno Unito), organizzata dal *Russell Bedford International*, network internazionale di consulting firms indipendenti; per ulteriori informazioni sulla conferenza si rimanda al sito Internet <http://www.economiaediritto.it>.

A tal riguardo è interessante notare come gli istituti di credito italiani ed europei siano attualmente alla ricerca di nuovi strumenti bancari che soddisfino i principi coranici. Negli ultimi cinque anni si è assistito, infatti, al proliferare di offerte ad hoc per gli immigrati di fede musulmana, in quanto le loro esigenze iniziano a farsi sempre più consistenti, da un lato, a causa dell'aumento dei flussi migratori provenienti dal mondo arabo, dall'altro per i numerosi tentativi da parte, sia delle imprese arabe che di quelle europee, di instaurare tra loro rapporti economici. Secondo gli ultimi dati della Caritas i musulmani in Italia sono oggi 824mila. La gran voglia di impresa tra i musulmani dei paesi arabi si traduce in 66mila imprese avviate su un totale di 200mila aziende individuali presenti in Italia appartenenti a cittadini stranieri, in gran parte provenienti dai Paesi Euro-Mediterranei.

La risposta, finora, data dagli istituti di credito italiani è stata puramente "commerciale", e ciò, oltre a sottolineare una scarsa lungimiranza, ha evidenziato una limitata predisposizione al cambiamento e alle strategie di lungo periodo che, al contrario, se correttamente perseguite, potrebbero produrre enormi vantaggi economici e contribuire allo sviluppo dei Paesi terzi del Mediterraneo, nonché alla loro integrazione nella costituenda area di libero scambio.

In Italia, in realtà, non esistono veri e propri strumenti di finanza islamica, ma solo prodotti bancari occidentali mascherati per soddisfare, almeno in apparenza, i principi musulmani derivanti dal Corano.

Volendo fare una riflessione seria su questo tema delicato, occorre dire che "finanza islamica" non significa, banalmente, divieto di percepire interessi e che, per favorire un'applicazione vantaggiosa dei principi della *Shari'a* nell'area Euro-Mediterranea, è necessario uno studio approfondito che punti ad integrare l'attuale struttura finanziaria dei Paesi dell'Unione Europea con elementi di innovazione che, anche se di derivazione religiosa, consentano di rendere i mercati del capitale sempre più efficienti ed affidabili. L'argomento è venuto alla ribalta circa due anni fa, quando una banca del Medio Oriente, cliente di un importante studio di Londra, che faceva investimenti immobiliari nel Regno Unito, ha fatto una joint-venture con soggetti stranieri, i quali hanno richiesto una "Shari'a-compliance", ossia una verifica del rispetto dei principi derivanti dalla legge coranica. Per spiegare meglio questi aspetti è utile fornire un riferimento, seppur breve, ad alcuni principi della finanza islamica, sottolineando le differenze e le analogie con il modello occidentale.

Alla base del sistema finanziario islamico ci sono i seguenti quattro principi:

- 1) la *Riba*: divieto del pagamento di interessi legati al solo fattore temporale;

- 2) il *Gharar*: divieto di investire in attività che comportino irragionevole incertezza ed ambiguità;
- 3) il *Maisir*: divieto di speculazione;
- 4) l'*Haram*: divieto di investire in attività economiche proibite dal corano (distribuzione/produzione di alcol, tabacco, armi, carne suina, pornografia, gioco d'azzardo).

Di questi solo l'*Haram* rappresenta un principio strettamente legato alla fede musulmana. Gli altri tre, invece, compresa la *Riba*, sono principi pienamente condivisibili, ancorché non applicati, anche nei Paesi occidentali.

La *Riba*, infatti, proibisce il pagamento e/o la percezione di un interesse che sia frutto di una semplice rendita finanziaria e che non sia correlato ad un'attività reale che comporti un determinato livello di rischio. Il principio è il seguente: *io guadagno solo se investo in maniera efficiente*. Nel sistema occidentale, invece, i risparmi possono essere utilizzati per attività di cui si conosce ben poco e la cui profittabilità può risultare spesso dubbia²⁵. Questo, oltre ad essere eticamente discutibile, è in palese contrasto con i principi che sono alla base del libero mercato che si vorrebbe creare nell'area del Mediterraneo e che dovrebbe garantire il successo delle iniziative più profittevoli.

Si ritiene utile, per concludere questa riflessione, elencare alcuni dei principali strumenti di finanza islamica attualmente presenti nella maggior parte dei Paesi arabi:

- *Ijarah* (leasing operativo islamico): Lease attraverso la quale una istituzione finanziaria compra un bene che viene affittato al cliente su sua richiesta. Al posto dell'interesse, l'investitore percepisce una quota dell'utile derivante dall'utilizzo del bene da parte del cliente.
- *Muadarabah* (partnership di investimenti con capitale di rischio, assimilabile alla nostra associazione in partecipazione): Una delle parti mette a disposizione i fondi (*rab-ul-mal*) e l'altra è responsabile del loro utilizzo, secondo accordi concordati (*mudarib*); i profitti sono condivisi tra le due parti secondo quote prestabilite. Questa struttura è utilizzata per investire fondi o depositi, in linea con quanto previsto dalla Shari'a.
- *Murabahah* (finanziamento attraverso acquisto e rivendita di prodotti): Una banca compra un bene su richiesta del cliente, anziché fargli un prestito. Successivamente la stessa banca rivende il bene al cliente applicando un ricarico fisso sul prezzo e consentendogli un

²⁵ Si pensi, per esempio, a quanto accaduto negli USA con lo scandalo Enron, oppure in Italia con Parmalat, Cirio ed i Bond Argentini.

- pagamento dilazionato. Questo strumento è utilizzato ampiamente come fonte di finanza commerciale o di prestito inter-bancario.
- *Musharakah* (partnership islamica): Tipo di partnership finanziaria dove tutte le parti conferiscono capitale. I profitti vengono ripartiti secondo una percentuale condivisa, che potrebbe essere diversa rispetto ai fondi investiti, ma la stessa percentuale si applica anche ad eventuali perdite. Una *musharakah* permanente è un investimento di capitale di rischio. Una *musharakah* “in diminuzione” è utilizzata nel mercato dei prestiti ipotecari, perché consente di ridurre il capitale di rischio del finanziatore nel tempo.
 - *Sukuk* (obbligazione islamica): si tratta di obbligazioni asset-backed, ossia di soldi utilizzati per effettuare investimenti islamici Shari'a compliant; i proprietari del sukuk acquistano diritti sui beni sottostanti e ricevono una parte del reddito prodotto da tali beni. I beni sottostanti sono di solito “leased” con contratti *ijarah*, ma possono prendere anche altre forme come, per esempio, un coinvolgimento in una *musharaka*. In sostanza, non ci sono interessi ma solo un premio sulla redemption.
 - *Tawanruq* (strumento di credito al dettaglio).

Alla luce delle caratteristiche degli strumenti appena citati, ben si comprende come, in questo contesto, anche l'aspetto fiscale assuma rilevanza; infatti, a seconda che un'operazione economica produca interessi o determini un diverso tipo di introito (una quota di utile o un profitto, comunque, diverso dagli interessi), diverso sarà anche il risultato dell'imposizione fiscale a cui tale operazione dovrà soggiacere, con effetti talvolta rilevanti sul livello di tassazione complessiva. In conclusione possiamo affermare che le differenze religiose tra i Paesi islamici Euro-Mediterranei e quelli dell'Unione Europea non devono essere considerate, in assoluto, né come un'opportunità né come un limite ma, al contrario, esse possono trasformarsi nell'una o nell'altro a seconda che vengano valorizzate, cogliendone gli aspetti positivi, oppure ignorate, con l'unico effetto di rallentare del processo di attuazione del libero scambio nell'area Euro-Mediterranea.

9. – *Cenni sulla situazione socio-economica dell'area Euro-Mediterranea e la Conferenza di Lisbona del 5 e 6 novembre 2007*

Nel 2006, a oltre 10 anni di distanza dalla Conferenza di Barcellona, è stato pubblicato il “*Rapporto sulle economie del Mediterraneo*”, realizzato dall'Istituto di Studi sulle società del Mediterraneo (Issm) del Consiglio

Nazionale delle Ricerche (Cnr) di Napoli per fare il punto della situazione. Sostanzialmente, esso conferma il forte divario tra le due sponde del Mediterraneo, pur registrando trasformazioni in atto che potranno produrre, in futuro, un miglioramento del livello socio-economico dei Paesi terzi del Mediterraneo. Ciò che preoccupa di più è la divergenza economica tutt'ora esistente tra le due sponde e, in particolare, l'andamento del Prodotto Interno Lordo (PIL), che continua a segnare un incremento maggiore nei Paesi dell'arco latino (Italia, Spagna, Francia e Portogallo) rispetto al resto dell'area Euro-Mediterranea.

Dal punto di vista sociale il Rapporto sottolinea l'incremento della speranza di vita alla nascita. Paesi come Libia e Tunisia, secondo Paolo Malanima, direttore dell'Issm-Cnr, sono passati dai 54 anni del 1970 ai 75 attuali, riducendo molto le distanze con i popoli d'oltremare. Un altro fenomeno in fase di sviluppo costante è quello dei flussi di immigrazione nei Paesi europei. Sebbene sia ritenuto un problema per i Paesi sviluppati, sempre secondo Malanima, l'aumento dei flussi di immigrati risulterà necessario per controbilanciare le conseguenze negative provocate dal rapido invecchiamento della popolazione europea. In questo quadro, dice il Rapporto, si modificherà la relazione fra lavoro, da una parte, e capitale dall'altra, favorendo quella convergenza fra le economie tanto auspicata. Se, poi, si arriverà alla realizzazione della zona di libero scambio entro il 2010, l'abbattimento di vincoli doganali e l'introduzione di regole comuni porterà nuovo slancio nei processi produttivi dei Paesi interessati.

A questo proposito, il 5 e 6 novembre 2007 si è svolta a Lisbona la sesta Conferenza Euro-Mediterranea dei Ministri del commercio, nell'ambito della quale è stata ribadita ancora una volta l'esigenza di istituire l'area di libero scambio nel Mediterraneo entro il 2010. È stato predisposto un gruppo di lavoro, costituito da esperti dell'Unione Europea, che si incontrerà per la prima volta in Egitto all'inizio del 2008 e dovrà progettare il percorso che porterà alla piena realizzazione dell'area di libero scambio. I risultati di tale incontro verranno sottoposti alla conferenza dei Ministri del commercio euromediterranei nella seconda metà del 2008.

Il cammino fatto finora per l'avvicinamento all'obiettivo di Lisbona è stato giudicato positivamente dai Ministri Euro-Med, che hanno sottolineato i progressi compiuti nella regione Euro-Mediterranea con i negoziati per la liberalizzazione dei servizi commerciali. Nei prossimi mesi si dovranno intensificare i colloqui e gli accordi bilaterali tra Unione Europea e partner mediterranei per concluderli al più presto entro il 2010. I Ministri hanno sottolineato la necessità, da un lato, di istituire un meccanismo organico di ricomposizione delle vertenze che fornirebbe agli operatori economici dei Paesi terzi del Mediterraneo la certezza del diritto e una maggiore sicurezza

negli investimenti e, dall'altro, l'esigenza di attuare una rapida apertura dei negoziati per un accordo di conformità alle regole dell'Unione Europea con i Paesi Mediterranei in materia di agricoltura, elogiando i progressi raggiunti nei negoziati intrapresi con Egitto, Israele e Marocco. La conferenza di Lisbona ha, inoltre, evidenziato i progressi compiuti nella costruzione di una rete di Accordi di libero scambio Sud-Sud nella regione Mediterranea, soprattutto con riferimento all'entrata in vigore dell'Accordo di Agadir tra Marocco, Tunisia, Giordania ed Egitto e agli Accordi regionali siglati tra Turchia ed Egitto e tra Turchia e Siria, sottolineando la necessità, per i paesi Mediterranei, di accelerare i negoziati e la firma di mutui Accordi di libero scambio che rafforzino l'integrazione tra i Paesi della sponda sud. Uno dei temi più dibattuti nella conferenza è stato quello relativo alla situazione del settore tessile e abbigliamento nella regione del Mediterraneo.

L'obiettivo, secondo i Ministri, è quello di rafforzare il ruolo dell'Unione Europea nel sostegno a tale settore, con particolare riferimento a ricerca e innovazione, tenendo conto, da un lato, della sua particolare importanza rispetto alla concorrenza che arriva dall'Estremo Oriente e, dall'altro, del fatto che la prossimità con il mercato UE, nonché i tempi di consegna, forniscono ai Paesi terzi del Mediterraneo un potenziale vantaggio competitivo sulla concorrenza proveniente da altri Paesi.

10. – Il caso del settore tessile e dell'abbigliamento nei Paesi terzi del Mediterraneo

Secondo quanto emerso dalla Conferenza di Lisbona e sulla base delle valutazioni fatte dalla Commissione Europea, il settore tessile e dell'abbigliamento occupa un posto importante nell'ambito del commercio internazionale in quanto genera flussi commerciali che rappresentano gran parte delle esportazioni mondiali complessive.

Ci troviamo di fronte ad un settore particolarmente importante per i Paesi in via di sviluppo, i quali realizzano il 50% delle esportazioni mondiali di prodotti tessili e il 70% delle esportazioni mondiali di capi d'abbigliamento. Per molti di loro, tale settore rappresenta la principale fonte di esportazione e di occupazione industriale.

L'Italia, in particolare, punta molto su questo settore, in virtù degli investimenti effettuati, dell'ampia gamma di prodotti offerta e del livello di leadership mondiale che ha raggiunto nel settore della moda. Si osservi, peraltro, che l'Unione Europea risulta essere il primo esportatore mondiale di prodotti tessili e il secondo per quanto riguarda i capi d'abbigliamento. Il

settore occupa direttamente circa 2,5 milioni di persone nell'intera Unione Europea, con un giro d'affari di circa 200 miliardi di Euro.

Questi temi sono stati discussi nell'ambito di una conferenza internazionale organizzata dalla Commissione Europea nel 2003, alla quale hanno partecipato i rappresentanti di oltre ottanta Paesi e da cui sono emerse quattro questioni importanti che non possono essere trascurate se si vuole raggiungere l'obiettivo della liberalizzazione entro il 2010:

1) I Paesi del Mediterraneo meridionale e orientale, che hanno concluso accordi preferenziali con l'Unione Europea, con particolare riferimento a quelli maggiormente dipendenti dalle esportazioni di prodotti tessili e capi di abbigliamento, sono estremamente vulnerabili. Si tratta di Paesi caratterizzati da economie deboli e una scarsa diversificazione della produzione o delle esportazioni nei quali i proventi delle esportazioni, nonché l'occupazione, dipendono quasi esclusivamente dai prodotti tessili e dall'abbigliamento o da alcuni mercati specifici come l'Unione Europea e gli Stati Uniti.

2) Le condizioni di accesso ai mercati dei prodotti tessili e dell'abbigliamento sono estremamente diverse a livello mondiale. Mentre i dazi doganali dell'Unione Europea sono pari, in media, al 9%, in numerosi Paesi terzi del Mediterraneo si osservano dazi doganali pari al 30% ed oltre, nonché numerose altre barriere non tariffarie. In una situazione del genere la liberalizzazione non può essere limitata all'eliminazione dei contingenti quantitativi, ma deve comprendere una generale armonizzazione a livello di dazi doganali, altrimenti si rischia di trovarsi di fronte a un mercato mondiale sbilanciato, nel quale la concorrenza è concentrata solo sui mercati dei Paesi industrializzati, la cui crescita risulta già relativamente modesta.

3) La zona Euro-Mediterranea assume un'importanza strategica, in quanto si tratta dell'ambito naturale di concorrenza dell'industria Europea, grazie alla grande diversità di risorse e di vantaggi concorrenziali delle diverse regioni, che consente l'integrazione della catena di produzione all'interno della zona, combinando costi ragionevoli, qualità e prossimità.

4) L'aumento della concorrenza rischia di aumentare la pressione sulle risorse naturali e umane e rappresenta un'importante sfida sotto il profilo dello sviluppo sostenibile; essa potrebbe sortire effetti anche sulle condizioni di concorrenza leale, segnatamente in materia di diritti sociali fondamentali.

Naturalmente, le risposte alle questioni sopra richiamate non si ottengono unilateralmente, ma solo attraverso il dialogo ed il negoziato con tutte le parti interessate. Ciò comporta, tra l'altro, un potenziamento delle norme e degli obblighi multilaterali finalizzati ad incrementare lo sviluppo dei Paesi terzi del Mediterraneo, più vulnerabili rispetto a quelli dell'Unione Europea. È, altresì, necessario creare condizioni di accesso ai mercati che

siano eque e confrontabili a livello mondiale. Del resto, l'impegno preso con l'accordo di Barcellona sulla realizzazione di una zona di libero scambio Euro-Mediterraneo si basa proprio su considerazioni di imparzialità.

Questa visione dovrà portare i Paesi partner a ravvicinare i loro dazi doganali a un livello comune, il più basso possibile, ad eliminare tutti gli ostacoli non tariffari e, per quanto possibile, a rendere compatibili anche le altre norme sulla fiscalità, sia diretta che indiretta, con quelle degli altri Paesi Euro-Mediterranei. Nel caso specifico del settore tessile, tutti i Paesi meno avanzati sono chiamati a offrire il loro contributo, compresi ovviamente i Paesi le cui esportazioni di prodotti tessili e capi di abbigliamento sono estremamente concorrenziali.

Per quanto riguarda, in particolare, l'Unione Europea, occorre osservare che, in un ottica di liberalizzazione Euro-Mediterranea del settore, essa non dovrebbe ridurre ulteriormente i suoi dazi doganali, già sufficientemente bassi, senza ottenere in cambio un maggior accesso ai mercati dei Paesi terzi del Mediterraneo; è da evidenziare, infine, che l'armonizzazione non può essere immediata ma che, al contrario, occorre una certa gradualità per giungere all'applicazione di dazi doganali comuni e consentire i necessari adeguamenti ai diversi sistemi normativi statali.

11. – *Alcuni esempi teorici di libero scambio tra regionalismo e multilateralismo*

L'integrazione economica che si realizza attraverso il meccanismo del libero scambio si deve necessariamente riferire ad un preciso contesto geografico. Il libero scambio, cioè il tendenziale azzeramento delle barriere tariffarie e non tariffarie, può avvenire all'interno di una regione specifica oppure può riguardare la generalità dei paesi del mondo, tutti impegnati in un processo negoziale di abbattimento tariffario. Nel primo caso si parla di *regionalismo*, nel secondo di *multilateralismo*. La differenza tra i due concetti è sostanziale e, per apprezzarla, occorre introdurre i concetti di *trade creation* (creazione di commercio) e *trade diversion* (diversione di commercio).

Consideriamo, per esempio, tre regioni, A, B e C che nel loro insieme costituiscono il mondo intero. Supponiamo che i tre paesi producano arance, il cui prezzo unitario all'interno di ciascuna regione sia quello riportato nella tabella che segue:

<i>Prezzo delle arance nelle diverse regioni del mondo</i>			
Regione	A	B	C
Prezzo	35	26	20

Ipotizziamo che, inizialmente, il paese A applichi una tariffa del 100% sulle arance importate sia da B che da C. Ciò significa che il prezzo al consumo di una arancia importata da B sarà pari a 52 ($26 + 26 \times 100\%$) e il prezzo al consumo di una arancia importata da C pari a 40. In queste condizioni è chiaro che A non importerà alcuna arancia e si limiterà a consumare quelle di propria produzione. Ma immaginiamo che A crei insieme a B un'area di libero scambio (è un'esempio di regionalismo), mantenendo invece il dazio del 100% nei confronti di C. In tal caso ad A converrà importare le arance da B ($26 < 35$) e quindi si viene a creare un flusso commerciale tra A e B, prima inesistente (*trade creation*).

Proviamo ora a modificare lo scenario iniziale, immaginando di partire da una situazione nella quale A applica una tariffa del 50% sia nei confronti di B che nei confronti di C. In tal caso A importerà arance da C, giacché $20 + 20 \times 50\% = 30 < 35$, ma non importerà da B. Bene, se a partire da questa situazione A e B stipulano un accordo regionale di libero scambio (mantenendo invece il dazio del 50% imposto sulle arance importate da C), allora A smetterà di importare da C ed importerà invece da B poiché $26 < 30$. In altre parole, il commercio che prima si svolgeva tra A e C si svolge ora tra A e B (*trade diversion*).

Questo semplice esempio, per quanto, ovviamente, teorico (nella realtà gli accordi regionali di libero scambio producono sia effetti di creazione che di diversione commerciale) serve, tuttavia, a mettere in luce aspetti molto importanti dell'integrazione fra diverse aree economiche. Eccone alcuni che incidono sul livello di benessere:

- 1) Gli effetti sul benessere dei Paesi coinvolti nell'accordo regionale (A e B) a priori sono ambigui. Se, infatti, prevalgono gli aspetti di *trade creation* allora tali effetti sono positivi: la creazione di nuovi flussi commerciali permette ai consumatori di pagare meno le arance, quindi di incrementare il loro reddito reale, quindi di disporre di più denaro per acquistare altri beni la cui produzione verrà perciò stimolata e così via. Se, invece, prevalgono aspetti di *trade diversion* gli effetti dell'accordo regionale possono anche

essere negativi. Proviamo a ragionare tornando al nostro esempio precedente. È certamente vero che l'accordo di libero scambio stipulato fra A e B permette ai consumatori di A di pagare le arance al prezzo unitario di 26 anziché al prezzo unitario di 30 (il prezzo delle importazioni da C che venivano effettuate prima dell'accordo) ma prima dell'accordo A riceveva anche dazi doganali per un ammontare pari a 10 (il dazio sulle arance importate da C, appunto). Come dire: il prezzo reale, effettivamente pagato da A per importare le arance da C non era 30, bensì $30 - 10 = 20$ che è minore di 26, ossia il prezzo effettivamente pagato da A per importare le arance da B. Se consideriamo che il gettito derivante dai dazi doganali, pari a 10, osserviamo che esso poteva essere usato, come avviene per ogni altra imposta, per finanziare servizi pubblici (scuole, ospedali, strade, ecc.), pertanto, dobbiamo concludere che se, da un lato, i consumatori risparmiano sulle arance pagandole 26 invece di 30, dall'altro, essi subiscono una perdita in termini di consumo di beni collettivi e di servizi pubblici.

- 2) Gli effetti sul benessere dei Paesi esclusi dall'accordo regionale, C nel nostro caso, sono invece meno ambigui; infatti, quando prevale la creazione di commercio, non vi sarà alcun effetto sul loro benessere, mentre, quando c'è diversione commerciale, essi saranno negativamente influenzati dall'accordo regionale, poiché quest'ultimo provocherà una riduzione del loro livello di esportazioni. Non c'è da stupirsi, dunque, che di fronte alla creazione del Mercosur – l'accordo regionale di scambio tra Brasile, Argentina, Uruguay e Paraguay – gli Stati Uniti, Paese escluso da quell'accordo e, quindi, potenzialmente penalizzato dalla *trade diversion* generatasi da esso, si siano fatti immediatamente promotori di una sorta di grande accordo di libero scambio fra paesi NAFTA (Stati Uniti, Canada, Messico) ed i Paesi aderenti al Mercosur, in modo tale da diventare essi stessi parte del Mercosur, eliminando, così, il rischio di *trade diversion*.

Siamo ora in grado di fare alcune osservazioni sul rapporto tra regionalismo e multilateralismo. Se accettiamo l'idea secondo cui un mondo (intero) privo di dazi doganali e, in generale, di barriere al commercio internazionale è un mondo ideale, che è esattamente l'idea del multilateralismo, dobbiamo chiederci se gli accordi regionali di libero scambio (regionalismo) conducano o meno, anche "per tappe successive", alla realizzazione su scala mondiale dell'ideale multilaterale e liberoscambista. Come al solito, esistono diversi punti di vista. Vi è chi fornisce una risposta positiva a questa domanda, adducendo che gli accordi

regionali, benché geograficamente limitati, prevedono pur sempre un abbattimento delle barriere commerciali e perciò sono un passo nella giusta direzione; e vi è chi invece fornisce una risposta negativa, sostenendo che gli accordi regionali inducono i paesi che non ne fanno parte e che perciò possono essere colpiti dalla diversione commerciale a reagire, innalzando a loro volta barriere commerciali e/o entrando a far parte di altri accordi regionali (come è avvenuto per gli Stati Uniti e il Mercosur). Si prospetterebbe, in tal caso, un mondo di blocchi commerciali contrapposti l'uno contro l'altro, costituiti da aree regionali all'interno delle quali vige la regola del libero scambio ma tra le quali crescono le barriere commerciali, tariffarie o non tariffarie.

12. – Cenni sulle politiche fiscali attuate dai Paesi terzi del Mediterraneo per la realizzazione dell'area di libero scambio

A circa 12 anni dalla Conferenza di Barcellona i risultati attesi sul piano della politica fiscale nell'area Euro-Mediterranea sono, nel complesso, ancora insoddisfacenti. È opinione diffusa, quindi, che occorre intervenire con misure volte all'eliminazione degli ostacoli – con particolare riferimento alla mancanza di trasparenza, alle difficoltà amministrative, alla mancanza di incentivi fiscali per la creazione di imprese, ecc. – che impediscono o rallentano l'incremento dei flussi d'investimento diretto verso la sponda meridionale del Mediterraneo, mettendo a rischio la realizzazione, entro il 2010, della zona di libero scambio prevista dal Processo di Barcellona e finalizzata allo sviluppo economico e commerciale di tutta l'area. Altra misura da cui non si può prescindere per ottenere questi obiettivi è rappresentata dall'attuazione di una politica comune intesa a promuovere gli scambi commerciali in generale e la cooperazione regionale Sud-Sud. Ciò potrà dare, allo stesso tempo, un impulso decisivo alle politiche di salvaguardia dei diritti sociali e all'incremento della competitività dell'area, anche per contrastare l'impetuosa concorrenza attuata negli ultimi anni dai Paesi dell'Europa centro orientale (PECO) e dalla Cina. Per ottenere buoni risultati nell'ambito della politica fiscale Euro-Mediterranea è necessario, dunque, realizzare un'armonizzazione regolamentare e normativa che preveda, laddove necessario, anche una fiscalità di vantaggio volta a favorire gli investimenti esteri, facilitare lo stabilimento di imprese e incrementare, in generale, la cooperazione economica e commerciale. Occorre, però, evidenziare che, se alcuni Paesi terzi del Mediterraneo hanno saputo far fronte adeguatamente a questa sfida, altri non sono stati altrettanto capaci.

Tra i Paesi più virtuosi, in questo senso, si segnalano la Tunisia e il Marocco, mentre tra quelli più bisognosi di riforme di tipo fiscale, la Siria.

12.1 – *Il caso della Tunisia*

Tra tutti i Paesi terzi aderenti al Processo di Barcellona, la Tunisia, attraverso la firma dell'accordo di libero scambio con l'Unione Europea nel marzo 1998, si candida, con i suoi dieci milioni di abitanti, a diventare la principale porta d'ingresso del grande mercato comune Euro-Mediterraneo. Questo Paese, infatti, assume grande rilevanza sia perché rappresenta lo sbocco dei grandi mercati maghrebini del Marocco, dell'Algeria e della Libia, sia perché ha una struttura economica caratterizzata da stabilità politica e basso rischio finanziario, condizioni, queste, che invogliano a intraprendere attività commerciali e produttive.

L'Italia è il secondo partner commerciale della Tunisia, con un interscambio che ha superato nel 2005 i quattro miliardi di Euro. In Tunisia un'impresa straniera su quattro è italiana o a capitale italiano, per un totale di 700 aziende che impiegano circa 47.000 persone. Alla luce di questi dati²⁶ si può affermare che, in vari settori come il tessile, l'agroalimentare, la meccanica e le infrastrutture, vi sono grandi prospettive di cooperazione tra la Tunisia ed i Paesi UE, Italia in particolare. Quanto al sistema fiscale tunisino si osserva che esso prevede una sola imposta sui redditi delle persone e sugli utili delle società. L'aliquota ordinaria d'imposta sulle società è pari al 35%, che scende al 10% se si tratta di società agricole o di artigiani. Riguardo alle politiche fiscali agevolative, inoltre, occorre segnalare che, al fine di attrarre capitali e favorire gli investimenti diretti sul proprio territorio, soprattutto dai Paesi dell'Unione Europea, la Tunisia offre numerosi incentivi e vantaggi fiscali alle imprese estere. Ecco i principali:

- esenzione totale per i primi dieci anni sugli utili prodotti, a condizione che l'impresa sia stata attivata entro il 2007 (altrimenti l'aliquota è del 10%) e a patto che i prodotti realizzati vengano esportati; dall'undicesimo anno, la riduzione delle imposte al 50%;
- esenzione dall'imposta doganale e dall'IVA, per i beni di consumo e le attrezzature importate per le imprese esportatrici;
- esenzione IVA per le attrezzature importate e per i beni strumentali prodotti localmente;
- la possibilità di ammortamento regressivo per le attrezzature la cui durata di utilizzo superi i setti anni;

²⁶ Fonte: Commissione Europea.

- una franchigia totale degli oneri e delle tasse sull'importazione di macchinari, materie prime e semilavorati;
- la possibilità per i non residenti di mantenere il regime di contribuzione fiscale del proprio Paese;
- ulteriori agevolazioni e incentivi per l'introduzione di nuove tecnologie e per la promozione della formazione.
- Il presidente tunisino Zine El Abidine Ben Ali ha, peraltro, annunciato, recentemente, ulteriori misure agevolative, quali:
- la riduzione dal 35% a 30% dell'imposta sul reddito delle imprese tunisine;
- lo sviluppo di un sistema fiscale preferenziale per le esportazioni;
- la riduzione dei dazi doganali per le importazioni dall'Unione Europea;
- l'abbattimento dei tempi di sdoganamento e la lotta alle imitazioni.

Una politica fiscale di questo genere evidenzia, da un lato, la lungimiranza del Governo tunisino e, dall'altro, la consapevolezza delle istituzioni di non potere basare la crescita del Paese solo sullo sfruttamento delle limitate risorse naturali. Questa visione potrà certamente favorire uno sviluppo in senso liberista dell'economia tunisina, ma potrà anche contribuire a compiere un passo ulteriore verso la creazione della zona di libero scambio Euro-Mediterranea prevista per il 2010, a patto, però, che venga attuata una politica di armonizzazione fiscale e doganale condivisa da tutti i Paesi dell'area; in caso contrario, l'eccessiva diversità tra le aliquote fiscali e doganali potrebbe generare l'effetto opposto rispetto a quello voluto, causando una distorsione sul piano della concorrenza fiscale, che vanificherebbe gli sforzi fatti finora per liberalizzare gli scambi Euro-Mediterranei ed annullerebbe gli effetti delle norme europee che stabiliscono il divieto di aiuti di stato.

12.2 – Il caso del Marocco

Il Marocco ha sottoscritto un accordo di libero scambio con l'Unione Europea nel mese di marzo del 2000 e, da allora, è entrato a far parte della costituenda area di libero scambio prevista dal Processo di Barcellona. A partire dal 2003 gli investimenti esteri, soprattutto di fonte UE, in Marocco hanno mostrato una tendenza alla crescita. La Francia, con il 51% del totale investimenti nel 2004, è il primo Paese investitore; seguono Svizzera, Germania e Spagna rispettivamente col 7,7%, 5,5% e 5,3%, mentre l'Italia occupa solo il tredicesimo posto con 1,1% e, probabilmente, non sfrutta a pieno le proprie potenzialità. Secondo la Carta degli Investimenti Esteri del

1995, gli investitori stranieri in Marocco godono dei medesimi diritti e benefici di quelli locali. Tra le principali agevolazioni si segnalano:

- l'esonero dal prelievo fiscale sulle importazioni di materiali e beni strumentali (l'aliquota fissa ordinaria è pari al 15%);
- l'esonero dall'IVA sui materiali e beni strumentali acquistati localmente o importati (l'aliquota IVA è compresa, generalmente, tra il 7% e il 20%);
- l'esonero dall'imposta di licenza per i primi cinque anni di attività (normalmente pari al 3%);
- l'esonero dalla tassa urbana, nei primi cinque anni di attività, per le nuove costruzioni o quelle già esistenti (normalmente pari al 13,50%);
- l'esonero dall'imposta sulle società (pari al 35%) o dall'imposta generale sui redditi (IGR) per le imprese esportatrici.

La legislazione e la fiscalità marocchine prevedono misure di sostegno volte a promuovere e facilitare la creazione di nuove unità produttive sul territorio. A seguito degli accordi di libero scambio in vigore o di prossima attuazione, converrà produrre localmente per esportare, anche con marchi nuovi, traendo vantaggio dal basso costo della mano d'opera e dal buon rapporto prezzo-qualità. Per le imprese residenti nelle zone franche del territorio marocchino (es. Tangeri), le importazioni e le esportazioni godono di un'esenzione totale dai diritti doganali. Le stesse imprese sono, inoltre, esonerate dall'imposta di registro per la costituzione o l'aumento del capitale sociale e per l'acquisizione di terreni e godono, inoltre, di benefici fiscali per la durata di 15 anni.

Anche in questo caso, va ricordato che una politica fiscale di questo genere è certamente coerente con la liberalizzazione del commercio, purchè venga attuata nell'ambito di un quadro normativo armonizzato a livello Euro-Mediterraneo, altrimenti genererà distorsioni concorrenziali nell'intera area, soprattutto a danno delle imprese dell'Unione Europea che, invece, sono soggette alla rigida normativa contro gli aiuti di stato.

12.3 – *Il caso della Siria*

L'accordo di associazione sottoscritto nel 2004 tra la Siria e l'Unione Europea prevede, sul piano economico, la creazione di un'area di libero scambio tra i due Paesi, così come previsto dal Processo di Barcellona. Oggetto dell'intesa sono gli scambi di merci e servizi e la cooperazione in vari settori tra cui quello doganale e fiscale.

Secondo gli esperti del Fondo Monetario Internazionale, la situazione economica della Siria ha evidenziato, negli ultimi anni, una crescita del Pil intorno al 4%, un tasso d'inflazione superiore al 7% e un contenimento del deficit di bilancio entro il 3% del Pil. L'analisi fatta nel 2006 dal Fondo monetario internazionale ha permesso, inoltre, di individuare gli ostacoli che impediscono una crescita equilibrata dell'intero apparato produttivo e le quattro aree su cui intervenire urgentemente, ossia: il sistema tributario, la pubblica amministrazione, la dipendenza dell'economia dal settore petrolifero, i sussidi petroliferi e agricoli. Per colmare il divario esistente con le moderne economie di mercato occorrono, dunque, riforme radicali nelle quattro aree appena citate. È indispensabile, in particolare, intervenire sull'assetto del sistema fiscale, mediante, per esempio, l'introduzione dell'IVA, che attualmente non è prevista, mentre figurano tasse sui consumi che gravano su benzina, dolciumi, riso e zucchero.

La tassazione dei redditi delle persone fisiche e delle società è modulata per scaglioni di reddito e l'insieme dei redditi personali non sono assoggettati ad una tassazione unica bensì a tassazioni separate, in base alle diverse tipologie di reddito, che può essere reddito d'affari, da capitale mobiliare e da proprietà immobiliare. I redditi da lavoro sono soggetti alla cosiddetta *tax on wages and salaries*, un'imposta basata su aliquote che variano progressivamente in funzione dell'ammontare degli emolumenti. Le società che esercitano attività commerciali e industriali sono, invece, soggette alla cosiddetta *business profit tax*, un'imposta progressiva che viene, in genere, applicata anch'essa sulla base degli scaglioni di reddito, anche se vi sono casi in cui è applicata secondo un'aliquota fissa.

13. – Il divieto di "aiuti di stato" nei rapporti tra l'Unione Europea ed i Paesi terzi aderenti al Processo di Barcellona: il caso della Sicilia

Se si vuole creare una zona di libero scambio nel Mediterraneo, così come teorizzato negli accordi derivanti dal Processo di Barcellona, occorre rendere quanto più possibile uniformi e compatibili le regole vigenti nei vari Paesi mediterranei aderenti. Questo vale, naturalmente, sia per il sistema doganale (dazi, vincoli tariffari, contingentamenti, ecc.), che per quello tributario (imposizione diretta e indiretta, agevolazioni fiscali, ecc.) e finanziario (strumenti finanziari, prestiti bancari, ecc.). In quest'ottica occorre rilevare che, così come sono vietate le agevolazioni discriminatorie e ingiustificate nell'ambito dei Paesi dell'Unione Europea, allo stesso modo dovrebbero essere vietate tali pratiche nei Paesi (o a favore dei Paesi) che accettano di condividere il mercato comune. Seguendo questa strada, il 7

settembre 2005, la Commissione Europea ha deciso di avviare un'indagine approfondita in relazione a due incentivi fiscali introdotti in Sicilia con la legge regionale del 29 dicembre 2003, n. 21. La misura prevedeva l'esenzione quinquennale dall'IRAP per le imprese di determinati settori aventi sede legale, amministrativa e operativa in Sicilia. La legge istituiva, inoltre, il centro Euro-Mediterraneo di servizi finanziari e assicurativi nel cui ambito le sussidiarie di enti e società di assicurazione e di società finanziarie potevano realizzare operazioni con altri paesi terzi che avessero sottoscritto la dichiarazione di Barcellona del novembre 1995. L'indagine della Commissione, conclusasi il 7 febbraio 2007, ha stabilito che queste agevolazioni fiscali, di cui non potevano avvalersi altre imprese con caratteristiche comparabili, avrebbero potuto falsare la concorrenza. La misura agevolativa, secondo la Commissione, offriva a determinate imprese siciliane aiuti che, oltre a falsare la concorrenza, non promuovevano veramente la crescita. Inoltre, il progetto del centro di servizi finanziari e assicurativi assomigliava molto a un precedente progetto per l'istituzione di un centro finanziario a Trieste, che la Commissione aveva già vietato nel 2003. Quanto al contenuto normativo, la misura introdotta dalla legge 21/2003 prevedeva due regimi:

- da un lato, gli articoli 14 e 15, che disponevano la concessione di un'esenzione dall'IRAP a talune imprese;
- dall'altro, l'articolo 16, che prevedeva l'istituzione del centro Euro-Mediterraneo di servizi finanziari e assicurativi.

In particolare, l'art. 14 prevedeva l'esenzione dall'IRAP per cinque periodi di imposta consecutivi:

- per le nuove imprese operanti dal 2004 nei settori turistico, alberghiero, artigianale, dei beni culturali, agroalimentare, dell'information technology e delle comunicazioni;
- per tutte le imprese operanti dal 2004 in un settore industriale, con un fatturato non superiore a 10 milioni di euro.

L'art. 15, inoltre, prevedeva, a partire dal 2004, un'esenzione quinquennale dall'IRAP per la parte di base imponibile eccedente la media di quella dichiarata nel triennio 2001-2003 per tutte le imprese esistenti, salvo le industrie chimiche e petrolchimiche.

L'articolo 16 prevedeva, invece, l'istituzione del centro Euro-Mediterraneo di servizi finanziari e assicurativi ove avrebbero operato sussidiarie di enti e società di assicurazione e di società finanziarie con l'obiettivo di raccogliere fondi sui mercati internazionali da utilizzare unicamente fuori del territorio dello Stato italiano con soggetti non residenti. Va ricordato che le agevolazioni fiscali previste dalla normativa in questione erano a beneficio esclusivo delle operazioni realizzate con i Paesi terzi del

Mediterraneo che hanno sottoscritto la dichiarazione di Barcellona del 1995. I benefici concessi alle imprese consistevano in:

- un abbattimento del 50% dell'aliquota IRAP per i redditi prodotti nel centro;
- un'esenzione dalle tasse sulle concessioni regionali;
- uno sconto delle imposte di registro, ipotecaria e catastale in misura fissa;
- un'esenzione dall'IRPeG (all'epoca in vigore) dovuta per i redditi prodotti in Sicilia.

La misura di cui all'articolo 14 si sarebbe dovuta applicare a decorrere dal 2005 per i successivi cinque esercizi fiscali, mentre la misura di cui all'articolo 15 avrebbe trovato applicazione, anch'essa per cinque esercizi fiscali, ma dal 2004 al 2009; infine, la misura di cui all'articolo 16 si sarebbe dovuta applicare a decorrere dalla data di entrata in vigore della stessa, fino all'esercizio fiscale successivo all'effettiva creazione della zona di libero scambio di cui alla dichiarazione di Barcellona (2010).

Secondo le Autorità siciliane, la nuova normativa avrebbe mirato ad incentivare la creazione di nuove imprese e a ridurre il *gap* esistente tra le imprese operanti in Sicilia e le imprese situate in altre regioni italiane; inoltre, la misura in questione avrebbe favorito l'integrazione dell'economia dell'Unione Europea con le economie dei Paesi terzi del Mediterraneo che hanno sottoscritto la dichiarazione di Barcellona. L'adozione delle misure in questione, inoltre, sarebbe stata giustificata dall'esercizio da parte della Regione Sicilia dell'autonomia fiscale prevista dagli articoli 36 e 38 dello statuto regionale siciliano, il quale, peraltro, ha rango di norma costituzionale.

Nonostante gli intenti dichiarati dalle Autorità siciliane, la Commissione europea, considerando entrambe le misure come una forma di aiuto al funzionamento, volto esclusivamente ad esonerare i beneficiari da oneri cui, invece, tutti i loro concorrenti dovevano sottostare, le ha classificate come aiuti di stato contrari al Trattato UE e, quindi, le ha vietate. I motivi che hanno portato a questa decisione sono molteplici. Quanto agli artt. 14 e 15 della legge regionale 21/2003 che prevedeva le citate esenzioni IRAP si rileva che, nella lettera del 6 settembre 2005, la Commissione Europea ha sostenuto che il regime agevolativo notificato costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato CE dal momento che:

- comporta l'uso di risorse statali nella forma di una perdita di gettito fiscale da parte della Regione Sicilia pari all'importo della riduzione delle imposte dovute dal beneficiario;
- è selettivo, poiché è destinato a particolari settori e/o particolari categorie di imprese;

- conferisce un vantaggio finanziario a determinate categorie d'impresе in termini di abbattimento dell'onere fiscale;
- altera la concorrenza²⁷ e incide sugli scambi tra gli Stati membri, poiché genera l'effetto di alleviare i beneficiari da un onere al quale sarebbero altrimenti soggetti.

Per completezza, si riportano di seguito alcune tra le motivazioni principali su cui la Commissione Europea ha basato la propria decisione:

Riguardo agli artt. 14 e 15, si rileva che:

- la misura proposta dalla regione Sicilia concederebbe aiuti al funzionamento solo alle imprese siciliane che soddisfano i criteri specificati nella misura stessa e alle imprese operanti nel Centro Euro-Mediterraneo di servizi finanziari e assicurativi;
- le autorità italiane non sono riuscite (anzi neppure ci hanno provato) a giustificare la concessione dell'aiuto al funzionamento, dimostrando l'esistenza di eventuali svantaggi e quantificandone l'importanza e che l'aiuto fosse giustificato in funzione del suo contributo allo sviluppo regionale;
- la misura non contribuisce alla creazione di nuove imprese, nè a ridurre la *gap* esistente tra le imprese operanti in Sicilia e le imprese situate in altre regioni italiane. La riduzione dell'IRAP, infatti, può probabilmente incrementare il numero di nuove imprese, ma ciò non è sufficiente perché l'aiuto possa essere considerato compatibile con il TCE;
- la Commissione ha stabilito che l'articolo 14 è solo apparentemente limitato alle PMI, in quanto non tiene conto del numero di dipendenti né, soprattutto, del fatto che l'impresa beneficiaria è un'impresa "collegata" oppure "associata" ad un'impresa di dimensioni maggiori; pertanto, la misura in questione costituisce un aiuto al funzionamento;
- la Commissione ha osservato che una riduzione generalizzata dell'IRAP per le imprese di ogni dimensione non risolverebbe eventuali problemi economici delle PMI siciliane, non essendo la stessa mirata alle microimprese;
- l'aiuto non sembra volto a rimediare ai problemi collegati al carattere insulare della Sicilia, in quanto non presenta alcun rapporto con i costi supplementari legati all'insularità, come i costi di trasporto;

²⁷ Secondo una giurisprudenza consolidata, affinché una misura falsi la concorrenza è sufficiente che il destinatario dell'aiuto sia in concorrenza con altre imprese su mercati aperti alla concorrenza.

- la Commissione ritiene che la documentazione presentata dalle Autorità italiane non contenga informazioni sufficienti a garantire che l'aiuto sarà decrescente nel tempo;
- la Commissione ha sostenuto che la misura sembra essere materialmente selettiva in quanto i vantaggi fiscali disposti dall'articolo 14 e dall'articolo 15 escludono dalla gamma dei possibili beneficiari varie categorie d'impresе, favorendo in particolare il settore turistico e alberghiero, dei beni culturali, agroalimentare, dell'information technology. In secondo luogo, la misura sembra favorire le imprese industriali, sia già esistenti che nuove, con un fatturato inferiore ai 10 milioni di euro, escludendo, senza una giustificazione valida, quelle operanti nei settori chimico e petrolchimico;
- la Commissione ha ritenuto che la misura operi una discriminazione tra imprese "siciliane" e "non siciliane", in quanto impedisce alle imprese aventi sede legale in un altro Stato membro di beneficiare dell'aiuto. Alla Commissione sembra che nessuna ragione obiettiva possa giustificare questa scelta delle Autorità italiane e che, pertanto, queste disposizioni del regime di aiuto siano contrarie all'articolo 43 del TCE;

Riguardo all'art. 16 si rileva che:

- la Commissione ha sostenuto che le Autorità italiane nelle loro dichiarazioni non hanno chiarito le ragioni per le quali rigengono che l'aiuto alla costituzione del Centro Euro-Mediterraneo di servizi finanziari e assicurativi possa essere ammissibile, in base alla deroga di cui all'articolo 87 paragrafo 3, lettera a) del Trattato;
- la Commissione ha espresso dubbi sul fatto che vi sia proporzionalità tra il livello dell'aiuto e lo svantaggio che intende compensare, osservando che la distorsione della concorrenza determinata da un aiuto nel settore finanziario può essere molto ampia e che le attività finanziarie non contribuiscono in modo significativo a risolvere gli svantaggi delle regioni ammissibili alla deroga di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera a), come affermato nella Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme relative agli aiuti di Stato sul piano della tassazione diretta delle imprese e in diverse decisioni adottate in seguito²⁸;

²⁸ La Commissione ha fatto presente che la citata comunicazione della prevede chiaramente che, per poter ottenere la dichiarazione di compatibilità con il mercato comune, gli aiuti di Stato destinati a favorire lo sviluppo di particolari regioni devono essere "proporzionati e mirati rispetto all'obiettivo perseguito". In base a questo criterio

- la Commissione ha espresso il dubbio che la misura di cui all'articolo 16 possa essere considerata come un progetto di comune interesse europeo ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera b) del TCE.

Alla luce delle ragioni sopra specificate, la Commissione europea ha classificato come aiuti di stato le disposizioni previste dalle misure di cui agli artt. 14, 15 e 16 della legge regionale 21/2003, concludendo che esse non sono compatibili con il mercato comune e che, non rientrando tra le deroghe previste dal TCE, devono essere vietate.

14. – *La lotta contro le frodi doganali e l'evasione fiscale come condizione necessaria per l'attuazione del libero scambio Euro-Mediterraneo: il ruolo dell'Italia*

Si è visto in precedenza che, nell'ambito della politica di vicinato attuata dall'Unione Europea attraverso i piani d'azione, si prevede, tra le altre cose, una cooperazione fiscale con i Paesi vicini, finalizzata sia all'introduzione di riforme interne nel settore della trasparenza del sistema tributario, sia alla lotta contro le frodi doganali e l'evasione fiscale a danno dell'Unione Europea. È fuor di dubbio, infatti, che per realizzare una zona di libero scambio Euro-Mediterranea, oltre ad abbattere gradualmente i vincoli tariffari e non tariffari, occorre garantire la legalità e la regolarità degli scambi, in quanto l'evasione dei dazi (laddove presenti) e dell'IVA sulle merci in importazione incide direttamente sui rispettivi bilanci, causando uno scostamento dannoso tra le entrate previste e quelle effettivamente realizzate. Non a caso questo è uno degli aspetti su cui si concentra maggiormente l'attenzione degli Stati membri dell'Unione Europea e delle Istituzioni comunitarie²⁹. È opportuno ricordare che le fonti di finanziamento del bilancio comunitario sono di due tipi: (1) risorse proprie tradizionali e (2) risorse derivanti dalla fiscalità interna. Le risorse proprie tradizionali, principale fonte di finanziamento, sono rappresentate dai dazi e dai prelievi agricoli, che confluiscono direttamente nel bilancio UE e vengono utilizzate dalle Istituzioni in parte per il proprio funzionamento e in parte per il sostegno agli Stati membri sotto forma di fondi strutturali, finanziamenti all'esportazione, ecc.. Quanto alla seconda tipologia, ossia le risorse

è improbabile che attività "offshore" e attività prive di effetti o con effetti limitati sull'economia locale vengano autorizzate in quanto aiuti di Stato compatibili.

²⁹ De Cicco A., *Legislazione e tecnica doganale*, Giappichelli, 2003; si veda anche (dello stesso autore) "Lotta all'evasione: la sottofatturazione in dogana", in *Rivista della Guardia di Finanza*, n. 7/2007.

derivanti dalla fiscalità interna, si osserva che esse sono rappresentate da una quota delle entrate tributarie dei singoli Stati membri dell'Unione Europea, in particolare da una quota dell'IVA sulle importazioni. Esiste, infine, una quarta risorsa, derivante da un contributo calcolato annualmente sul prodotto nazionale lordo che, per il periodo 2000-2006, era pari all'1,27%. Ai fini della nostra riflessione sull'attuazione del libero scambio nel Mediterraneo, occorre considerare solo le risorse derivanti dal commercio internazionale, ossia i dazi e l'IVA sulle merci importate nei Paesi comunitari. In questo contesto l'Italia, quale Paese membro di frontiera dell'Unione Europea, assume un ruolo di primo piano nella lotta alle frodi doganali e all'evasione fiscale. Si segnala, infatti, che negli scambi con i Paesi terzi del Mediterraneo vengono spesso perpetrate frodi che sottraggono importanti risorse finanziarie al bilancio UE. Su questo fronte si segnala l'attività svolta in Italia dalla Guardia di finanza che, nell'ambito della cooperazione con l'Ufficio europeo antifrode (OLAF³⁰), compie importanti azioni a tutela degli interessi finanziari comunitari, grazie al suo ruolo esclusivo di Corpo di polizia economica e finanziaria. Va ricordato, in proposito, che indipendentemente dalla riduzione dei dazi e dei diritti doganali³¹, i controlli doganali effettuati dalle autorità competenti (in Italia: Agenzia delle Dogane, Guardia di finanza) mantengono la loro importanza ai fini del contingentamento delle importazioni e di eventuali misure anti-dumping³². Se si analizza l'attività operativa svolta dalla Guardia di finanza sul fronte della tutela del bilancio comunitario è possibile riscontrare una particolare condotta fraudolenta molto diffusa negli scambi con i Paesi terzi, inclusi quelli del Mediterraneo. Si tratta, nella fattispecie, del fenomeno della sottofatturazione all'importazione, che riguarda la dichiarazione del "*valore della merce in dogana*". Spesso, infatti, viene dichiarato un valore in dogana più basso di quello reale, al fine di evadere i dazi doganali e l'IVA. La determinazione del valore in dogana è espressamente prevista dal Codice doganale comunitario, tuttavia, la normativa in materia doganale, a causa della sua astrattezza di fondo, si presta spesso a distorsioni applicative e

³⁰ L'art. 280 TCE, nella sua attuale versione, ha rafforzato i mezzi a disposizione dell'UE per contrastare le frodi e le attività illecite in materia economica e finanziaria. Su questa base sono stati adottati la Decisione della Commissione del 1998 che ha istituito l'OLAF (in sostituzione dell'UCLAF), nonché i Regolamenti e l'Accordo istituzionale che ne disciplinano il funzionamento.

³¹ Per diritti doganali s'intende ogni prelievo effettuato in sede di importazione dei beni, ove sono compresi sia quelli legati alla nazionalizzazione di prodotti esteri sia quelli interni sulla produzione e sui consumi, inclusa l'IVA.

³² Il *dumping* è quella pratica commerciale dannosa mediante la quale un Paese esporta i propri prodotti sottocosto, mettendo in crisi le industrie dei Paesi importatori.

interpretative. Ne consegue una maggiore difficoltà per gli organi di controllo di evitare le frodi. A tal riguardo è opportuno osservare che gli accordi internazionali negoziati in sede Gatt³³ e confluiti nel Codice doganale comunitario prevedono che, salvo i casi di “*fondato sospetto*” (art. 181-*bis* delle Disposizioni applicative del Codice doganale comunitario), bisogna prendere come base imponibile del dazio, ossia come valore in dogana, il “valore di transazione”³⁴, anche se risulta inferiore a quello di mercato; questo è il criterio generale per determinare il valore della merce in dogana. È, tuttavia, previsto un caso particolare, che prevede l’inversione dell’onere della prova, allorché emergessero vincoli finanziari di qualunque natura tra venditore e compratore; in una situazione del genere, la dimostrazione che tali vincoli non hanno influito sul prezzo sarà a carico dell’operatore. Va ricordato, inoltre, che esistono altri cinque criteri alternativi di valutazione del valore della merce in dogana. In questo contesto la sottofatturazione può essere utilizzata per sfuggire ai vincoli quantitativi imposti dai “*contingentamenti a valore*”, ossia per evitare di superare il limite quantitativo oltre il quale non si avrebbe più diritto alle agevolazioni. Tutto ciò provoca, per il bilancio comunitario, un minor introito, oltre che di dazi, anche di IVA, visto che quest’ultima si applica sul valore della merce al lordo del dazio. Al fine di chiarire meglio gli effetti di questa pratica fraudolenta, si consideri il seguente esempio: un soggetto acquista merce in un Paese terzo del Mediterraneo, per un valore di 100.000 euro. Si supponga che tale importo sia comprensivo di tutti gli oneri (spese di spedizione, imballaggi, commissioni, ecc.) che concorrono a formare la base imponibile del dazio e che, secondo la Tariffa doganale comunitaria, il dazio stesso sia applicato nella misura del 6%, per un importo pari a 6.000 euro. Per ottenere la base imponibile dell’IVA sulla merce importata, ai sensi dell’art. 69 del D.P.R. 633/72, occorre sommare il dazio (6.000 euro) al valore della merce stessa (100.000 euro); da tale operazione si otterrà un valore complessivo di 106.000 euro su cui sarà applicata l’aliquota IVA vigente (es. 20%) per un importo pari a 21.200 euro. Dall’esempio descritto, ben si comprende come la pratica diffusa della sottofatturazione, finalizzata a ridurre artificialmente l’onere derivante dal pagamento dei dazi doganali e dell’IVA sulle importazioni, siano molto remunerative per i soggetti che la attuano³⁵. Di norma, le false dichiarazioni di valore in dogana, finalizzate alla sottofatturazione, vengono realizzate in diverse forme, tra le quali:

³³ *General Agreement of Tariffs and Trade*.

³⁴ Si tratta del prezzo pagato o da pagare risultante dalla documentazione prodotta in Dogana.

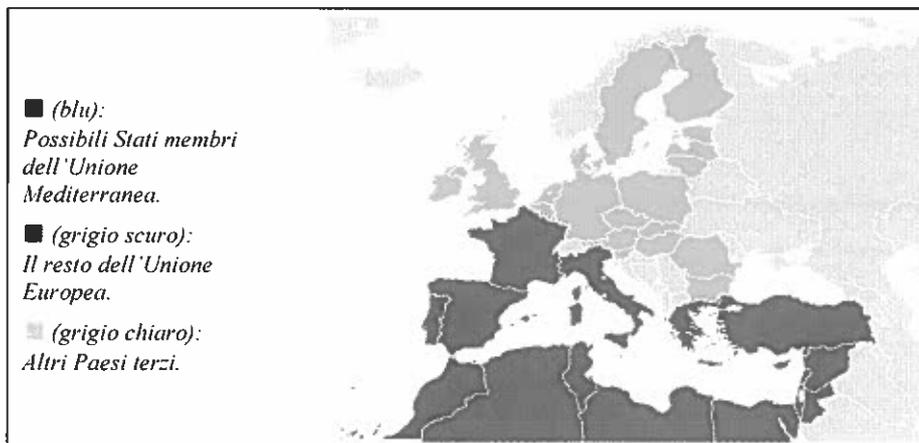
³⁵ Si evidenzia che, analogamente alla sottofatturazione, esiste anche un fenomeno, molto meno diffuso, di sovralfatturazione, sia all’importazione che all’esportazione,

- il pagamento della merce, in parte in contanti, in modo che solo la parte residuale sia fatturata e passi attraverso i canali ufficiali (banca);
- la duplice fatturazione, una falsa da presentare in Dogana e una originale che rispecchi la reale transazione;
- la mancata inclusione nell'imponibile, ex art. 32 del Codice doganale comunitario, di tutte le spese che vi concorrono (spese di trasporto, imballaggi, commissioni del venditore, assicurazione, spese di rappresentanza, ecc.).

15. – *L'Unione Mediterranea: una risposta provocatoria alla lentezza dell'integrazione Sud-Sud*

Il Presidente francese Nicolas Sarkozy ha, recentemente, proposto la creazione di una Unione Mediterranea, ossia una comunità tra i paesi del bacino del Mediterraneo, ispirata al modello dell'Unione Europea. Questo progetto, secondo Sarkozy, potrebbe dare un ulteriore impulso alla cooperazione già esistente tra le due sponde del Mediterraneo, favorendo la creazione di un vero e proprio mercato comune che faccia da ponte tra Europa, Africa e Medio Oriente, aggirando, in qualche modo, i numerosi ostacoli che hanno reso difficoltosa l'attuazione del Processo di Barcellona.

Tavola 2



attraverso cui, con modalità diverse, si realizza il trasferimento di capitali all'estero fuori dai canali bancari ufficiali. Si veda in proposito De Cicco A., *op. cit.*, Giappichelli, 2003.

Come si evince dalla Tavola 2, l'Unione Mediterranea, così come teorizzata, dovrebbe essere composta dai Paesi meridionali dell'Unione Europea con l'aggiunta della Turchia e dei Paesi arabi del Medio Oriente, dai paesi del Nord Africa (Maghreb e Mashrak) e da Israele. Si tratta, sostanzialmente, di alcuni Paesi che partecipano al Processo di Barcellona e alla politica europea di vicinanza, segnatamente quelli che si affacciano sul Mediterraneo.

Lasciando da parte per un attimo i dubbi sulle reali intenzioni del Presidente francese Sarkozy, al quale molti attribuiscono la volontà di creare una nuova organizzazione internazionale solo per tenere la Turchia fuori dall'Unione Europea, sarebbe, comunque, sbagliato sottovalutare la provocazione e non interpretarla, invece, come un'opportunità per dare, finalmente, una svolta al Processo di Barcellona, cercando di rafforzare l'integrazione regionale Sud-Sud; infatti, il vero nodo della questione mediterranea, che pare essere trascurato dal Processo di Barcellona, sta proprio nell'aver sottovalutato le enormi differenze esistenti tra i 27 Paesi attualmente aderenti all'UE e quelli della sponda sud del Mediterraneo. Tali differenze diventano ancora più evidenti se paragoniamo questi ultimi Paesi a quelli settentrionali dell'Unione Europea, in cui lo sviluppo economico, sociale e culturale raggiunge, spesso, livelli elevati. Si potrebbe, allora, ipotizzare un passaggio intermedio che tenga conto di queste differenze e permetta di realizzare un progetto d'integrazione solo tra i Paesi che hanno un reale interesse nello sviluppo dell'area Euro-Mediterranea. Non vi è il minimo dubbio, infatti, che i Paesi maggiormente avvantaggiati da un progetto di questo tipo sarebbero tutti quelli che si affacciano sul Mediterraneo, Italia inclusa.

Il problema di fondo del Processo di Barcellona deriva, dunque, dall'impostazione stessa dell'accordo del 1995, il quale ha previsto la partecipazione al medesimo livello di tutti gli Stati membri dell'Unione Europea, con l'attribuzione anche a quelli dell'Europa settentrionale ed orientale dei medesimi obblighi e diritti di quelli che si affacciano sul Mediterraneo. Il meccanismo, quindi, si è inceppato per due motivi fondamentali: da un lato, per il numero eccessivo di membri e, dall'altro, perché i Paesi non mediterranei non hanno mostrato sufficiente interesse nell'attuazione del programma, né tantomeno nella realizzazione dell'area di libero scambio Euro-Mediterranea. D'altro canto, però, l'attuazione di un progetto di Unione Mediterranea sul modello europeo sembrerebbe alquanto inverosimile, poiché presupporrebbe un enorme sforzo di aggregazione e di cooperazione tra Paesi, comunque molto diversi tra loro, e comporterebbe l'adozione di politiche economiche unitarie, l'istituzione di una tariffa doganale comune da applicare nei confronti dei Paesi terzi, nonché la libera

circolazione di persone, merci, servizi e capitali all'interno dell'Unione Mediterranea. Sarebbe necessaria, inoltre, la stipulazione di un accordo tra i vari Paesi del Mediterraneo che abbia la capacità di condizionare l'esercizio della potestà normativa tributaria di ciascuno Stato membro, attraverso l'obbligo di armonizzare il settore delle imposte dirette, di ravvicinare le norme interne che regolano il mercato comune e di evitare disposizioni distorsive della concorrenza. Ma tutto questo, probabilmente, non sarebbe sostenibile proprio in ragione delle eccessive differenze socio-economiche esistenti anche tra la sponda sud e quella nord del Mediterraneo.

In virtù di queste considerazioni, la proposta di creare un'Unione Mediterranea, al di là della provocazione, sembrerebbe un modo per sottolineare ancora una volta l'esigenza di realizzare una maggiore integrazione e cooperazione a livello regionale tra le due sponde del Mediterraneo, coinvolgendo soprattutto i Paesi affacciati sul *Mare Nostrum* che, come tali, sono direttamente interessati allo sviluppo dell'area di libero scambio Euro-Mediterranea.

16. – *Considerazioni conclusive*

I vantaggi potenziali derivanti da una zona di libero scambio sono enormi per lo sviluppo politico, economico e sociale di un'area. Tuttavia, le differenze, talvolta notevoli, tra i Paesi interessati non rendono agevole il raggiungimento di un simile obiettivo. Tra i Paesi del Mediterraneo, in particolare, sussistono delle differenze ancora troppo evidenti, di tipo sociale, culturale, economico, politico, religioso, ecc., che impediscono l'integrazione e rallentano la liberalizzazione dei mercati. Da tempo si sollecita lo sviluppo di una politica agricola, di una rete di trasporti, di un mercato dell'energia e di uno spazio di produzione del tessile nell'area Euro-Mediterranea. A ciò dovrebbe aggiungersi la graduale concessione della libera circolazione dei lavoratori nella zona e il potenziamento dell'assistenza tecnica e finanziaria dell'Unione Europea.

Allo stato attuale, in realtà, gli impegni previsti dal Processo di Barcellona sono ancora lontani dalla piena realizzazione; inoltre, l'assistenza tecnica e finanziaria concessa dall'Unione europea, pur non essendo trascurabile, non è stata ancora all'altezza degli obiettivi e delle ambizioni, in particolare per quanto riguarda i capitoli socioculturali e il sostegno alle economie locali. Da parte dell'Unione Europea si segnala, inoltre, la mancanza di una politica mediterranea chiara e definita, nonché l'esigenza di ridare nuovamente una priorità politica al processo di integrazione Euro-Mediterraneo.

Alcuni esponenti del Parlamento italiano sostengono che l'istituzione di una zona di libero scambio potrà rappresentare una reale opportunità di crescita per i Paesi Euro-Mediterranei «*soltanto se sarà pianificata in modo concertato e graduale, nell'ambito di un partenariato razionale e prevedibile*»; inoltre, secondo gli stessi parlamentari, la data del 2010 per la creazione della zona di libero scambio «*dovrà probabilmente essere rivista*» per tener conto dei molti cambiamenti strutturali nell'economia mondiale verificatisi dal 1995 ad oggi e della necessità di un «*approccio più cauto al libero scambio tra partner disuguali*». L'esigenza sottolineata da più parti resta, in ogni caso, l'integrazione regionale dei Paesi Euro-Mediterranei ed il potenziamento degli scambi commerciali Sud-Sud che, come è stato più volte ribadito, rappresentano un passo indispensabile verso la creazione di una vera e propria zona di libero scambio. Bisogna anche rilevare che la creazione di una zona di libero scambio economico e commerciale nel Mediterraneo, essenziale per organizzare scambi equi, non può prescindere da un impegno politico volto a garantire la pace, la democratizzazione, il rispetto dei diritti umani, la parità di genere e la promozione del dialogo interculturale e interreligioso tra i popoli. A dodici anni dalla firma della Dichiarazione di Barcellona, dunque, non mancano le perplessità sui risultati raggiunti e molti non esitano a definire l'intero processo un fallimento. I maggiori ostacoli all'attuazione del programma si possono riassumere nelle seguenti tre criticità:

- 1) l'effettiva capacità e volontà delle società civili di adeguarsi alle riforme richieste e indotte dal partenariato Euro-Mediterraneo;
- 2) l'adeguamento delle nuove istituzioni alle realtà locali: vi è il rischio cioè che, nel tentativo di riforma, vengano introdotti modelli istituzionali di stampo occidentale, che non necessariamente si rivelino compatibili con i sistemi governativi arabi;
- 3) il pericolo di un rapporto troppo sbilanciato tra i Paesi aderenti al Processo di Barcellona, anche alla luce dell'allargamento ad est dell'Unione Europea.

Si rischia, pertanto, di determinare un rapporto squilibrato tra i Paesi terzi del Mediterraneo, nel quale la partnership viene subita e non anche condivisa, mentre le riforme politiche, sociali ed economiche, che dovrebbero nascere e svilupparsi in modo autonomo dal tessuto interno del Paese, sono guidate e stimolate più dalla prospettiva di ottenere un flusso consistente di aiuti economici, piuttosto che da un'effettiva consapevolezza della loro necessità. Benché il programma di cooperazione nasca con un approccio paritario, nei fatti si trasforma, invece, in una forma di pressione indiretta che pone i Paesi della sponda sud davanti alla sostanziale scelta di

accettare la cooperazione e le proposte di riforma o, in alternativa, cavarsela con i propri mezzi.

In conclusione, si osserva che la natura sostanzialmente bilaterale del processo di cooperazione permette all'Unione Europea di negoziare con ogni singolo Paese della sponda sud con una forza economica non paragonabile a quella di nessuno Stato del Mediterraneo e che tale approccio finisce per impedire ai Paesi della sponda sud di aggregarsi in un unico blocco economico regionale che consenta loro di rafforzare il proprio peso negoziale. La responsabilità di questo sbilanciamento a favore dell'Unione Europea non è, tuttavia, soltanto degli europei. Molti paesi mediterranei, infatti, non hanno potuto o voluto seguire l'esempio comunitario e, anziché dare vita a un processo di sviluppo razionale e lungimirante, che prevedesse la riforma radicale dello stato e la modernizzazione della società nel suo complesso, si sono, spesso, fatti attrarre da modelli economici obsoleti e inadatti alle loro esigenze com'è avvenuto, per esempio, negli scorsi decenni, quando Marocco, Tunisia e Algeria hanno creato un'industria siderurgica nazionale protetta da elevate barriere doganali e sostenuta da imponenti aiuti di stato, con l'unico risultato di aver costruito delle cattedrali nel deserto talmente grandi, per i mercati che dovevano approvvigionare, da operare quasi sempre in perdita e ridurre in modo significativo le risorse finanziarie utilizzabili a sostegno di altri settori più promettenti quali l'agricoltura e i servizi. Rispetto a questa situazione occorre, dunque, inevitabilmente cambiare rotta e concentrare le energie su politiche economiche e fiscali volte a stimolare l'integrazione regionale Sud-Sud tra i Paesi terzi del Mediterraneo e quelli meridionali dell'Unione Europea, nonché tra i singoli Paesi terzi della sponda sud del Mediterraneo. In questo contesto, l'Italia può e deve impegnarsi a fare la sua parte, in modo da assumere quel ruolo di protagonista del Mediterraneo che avrebbe dovuto già ricoprire da tempo ma che, a causa della scarsa efficacia delle politiche finora attuate, non ha mai assunto.

Dott. CLAUDIO MELILLO,
Dottore di ricerca in diritto tributario
II Università di Napoli