



**Segreteria di Stato per gli Affari Esteri e Politici  
della Repubblica di San Marino**

## **SINTESI DEL RAPPORTO FINALE**

**del Gruppo tecnico per la valutazione di nuove modalità di integrazione  
con l'Unione Europea**



**San Marino  
febbraio 2011/1710 d.F.R**

*In copertina:*

progetto grafico realizzato da **Filippo Marchionni** (Servizio Tutor per l'Informatica per la Pubblica Amministrazione - STIPA)

Redazione a cura del **Dipartimento Affari Esteri** – [www.esteri.sm](http://www.esteri.sm)

Repubblica di San Marino - febbraio 2011/1710 d.F.R.

## INDICE

|                                                                                                  |       |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| I. PRESENTAZIONE DEL SEGRETARIO DI STATO PER GLI AFFARI ESTERI                                   | p. 5  |
| II. IL GRUPPO TECNICO PER LA VALUTAZIONE DI NUOVE MODALITA' DI INTEGRAZIONE CON L'UNIONE EUROPEA | p. 7  |
| III. LA LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE MERCI                                                          | p. 15 |
| IV. LA LIBERTA' DI STABILIMENTO E LA LIBERA CIRCOLAZIONE DEI SERVIZI                             | p. 25 |
| V. LA LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE PERSONE                                                          | p. 33 |
| VI. LA LIBERTA' DI CIRCOLAZIONE DEI CAPITALI E I SERVIZI FINANZIARI                              | p. 39 |
| VII. LA FISCALITA'                                                                               | p. 47 |
| VIII. LE POLITICHE ORIZZONTALI DELL'UNIONE EUROPEA                                               | p. 57 |
| IX. CASI DI STUDIO                                                                               | p. 63 |
| X. LE CONCLUSIONI DEL LAVORO                                                                     | p. 71 |



## PRESENTAZIONE

Cari Concittadini e Concittadine,

è per me un grandissimo piacere presentavi il presente elaborato, che illustra in sintesi i contenuti e le principali conclusioni del Rapporto finale redatto dal Gruppo tecnico per la valutazione di nuove modalità di integrazione con l'Unione europea, presentato al Consiglio Grande e Generale durante la sessione del mese di dicembre 2010.

Esprimo innanzitutto la soddisfazione di mettere a disposizione della popolazione sammarinese un testo che, senza pretese di esaustività, rappresenta tuttavia un'ottima base di partenza per l'assunzione di decisioni politiche molto importanti per il futuro della Repubblica.

Il lavoro, coordinato dal Dipartimento Affari Esteri, ha raccolto il contributo del mondo economico, dei professionisti, dei rappresentanti di categoria, di tutti coloro che vivono quotidianamente i pro e i contro dell'attuale collocazione di San Marino nel contesto europeo.

Questo testo è un prodotto di qualità e tutto sammarinese, a riprova del fatto che il paese ha al suo interno valide professionalità che, quando coinvolte sui grandi temi, sono capaci di impegnarsi e di dare il meglio di sé. La metodologia di lavoro usata è stata certamente vincente nel permettere un'analisi il più possibile ampia e "ritagliata" sui problemi e sulle esigenze sammarinesi e nell'avanzare proposte utili alle decisioni che si imporranno.

Grande apprezzamento per il metodo utilizzato è stato espresso anche dai rappresentanti dell'Unione europea, che si sono congratulati per l'approccio proattivo e pragmatico, per aver coinvolto sin dalle prime fasi del percorso tanti attori diversi dalla politica, per la serietà nel cercare di analizzare ed approfondire i vari temi, per la qualità dell'impegno profuso e dei risultati raggiunti. Tutto ciò non può che essere per i Sammarinesi motivo di grande orgoglio.

Sulla base di questo contributo tecnico, la politica dovrà essere capace di individuare le modalità migliori per favorire il percorso di maggiore integrazione con l'Unione europea, tenendo conto dei nostri problemi e delle nostre peculiarità ma anche delle aspettative e della disponibilità delle altre parti al negoziato. Negoziato che sarà certamente complesso, ma che vedrà uscire un paese molto più forte ed attrezzato di oggi ad affrontare le sfide internazionali.

I contatti da me avuti in questa legislatura coi rappresentanti dell'Unione europea anche ai più alti livelli hanno dimostrato un'apertura a favorire il percorso di San Marino verso forme di maggiore integrazione europea che prima non era riscontrabile, apertura facilitata dal riconoscimento dei grandi progressi fatti da San Marino negli ultimi due anni nell'adeguamento agli standard internazionali di collaborazione e trasparenza. Tuttavia, molto resta ancora da fare per dare al paese la possibilità di dialogare quotidianamente, senza ambiguità e problemi, con altri ordinamenti.

Mi auguro che anche grazie a questo documento, il paese sappia dimostrare di essere all'altezza dei tempi e delle sfide che San Marino ha davanti a sé.

Non ho dubbi che saprà farcela egregiamente, con il contributo di tutti coloro che vorranno offrirlo. Da parte mia, posso sin da ora garantire che continuerò ad avvalermi del contributo che i partecipanti al Gruppo di lavoro saranno disponibili ad offrire nella fase negoziale.

Il cambiamento si impone con urgenza e richiederà al paese uno sforzo senza precedenti in termini anche di qualificazione: si tratta di una grande sfida, per la quale sarà importante il contributo

di tutti. Sarà un processo non privo di ostacoli ma che darà grandi benefici al paese, perché la qualità paga sempre e ovunque, perché significherà maggiori certezze per tutti i Sammarinesi e perché offrirà alle giovani generazioni nuove opportunità di crescita, formazione e lavoro, in una parola sola di vita.

**Antonella Mularoni**

Segretario di Stato per gli Affari Esteri e Politici

# **IL GRUPPO TECNICO PER LA VALUTAZIONE DI NUOVE MODALITA'**

## **DI INTEGRAZIONE CON L'UNIONE EUROPEA**

### **PERCHE'?**

La costituzione del Gruppo di lavoro è stata voluta dal Congresso di Stato su proposta del Segretario di Stato per gli Affari Esteri, cogliendo la necessità di effettuare una riflessione approfondita sulle problematiche derivanti a San Marino dalla sua qualità di Stato terzo rispetto alla UE. L'obiettivo prefissato è stato quello di approfondire le tematiche europee e delineare i possibili scenari derivanti da un eventuale percorso di integrazione europea.

Le relazioni attualmente esistenti con l'UE non si dimostrano più rispondenti alle esigenze di integrazione che sente il paese. San Marino ha maturato la consapevolezza di trovarsi oggi di fronte a sfide nuove: l'incertezza causata dalla crisi economico-finanziaria; la necessità di espandere l'accesso delle imprese e dei consumatori sammarinesi ai mercati europei, sia di beni che di servizi; il bisogno di espandere le potenzialità della popolazione sammarinese, consentendole di studiare, di muoversi e lavorare in Europa senza restrizioni; l'opportunità di sviluppo ed espansione delle attività economiche delle aziende sammarinesi; l'esigenza di aprire orizzonti nuovi anche ai servizi finanziari e bancari sammarinesi; l'irrigidimento delle relazioni bilaterali con l'Italia.

### **CHI?**

Al Gruppo sono stati invitati a partecipare tecnici in rappresentanza di tutte le forze politiche e i rappresentanti delle associazioni di categoria, dei sindacati, degli ordini professionali, degli uffici della Pubblica Amministrazione. I funzionari del Dipartimento Affari Esteri hanno curato le varie fasi della ricerca sul diritto comunitario, hanno organizzato e presieduto le riunioni del Gruppo e, avvalendosi dei contributi forniti dai partecipanti al Gruppo, hanno curato la redazione del rapporto finale.

### **COME?**

Il Gruppo è stato organizzato in sottogruppi tematici costituiti sulla base delle preferenze espresse dai partecipanti, tenendo in considerazione le competenze tecnico-professionali di ciascuno. In occasione della trattazione di argomenti circoscritti ma di un elevato grado di complessità, si è scelto di indire riunioni mirate di gruppi tecnici ristretti con professionisti esperti del settore in questione, nonché con i competenti uffici della Pubblica Amministrazione. I risultati registrati nel corso di tali riunioni ristrette sono stati riportati in plenaria allo scopo di arrivare ad una sintesi delle criticità sollevate e di collocare i risultati nelle tre prospettive di integrazione

### **CHE COSA HA FATTO?**

Le ipotesi di integrazione sono state identificate sulla base dello stato attuale delle relazioni con l'UE, regolate dall'Accordo di Cooperazione e Unione Doganale, alla luce della situazione di crisi economico-finanziaria attuale, e del fatto che l'Accordo di Cooperazione e Unione Doganale non è completamente sviluppato. I possibili scenari di integrazione identificati sono stati:

- a) la revisione e l'ampliamento dell'Accordo di Cooperazione e Unione Doganale, alla luce della clausola evolutiva contenuta nell'articolo 19 dello stesso;

- b) l'adesione allo Spazio Economico Europeo, accordo che garantisce ai suoi membri il godimento delle 4 libertà su cui si fonda il Mercato Unico Europeo, pur non implicando l'adesione integrale all'UE;
- c) l'adesione all'UE, che condurrebbe all'apertura del negoziato con le competenti Istituzioni della UE per raggiungere una piena integrazione.

È stata operata la scelta di analizzare le 4 libertà fondamentali su cui si fonda il Mercato Unico Europeo – libera circolazione di merci, servizi, capitali e persone - perché esse costituiscono il principale nucleo dell'*acquis* (70% circa), ripreso pressoché interamente nell'Accordo SEE. Ciò ha consentito una più efficace comparazione degli scenari di adesione allo SEE o all'UE. Sono state individuate, inoltre, altre tematiche orizzontali necessarie al completamento del Mercato Unico che il Gruppo ha ritenuto essere tra quelle maggiormente problematiche considerato lo stato attuale di terzietà della Repubblica, come ad esempio la fiscalità.

Su molteplici aspetti considerati nell'analisi può sussistere una valutazione in termini di vantaggi e svantaggi, mentre in altri le implicazioni che si presentano in ciascuno scenario mutano a seconda del punto di vista di una particolare categoria sociale ed economica.

### ➔ **LE RELAZIONI CON L'UNIONE EUROPEA: A CHE PUNTO SIAMO?**

La Repubblica di San Marino non si trova in uno stato di terzietà assoluta rispetto all'Unione europea. Esistono infatti numerosi accordi ed intese che, nel corso degli anni, hanno permesso forme di integrazione e collaborazione positiva con l'UE:

- l'unione doganale e la cooperazione sancite dall'Accordo di Cooperazione e Unione Doganale tra la Comunità Economica Europea e la Repubblica di San Marino, firmato a Bruxelles il 16 dicembre 1991 ed entrato in vigore, per la parte riguardante la cooperazione, nell'aprile 2002. L'accordo istituisce un'unione doganale, ovvero implica l'abolizione dei dazi doganali sia all'importazione che all'esportazione e delle tasse di effetto equivalente tra San Marino e CEE. San Marino si impegna ad applicare la tariffa doganale comune nei confronti dei beni provenienti da paesi terzi e ad applicare le disposizioni della politica commerciale comune, nonché la regolamentazione comunitaria concernente sia gli scambi di prodotti agricoli che la materia veterinaria, fito-sanitaria e qualitativa. L'Accordo prevede anche disposizioni per la cooperazione nei campi dell'economia, della tutela ambientale, del turismo e della cultura. Viene istituito un Comitato di Cooperazione con il ruolo di gestire l'Accordo e di regolamentare gli aspetti tecnici annessi. L'articolo 19 contiene una clausola evolutiva dell'Accordo in quanto in esso si prevede che le parti contraenti possano estendere il campo di applicazione dell'Accordo, mediante consenso reciproco, allo scopo di completare i settori di cooperazione tramite accordi in settori o attività specifiche. Ad oggi, le possibilità offerte dall'art. 19 non sono mai state esplorate. Sono state inserite, infine, alcune disposizioni in materia sociale per stabilire il reciproco riconoscimento di un regime privo di discriminazione delle condizioni di lavoro e di retribuzione, sulla base della nazionalità, ai cittadini che lavorano sul territorio dell'altra parte contraente. Si prevede anche la parità di trattamento a livello di sicurezza sociale. Poiché il Comitato di Cooperazione non è ancora intervenuto nel settore, adottando le disposizioni che dovrebbero definire le modalità della cooperazione amministrativa, in materia sociale continuano ad operare tuttora gli accordi bilaterali che San Marino ha provveduto a stipulare con alcuni Stati europei.

Infine, non è mai stata sfruttata l'opportunità offerta dall'articolo 26 del Titolo IV, che consentiva alle parti, entro 5 anni dall'entrata in vigore dell'Accordo, di esaminare i risultati



dell'applicazione dell'Accordo ed eventualmente di avviare negoziati per modificarlo. La decisione *Omnibus* del Comitato di Cooperazione UE-San Marino, che ha concluso il suo iter nel 2010, sancisce gli adempimenti determinati dall'entrata in vigore dell'Accordo di Cooperazione e Unione Doganale. Tale "Decisione Omnibus" in sostanza integra in un'unica decisione tutti i regolamenti, le decisioni e le direttive comunitarie adottate da San Marino in ottemperanza alle disposizioni dell'Accordo interinale di commercio e unione doganale, stipulato in via provvisoria in attesa della ratifica dell'Accordo del '91 da parte di tutti gli Stati membri dell'UE ed ora non più in vigore in seguito all'entrata in vigore dell'Accordo di Cooperazione e di Unione Doganale;

- l'Accordo sulla tassazione dei redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi, che stabilisce misure equivalenti a quelle previste dalla Direttiva 2003/48/CE, comunemente conosciuto come Accordo ECOFIN, entrato in vigore nel 2005. La direttiva in questione esprime il consenso europeo sulla necessità di abolire il segreto bancario a fini fiscali nell'UE ed è volta a contrastare la concorrenza fiscale dannosa per consentire agli Stati membri di raggiungere un trattamento fiscale equo ed efficace dei redditi dei loro residenti in tutto il territorio dell'UE. Al fine di evitare deflussi di capitali dalla Comunità verso i paesi terzi, l'adozione della direttiva è stata subordinata al raggiungimento di accordi con alcuni paesi terzi (Svizzera, Liechtenstein, Monaco, Andorra, San Marino) per l'attuazione di misure equivalenti volte ad assicurare che i redditi transnazionali da risparmio in forma di pagamento di interessi siano sottoposti a tassazione effettiva nello Stato membro di residenza del contribuente in conformità al suo diritto interno;
- l'unione monetaria creata sulla base della Convenzione Monetaria, firmata nel 2000 ed entrata in vigore nel 2001. Essa sancisce il diritto di San Marino di utilizzare l'euro come propria moneta ufficiale e il dovere di rendere applicabili nel proprio territorio le norme comunitarie relative alle banconote e alle monete in euro. La Repubblica sammarinese può emettere un quantitativo predeterminato di monete in euro, identiche alle monete emesse dai membri della UE, ed è tenuta a servirsi esclusivamente della Zecca italiana per la loro coniazione. Gli enti finanziari aventi sede a San Marino hanno accesso ai sistemi di pagamento dell'area dell'euro per il tramite dei sistemi di pagamento italiani, quindi sulla base di condizioni determinate dalla Banca d'Italia, con il consenso della Banca Centrale Europea. Recentemente, su sollecitazione del Consiglio, la Commissione Europea ha avviato la rinegoziazione della Convenzione monetaria (si veda la scheda sulla libera circolazione dei capitali).

L'esistenza dei suddetti accordi spiega il motivo per cui in alcuni settori il diritto sammarinese è conforme o parzialmente conforme a quello comunitario, mentre in altri settori non coperti da alcun accordo, o coperti ma senza che l'accordo relativo sia pienamente sfruttato, è difforme.

Lo sviluppo delle relazioni con l'UE, quindi, si rende necessario, tenendo tuttavia conto che esso non parte da un punto zero.

## **DI CHE COSA SI PARLA? UNIONE EUROPEA E SPAZIO ECONOMICO EUROPEO A CONFRONTO**

### **➔ L'UNIONE EUROPEA: di cosa si tratta?**

L'Unione europea è un'organizzazione internazionale, o per meglio dire, essa costituisce un'unione di Stati alla quale i membri, ovvero 27 paesi europei, attribuiscono competenze per conseguire obiettivi comuni. Si fonda sul Trattato sull'Unione europea e sul Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, come modificati da ultimo dal Trattato di Lisbona entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

L'Unione si prefigge di promuovere la pace e il benessere dei suoi popoli, offre ai cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, instaura un mercato interno mediante l'unione doganale, definisce la politica commerciale comune e dispone gli orientamenti per una politica estera e di difesa comune. Infine, istituisce un'unione economica e monetaria la cui moneta è l'euro.

In particolare, l'UE si fonda sulla creazione di un Mercato Interno Comune in cui sono garantite 4 libertà fondamentali: la libera circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali, delle persone.

In virtù del principio di attribuzione, l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei Trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei Trattati appartiene agli Stati membri.

### **Come funziona?**

Per raggiungere i propri obiettivi, i paesi membri hanno istituito degli organi che approvano la legislazione dell'Unione europea e ne assicurano l'applicazione. I più importanti sono:

- il Parlamento europeo, che rappresenta i popoli europei, è la voce dei cittadini europei e viene eletto dagli stessi ogni cinque anni. Il suo compito principale è approvare la legislazione europea sulla base delle proposte presentate dalla Commissione. Il Parlamento condivide tale responsabilità con il Consiglio dell'UE. Il Parlamento e il Consiglio condividono anche il potere di approvare il bilancio annuale dell'UE, che ammonta ora a 130 miliardi di euro. Il Parlamento ha il potere di sciogliere la Commissione europea. I membri del Parlamento europeo non siedono in blocchi nazionali, ma si suddividono in otto gruppi politici europei. Questi corrispondono a partiti politici. I parlamentari europei rappresentano tutte le posizioni sull'integrazione europea, dai federalisti convinti agli euroscettici. Le sedute principali del Parlamento si tengono a Strasburgo, in Francia, le altre a Bruxelles, in Belgio. Come le altre istituzioni comunitarie, il Parlamento lavora in tutte le 23 lingue ufficiali dell'Unione. Il Parlamento elegge il Mediatore europeo, che indaga sulle denunce dei cittadini relative a casi di cattiva amministrazione delle istituzioni UE;
- il Consiglio dell'Unione europea, che rappresenta i governi nazionali, è la voce degli Stati membri. Noto in precedenza come Consiglio dei ministri, è il principale organo decisionale comunitario. Esso condivide con il Parlamento il compito di adottare le norme legislative dell'UE. È inoltre responsabile della politica estera, di sicurezza e di difesa dell'UE, nonché delle decisioni chiave in materia di giustizia e libertà. Il Consiglio è costituito da Ministri dei governi nazionali di tutti gli Stati membri. Alle riunioni partecipano i Ministri competenti per gli argomenti discussi: a seconda dei casi, Ministri degli Esteri, Ministri dell'Economia e delle Finanze, ecc. Ogni sei mesi un diverso paese membro assume la cosiddetta presidenza dell'UE, ossia presiede le riunioni del Consiglio e fissa l'indirizzo politico generale. Ogni paese dispone in Consiglio di un numero di voti che riflette approssimativamente l'entità della sua popolazione, ponderata però a favore dei paesi più piccoli. La maggior parte delle decisioni viene presa a maggioranza, anche se per questioni sensibili in settori quali la tassazione, la politica di asilo e di immigrazione o la politica estera è necessaria l'unanimità. I Presidenti e/o Primi Ministri degli Stati membri si incontrano nell'ambito del Consiglio europeo diverse volte all'anno. È nel corso di questi «vertici» che vengono fissate le linee generali della politica dell'UE;
- la Commissione europea è la portatrice dell'interesse comune europeo. È l'organo esecutivo dell'UE, che rappresenta e difende gli interessi dell'Europa nel suo complesso. Essa prepara le proposte per la nuova normativa europea, che presenta al Parlamento europeo e al Consiglio; gestisce il lavoro quotidiano per l'attuazione delle politiche UE e l'assegnazione dei fondi; vigila sul rispetto della legislazione e dei Trattati europei e può procedere contro coloro che ne violano

le norme, deferendoli, se necessario, alla Corte di giustizia. La Commissione è composta da 27 persone, una per ciascuno Stato membro, assistite da circa 24 000 funzionari europei, la maggior parte dei quali lavora a Bruxelles. Il Presidente della Commissione è scelto dai governi dell'Unione e confermato dal Parlamento europeo. Gli altri Commissari sono nominati dai rispettivi governi nazionali in consultazione con il presidente designato e devono essere confermati dal Parlamento. Non rappresentano i governi dei paesi di provenienza e ciascuno di essi è responsabile di uno specifico settore politico. Il presidente e i membri della Commissione sono nominati per un periodo di cinque anni, che coincide con la legislatura del Parlamento europeo.

### **Per avere un posto nell'Unione**

Sin da quando è stata creata dai sei paesi fondatori oltre 50 anni fa, l'Unione europea ha attirato un afflusso costante di nuovi aderenti, fino agli storici allargamenti del 2004 e del 2007, che hanno portato il numero degli Stati membri da 15 a 27.

Tutti i paesi europei possono aderire all'UE a condizione di avere un sistema democratico stabile che garantisca lo Stato di diritto, i diritti umani e la tutela delle minoranze, ma anche un'economia di mercato efficiente e un'amministrazione pubblica in grado di applicare la normativa comunitaria (il cosiddetto *acquis* comunitario).

La Croazia, l'Islanda, l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, il Montenegro e la Turchia sono gli attuali candidati all'adesione. L'UE fornisce assistenza economica e pratica ai paesi candidati per aiutarli a prepararsi ad entrare nell'Unione. Possono trascorrere anche dieci o più anni fra il momento in cui un paese presenta la domanda di adesione e quello dell'adesione effettiva, che avviene quando sono conclusi in maniera soddisfacente per tutte le parti i negoziati sui vari capitoli dell'*acquis*. Terminati i negoziati, viene approvato e firmato il trattato di adesione.

A questo punto, il paese candidato diventa "Stato aderente" e può beneficiare di una serie di diritti provvisori prima di diventare Stato membro dell'UE. Acquisisce lo status di "osservatore attivo" in seno agli organi e alle agenzie dell'Unione, con diritto di espressione ma non di voto. È al termine del processo di ratifica, da parte del Parlamento europeo e dai parlamenti nazionali sia del paese candidato che di tutti gli Stati membri, che il trattato di adesione entra in vigore e lo Stato aderente diventa a tutti gli effetti Stato membro dell'UE. Con il Trattato di Lisbona è stata introdotta una clausola di ritiro volontario, che rappresenta una innovazione di fondamentale importanza. Il recesso può avvenire in qualsiasi momento, non è subordinato a revisioni della Costituzione né ad altre condizioni e può entrare in vigore anche senza che l'Unione abbia espresso il suo accordo. Uno Stato che si è ritirato dall'Unione può aderirvi nuovamente seguendo la normale procedura di adesione.

### **➔ LO SPAZIO ECONOMICO EUROPEO: di cosa si tratta?**

L'Accordo sullo Spazio Economico Europeo (SEE) è stato firmato nel maggio del 1992 ed è entrato in vigore il 1° gennaio 1994 tra i 12 paesi membri della Comunità Europea e gli allora 6 Stati membri dell'EFTA (Area Europea di Libero Scambio): Austria, Finlandia, Islanda, Norvegia, Svezia (la Svizzera ha partecipato alle negoziazioni dell'Accordo ma a seguito dell'esito negativo di un referendum popolare tenutosi nel dicembre 1992 non lo ha ratificato). Da allora, tre membri originari dell'EFTA (Austria, Finlandia e Svezia) sono divenuti Stati membri dell'UE; il Liechtenstein è entrato a far parte dello SEE ufficialmente il 9 aprile 1995. Scopo dell'Accordo è quello di formare tra le parti un mercato interno unico, a cui ci si riferisce comunemente come "Mercato Interno", senza che i paesi EFTA

debbano diventare membri dell'Unione. Nel 2009, l'Islanda ha presentato formale domanda di adesione all'Unione europea e dal luglio 2010 ha avviato ufficialmente i negoziati.

Nell'architettura giuridica comunitaria, lo SEE si configura come un accordo di associazione tra l'UE e i paesi EFTA copre quasi per intero la legislazione relativa al Mercato Interno, che costituisce circa il 70% dell'*acquis* comunitario.

Il nucleo dell'accordo risiede nelle 4 libertà del Mercato Unico: libera circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone, nonché le regole di concorrenza comune. In aggiunta, l'Accordo prevede alcune "politiche orizzontali di accompagnamento" del Mercato Unico che hanno l'obiettivo di rafforzare il mercato interno stesso, stabilendo così la cooperazione in altre aree importanti come ricerca e sviluppo, statistiche, educazione, politica sociale, ambiente, protezione dei consumatori, turismo, piccole e medie imprese, cultura, servizi di informazione e settore audiovisivo. Gli Stati SEE-EFTA partecipano ai programmi comunitari in tali settori ed esprimono il proprio parere in seno ai comitati incaricati di elaborare l'attuazione dei programmi stessi. L'Accordo garantisce pari diritti ed obblighi, e si fonda sui principi del reciproco riconoscimento e della parità di trattamento nel Mercato Interno per tutti i cittadini e gli operatori economici dello SEE.

L'Accordo SEE non copre:

- la politica agricola comune e la pesca;
- l'unione doganale;
- la politica commerciale comune;
- la politica fiscale;
- la politica estera e di sicurezza comune;
- la giustizia e gli affari interni (benché gli Stati EFTA facciano parte dell'area Schengen);
- l'unione monetaria (quindi gli Stati EFTA non adottano l'euro).

### **Come funziona?**

Il quadro istituzionale dello SEE si basa su due pilastri: l'UE e le sue istituzioni formano il primo pilastro, gli Stati SEE-EFTA e le loro istituzioni formano il secondo. Fra questi due pilastri sono stati istituiti organismi SEE comuni che permettono agli Stati membri di partecipare all'attuazione e allo sviluppo dell'Accordo. Essi sono: Consiglio SEE (composto da Ministri UE e SEE + presidenza Consiglio dell'UE), Comitato congiunto SEE (Commissione Europea e Ambasciatori SEE-EFTA), Comitato Parlamentare congiunto SEE (Parlamentari EFTA e UE), Comitato consultivo SEE (Segretariato EFTA e Segretariato del Comitato Economico e Sociale), Corte di Giustizia EFTA. Questa struttura istituzionale deve garantire il funzionamento e la buona evoluzione dell'insieme dello SEE.

Ogni volta che un atto europeo relativo al Mercato Interno è adottato o emendato, le Parti contraenti valutano la sua rilevanza per lo SEE al fine di inserire il nuovo atto nel relativo allegato all'Accordo SEE. Gli Stati SEE-EFTA possono richiedere di negoziare alcuni adattamenti mediante decisione del Comitato Congiunto UE-SEE.

Gli Stati SEE-EFTA non hanno diritto di voto all'interno delle istituzioni dell'Unione europea. Nonostante ciò, gli esperti degli Stati SEE-EFTA hanno diritto a partecipare a 570 comitati dell'UE, nonché agli EFTA Working Groups, in cui è svolta l'analisi delle bozze di atti normativi europei presentati dalla Commissione. In questo modo essi hanno l'opportunità di conoscere preventivamente i processi decisionali e legislativi dell'UE ed eventualmente di esprimere le proprie osservazioni sulle norme che dovranno recepire.

Ai cittadini e agli enti degli Stati SEE-EFTA è consentito partecipare a numerosi programmi comunitari (ad esempio al Settimo Programma Quadro per la Ricerca e lo Sviluppo o al Programma di Formazione Continua), per i quali è richiesto l'esborso di contributi finanziari addizionali al budget annuale previsto per la partecipazione allo SEE. Gli Stati SEE-EFTA partecipano anche a numerosi istituti ed agenzie europee, fra i quali l'Agenzia Europea per la Sicurezza Alimentare, l'Istituto Europeo per l'Innovazione e la Tecnologia, l'Agenzia Europea per l'Ambiente ed altri (si veda la scheda sul bilancio dell'Unione e dello SEE).

### **Per avere un posto nello Spazio Economico Europeo**

Trattandosi di un accordo internazionale sottoscritto dall'Unione europea da una parte e dagli Stati membri dell'EFTA dall'altra, allo stato attuale l'adesione allo SEE è possibile solo in virtù dell'appartenenza all'UE o all'EFTA. L'allargamento dell'UE nel corso degli anni ovviamente ha allargato anche lo SEE, che ora si vede esteso a ben 30 paesi europei. Infatti tutti i paesi che diventano membri dell'UE devono anche chiedere di diventare Parti contraenti dell'Accordo SEE. Tale procedura è stata recepita mediante il Trattato di allargamento SEE, che è entrato in vigore in concomitanza con i Trattati di Adesione dei paesi candidati il 1° maggio 2004. L'adesione allo SEE però non è sostenuta da finanziamenti né da particolari programmi di cooperazione amministrativa e assistenza tecnica.

Al momento l'opzione di adesione allo SEE senza aderire preventivamente all'EFTA non si è mai presentata. Infatti, anche il Liechtenstein era già membro di lungo corso dell'EFTA prima di compiere il passo dell'adesione allo SEE. Tuttavia non è da escludere la possibilità che le Istituzioni europee possano esplorare opzioni alternative.



## LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE MERCI

### ➔ L'ARMONIZZAZIONE TECNICA: COSA C'È DA SAPERE?

Il principio generale della libera circolazione delle merci implica che i prodotti possano essere commercializzati liberamente all'interno dell'Unione. Un mercato unico europeo senza frontiere interne prevede quindi il divieto fra gli Stati membri di ingiustificate restrizioni quantitative sia all'importazione che all'esportazione, nonché il divieto di misure che abbiano effetto equivalente alle restrizioni quantitative. Tuttavia non è preclusa la possibilità di porre divieti o restrizioni che siano motivati da ragioni di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione del patrimonio naturale, artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale, purché tali divieti siano proporzionati e non costituiscano un mezzo di discriminazione arbitraria o una restrizione dissimulata al commercio. Questo implica l'eliminazione delle barriere tecniche al commercio e il rispetto del principio di reciproco riconoscimento.

Negli scambi di prodotti tra Stati membri vige il principio del *riconoscimento reciproco*, in base al quale uno Stato membro non può rifiutare l'accesso al suo mercato a beni che siano stati legalmente prodotti o commercializzati in un altro Stato membro e che non sono soggetti all'armonizzazione comunitaria.

Dal reciproco riconoscimento discende la *presunzione di conformità* dei prodotti: le autorità nazionali sono tenute a riconoscere ai prodotti, fabbricati conformemente alle norme armonizzate, una presunzione di conformità ai requisiti fondamentali stabiliti dalle direttive europee a condizione, tuttavia, che le competenti autorità nazionali vigilino sulla sicurezza dei prodotti sul proprio territorio. Il principio è stato incorporato anche nell'Accordo sullo Spazio Economico Europeo.

Dunque per le categorie merceologiche le cui caratteristiche non sono armonizzate a livello europeo vale il principio di mutuo riconoscimento fra Stati membri. Altre categorie sono invece accompagnate da un quadro regolamentare armonizzato. Parte di esso si fonda sul "vecchio approccio" che impone l'armonizzazione di precise specifiche di prodotto e la fissazione di norme comuni, ovvero la *normalizzazione*. Le specifiche dei prodotti sono concordate in base a principi consolidati nell'ambito degli organismi europei di normalizzazione legalmente riconosciuti: CEN (Comitato europeo di normalizzazione), CENELEC (Comitato europeo di normalizzazione elettrotecnica) ed ETSI (Istituto europeo norme e telecomunicazioni). Parte invece si fonda sul "nuovo approccio", che impone l'armonizzazione dei requisiti essenziali dei prodotti, ovvero l'*armonizzazione tecnica*.

Entrambe le forme di armonizzazione prevedono che i prodotti siano provvisti di marcatura "CE" (Conformità Europea) che rappresenta la dichiarazione del produttore che il prodotto è stato costruito conformemente alla legislazione nazionale in attuazione delle direttive europee in materia.

Una parte sostanziale dell'Accordo SEE riguarda la libera circolazione delle merci. Il principio generale è che le merci possono circolare liberamente tra i 30 Stati membri dello SEE senza dazi doganali e senza ulteriori ostacoli posti dai regolamenti nazionali, ma la libera circolazione è ristretta ai prodotti non agricoli. I prodotti devono essere conformi ai requisiti, adottati dall'UE ed incorporati nell'Accordo SEE, che proteggono interessi legittimi, quali la salute, la sicurezza dei consumatori e l'ambiente. Gli Stati SEE, dunque, adottano gli standard armonizzati europei e laddove non ci sono particolari requisiti stabiliti a livello comunitario vige il principio del reciproco riconoscimento delle norme nazionali. Nello SEE, ad esempio, sono stati applicati sia il vecchio che il nuovo approccio, quest'ultimo supportato dagli Standard Europei Armonizzati e basato anche sulla marcatura CE.

## ➔ A CHE PUNTO SIAMO?

Per la sua posizione giuridica di Stato terzo, San Marino non ha finora ritenuto necessario trasporre le direttive comunitarie sui requisiti minimi e sulle specifiche tecniche di armonizzazione dei prodotti. Pertanto, non è possibile estendere ai prodotti sammarinesi il principio di mutuo riconoscimento (ad eccezione del settore veterinario e zootecnico, armonizzati con la sottoscrizione della convenzione CITES<sup>1</sup> e con il recepimento del relativo *acquis* comunitario).

Manca una normativa quadro nazionale che recepisca i principi europei in materia di armonizzazione tecnica e di sicurezza dei prodotti. Ciò è causa di una incerta operatività per le aziende sammarinesi perché esse, in ottemperanza ai principi e alle disposizioni comunitarie sulla responsabilità in capo al produttore e sulla protezione dei consumatori, sono obbligate comunque a rispettare le regole tecniche dettate dall'UE per avere accesso ai mercati europei e conseguentemente ad apporre il marchio CE. Per fare questo, spesso si adattano autonomamente a produrre in conformità agli standard e alle procedure europee, o tentano di risolvere il problema nominando un mandatario stabilito nell'UE presso il quale viene depositata la documentazione tecnica del produttore sammarinese, oppure si affidano ad enti per la valutazione di conformità che sono esterni all'impresa.

Le aziende compiono un autonomo aggiornamento alle normative applicabili nel paese in cui esportano o si rivolgono a specifici tecnici di volta in volta identificati. Lacune normative interne indeboliscono comunque la capacità dei prodotti sammarinesi di avere accesso ai mercati europei, in quanto manca il reciproco riconoscimento degli standard e delle certificazioni utilizzate (SOA, certificati di origine, certificazione di qualità).

Negli ambiti in cui manca una armonizzazione tecnica a livello comunitario, mentre nell'UE vige il principio del mutuo riconoscimento, il vuoto legislativo sammarinese è ulteriormente penalizzante perché le aziende sammarinesi non possono né fare riferimento a norme nazionali, né invocare il principio del mutuo riconoscimento. Spesso le merci sono sottoposte a controlli preliminari aggiuntivi rispetto a quelli effettuati sulle merci comunitarie proprio perché non è garantito il riconoscimento alla tipologia di test fatti effettuare dalle aziende sammarinesi sui loro prodotti.

Non esiste una struttura (ad esempio un ufficio giuridico) che abbia il compito di seguire gli sviluppi della normativa comunitaria nel settore delle merci e che quindi sappia predisporre le azioni necessarie all'adeguamento alle disposizioni emanate, in ciascun settore specifico, dall'Unione europea. Manca un apparato di controllo e un sistema sanzionatorio. Infine, non esiste una struttura accreditata per la valutazione di conformità dei prodotti. Sarebbe dunque opportuno instaurare un sistema interno in grado di recepire velocemente l'evoluzione delle norme, ad esempio utilizzando lo strumento del decreto legislativo.

## ➔ IN CHE DIREZIONE PROCEDERE?

### **Verso l'Unione europea**

Al di là dell'obbligatorio recepimento dell'*acquis* comunitario di pertinenza, con le eventuali deroghe negoziabili, si profilerebbe:

- la necessità di uno sforzo normativo interno richiesto dal recepimento delle direttive e dei regolamenti europei esistenti in materia di armonizzazione tecnica;

---

<sup>1</sup> Convenzione sul commercio internazionale delle specie minacciate di estinzione, Washington, 1973.



- la necessità di salvaguardare la capacità di costante aggiornamento del diritto interno sulla base degli atti normativi sviluppati dall'UE, nonché di aggiornamento delle specifiche tecniche dei prodotti e degli standard elaborati dagli organismi europei di normalizzazione;
- l'esigenza di istituire dispositivi legislativi di controllo, gestione e sanzione;
- il bisogno di modernizzare la Pubblica Amministrazione mediante la creazione o la riforma di strutture atte a seguire gli sviluppi della normativa comunitaria, a operare la valutazione di conformità sui prodotti, ad effettuare un'efficiente sorveglianza di mercato e il controllo sulle merci. Ciò implica l'investimento nella formazione di risorse umane adeguate a svolgere questi compiti.

Quali **implicazioni** ci sarebbero?

- Gli operatori economici e le aziende sammarinesi potrebbero operare in un quadro di maggiore certezza giuridica, evitando così di ricorrere a soluzioni temporanee che suppliscono solo parzialmente all'attuale mancanza di regolamentazione nella maggior parte dei settori merceologici oggetto della produzione sammarinese;
- dovrebbe avviarsi un costante recepimento delle disposizioni europee in materia di armonizzazione tecnica tale da consentire alle imprese di fare riferimento a un corpus normativo sempre aggiornato;
- sarebbe garantito il mutuo riconoscimento alle merci sammarinesi, che potrebbero così circolare ed essere commercializzate liberamente al pari di quelle comunitarie;
- sarebbe possibile istituire propri enti nazionali di certificazione e di valutazione di conformità, con l'apertura conseguente di nuove opportunità d'impresa, o - qualora questo non fosse possibile per mancanza di risorse, umane e strutturali - è comunque consentito rivolgersi a un mandatario in un altro Stato membro ed usufruire della cooperazione amministrativa;
- sarebbe aperta la possibilità di partecipare con propri esperti agli organismi europei di normalizzazione (CEN e CENELEC);
- le procedure per la marcatura dei prodotti sarebbero più semplici anche perché sostenute dall'assistenza tecnica fornita dalle strutture di normalizzazione europea.

### **Verso lo Spazio Economico Europeo**

Le ipotesi concernenti l'adesione di San Marino allo Spazio Economico Europeo e/o all'Unione europea prevedono entrambe il recepimento delle disposizioni europee in materia di armonizzazione tecnica ed eguali sarebbero le implicazioni.

### **Migliorare ciò che siamo**

L'ipotesi in cui si scelga di rimanere paese terzo comporta vari impegni tesi a migliorare la situazione attuale:

- prima di tutto, si rende necessario predisporre una normativa quadro interna e creare dispositivi legislativi di controllo e di sanzione per coprire il vuoto legislativo mediante un'opera di

volontario recepimento dei requisiti essenziali di conformità, delle specifiche tecniche e di produzione e degli standard fissati negli atti europei, nei settori merceologici sammarinesi non ancora regolamentati. A tal fine, dovrebbe essere creata una struttura adeguata ad intraprendere e gestire l'opera di recepimento;

- in secondo luogo, sarebbe necessario dotarsi di una struttura di sorveglianza di mercato e di controllo sui prodotti, che operi sulla base degli standard a cui ci si conforma. Oppure, in mancanza di strutture autonome, occorrerebbe stipulare accordi di cooperazione con strutture esterne, ad esempio con gli enti italiani autorizzati alla valutazione di conformità dei prodotti ed accreditati presso gli organismi europei di normalizzazione.

Sarebbe possibile migliorare la situazione di terzietà del paese anche percorrendo strade che non prevedono né l'adesione all'UE né l'adesione allo SEE:

- la prima strada consiste nell'approfondimento dell'Accordo di Cooperazione e Unione Doganale esistente, mediante la convocazione del Comitato di Cooperazione e l'emanazione di una decisione in cui vengano specificate le norme che San Marino deve recepire in materia di conformità tecnica dei prodotti. Sulla base dell'articolo 19 dell'Accordo si potrebbe allargare la cooperazione alla produzione industriale e all'immissione sul mercato comunitario delle merci sammarinesi, eliminando il prefinanziamento dell'IVA, nonché si potrebbe richiedere l'adesione al sistema INTRASTAT. Inoltre, sulla base delle Dichiarazioni allegate, tra cui quella in cui la Comunità dichiara la disponibilità ad esaminare, si potrebbero affrontare in sede di Comitato di Cooperazione eventuali problemi in materia di valutazione della conformità tecnica dei prodotti;
- la seconda consiste nella sottoscrizione di un accordo bilaterale ad hoc con l'Unione europea in materia di mutuo riconoscimento, benché il successo di questa iniziativa dipenda dalla volontà dell'Unione europea di stipulare tale tipo di accordo, volontà che al momento non pare sussistere. Ad ogni modo, anche qualora si intenda giungere ad un accordo bilaterale con l'Unione europea o con i paesi dello SEE, è necessaria l'emanazione di un quadro legislativo che si armonizzi alla normativa comunitaria. Questo oltretutto è imprescindibile anche solo in considerazione della immissione delle merci sammarinesi sul mercato comunitario, che devono soddisfare i requisiti di commercializzazione imposti dal paese di destinazione, cioè dalla UE.

Rispetto al controllo sulle merci, è bene sottolineare che mentre per la valutazione di conformità ai fini della marcatura CE San Marino si potrebbe affidare ad enti privati esterni che la svolgano per suo conto, la competenza invece di effettuare il controllo pubblico sul rispetto dei criteri di immissione nel mercato e di sorveglianza di mercato potrebbe rimanere in capo allo Stato. In questo modo, opportunità d'impresa potrebbero essere rappresentate dall'apertura di laboratori privati per la certificazione delle merci o dall'apertura di una filiale di Istituti italiani, cosa che ora non avviene perché l'ente non sarebbe accreditato presso gli enti europei.

I vantaggi che ne deriverebbero sarebbero molteplici: garanzia di una cornice giuridica certa che faciliterebbe l'operatività delle imprese ed una maggiore protezione della competitività delle merci sammarinesi; la possibilità di accreditare strutture nazionali atte al controllo sui prodotti; partecipazione alla cooperazione amministrativa tra gli enti incaricati della valutazione di conformità e della certificazione delle merci. In generale, le aziende sammarinesi potrebbero usufruire di maggiori opportunità d'impresa.

## ➔ L'UNIONE DOGANALE: COSA C'È DA SAPERE?

L'Unione europea costituisce un'unione doganale, il pilastro sul quale si costruisce il progetto del Mercato Unico Europeo. Essa si estende agli scambi di merci e comporta il divieto, tra gli Stati membri, di imporre dazi doganali all'importazione e all'esportazione e qualsiasi tassa di effetto equivalente, il divieto di dazi doganali di carattere fiscale, così come l'adozione di una tariffa doganale comune nei rapporti con gli Stati terzi. Le disposizioni si applicano ai prodotti originari degli Stati membri e ai prodotti provenienti da paesi terzi che si trovano in libera pratica negli Stati membri, ovvero per i quali siano state adempiute le formalità di importazione e riscossi i dazi doganali e le tasse di effetto equivalente esigibili.

Le principali iniziative intraprese dall'Unione europea per perseguire gli scopi legati all'unione doganale sono:

- modernizzazione delle norme e delle procedure doganali, mediante l'elaborazione di un Codice Doganale Aggiornato;
- miglioramento degli standard di sicurezza e protezione della catena di rifornimento internazionale, che comprende l'adozione di un approccio alla Gestione Comune del Rischio (*Common Risk Management*), la creazione della categoria degli Operatori Economici Autorizzati (AEO) che consente una serie di semplificazioni doganali, e l'implementazione di sistemi informativi sul transito delle merci prima dell'importazione nell'UE o dell'esportazione dall'UE (NCTS);
- completa computerizzazione delle procedure doganali per aumentarne l'efficienza, mediante l'istituzione delle Dogane Elettroniche (*E-Customs*).

L'*acquis* dell'unione doganale comprende il Codice Doganale Comunitario e le disposizioni di attuazione; la Nomenclatura Combinata; la tariffa doganale comune e le disposizioni sulla classificazione tariffaria (TARIC); le procedure comuni relative al Transito Comunitario; l'assistenza amministrativa reciproca in materia di controlli doganali e sul transito delle merci.

A differenza dell'UE, gli Stati membri dell'EFTA, ad eccezione della Svizzera, hanno costituito un'area di libero scambio con l'UE mediante la stipula dell'Accordo sullo Spazio Economico Europeo.

| EFTA - SEE                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | UE                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Costituisce un'<u>area di libero scambio</u>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- libera circolazione delle merci ristretta ai prodotti non agricoli; per i prodotti agricoli trasformati lo SEE organizza un commercio preferenziale;</li> <li>- politica commerciale interna comune: la libera circolazione delle merci tra gli stati partecipanti è ristretta ai prodotti originari dello SEE;</li> <li>- politiche commerciali esterne diverse: ogni stato trattiene per sé la competenza a regolare il commercio con i paesi non membri;</li> <li>- l'esistenza di politiche commerciali differenziate conduce alla definizione di regole di origine che complicano la libera circolazione delle merci, specialmente per il mantenimento delle frontiere doganali.</li> </ul> | <p>Costituisce un'<u>unione doganale</u>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- libera circolazione delle merci completa, estesa anche ai prodotti agricoli;</li> <li>- politica commerciale interna comune: la libera circolazione delle merci tra gli stati partecipanti;</li> <li>- politica commerciale esterna comune: gli stati partecipanti hanno una politica comune rispetto ai non-membri;</li> <li>- i prodotti possono circolare liberamente, una volta immessi in libera pratica nel territorio comunitario, indipendentemente dalla loro origine.</li> </ul> <p>NB: l'Accordo di Cooperazione e Unione Doganale costituisce un'unione doganale tra San Marino e l'UE.</p> |

**Fonte:** elaborazione Dipartimento Affari Esteri

### ➔ A CHE PUNTO SIAMO?

L'Accordo di Cooperazione e Unione Doganale istituisce un'unione doganale tra la Comunità Economica Europea (ora UE) e la Repubblica di San Marino. Ciò implica:

- l'abolizione dei dazi doganali sia all'importazione che all'esportazione e delle tasse di effetto equivalente tra San Marino e l'UE;
- che San Marino si impegna ad applicare la tariffa doganale comune nei confronti delle merci provenienti da paesi terzi e ad applicare le disposizioni della politica commerciale comune, la regolamentazione comunitaria concernente sia gli scambi di prodotti agricoli che quella in materia veterinaria, fito-sanitaria e qualitativa;
- il divieto di qualsiasi misura o pratica di natura fiscale interna che stabilisca, direttamente o indirettamente, una discriminazione tra i prodotti delle parti contraenti. È fatto divieto, inoltre, di restrizioni quantitative;
- che la Repubblica di San Marino autorizza la Comunità ad occuparsi, a nome e per conto della Repubblica, delle formalità di sdoganamento, in particolare dell'immissione in libera pratica dei prodotti provenienti dai paesi terzi e destinati a San Marino. Tuttavia è previsto che San Marino possa riservarsi di esercitare il proprio diritto di espletare le formalità di sdoganamento, ovvero può decidere di costituire una propria dogana;

- negli accordi commerciali conclusi con i paesi terzi, l'UE di prassi negozia l'inserimento di una dichiarazione che sancisce l'assimilazione dei prodotti originari di San Marino a quelli comunitari.

Nella Decisione cosiddetta "Omnibus" del marzo 2010, considerando che per il momento le formalità di sdoganamento sono espletate tramite gli uffici doganali dell'Unione, il Comitato di Cooperazione UE-San Marino ha chiarito che la Repubblica di San Marino applica la legislazione doganale dell'Unione così come si applica nell'Unione, in particolare il Codice Doganale Comunitario e le sue disposizioni d'applicazione si applicano interamente. La Repubblica di San Marino applica inoltre la legislazione dell'Unione relativa al commercio internazionale delle specie di fauna e di flora selvatiche minacciate di estinzione, in relazione alla quale il territorio doganale dell'Unione e il territorio della Repubblica di San Marino sono considerati un unico territorio doganale. San Marino inoltre partecipa al programma NCTS dal 9 aprile 2009. Non ha invece ancora adottato il sistema AEO.

In generale, quindi, l'unione doganale vigente con l'UE è vantaggiosa per San Marino, in quanto pone le merci sammarinesi in libera circolazione come quelle comunitarie e, nei rapporti commerciali con gli Stati extra-UE, permette di usufruire degli accordi preferenziali in vigore nell'UE. Tuttavia, esistono alcune criticità.

L'inesistenza di una dogana sammarinese e il conseguente affidamento delle pratiche di sdoganamento all'UE si stanno rivelando penalizzanti in quanto l'Accordo di Unione Doganale vigente viene applicato a volte in modo parziale o inesatto da parte dei competenti funzionari doganali. In taluni casi è oggetto di indebita contestazione anche la validità dei certificati di qualità, dei test di controllo e dei certificati di origine che accompagnano le merci sammarinesi.

Alcune difficoltà alla circolazione delle merci derivano dal mancato accreditamento delle autorità sanitarie sammarinesi per l'effettuazione dei necessari controlli e per il rilascio delle autorizzazioni doganali per le merci destinate a San Marino.

Mancano risorse, all'interno della Pubblica Amministrazione, dedicate specificamente alla collaborazione effettiva con gli operatori economici e con gli spedizionieri per risolvere le problematiche che rischiano di ostacolare l'operatività delle aziende.

Dal punto di vista amministrativo-burocratico, permangono alcune difficoltà nell'interscambio con la UE per quanto riguarda l'appuramento dei documenti di trasporto doganale T2 ed il pre-finanziamento dell'IVA, mentre nell'interscambio con i paesi extra-UE si riscontra una duplicazione delle operazioni doganali, poiché alla procedura di importazione si aggiunge quella di transito dalla dogana italiana al territorio sammarinese.

Per gli operatori economici sammarinesi sarebbe utile, inoltre, aderire al sistema AEO, in quanto tale certificazione doganale attesterebbe l'affidabilità, la sicurezza della catena logistica e commerciale e la sicurezza dei profili di gestione finanziaria e amministrativa.

Permangono problemi anche per il riconoscimento delle certificazioni di origine. A tal fine, occorrerebbe dare maggior risalto al fatto che alle merci sammarinesi è stata attribuito la qualificazione di "merci comunitarie" ai fini dell'origine delle merci, riportando la pertinente legge affinché possa essere verificata dallo Stato destinatario delle merci stesse.

## ➔ IN CHE DIREZIONE PROCEDERE?

### **Verso l'Unione europea**

Aderendo all'Unione europea sostanzialmente continuerebbe la situazione attuale di unione doganale, ma l'accordo verrebbe ovviamente superato dalla piena adesione all'UE, con il conseguente recepimento di tutte le norme comunitarie in materia. Inoltre ne deriverebbe:

- il raggiungimento della totale conformità alle procedure doganali comunitarie;
- la possibilità di aderire per diritto a tutti i programmi elettronici comunitari, pur dovendo assumersi gli oneri dell'implementazione interna;
- l'indubbia connotazione comunitaria dell'origine delle merci sammarinesi;
- l'attribuzione del 75% dei dazi riscossi all'UE per il finanziamento del bilancio dell'Unione, mentre solo il 25% saranno trattenuti quale rimborso per le spese amministrative (ad oggi, il 25% dei dazi è attribuito all'UE quale rimborso per i costi amministrativi delle procedure doganali, il resto viene messo a bilancio dallo Stato sammarinese). Occorre comunque considerare che il gettito derivante dalla riscossione dei dazi sta diminuendo in quanto le aliquote applicate alle merci extra-UE soggette a dazi sono ridotte in virtù degli accordi di libero scambio che la UE sta sottoscrivendo con i suoi maggiori partner commerciali;
- sul piano burocratico-amministrativo, l'interscambio con la UE sarebbe completamente libero da vincoli doganali: non sarebbe più necessaria la documentazione doganale T2 ma sarebbero sufficienti le comunicazioni NCTS come in parte già avviene;
- la possibilità di aderire al sistema AEO, come previsto dal Codice Doganale Aggiornato, che semplificherebbe i controlli doganali di sicurezza. Sarebbe però necessario costituire strutture necessarie a valutare quali operatori presentino le caratteristiche necessarie ai fini del rilascio della certificazione AEO;
- la possibilità di aderire al sistema di certificazione di esportatore autorizzato. Questo consente di attestare l'origine delle merci direttamente in fattura, senza l'intervento della dogana per l'ottenimento della prevista certificazione, per poter così usufruire di trattamenti daziarli agevolati. Anche in questo caso deve essere effettuato un audit sugli operatori che richiedono il certificato.

### **Verso lo Spazio Economico Europeo**

L'opzione di adesione allo SEE, che garantisce un mercato comune all'interno di un'area di libero scambio ma non è un'unione doganale, sarebbe peggiorativa della situazione attuale sammarinese qualora implicasse la rinuncia all'Unione Doganale con l'UE.

Infatti comporterebbe:

- la necessità di reintrodurre documenti doganali e procedure per gli scambi con l'UE più complessi ed onerosi di quelli attuali;
- la rinuncia alla tariffa esterna comune e all'applicazione della politica commerciale comune dell'UE;

- la necessità, quindi, di concludere gli accordi di libero scambio stipulati dall'EFTA con gli Stati extra-UE;
- i prodotti importati dagli Stati extra-UE non potrebbero circolare in libera pratica perché, qualora venissero ri-esportati nel territorio dell'UE, sarebbero nuovamente soggetti a dazi nello Stato di destinazione.

Su questo punto il Gruppo ritiene che l'opzione SEE sia da considerare solo qualora fosse possibile mantenere l'unione doganale.

Dal punto di vista prettamente tecnico e giuridico e posto che vi sia l'accordo politico da parte degli Stati membri in sede di negoziato, l'unione doganale di San Marino con l'UE non sarebbe incompatibile con l'appartenenza alla zona di libero scambio costituita dai paesi dello SEE. Tuttavia San Marino, nel quadro del suo Accordo di unione doganale, non potrebbe stipulare liberamente accordi commerciali di libero scambio con paesi non membri della UE, ma dovrebbe continuare a sottostare alla politica commerciale comunitaria. Qualora l'unione doganale esistente potesse coesistere con l'eventuale adesione allo SEE, i competenti servizi giuridici dell'EFTA e dell'UE dovrebbero giungere alla definizione di tali modalità di coesistenza. Parallelamente, San Marino dovrebbe internamente definire una posizione negoziale che chiarisca i propri interessi e le proprie condizioni.

### **Migliorare ciò che siamo**

Nell'ipotesi di rimanere Stato terzo non deve essere sottovalutata la possibilità di creare una dogana propria. Gli spedizionieri autorizzati della Repubblica di San Marino, a questo proposito, hanno già predisposto un progetto, ritenendo che attraverso la presa in carico delle questioni doganali da parte delle Autorità sammarinesi si possano trovare soluzioni di breve termine alle problematiche riscontrate.

Quali **implicazioni** ci sarebbero?

- La totale disponibilità dei dazi per San Marino. Il contributo quale rimborso dei costi amministrativi, trattenuto attualmente dagli uffici doganali comunitari abilitati allo sdoganamento delle merci provenienti dai paesi terzi destinati alla Repubblica di San Marino (il 25% del dazio) verrebbe incamerato dalla dogana di San Marino. La stessa somma però dovrà probabilmente andare a finanziare il funzionamento della dogana. Poiché i costi di eventuali controlli doganali sono a carico dell'operatore economico, la costituzione di una nuova dogana non comporterebbe un ulteriore aggravio di costi per lo Stato;
- l'eliminazione di alcuni ostacoli burocratici con le dogane comunitarie;
- rispetto all'AEO, le disposizioni pertinenti potrebbero già essere applicate previo accordo sul reciproco riconoscimento della certificazione AEO. Sarebbe comunque necessario costituire strutture statali che eseguano le opportune valutazioni sulle aziende, a meno che San Marino non concordi con altre autorità comunitarie il rilascio, per conto di San Marino, del certificato AEO per gli operatori sammarinesi. La questione dell'adesione al sistema di certificazione di esportatore autorizzato dovrebbe essere discussa in sede di Comitato di Cooperazione, il quale potrebbe disporre, tramite una propria decisione, il recepimento della relativa normativa, sancendo così la possibilità di rilasciare tale qualifica agli operatori economici sammarinesi;
- l'assunzione di una posizione parificata a quella comunitaria nel controllo delle merci e nelle relative certificazioni;

- la riduzione dei costi aziendali per le operazioni doganali in export ed in import. Infatti l'operatore sammarinese avrebbe il vantaggio di fare una sola operazione doganale e si dimezzerebbero i tempi ed i costi per la sosta ed il deposito in dogana;
- questa scelta implicherebbe però la creazione di strutture adeguate (ad es. i depositi doganali), la formazione di idoneo personale e l'accreditamento di adeguati laboratori per il controllo sulle merci (anche se rimane la possibilità per il paese di avvalersi di laboratori presenti sul territorio comunitario e accreditati a livello europeo). In generale, alla Pubblica Amministrazione sammarinese andrebbero attribuite risorse adeguate ad attivare una fattiva collaborazione tra autorità (Ufficio Tributario), operatori economici e spedizionieri;
- dal punto di vista tecnico e della formazione, sia il personale dell'Ufficio Tributario che gli spedizionieri autorizzati potrebbero far fronte all'istituzione di una dogana sammarinese senza ostacoli eccessivi se si considerano che sono già stati compiuti passi in avanti da quando San Marino ha aderito al sistema NCTS. Da allora sono state create sezioni sub-doganali presso ogni spedizioniere autorizzato che si occupano dell'espletamento di numerose procedure doganali e che quindi funzionano, a livello comunitario, come un'effettiva dogana della Repubblica di San Marino.



## LA LIBERTA' DI STABILIMENTO E LA LIBERA CIRCOLAZIONE DEI SERVIZI

### ➔ COSA C'E' DA SAPERE?

Per beneficiare delle opportunità di un mercato comune interno dei servizi senza frontiere, l'Unione europea mira a garantire alle attività non salariate (commerciali, industriali, artigianali o libere professioni) la libertà di esercizio su tutto il territorio comunitario, sotto il duplice profilo della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi in uno Stato membro diverso dal proprio senza stabilirvisi, per giungere alla migliore localizzazione economica.

La libertà di stabilimento considera il diritto dei cittadini di un paese membro di svolgere la propria attività indipendente, in modo continuo e tendenzialmente permanente, all'interno del territorio di un diverso Stato membro nel quale hanno dislocato la propria attività produttiva in modo "stabile". La stessa cosa vale per le società che intendono stabilirsi in uno Stato membro.

La libera prestazione di servizi consente ai lavoratori autonomi e alle aziende di offrire i propri servizi in altri Stati membri in condizioni di parità rispetto alle imprese e ai professionisti di quello Stato in maniera temporanea senza dover creare agenzie, succursali o filiali negli altri Stati.

L'applicabilità diretta delle due libertà significa che ogni Stato membro deve permettere ai cittadini degli altri Stati membri di stabilirsi o di prestare i propri servizi sul suo territorio secondo le stesse condizioni imposte ai propri cittadini. Ogni discriminazione basata sulla nazionalità è quindi proscritta.

Benché gli Stati continuino a mantenere condizioni nazionali in materia di accesso e di esercizio delle professioni mediante, per esempio, restrizioni legislative imposte ai cittadini stranieri, l'Unione europea ha previsto alcune misure comunitarie destinate a "facilitare l'esercizio" delle due libertà: il riconoscimento reciproco delle norme nazionali e la loro eventuale armonizzazione, soprattutto nell'ambito del riconoscimento dei titoli e dei diplomi.

Nel settore sanitario, l'armonizzazione non è stata difficile da realizzare. La maggior parte delle professioni collegate alla sanità (medici, dentisti, infermieri, veterinari, ostetriche, farmacisti) beneficiano, pertanto, di un riconoscimento reciproco completo dei titoli nazionali di accesso ed esercizio della professione, nel senso che tali titoli, elencati nelle direttive comunitarie, permettono di esercitare in tutti i paesi della Comunità sotto forma sia di stabilimento che di prestazione di servizi.

Per altre professioni (avvocati, trasportatori, agenti e mediatori di assicurazioni, parrucchieri, architetti, agenti commerciali indipendenti), le grandi differenze tra le norme nazionali non hanno consentito l'armonizzazione e, di conseguenza, il riconoscimento reciproco è stato meno accentuato. Le persistenti difficoltà hanno condotto a prevedere un sistema generale di riconoscimento dell'equipollenza dei diplomi, per livello, valido per tutte le professioni disciplinate che non sono state oggetto di una legislazione comunitaria specifica. Secondo tale sistema, creato in tempi diversi lungo il corso degli anni '90 del secolo scorso, lo Stato di accoglienza non può rifiutare l'accesso all'attività considerata qualora il richiedente disponga della qualifica che gli apre tale accesso nel paese d'origine<sup>2</sup>.

Le disposizioni dell'Unione europea escludono dalla libertà di stabilimento e dalla libera prestazione di servizi le attività che partecipano all'esercizio dei pubblici poteri.

---

<sup>2</sup> Tuttavia, se la formazione ricevuta è di una durata inferiore, esso può richiedere in aggiunta un'esperienza professionale di una certa durata. Se la formazione è molto diversa, può esigere un tirocinio d'adattamento o una prova attitudinale, a scelta del richiedente salvo nel caso in cui l'attività richieda la conoscenza del diritto nazionale.

Tali disposizioni si applicano interamente agli Stati membri dell'Accordo sullo Spazio Economico Europeo. In tutto lo SEE, cioè, vige la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi, sia per servizi commerciali, sia per servizi professionali.

## **a) LA LIBERTA' DI STABILIMENTO DELLE SOCIETA'**

### **➔ A CHE PUNTO SIAMO?**

Sebbene siano state compiute alcune aperture rispetto al passato che sono conformi alle disposizioni del diritto comunitario, mediante l'approvazione di nuovi provvedimenti in materia di rilascio delle licenze, industriali, artigianali e commerciali, il sistema San Marino possiede, in questo ambito, alcuni caratteri protezionistici. In base alle nuove norme sono previsti, tra le altre cose, criteri di onorabilità per chi intende aprire un'azienda a San Marino; non esiste l'automatismo previsto dal diritto comunitario nello stabilimento delle società e non è prevista la costituzione di imprese individuali da parte di soggetti non residenti, ad eccezione di quelle già esistenti<sup>3</sup>. La legge vigente (articolo 7 della Legge n. 129/2010) prevede il requisito della residenza per ottenere la licenza individuale, per cui a San Marino resta vigente un sistema di tipo "autorizzatorio". Altri elementi di possibile incompatibilità riguardano l'attuale sistema autorizzatorio per l'acquisto di immobili da parte di stranieri ed i requisiti di onorabilità per chi intende aprire un'azienda a San Marino, che in altri paesi non ci sono; il requisito della residenza per poter richiedere ed ottenere una licenza individuale (art. 7 Legge 129/2010), con conseguente mancata concessione di licenze a persone fisiche se non sono residenti. Una società estera può aprire una stabile organizzazione a San Marino, anche se al 100% estera, in base alla Legge 129/2010).

### **➔ IN QUALE DIREZIONE PROCEDERE?**

#### **Verso l'Unione europea**

Previa la possibilità data a ciascun Paese di negoziare apposite deroghe, il cui contenuto si potrà chiarire solo nel momento del negoziato con l'Unione europea, si profilerebbe:

- la semplificazione e l'armonizzazione dell'impianto legislativo sammarinese rispetto alla legislazione europea come preconditione, tesa a garantire al soggetto non residente la possibilità di richiedere una licenza individuale e di godere della reciprocità di trattamento. Tali misure dovrebbero accompagnarsi a dispositivi volti ad assicurare il controllo sulle procedure, l'assistenza richiesta dai soggetti per far fronte ai problemi contingenti, nonché la cooperazione tra le autorità competenti;
- la revisione degli attuali regimi autorizzatori e dei filtri amministrativi e politici nella concessione ad operare di società comunitarie che decidessero di stabilirsi a San Marino, che dovrebbero godere della reciprocità di trattamento;
- la necessità di rendere attraenti le condizioni per gli investimenti in Repubblica, in virtù della pressione competitiva derivante dall'apertura al mercato europeo;

---

<sup>3</sup> L'unica strada che il soggetto non residente può percorrere per ottenere una licenza è quella che prevede l'apertura di una società di diritto sammarinese. Grazie alla nuova Legge sul commercio, i soggetti non residenti che intendono costituire una società di diritto sammarinese in territorio attendono che la domanda indirizzata all'Ufficio Industria sia trasmessa al Comitato istituito con l'articolo 21 della Legge n. 130 del 2010, che prende in esame la pratica (cioè, comunque, comporta la costituzione di una società di diritto sammarinese).

- eventuali problemi di attribuzione di competenza fiscale tra Stati (fra cui l'applicazione del concetto di "stabile organizzazione") potrebbero ricondursi ai principi comunitari vigenti nell'ambito della fiscalità diretta, anche se ciò resterebbe vincolato alla conclusione di accordi contro le doppie imposizioni fiscali.

Quali **implicazioni** ci sarebbero?

- Miglioramento dell'operatività per le aziende sammarinesi che intendessero stabilirsi in un altro paese per offrire i propri servizi. Essi infatti potrebbero usufruire di una maggiore certezza giuridica nella prestazione dei propri servizi e dell'attività svolta, con contestuale semplificazione delle procedure burocratiche;
- il paese e i suoi soggetti imprenditoriali verrebbero inoltre inseriti nella rete di imprese europee;
- infine, l'armonizzazione del sistema creerebbe condizioni favorevoli per gli investimenti;
- per il paese potrebbe profilarsi una maggiore concorrenza da parte delle imprese europee sugli operatori che fanno riferimento unicamente al mercato interno, accompagnata da un'apertura del mercato che potrebbe produrre conseguenze non controllabili;
- il recepimento di numerosi atti normativi comporterebbe una ripercussione inevitabile sugli attuali assetti della pubblica amministrazione;
- gli ostacoli di natura fiscale troverebbe soluzione mediante la conclusione di accordi contro le doppie imposizioni.

## **Verso lo Spazio Economico Europeo**

Le medesime conclusioni possono trarsi nell'ipotesi in cui il Paese decida di aderire allo SEE, che adotta le medesime disposizioni in materia.

### **Migliorare ciò che siamo**

Per uscire dall'attuale situazione di terzietà senza aderire né all'UE né allo SEE, il paese potrebbe concludere accordi bilaterali con i paesi comunitari in materia sociale, in materia fiscale e per il mutuo riconoscimento, nonché contro le doppie imposizioni. Potrebbe altresì intraprendere un'azione di volontario recepimento legislativo delle disposizioni europee e creare, a tal fine, appositi uffici incaricati della semplificazione normativa e dell'assistenza alle imprese.

## **b) LA LIBERA PRESTAZIONE DI SERVIZI TRANSFRONTALIERI E IL RICONOSCIMENTO DEI TITOLI E DELLE QUALIFICHE**

### **➔ A CHE PUNTO SIAMO?**

Rispetto alla prestazione di servizi transfrontalieri in Italia e nel contesto europeo, gli artigiani e gli ordini professionali della Repubblica (avvocati, geometri, dottori commercialisti, periti industriali, ragionieri commercialisti, geologi, ingegneri e architetti, psicologi) incontrano varie problematiche

legate alla questione del riconoscimento delle qualifiche e dei titoli ed alla prestazione dei servizi delle persone fisiche in un regime di mutuo riconoscimento<sup>4</sup>.

Nella maggior parte dei casi, gli ordini professionali interpellati hanno sollevato la questione relativa alla difficoltà di operare in condizioni di reciprocità - in particolare in Italia per via della contiguità territoriale - nonché la difficoltà all'abilitazione alla professione dovuta al mancato riconoscimento delle qualifiche sammarinesi e all'assenza di accordi specifici in materia.

In termini generali, le criticità incontrate dagli operatori sammarinesi nella prestazione transfrontaliera di servizi possono ricondursi al fatto che non sussiste la parificazione dei periodi di tirocinio, del corso e dell'esame effettuati a San Marino per l'abilitazione alla professione. Essi hanno altresì riscontrato come non vi sia reciprocità di trattamento.

Gli italiani già lavorano e prestano servizi a San Marino se in territorio sammarinese non sono presenti altri soggetti attivi in certe tipologie di lavoro (si tratta di norme circoscritte unilateralmente da San Marino perché l'Accordo con l'Italia non le prevede), mentre agli operatori sammarinesi è richiesta una partita IVA per poter operare e a volte devono iscriversi agli ordini italiani o agli albi e sottostare a pratiche amministrative che spesso si traducono in richieste di tipo arbitrario o protezionistico. Una siffatta situazione comporta diminuite opportunità lavorative derivanti dal non automatico riconoscimento delle qualifiche professionali.

Per il riconoscimento dei titoli universitari si può desumere che non si verificano particolari problemi, dal momento che la maggior parte degli studenti sammarinesi frequentano corsi in Italia. Sussiste tuttavia ancora una difficoltà per quanto riguarda l'abilitazione alla professione. Esistono criticità nell'ambito del riconoscimento dei diplomi, per via della disparità di opportunità fra Sammarinesi che decidano di rimanere in Repubblica a concludere i propri studi di Scuola Secondaria e Sammarinesi che invece scelgono la via italiana. Nel primo caso non esistono difficoltà di riconoscimento del titolo stesso quando gli studi vengano proseguiti nella Repubblica Italiana. Se la scelta ricade, invece, su un Paese UE o extra-UE il riconoscimento è molto più difficile perché non esistono accordi né con l'Unione europea né con singoli Stati.

In merito all'Università degli Studi di San Marino, su di essa si riversano problemi del medesimo ordine. I titoli che rilascia l'Università non sono riconosciuti fuori dal territorio. Affinché lo siano occorre stipulare delle Convenzioni con strutture universitarie estere, generalmente appartenenti alla Repubblica Italiana, che risultano formalmente quelle che rilasciano il titolo accademico, altrimenti inutilizzabile. Per quanto riguarda l'offerta universitaria sammarinese, dunque, essa assume una dimensione nazionale e l'Università figura come ente gestore ma non come promotore di corsi. Rispetto ai cittadini sammarinesi e non (comunitari o extra-comunitari) che richiedono il riconoscimento di un titolo di studio conseguito in un paese UE o extra-UE ad esclusione dell'Italia con cui vige, come già si è detto, il rispettivo riconoscimento, il procedimento burocratico da seguire è molto lungo. Per i cittadini sammarinesi ciò comporta un mancato riconoscimento dei titoli e della formazione acquisita fuori San Marino, unitamente alle difficoltà dell'amministrazione di San Marino di riconoscere i titoli acquisiti in un contesto europeo e per i cittadini di spenderli adeguatamente.

---

<sup>4</sup> Ciò nonostante, il Gruppo di lavoro si è brevemente soffermato sulle problematiche che incontrano le società sammarinesi quando prestano temporaneamente il servizio in Italia. Alcuni interventi hanno infatti ricordato come ad una società sammarinese di impiantistica che opera in Italia venga richiesta l'apertura di una stabile organizzazione per poter svolgere in Italia la sua attività, con tutto ciò che ne consegue in termini di difficoltà a farsi riconoscere. Da un punto di vista imprenditoriale non si ravvisano problemi incontrati da società sammarinesi ad operare e a prestare anche i propri servizi in Italia. Nel caso, invece, di piccole aziende che si trovino a prestare i loro servizi in Italia, stante le differenze tra la normativa italiana e quella sammarinese relativamente ai requisiti professionali richiesti per poter svolgere una determinata attività, il legislatore sammarinese ha ritenuto opportuno disciplinare alcuni settori, quali ad esempio quello relativo agli standard di sicurezza degli impianti, al fine facilitare le prestazioni di servizi.

## ➔ IN QUALE DIREZIONE PROCEDERE?

### Verso l'Unione europea

L'adesione all'Unione europea favorirebbe la risoluzione dei problemi incontrati dagli ordini professionali sammarinesi. In particolare, in merito alla libera prestazione dei servizi si profilerebbe:

- la necessità di una preventiva opera di armonizzazione legislativa ai principi e agli atti europei. Gli operatori sammarinesi potrebbero avvalersi di un preciso quadro giuridico entro cui prestare i propri servizi, con contestuale semplificazione delle procedure burocratiche, maggiore certezza delle norme cui tutti dovrebbero sottostare, unitamente ad una più facile identificazione dell'imponibilità e del luogo di imposizione fiscale;
- il riconoscimento dei titoli, delle qualifiche, degli attestati sammarinesi (o atti prodotti da professionisti sammarinesi), la non discriminazione, l'eliminazione dei regimi autorizzatori all'accesso e all'esercizio della professione;
- il riconoscimento ad operare in autonomia in un contesto comunitario. Gli ordini professionali ne guadagnerebbero in autonomia;
- l'incremento delle prospettive di mercato e la moltiplicazione degli sbocchi commerciali, anche in virtù di maggiori investimenti diretti nel mercato interno;
- l'aumento delle opportunità di mobilità lavorativa;
- eventuali elementi meno vantaggiosi potrebbero consistere nelle ipotetiche ricadute sul mercato del lavoro interno e nella maggiore concorrenza dall'esterno sul mercato locale, dal momento che altri operatori economici e professionali comunitari potrebbero approfittare delle opportunità offerte dal Mercato Unico Europeo e dalla possibilità di operare liberamente nel nostro paese, determinando una maggiore concorrenza dall'esterno sul mercato locale.

In merito al riconoscimento dei titoli e delle qualifiche, questa ipotesi implicherebbe:

- l'armonizzazione dell'offerta formativa sammarinese agli standard europei;
- la cooperazione amministrativa tra gli enti incaricati;
- l'investimento in risorse economiche ed umane necessarie alla partecipazione ai programmi europei e alla riqualificazione dell'Università in vista della necessaria opera di armonizzazione interna;
- la necessaria identificazione degli enti incaricati di armonizzare i curricula e i programmi di insegnamento, e quindi di integrare l'offerta formativa e i titoli rilasciati dalle istituzioni educative sammarinesi a quelli europei;
- per gli studenti, la semplificazione del passaggio dalla vita formativa a quella lavorativa in ambito europeo, uno stimolo alla mobilità, nonché maggiori opportunità di formazione (master, dottorati ecc.). Per i giovani sammarinesi ciò equivarrebbe alla possibilità di presentare una candidatura per borse di studio e bandi di concorso, senza discriminazioni;
- per gli operatori economici e professionali, maggiori opportunità di operare a parità di condizioni e con maggiore certezza giuridica sul mercato europeo e il riconoscimento delle qualifiche sammarinesi e degli attestati;

- l'offerta formativa e universitaria sammarinese assumerebbe una dimensione europea e l'Università sammarinese ne guadagnerebbe in termini di autonomia e trasparenza dei titoli. Inoltre, i cittadini sammarinesi sarebbero messi nelle condizioni di conoscere meglio le informazioni relative alle loro competenze e qualifiche, nonché di valutarne il valore;
- l'incentivo alla mobilità degli studenti, dei docenti, dei ricercatori sammarinesi in virtù della trasparenza e della leggibilità dei percorsi formativi e dei titoli di studi;
- più in generale, la partecipazione del paese ai programmi europei di scambio, per favorire la crescita degli istituti di formazione nazionale e la loro partecipazione a bandi di ricerca europei;
- non mancano tuttavia aspetti meno vantaggiosi. Il riconoscimento dei titoli e delle qualifiche determinerebbe infatti la possibilità, per lo straniero che ne facesse richiesta, di vedersi garantito l'accesso diretto al mercato del lavoro interno sammarinese alle stesse condizioni dei cittadini. Unitamente all'eliminazione della discriminazione rappresentata dalla cittadinanza nazionale (o dalla residenza), questo potrebbe determinare una pressione ulteriore sul mercato del lavoro sammarinese.

### **Verso lo Spazio Economico Europeo**

Le medesime conclusioni possono trarsi nell'ipotesi in cui il Paese decida di aderire allo SEE, che adotta le medesime disposizioni in materia.

### **Migliorare ciò che siamo**

Rispetto all'offerta di servizi in un quadro europeo, sarebbe possibile percorrere altre strade che non prevedono l'adesione né all'Unione europea né allo SEE:

- a. approfondimento Accordo di Cooperazione. In base alle procedure previste nell'Accordo, il paese sarebbe tenuto a compiere una volontaria opera di armonizzazione del sistema sammarinese agli standard europei. Gli operatori sammarinesi trarrebbero beneficio in termini di operatività e il paese otterrebbe la garanzia di riconoscimento reciproco dei titoli e delle qualifiche. Permetterebbe l'incertezza fiscale qualora non si adottasse un sistema IVA. Inoltre, l'offerta formativa sammarinese rimarrebbe relegata ad una dimensione esclusivamente nazionale, unitamente ad una persistente condizione di terzietà dei cittadini e delle imprese sammarinesi, che continuerebbe a determinare la loro esclusione dai bandi di ricerca europei o dai finanziamenti a progetto;
- b. stipula di accordi bilaterali, con i quali stabilire quote annue garantite ai cittadini sammarinesi per lo stabilimento nei paesi europei ai fini dello svolgimento di un'attività lavorativa e l'opportunità di regolare l'importante aspetto del trattamento fiscale delle prestazioni. Accanto ai probabili aspetti positivi, intesi come la garanzia del mutuo riconoscimento dei titoli e delle qualifiche e lo stimolo dato alla mobilità sia nel settore della formazione che del lavoro con una determinata realtà statale, occorre sottolineare che al Paese non sarebbe consentito partecipare ai bandi di ricerca europei, ai programmi di formazione e qualifica europei. Inoltre, il processo di negoziazione e ratifica degli accordi potrebbe durare molto tempo;
- c. stipula di un accordo con l'Unione europea sul modello della Svizzera in materia di libera prestazione dei servizi. Tuttavia, l'eventuale "successo" di questa iniziativa dipende dalla

volontà dell'Unione europea di negoziare questo tipo di accordo con un piccolo Stato, volontà che al momento non sussiste.

Rispetto al riconoscimento dei titoli e delle qualifiche, esistono due strade percorribili:

- a. approfondimento Accordo di Cooperazione. Richiamandosi ad una Dichiarazione contenuta nell'Accordo di Cooperazione, il paese potrebbe garantire ai propri studenti la possibilità di partecipare al programma Erasmus, secondo le apposite procedure comunitarie. Tale accordo favorirebbe una maggiore mobilità degli studenti nel contesto europeo, con loro conseguente vantaggio nell'ambito delle opportunità di formazione continua. Pur tuttavia, non muterebbe l'attuale dimensione nazionale della formazione sammarinese e non va dimenticato che, accanto al necessario investimento di risorse economiche per partecipare ai programmi europei, nel frattempo l'Unione europea ha esteso il proprio ventaglio di opportunità concernente programmi di ricerca e formazione complementari all'Erasmus;
- b. adesione al Processo di Bologna. Recentemente, il Governo della Repubblica di San Marino ha deciso di inoltrare formale richiesta di ingresso all'interno dello Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore (Processo di Bologna). Si tratta di un dialogo avviato dall'Unione europea per promuovere un processo di armonizzazione dei vari sistemi di istruzione superiore europei. Il Processo di Bologna garantirebbe al paese l'equipollenza dei titoli di studio, cioè dei diplomi e dei titoli accademici sammarinesi a quelli comunitari; il pieno riconoscimento in tutti i paesi entrati a far parte del Processo di Bologna (che sono attualmente 46 perché comprende paesi non appartenenti all'UE); la possibilità di migliorare la qualità del sistema educativo sammarinese mediante la cooperazione con altri istituti europei e grazie allo scambio di buone prassi. Ai cittadini sammarinesi tale Processo garantirebbe "trasparenza e leggibilità dei percorsi formativi e dei titoli di studio, unitamente ad un'ampia base di conoscenze di alta qualità, la mobilità di studenti, docenti, ricercatori e staff amministrativi, la partecipazione degli studenti ai processi di *governance* dell'educazione superiore". Tale Processo implicherebbe per il paese la necessità di garantire il riconoscimento del titolo o della qualifica in possesso di un cittadino straniero senza dover necessariamente garantire l'accesso diretto al mercato del lavoro interno sammarinese, come nel caso dell'adesione all'Unione europea e allo Spazio Economico Europeo. Il medesimo Processo non consentirebbe ai cittadini sammarinesi di partecipare ai programmi Erasmus ed altri programmi. In generale, il riconoscimento dei titoli non è sufficiente ad agevolare la ricerca del lavoro in ambito comunitario da parte del cittadino sammarinese visto che, a questo proposito, la cittadinanza comunitaria continua a rappresentare un fattore discriminante.





## LA LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE PERSONE

### ➔ COSA C'E' DA SAPERE?

La libera circolazione delle persone è un diritto sancito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea laddove afferma che "Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri." Da essa traggono beneficio i cittadini dell'UE, gli Stati membri e la competitività dell'economia europea.

Nel tempo il concetto si è ampliato, da libera circolazione di singoli intesi come operatori economici, cioè in qualità di prestatori d'opera o di servizi, all'affermazione dell'idea della cittadinanza dell'Unione, indipendentemente dall'attività lavorativa e da qualsivoglia differenza dovuta alla nazionalità. Il principio si applica anche nel caso di cittadini di paesi terzi, il che significa che con l'abolizione dei controlli alle frontiere interne la cittadinanza non costituirà più elemento da accertare.

Tutti i cittadini europei godono, fatte salve alcune limitazioni previste espressamente dall'Unione europea, dei seguenti diritti:

- di entrare in un altro Stato membro;
- di restare liberamente in un altro Stato membro e di crearvi una residenza effettiva;
- di godere degli stessi vantaggi sociali spettanti ai cittadini di uno Stato anche per coloro che sono legittimamente residenti in un altro Stato membro.

L'Unione europea riconosce così il diritto alla libertà di circolazione all'interno dell'Unione a tutti i lavoratori subordinati aventi la cittadinanza di uno Stato membro, precisando che esso implica "l'abolizione di qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro". La libertà così riconosciuta implica il diritto di spostarsi all'interno del territorio comunitario per rispondere ad offerte di lavoro (per ricercare un impiego, in base all'opera di chiarimento effettuata dalla Corte), di prendere a tal fine dimora in altri Stati membri e di rimanervi, sia pure a determinate condizioni, al termine dell'occupazione. Al lavoratore sono attribuiti il diritto di accedere ad un'attività lavorativa subordinata in qualsiasi Stato membro diverso dal proprio. Il lavoratore non può inoltre subire alcuna discriminazione rispetto ai lavoratori nazionali (trattamento nazionale) e lo Stato di destinazione non può applicare ai lavoratori migranti normative che, benché indistintamente applicabili a tutti i lavoratori e anche ai lavoratori nazionali, abbiano l'effetto di ostacolare l'esercizio dei diritti compresi nella libera circolazione.

I familiari al seguito di un lavoratore migrante dell'UE possono, a prescindere dalla loro nazionalità, soggiornare con lui nel paese ospitante. Gli Stati membri sono inoltre tenuti ad agevolare l'ingresso e il soggiorno di altri familiari a carico o membri del nucleo familiare, oppure che necessitano dell'assistenza personale del lavoratore per gravi motivi di salute, nonché del partner con il quale il lavoratore intrattiene una relazione stabile, debitamente attestata.

Il diritto alla libera circolazione dei lavoratori è completato da un sistema per il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. La disciplina comunitaria di coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale si fonda su tre principi cardine: il cumulo dei periodi di assicurazione dei lavoratori migranti (totalizzazione e liquidazione pro-rata), la parità di trattamento e il pagamento delle prestazioni da parte dello Stato in cui risiede il lavoratore (principio di esportabilità).

In base all'Accordo SEE, i cittadini degli Stati SEE hanno il diritto di cercare e ottenere un lavoro in ognuno degli altri Stati membri, secondo i principi comunitari recepiti dall'Accordo stesso.

### ➔ A CHE PUNTO SIAMO?

L'esame del Gruppo di lavoro si è incentrato su due principali assi di indagine: i flussi dei movimenti verso San Marino e i movimenti dei Sammarinesi in Italia e nel contesto europeo. In merito al primo asse di indagine, l'ordinamento sammarinese non è in linea con i principi comunitari, ma le dimensioni del territorio e le esigenze legate al mantenimento della sovranità e dell'equilibrio nel mercato del lavoro giustificano misure protezionistiche che sono il frutto di una lunga storia della Repubblica e della necessità di salvaguardare l'identità nazionale attraverso il controllo della popolazione in entrata. Si spiegano in questo modo, ad esempio, la stretta regolamentazione dei permessi di soggiorno e delle residenze, l'impossibilità di circolare liberamente per gli stranieri che sono in cerca di lavoro (lo straniero non in possesso di un nulla osta lavorativo può entrare, circolare e restare liberamente sul territorio per un massimo di 20 giorni - mentre in Europa può farlo per i primi 3 mesi -, dopo i quali deve ottenere un permesso di soggiorno o di convivenza o la residenza), la necessità di proteggere il mercato del lavoro mediante l'iscrizione alle liste di collocamento pubblico riservata ai cittadini sammarinesi ed ai cittadini stranieri residenti. La legislazione sammarinese inoltre non riconosce un automatico godimento del diritto al ricongiungimento familiare per i lavoratori migranti e le loro famiglie.

Rispetto al secondo asse di riferimento, benché i cittadini sammarinesi possano circolare liberamente nell'Unione europea (studenti, tirocinanti e lavoratori) e non sia loro preclusa la possibilità di accedere al mercato del lavoro dell'Unione europea, l'ottenimento del lavoro è una questione complicata, le procedure da seguire per l'ottenimento del permesso di soggiorno per motivi di lavoro rappresentano un disincentivo per gli imprenditori, dal momento che i Sammarinesi sono considerati cittadini extracomunitari. Inoltre, a causa del vincolo della cittadinanza comunitaria, i cittadini sammarinesi più giovani faticano a partecipare a stage di formazione presso enti, sia pubblici che privati (ad es. istituti finanziari e bancari, aziende, ecc.), nonché a rispondere a domande di lavoro degli stessi.

In materia di sicurezza e previdenza sociale, nonché dell'assistenza sanitaria, la legislazione sammarinese prevede il riconoscimento di tutte le prestazioni previste dai principali atti normativi europei e San Marino ha sottoscritto apposite Convenzioni con alcuni paesi. In alcuni casi (Svizzera e Italia) all'accordo ha fatto seguito un atto amministrativo di esecuzione, mentre in altri casi (Francia e Belgio) ciò non è avvenuto, anche se ai fini della maturazione del diritto alle prestazioni riconosciute dai loro fondi pensione questi ultimi due paesi utilizzano i periodi di lavoro svolti nella Repubblica di San Marino.

L'Accordo di Cooperazione e Unione doganale sancisce, in questo ambito, un regime privo di discriminazioni fra cittadini sammarinesi e comunitari per quanto concerne le condizioni di lavoro, di retribuzione e di sicurezza sociale, e prevede il diritto alla totalizzazione dei periodi contributivi maturati nei vari Stati per tutti i lavoratori che abbiano effettuato periodi di lavoro in più Stati membri. Per quanto riguarda i lavoratori stranieri in possesso di un regolare permesso di soggiorno, ad esclusione dei frontalieri, essi godono, una volta assunti in qualità di lavoratori, delle stesse prestazioni garantite al lavoratore sammarinese. Nell'ambito della salvaguardia dei diritti di pensione integrativa dei lavoratori dipendenti e autonomi, a tutt'oggi non è presente, come indica l'Istituto di Sicurezza Sociale, una normativa che istituisca un regime previdenziale complementare.

Ogni cittadino sammarinese o straniero che sia iscritto al servizio sanitario e di sicurezza sociale, residente nel territorio della Repubblica, è titolare di una tessera sanitaria, mentre per i residenti non cittadini sammarinesi è previsto, se privi di attività lavorativa, l'obbligo del versamento della quota capitaria ai fini dell'assistenza sanitaria.

Di converso, i cittadini sammarinesi che si trovino nel territorio di uno Stato estero non hanno alcuna copertura sanitaria garantita dal sistema pubblico. Non potendo disporre della tessera europea di assicurazione malattia, essi devono stipulare assicurazioni private ogni volta che effettuano viaggi in qualsiasi Stato europeo.

## ➔ IN QUALE DIREZIONE PROCEDERE?

### **Verso l'Unione europea**

Si profilerebbero:

- la necessità di rivedere i criteri di funzionamento del regime autorizzatorio attualmente vigente in tema di rilascio dei permessi di soggiorno e delle residenze. Sarebbe probabilmente imprescindibile un'opera di adeguamento normativo delle disposizioni sammarinesi ai principi e alle disposizioni comunitarie;
- la necessità di interrogarsi sull'attuale dispositivo di regolazione del mercato del lavoro che garantisce, sulla base del criterio della preferenza nazionale, un trattamento privilegiato per i cittadini sammarinesi.

Quali **implicazioni** ci sarebbero?

- In conseguenza dell'apertura del sistema, potrebbe verificarsi un aumento della pressione migratoria nel paese ed una maggiore concorrenza sul mercato del lavoro interno. Il timore è quello che un'apertura indiscriminata conduca ad una forte limitazione delle opportunità oggi disponibili, dal momento che si concorrerebbe con una forza lavoro molto più qualificata ed elevata;
- un'integrazione di San Marino nel mercato unico europeo dei lavoratori significherebbe per il paese e per i suoi cittadini godere della libera circolazione dei lavoratori. Per i lavoratori sammarinesi ciò equivarrebbe alla possibilità di accedere, a parità di condizioni con gli altri cittadini comunitari, al mercato del lavoro dell'Unione, e di godere di aumentate occasioni di formazione e qualificazione. Troverebbero pertanto risoluzione le principali problematiche che i Sammarinesi riscontrano nel circolare e risiedere in Europa, mentre non vanno dimenticate le conseguenze che si determinerebbero sul mercato del lavoro sammarinese in virtù della reciproca circolazione dei cittadini comunitari a San Marino.

### **Verso lo Spazio Economico Europeo**

L'adesione allo Spazio Economico Europeo consentirebbe di perseguire i medesimi obiettivi di partecipazione al mercato unico dei lavoratori, unitamente alle possibili implicazioni sul piano interno desunte e registrate nel caso del recepimento da parte del paese delle principali disposizioni comunitarie in materia.

Tuttavia, rispetto all'ingresso nell'Unione europea, l'accordo non garantirebbe ai cittadini sammarinesi l'ottenimento della cittadinanza comunitaria. Le implicazioni che ne conseguono non sono state prese in considerazione dal Gruppo di lavoro, pur riconoscendo che tale fattore rappresenta una differenza da non sottovalutare se si pensa, ad esempio, al diritto di voto (attivo e passivo) in occasione delle elezioni per il Parlamento europeo.

### **Migliorare ciò che siamo**

La materia in oggetto non potrà essere oggetto di un eventuale negoziato con l'Unione europea volto ad approfondire il vigente Accordo di Cooperazione, dal momento che lo stesso non presenta le basi giuridiche per ampliare l'accesso al mercato del lavoro europeo.

Tra le altre possibili soluzioni intese a migliorare la situazione di terzietà del paese, anche percorrendo altre strade che non prevedono né l'adesione all'UE né allo SEE, vi sarebbero:

- la conclusione di accordi bilaterali con i paesi individuati come alcune delle principali destinazioni dei movimenti dei Sammarinesi per motivi di lavoro e di formazione. In tal caso, sarebbe possibile raggiungere un'integrazione di San Marino con uno o più paesi membri dell'Unione europea, ma non con l'intera UE. Tramite questo genere di accordi San Marino potrebbe così garantirsi l'accesso, a condizioni di reciprocità, al mercato del lavoro di un singolo paese comunitario. In tale ambito, occorre inoltre che il Paese dia effettività agli accordi bilaterali esistenti tramite la predisposizione delle opportune procedure amministrative. E non va sottaciuto il fatto che il processo di negoziazione e ratifica degli accordi potrebbe durare per molto tempo;
- la negoziazione di un accordo sulla libera circolazione delle persone con l'Unione europea sul modello di quello sottoscritto dalla Svizzera. Tuttavia, l'eventuale "successo" di questa iniziativa dipende dalla volontà dell'Unione europea di negoziare questo tipo di accordo con un piccolo Stato, volontà che al momento non sussiste;
- il rafforzamento dell'attuale Accordo di Cooperazione, nell'ambito della previdenza e sicurezza sociale, dando applicazione pratica ai principi sanciti mediante una decisione del Comitato di Cooperazione, oppure la stipula di accordi amministrativi con i singoli Stati, così come è avvenuto per l'Italia, indispensabili per l'applicazione pratica degli stessi diritti, in particolare per la totalizzazione dei periodi contributivi;
- tali iniziative potrebbero comunque inserirsi in uno sforzo più generale del paese, teso a valutare la possibilità di sottoscrivere altri strumenti internazionali (come ad esempio la Carta Sociale europea rivista), al fine di avviare un'opera di autonomo allineamento alle norme e ai principi europei vigenti in materia, tenuto conto del fatto che non si ravvisano enormi problemi di difformità del dispositivo sammarinese. Per quanto riguarda l'assistenza sociale, non è possibile estendere l'Accordo di Cooperazione a questo settore perché manca la base giuridica.

### **➔ I FRONTALIERI: COSA C'E' DA SAPERE?**

I lavoratori frontalieri sono persone che lavorano in uno Stato membro (in cui, quindi, hanno lo status di "lavoratore migrante") ma vivono in un altro (in cui hanno il diritto di risiedere). In Europa, vi sono oltre 600.000 persone che vivono in un paese e lavorano in un altro e devono affrontare pratiche

nazionali e sistemi giuridici diversi. Ciò che distingue il lavoratore frontaliero dal tradizionale lavoratore migrante è il fatto di essere residente in uno Stato e di lavorare in un altro. Mentre il secondo lascia il suo paese di origine, con o senza la sua famiglia, per abitare e lavorare in un paese diverso dal suo, il frontaliero ha una doppia cittadinanza nazionale per il luogo di residenza e il luogo di lavoro.

In Europa esistono varie regioni transfrontaliere, ovvero aree in cui esiste un livello significativo di attraversamento dei confini da parte di lavoratori. Fino ad oggi non c'è stato uno sviluppo della legislazione comunitaria in materia. Tuttavia, sul piano della sicurezza e previdenza sociale, i lavoratori frontalieri residenti e occupati nell'UE godono, come tutti i lavoratori migranti, del principio di non discriminazione e della parità di trattamento previsto per i lavoratori che si spostano sul territorio dell'Unione. In materia di diritto del lavoro, il frontaliero è soggetto, come il migrante, alla legislazione del paese in cui è occupato.

In linea generale, tali persone saranno sottoposte alle leggi di entrambi i paesi, a seconda se i diritti e gli obblighi applicabili dipendano dal paese di occupazione (spesso si tratta dei campi relativi alla tassazione in alcuni casi e alle norme sull'impiego) o dal paese dove il lavoratore vive (spesso si tratta delle tasse sulle proprietà immobiliari, delle norme fiscali, delle formalità di residenza, ecc.). Ad ogni modo, la regolamentazione del fenomeno del frontalierato è demandata ad accordi bilaterali tra gli Stati membri coinvolti. Tali accordi dovrebbero reggersi, in linea di massima, sul principio dell'imposizione nello Stato dove il lavoratore svolge l'attività o comunque dove trae la parte essenziale delle sue risorse imponibili.

#### ➔ **A CHE PUNTO SIAMO?**

La normativa sammarinese ha specificato il concetto di "lavoratori transfrontalieri", che comprende tutti i lavoratori dipendenti, occupati in territorio, non cittadini sammarinesi e senza residenza né permesso di soggiorno, bensì residenti o domiciliati o soggiornanti in Italia, dove fanno rientro ogni giorno. Rientrano in questa definizione i cittadini extra-UE, purché muniti di permesso di soggiorno e di lavoro valido rilasciato dalle autorità italiane.

Il Gruppo di lavoro ha evidenziato alcune criticità in questo ambito, che vanno comunque risolte bilateralmente con l'Italia. In primo luogo, i lavoratori frontalieri occupati a San Marino vivono in uno stato di precarietà fiscale legato alla doppia tassazione dei redditi.

In secondo luogo, una volta assunti, i lavoratori frontalieri godono delle stesse condizioni contrattuali dei residenti. Tuttavia, di solito vengono assunti a tempo determinato, a differenza dei lavoratori residenti, per i quali è più facile l'assunzione o il passaggio a contratti a tempo indeterminato.

Inoltre, in base agli accordi conclusi tra le parti sociali, esiste una lista "speciale" per i frontalieri divenuti disoccupati, mentre nel diritto UE dovrebbero essere iscritti a parità di condizioni dei lavoratori cittadini del paese.

Infine, pur essendo le norme sugli ammortizzatori sociali applicabili a tutti i lavoratori indistintamente, i frontalieri non hanno di solito accesso all'indennità per mobilità, dato che la maggior parte di loro viene assunta a tempo determinato. Per compensare questo tipo di discriminazione di fatto, viene dato loro un periodo di 3 mesi di indennità di Cassa integrazione guadagni nei casi di perdita di lavoro per riduzione del personale.

L'esame del mercato del lavoro sammarinese ha condotto il Gruppo di lavoro a riscontrare il fenomeno del "frontalierato inverso", cioè di Sammarinesi che si recano in Italia per motivi di lavoro. In questo

caso, i Sammarinesi non beneficiano della franchigia sui redditi in quanto non esiste un accordo contro le doppie imposizioni. Mentre i frontalieri italiani possono beneficiare della franchigia nella loro dichiarazione dei redditi, non è previsto un vantaggio a favore dei Sammarinesi che lavorano in Italia, dove al contrario vengono applicate ritenute sul reddito molto più elevate di quelle in vigore a San Marino. Non possono inoltre essere detratte le spese, ad esempio per gli interessi sul mutuo casa o quelle mediche, per cui non esistono pari condizioni rispetto a questo aspetto. Questo fenomeno non presenta invece particolari difficoltà a livello di assistenza sanitaria e di previdenza e sicurezza sociale, dal momento che la Convenzione stipulata con l'Italia prevede condizioni di reciprocità.

## **IN QUALE DIREZIONE PROCEDERE?**

### **Verso l'Unione europea**

A livello comunitario, non esiste armonizzazione delle regole riguardo alla definizione di lavoratore frontaliere e delle regole applicabili alla divisione dei diritti di tassazione. Generalmente gli Stati membri regolamentano i flussi di lavoratori transfrontalieri mediante Convenzioni contro le doppie imposizioni fiscali, nelle quali viene designato il paese competente per l'imposizione fiscale.

Il trattamento dei lavoratori frontalieri, in linea generale, si informa ai principi comunitari di non discriminazione e di parità di trattamento previsti per la libera circolazione dei lavoratori, così come ai principi che orientano il coordinamento dei regimi di sicurezza sociale. La materia deve essere comunque disciplinata a livello bilaterale fra gli Stati coinvolti dal fenomeno del frontalierato.

### **Verso lo Spazio Economico Europeo**

Le stesse osservazioni sono valide anche in uno scenario di adesione allo Spazio Economico Europeo, che adotta le medesime disposizioni in materia.

### **Migliorare ciò che siamo**

Il trattamento dei frontalieri e la questione dell'imposizione dei redditi prodotti nel paese dove si lavora non si risolve né con l'adesione all'Unione europea né con l'adesione allo Spazio Economico. Per San Marino, quindi, tale materia deve essere negoziata bilateralmente con l'Italia.

# LA LIBERTA' DI CIRCOLAZIONE DEI CAPITALI E I SERVIZI FINANZIARI

## ➔ MOVIMENTI DI CAPITALE: COSA C'E' DA SAPERE?

La creazione del Mercato Unico all'interno dell'Unione europea riguarda anche la circolazione dei capitali e dei servizi finanziari. E' vietata, quindi, ogni restrizione ai movimenti di capitale e ai pagamenti che avvengono tra Stati membri, o tra Stati membri e paesi terzi. Viene fatta salva la possibilità per gli Stati membri di applicare specifiche restrizioni, misure di salvaguardia o sanzioni rispetto ai paesi terzi.

La libertà di muovere certi tipi di capitale è preconditione per l'effettivo esercizio di altre libertà, in particolare la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi finanziari.

In concreto, affinché i capitali possano circolare liberamente, sono proibite:

- a) disposizioni nazionali discriminatorie, dove si verifica cioè una discriminazione diretta o indiretta sulla base di criteri di nazionalità, luogo di residenza delle parti, luogo di investimento del capitale;
- b) disposizioni nazionali non-discriminatorie (a meno che non siano giustificate oggettivamente);
- c) norme nazionali che restringono o creano un ostacolo alla libera circolazione dei capitali, ad esempio laddove impediscano l'acquisto di azioni o dissuadano gli investimenti da parte di investitori di altri paesi;
- d) disposizioni fiscali che, in violazione del principio della parità di trattamento, costituiscono una disparità di trattamento nell'imposizione fiscale basata sul luogo o sul tipo di fonte di investimento.

I movimenti di capitale possono subire restrizioni, sia all'interno dell'UE che con i paesi terzi, per ragioni legate soprattutto alla fiscalità, alla vigilanza prudenziale, a considerazioni di politica pubblica, al riciclaggio e a sanzioni finanziarie concordate all'interno della Politica Comune Estera e di Sicurezza. Tali restrizioni devono rispondere a requisiti di pubblico interesse, al principio di proporzionalità ed a quello di certezza legale, ovvero non devono servire scopi puramente economici, devono contemplare la possibilità di ricorso e devono prevedere solo quello che è strettamente necessario.

La Direttiva 2007/64/CE sui servizi di pagamento nel Mercato Interno (PSD) costituisce la base legale per la creazione di un mercato unico dei pagamenti europeo, in cui le regole in materia di pagamenti elettronici sono le stesse in 30 paesi europei (nell'Unione europea, in Islanda, in Norvegia e nel Liechtenstein). La PSD si applica a tutti i tipi di pagamenti elettronici e alle operazioni di pagamento non effettuate in contante, dai bonifici, addebiti diretti, pagamenti con carta (compresi i pagamenti con carta di credito) e rimesse di denaro, ai pagamenti online o effettuati attraverso telefoni cellulari. Sulla base di questa direttiva è stata resa operativa l'area unica dei pagamenti in euro (SEPA - *Single European Payment Area*). La SEPA è un'area geografica comprendente l'Unione europea, l'Islanda, il Liechtenstein, Monaco, la Norvegia e la Svizzera. Per facilitarne l'attuazione piena, l'UE ha adottato ulteriori provvedimenti sugli istituti di moneta elettronica, sui pagamenti transfrontalieri ed in particolare sulle tariffe applicabili ai pagamenti diretti dei debiti ed infine sui dati informativi relativi all'ordinante che accompagnano i trasferimenti di fondi.

L'intero *acquis* comunitario sul capitolo della libera circolazione dei capitali è coperto dall'Accordo sullo SEE, anche se varie disposizioni introducono delle restrizioni residuali. Inoltre, tutti gli Stati membri dello SEE possono introdurre delle restrizioni nel caso in cui i movimenti di capitale introducano delle perturbazioni al funzionamento del mercato dei capitali, così come anche in caso di difficoltà o minaccia grave alla bilancia dei pagamenti. Ad eccezione di casi particolari motivati dall'urgenza, queste misure

devono essere oggetto di consultazioni preventive e di scambio di informazioni in seno al Comitato misto SEE. Infine, le disposizioni sulla libertà di circolazione dei capitali non pregiudicano la facoltà degli Stati membri dello SEE di applicare le disposizioni fiscali che stabiliscono una distinzione tra i contribuenti residenti e i non residenti, né di prendere le misure indispensabili per rispondere alle infrazioni alle proprie leggi e regolamenti, nello specifico in materia fiscale o in materia di vigilanza prudenziale degli istituti finanziari.

### ➔ **SERVIZI FINANZIARI: COSA C'È DA SAPERE?**

Rispetto ai servizi finanziari l'UE ha stabilito regole per l'autorizzazione, l'operazione e la vigilanza degli istituti finanziari e dei mercati regolamentati. Le politiche bancarie sono basate sui principi del mutuo riconoscimento, del "passaporto unico europeo" e del "controllo nel paese d'origine", un sistema che permette agli operatori dei servizi finanziari stabiliti legalmente in uno Stato membro di stabilirsi o di prestare servizi in un altro Stato membro senza ulteriori requisiti di autorizzazione.

La disciplina in materia è armonizzata e si applica allo stesso modo su intermediari e prodotti finanziari presenti in uno Stato dell'Unione europea o dello Spazio Economico Europeo. L'azione di vigilanza è coordinata tra le autorità dei paesi dello SEE e dell'UE ed è esercitata oltrepassando anche i confini nazionali.

Istituzioni finanziarie sicure e regolate sono essenziali per la stabilità finanziaria nell'UE e richiedono la presenza di un quadro comune che assicuri la vigilanza prudenziale e la protezione dei consumatori nel Mercato Unico Europeo. A questo scopo, l'UE ha sviluppato una legislazione specifica sui conglomerati bancari e finanziari che stabilisce requisiti per l'autorizzazione, l'operatività e la vigilanza prudenziale degli istituti di credito, così come i requisiti concernenti il calcolo dell'adeguatezza patrimoniale che si applicano agli istituti di credito e alle società di investimento. Viene regolata anche la vigilanza supplementare dei conglomerati finanziari e la vigilanza prudenziale sulle attività delle istituzioni di valuta elettronica.

Alla luce della crisi finanziaria scoppiata nel 2008, è stata rafforzata la disciplina, già esistente, sugli schemi di garanzia dei depositi, affinché tutti gli Stati membri dispongano di una rete di sicurezza per i titolari di depositi bancari che li protegga dai fallimenti bancari e, a tutela della stabilità finanziaria, che prevenga il rischio di "assalto allo sportello". La disciplina della gestione delle crisi delle istituzioni creditizie armonizza certe disposizioni riguardanti la riorganizzazione e la liquidazione di istituti di credito con filiali in più di uno Stato membro.

Altre disposizioni armonizzate riguardano il settore delle assicurazioni e delle pensioni professionali, l'infrastruttura di mercato e le garanzie collaterali, il mercato dei titoli e dei servizi di investimento, i prospetti informativi in merito a offerte al pubblico di strumenti finanziari o alla loro ammissione alla negoziazione in un mercato regolamentato, i requisiti di trasparenza sui mercati regolamentati, gli abusi di mercato.

La creazione di un mercato integrato presuppone anche l'integrazione dell'attività di vigilanza, svolta in seno all'UE dalla Banca Centrale Europea. Le disposizioni in materia di vigilanza transfrontaliera e di vigilanza consolidata transfrontaliera sono funzionali a garantire un'efficace e completa azione di vigilanza su quegli enti autorizzati in un determinato Stato membro che operano e prestano servizi con succursali, ovvero in regime di libera prestazione, o anche tramite filiazioni (cioè tramite la detenzione di partecipazioni in altri enti creditizi) in paesi membri diversi da quello di autorizzazione o di insediamento originario. L'architettura di vigilanza creata in ambito europeo consiste, in particolare, nella definizione di norme di coordinamento e di stretta collaborazione, di scambio di informazioni e di



distribuzione di competenze in materia di supervisione tra le autorità di vigilanza europee, specie tra quella del paese di insediamento della c.d. banca "madre" o dello Stato membro d'origine e quella del paese di insediamento della c.d. "figlia", sia una partecipata o una succursale, cioè dello Stato membro ospitante.

## **Nello Spazio Economico Europeo**

L'intero *acquis* comunitario sul capitolo dei servizi finanziari è coperto dall'Accordo sullo SEE. Tuttavia, gli Stati SEE non membri della UE non partecipano alle attività della Banca Centrale Europea. Un altro elemento di diversità riguarda i termini con cui le autorità di vigilanza dei paesi SEE partecipano agli organismi rappresentativi delle autorità di vigilanza dei paesi dell'Unione europea, cioè al CESR per il settore finanziario, al CEBS per il settore bancario ed al CEIOPS per il settore assicurativo<sup>5</sup>. I paesi SEE partecipano a detti organismi in termini consultivi, senza cioè disporre del potere di voto riservato alle autorità di vigilanza dei paesi dell'UE.

### **➔ A CHE PUNTO SIAMO?**

La condizione di terzietà del sistema finanziario sammarinese ha mostrato le prime criticità da quando ha iniziato ad alterarsi l'integrazione economica e finanziaria fino a quel momento presente, sebbene parziale, tra San Marino e l'Italia<sup>6</sup>. Tali criticità sono in parte di natura tecnica, derivanti cioè dal disallineamento che nel tempo si è creato tra gli ordinamenti dei due paesi, anche per il semplice fatto dell'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e dell'esclusione di San Marino dalla stessa. Esse si sono acuite nel momento in cui il sistema finanziario sammarinese è stato identificato in maniera autonoma e indipendente da quello italiano e qualificato come sistema di un paese terzo, benché la Repubblica abbia già intrapreso una strategia di allineamento agli standard europei ed internazionali, in particolare in materia di vigilanza.

Per via della collocazione geografica di San Marino nel continente europeo, considerati i vincoli diretti ed indiretti a cui San Marino è soggetto in forza degli accordi sottoscritti con la stessa Unione europea o per effetto delle relazioni economiche e finanziarie, i margini di autonomia decisionale di San Marino in materie economiche e finanziarie risultano alquanto limitati. Si rende pertanto necessario un riposizionamento del sistema finanziario sammarinese in uno scenario di maggiore integrazione europea.

Per ciò che riguarda strettamente la circolazione dei capitali, grazie alla Convenzione Monetaria in vigore con l'Unione europea, che prevede l'utilizzo dell'euro quale valuta avente corso legale in Repubblica, San Marino è già integrata, come paese terzo, nell'area euro. Ciò comporta l'assenza di funzioni di politica monetaria da parte della Banca Centrale. Tra la Repubblica e l'UE, dunque, i movimenti di capitale sono già liberalizzati, in particolare con riferimento agli investimenti di portafoglio e soprattutto in conformità alle normative internazionali in materia di antiriciclaggio. Esistono invece alcune restrizioni relativamente ai movimenti di capitale rappresentati da investimenti diretti esteri (IDE), qualora detti investimenti siano indirizzati a particolare settori dell'economia.

---

<sup>5</sup> Si tratta di organismi tecnici che intervengono a vario titolo, in base alle tematiche di competenza, nel processo di *rule-making* dell'Unione europea noto come "metodo Lamfalussy" e istituito al fine di perseguire l'obiettivo della massima armonizzazione nell'adozione e attuazione della disciplina comunitaria da parte dei paesi membri.

<sup>6</sup> L'integrazione economica e valutaria tra Italia e San Marino risalgono alla Convenzione italo-sammarinese di amicizia e buon vicinato del 31 marzo 1939. Sulla base di detta Convenzione, ed in particolare dell'articolo 47, è entrata in vigore il 1° aprile 1994 una Convenzione in materia di rapporti finanziari e valutari fra l'Italia e San Marino, con atto aggiuntivo corredato da processo verbale firmato a Roma il 4 marzo 1994. Detta Convenzione regola i rapporti fra i due paesi sotto il profilo valutario, delle merci, dei servizi e dei capitali; con essa la Repubblica Italiana riconosce, in sostanza, alle persone fisiche e giuridiche residenti in San Marino la stessa posizione valutaria riconosciuta alle persone fisiche e giuridiche residenti in Italia.

Inoltre, l'avvio di iniziative imprenditoriali in alcuni settori, come ad esempio quello bancario e finanziario, è soggetto – oltre al necessario vaglio dell'autorità amministrativa competente per materia – anche ad autorizzazione governativa (c.d. nulla osta), sia nei confronti di persone non residenti sia di persone residenti. Esistono infine restrizioni circa l'acquisto di immobili da parte di persone fisiche con cittadinanza diversa da quella sammarinese e da parte di persone giuridiche estere.

Rispetto al sistema economico e finanziario sammarinese, le cui principali caratteristiche rilevabili sono l'indispensabile e rilevante interazione con mercati, sistemi, operatori e fornitori esteri, la forte interdipendenza economica tra San Marino e il contesto esterno, l'interdipendenza con fattori della produzione non residenti e la necessità di sbocchi di mercato transfrontalieri, le peculiarità sammarinesi sono entrate in crisi. Il modello sino ad oggi seguito, fondato sulle sinergie rese possibili dalla tutela della riservatezza bancaria e dell'anonimato societario, da una contenuta regolamentazione e da una fiscalità leggera, ha mostrato negli ultimi anni, nel contesto e nell'evoluzione internazionale da cui San Marino non può più prescindere, segni di crisi tali da dover necessariamente individuare un nuovo modello di crescita e sviluppo. Per potersi sostenere, il sistema economico e finanziario sammarinese dovrebbe convertirsi ad un modello basato sulla produzione di servizi, sia di tipo bancario che finanziario, che possano mantenersi competitivi nel nuovo contesto internazionale, tramite una ridotta fiscalità interna e una forte integrazione finanziaria con altri Stati e mercati più evoluti e di dimensioni più ampie.

Dallo status di paese terzo di San Marino derivano criticità specifiche per il sistema finanziario sammarinese.

Le principali criticità nell'accesso ai mercati e alla clientela comunitari sono:

- dimensione limitata del mercato domestico, mancato accesso a mercati di altri paesi e operatività con clientela di altri paesi soggetta a crescenti rischi legali e reputazionali;
- vincoli stringenti ovvero impossibilità di proporsi liberamente come fornitore di servizi e prodotti finanziari di diritto sammarinese sui mercati di altri paesi;
- vincoli stringenti ovvero impossibilità di promuovere e prestare da parte degli intermediari sammarinesi servizi bancari, finanziari e assicurativi in altri paesi;
- partecipazione da parte di imprese finanziarie sammarinesi in imprese finanziarie di altri paesi soggetta a limitazioni, ovvero ostacolata dalla mancanza di accordi di cooperazione tra Banca Centrale e autorità di vigilanza estere, nonché dalla presenza di una normativa finanziaria sammarinese non equivalente a quella vigente nel contesto europeo o a livello internazionale.

Le principali criticità nell'accesso al sistema dei pagamenti europeo sono:

- le modalità di accesso delle banche sammarinesi al sistema dei pagamenti italiano – che avviene con modalità indiretta per il tramite di banche italiane tramitanti – è regolato da Banca d'Italia in qualità di gestore del sistema;
- l'accesso delle banche sammarinesi al sistema dei pagamenti dell'area euro può avvenire, allo stato attuale, esclusivamente sulla base di termini e condizioni appositamente determinati dalla Banca d'Italia con il consenso della Banca Centrale Europea.

Le principali criticità nelle opportunità di internazionalizzazione del sistema finanziario sammarinese sono:

- l'internazionalizzazione del sistema finanziario di San Marino è alquanto complessa da realizzarsi data la cornice di accordi con l'Unione europea in cui è inserita la Repubblica e dato l'attuale mancato accesso al Mercato Unico Europeo;

- la partecipazione da parte di imprese finanziarie estere ad imprese finanziarie insediate a San Marino (c.d. investimenti diretti esteri) è soggetta a restrizioni, ovvero ostacolata dalla mancanza di accordi di cooperazione tra Banca Centrale e autorità di vigilanza estere, nonché dalla presenza di una normativa finanziaria sammarinese non equivalente a quella vigente nel contesto europeo o a livello internazionale. In altri termini, nell'attuale contesto risulta difficile o precluso sia l'accesso al mercato europeo da parte degli intermediari sammarinesi, sia l'accesso al mercato sammarinese da parte degli enti creditizi esteri. Ciò è determinato dai disallineamenti della normativa sammarinese rispetto alla disciplina europea, in particolare per ciò che concerne il tema della vigilanza consolidata transnazionale.

Le principali criticità relativamente ai movimenti di capitale sono:

- la presenza di una Convenzione Monetaria tra San Marino e Unione europea, che consente alla Repubblica di utilizzare l'euro quale valuta avente corso legale, comporta l'assenza di funzioni di politica monetaria da parte della Banca Centrale Sammarinese. Sebbene si possa ritenere – in linea generale – già vigente un regime di liberalizzazione nei movimenti di capitale *cross border*, si rilevano crescenti difficoltà nei rapporti finanziari esistenti tra operatori sammarinesi e comunitari;
- mancato accesso al rifinanziamento della Banca Centrale Europea. L'adozione dell'euro, unita alla mancata possibilità di accedere ad operazioni di rifinanziamento presso le istituzioni monetarie europee, determina l'assenza nel sistema sammarinese di quegli strumenti tecnici funzionali alla salvaguardia della stabilità sistemica, in particolare in situazioni di crisi di liquidità.

#### ➔ **IN CHE DIREZIONE PROCEDERE?**

##### **Verso l'Unione europea**

Rispetto alla circolazione e alla prestazione di servizi finanziari considerati congiuntamente, si profilerebbero:

- l'allineamento dell'ordinamento finanziario sammarinese alla disciplina europea in materia di movimenti di capitali e servizi finanziari, che comporterebbe la risoluzione delle criticità evidenziate in relazione all'accesso ai mercati e alla clientela dei paesi comunitari, ovvero si aprirebbe la possibilità di accedere liberamente ai mercati comunitari e di fornire servizi e prodotti finanziari di diritto sammarinese. Sarebbe inoltre garantita una maggiore operatività anche agli intermediari sammarinesi e la possibilità di partecipare a imprese finanziarie estere;
- un processo di trasformazione strutturale della regolamentazione sammarinese, soprattutto in materia di vigilanza, ed una variazione delle condizioni concorrenziali di mercato a seguito dell'adozione del principio di reciprocità – poiché alla possibilità giuridica riconosciuta agli intermediari sammarinesi di operare all'estero corrisponderebbe la libertà per gli operatori europei di prestare servizi a San Marino. Indurrebbe inoltre una revisione delle funzioni di vigilanza ed un'estensione delle relazioni e delle collaborazioni con altre autorità di vigilanza dei paesi dell'Unione europea;
- rispetto all'accesso al sistema dei pagamenti europeo, il recepimento della normativa relativa alla SEPA consentirebbe un accesso diretto da parte di San Marino al sistema dei pagamenti

dell'area euro, un ridimensionamento del vincolo di tramitazione attraverso banche italiane ed una maggior certezza nella fruizione dei servizi di pagamento;

- rispetto alle opportunità di internazionalizzazione, l'adesione all'Unione Europea, con il conseguente accesso al Mercato Unico Europeo, l'armonizzazione del diritto finanziario e l'equivalenza dell'azione di vigilanza sammarinese a quella degli altri Stati membri migliorerebbe in generale la competitività di San Marino anche con riferimento all'attrazione di investimenti diretti esteri di origine non europea e pertanto favorisce un'internazionalizzazione del sistema finanziario sammarinese anche oltre il contesto europeo;
- rispetto ai movimenti di capitali con l'adesione all'Unione europea la Banca Centrale sammarinese potrebbe essere inclusa nell'ambito del SEBC (Sistema Europeo di Banche Centrali) e consentirebbe inoltre la partecipazione al sistema di rifinanziamento della BCE.

## **Verso lo Spazio Economico Europeo**

L'adesione allo Spazio Economico Europeo determina le medesime risultanze e consente di perseguire i medesimi obiettivi di partecipazione al Mercato Unico dell'adesione all'Unione europea. Infatti, la disciplina comunitaria in materia bancaria, finanziaria ed assicurativa è ripresa interamente dall'Accordo SEE. Un aspetto tuttavia di diversità riguarda - come già anticipato sopra - i termini con cui le autorità di vigilanza dei paesi SEE partecipano agli organismi rappresentativi delle autorità di vigilanza dei paesi dell'Unione europea, cioè al CESR per il settore finanziario, al CEBS per il settore bancario ed al CEIOPS per il settore assicurativo. I paesi SEE partecipano a detti organismi in termini consultivi, senza cioè disporre del potere di voto riservato alle autorità di vigilanza dei paesi dell'UE.

Rispetto ai movimenti di capitale, un'eventuale adesione allo Spazio Economico Europeo potrebbe salvaguardare alcune restrizioni tuttora esistenti a San Marino (ad esempio, in materia di investimenti immobiliari effettuati da soggetti esteri, ovvero di investimenti produttivi in determinati settori dell'economia) in quanto anche gli attuali accordi stipulati da paesi come il Liechtenstein contengono ampie deroghe rispetto ai principi di libertà del mercato unico tenuto conto delle specificità nazionali (si veda la scheda sui casi di studio).

## **Miglioriamo ciò che siamo**

La permanenza della condizione di terzietà di San Marino, e quindi del suo sistema economico e finanziario, rispetto all'UE potrebbe però essere modificata sensibilmente qualora fosse rinegoziata la Convenzione Monetaria sottoscritta il 29 novembre 2000 con l'Unione europea. Tale possibilità si è profilata a partire dall'estate del 2009, quando la Commissione europea ha richiesto la rinegoziazione della suddetta Convenzione. Ai fini di garantire condizioni più uniformi alla legislazione comunitaria per l'utilizzo dell'euro quale moneta ufficiale della Repubblica di San Marino, la Commissione ha inserito, tra i punti da negoziare, quello del recepimento da parte dell'ordinamento sammarinese di una parte consistente dell'*acquis* comunitario in materia bancaria e finanziaria in 5 aree tematiche tra cui antiriciclaggio, regolamentazione bancaria e finanziaria e produzione di statistiche. La rinegoziazione della Convenzione Monetaria si configurerebbe pertanto come il mantenimento della posizione di terzietà del paese pur approfondendo gli accordi esistenti.

Quali **implicazioni** ci sarebbero?

- L'attuazione dell'*acquis* comunitario richiede che siano individuati e predisposti gli strumenti normativi più adeguati a dare corso al recepimento;
- dovranno inoltre essere realizzate attività di supporto, collaterali alla produzione normativa, quali:
  - la strutturazione di nuovi processi operativi ed amministrativi da parte di Banca Centrale, dell'Agenzia di Informazione Finanziaria e delle altre istituzioni pubbliche competenti;
  - lo sviluppo di adeguate infrastrutture tecnologiche per supportare l'adempimento ai nuovi impegni internazionali;
  - il rafforzamento e la professionalizzazione ulteriore delle istituzioni competenti in materia.
- la rinegoziazione della Convenzione monetaria e la conseguente trasposizione nell'ordinamento sammarinese dell'*acquis* comunitario non comporta, di per sé, alcun mutuo riconoscimento delle autorizzazioni ad operare ottenute dagli operatori sammarinesi, né l'accesso ai sistemi di pagamento, né la possibilità di ricorrere al rifinanziamento presso il Sistema Europeo di Banche Centrali (SEBC);
- l'industria finanziaria e le autorità di vigilanza saranno chiamati ad un adeguamento normativo che comporterà un incremento rilevante degli "oneri" per gli operatori finanziari e per le istituzioni, in una fase economica caratterizzata da tassi di crescita non positivi, con un ulteriore aggravio sulle risorse disponibili;
- il nuovo testo della Convenzione Monetaria potrebbe richiedere a San Marino di trasporre nel proprio ordinamento la disciplina MiFID. Ciò potrebbe rappresentare un'opportunità di crescita e qualificazione del sistema sammarinese nel comparto dei servizi di investimento e potrebbe leggersi come fase propedeutica alla realizzazione di qualsiasi successiva strategia di internazionalizzazione o di estensione della propria operatività nel contesto europeo. Infatti, se in un contesto fiscalmente trasparente può risultare difficile sviluppare una competizione nell'area dei servizi bancari, dall'altro il comparto dei servizi di investimento può offrire sicuramente più margini di differenziazione dell'offerta e di ideazione di servizi o prodotti qualitativamente elevati;
- nell'ambito della rinegoziazione della Convenzione Monetaria potrebbero essere introdotte apposite previsioni finalizzate a garantire la continuità operativa dei flussi di pagamento (specie tra Italia e San Marino) e la prosecuzione dei rapporti di tramitazione con le banche italiane (che prestano tali servizi sulla base di un accordo trilaterale stipulato nel giugno 2009 con la Banca Centrale e le banche sammarinesi);
- il processo di cambiamento strutturale che deriverà dalla sottoscrizione della nuova Convenzione Monetaria, unitamente all'implementazione dei nuovi standard internazionali in materia di fiscalità, sarà sostenibile da parte del sistema finanziario sammarinese solo se sarà garantita un'estensione dei mercati in cui gli intermediari sammarinesi possano operare.

Al di là della possibilità di rinegoziare la Convenzione Monetaria, le limitazioni operative del sistema finanziario di San Marino difficilmente potranno essere risolte tramite la sottoscrizione di specifici accordi bilaterali con l'Unione europea aventi ad oggetto la materia bancaria, finanziaria o assicurativa. Sebbene la disciplina comunitaria contempli tale ipotesi di accordi, di fatto il successo di questa iniziativa dipende dalla volontà dell'Unione europea di stipulare accordi bilaterali *ad hoc*, volontà che al momento non sussiste.



## LA FISCALITA'

### ➔ POLITICHE FISCALI EUROPEE: COSA C'E' DA SAPERE?

La politica fiscale ha un ruolo significativo nel Mercato Unico, anche se l'Unione europea ha competenze relativamente limitate: l'UE, infatti, non ha la facoltà di introdurre o riscuotere imposte. La politica fiscale comunitaria è costituita da due componenti: la fiscalità diretta, regolamentata quasi interamente mediante accordi bilaterali, rimane di competenza esclusiva degli Stati membri; la fiscalità indiretta, che interessa la libera circolazione delle merci e la libera prestazione dei servizi, è oggetto di alcune disposizioni che ne prevedono soprattutto l'armonizzazione. Nel settore dei prelievi fiscali l'azione europea è dunque soltanto sussidiaria: essa non ha lo scopo di standardizzare i sistemi nazionali di prelievo obbligatorio, ma piuttosto di renderli compatibili non soltanto tra loro, ma anche con gli obiettivi dei Trattati costitutivi.

Sia la creazione del Mercato Unico che il completamento dell'unione economica e monetaria hanno portato a varie iniziative nel settore della fiscalità generale:

- lotta alla concorrenza fiscale sleale tra gli Stati membri nell'ambito del mercato interno attraverso la disparità di aliquote e di regimi d'imposizione a livello della fiscalità indiretta. A questo scopo sono state intraprese iniziative nel campo dell'Imposta sul Valore Aggiunto e delle accise;
- lotta all'evasione fiscale e alle doppie imposizioni nel settore della fiscalità diretta, dove il quadro legislativo esistente prende per la maggiore parte la forma di accordi bilaterali fra gli Stati membri.

Nonostante l'ampia accettazione di questi obiettivi le politiche fiscali, elemento caratterizzante della sovranità nazionale, continuano a dipendere in primo luogo dagli Stati membri.

L'Accordo sullo Spazio Economico Europeo non copre l'ambito della fiscalità, benché tutti gli Stati che ne fanno parte abbiano in vigore un sistema di Imposta sul Valore Aggiunto. Pertanto lo scenario di integrazione nello SEE non è stato considerato.

### ➔ FISCALITA' DIRETTA: COSA C'E' DA SAPERE?

La tassazione diretta è regolamentata prevalentemente al di fuori del diritto comunitario. Sono gli accordi bilaterali in materia fiscale – sia tra Stati membri che con paesi terzi – che coprono la tassazione dei flussi di reddito transfrontalieri. Spetta dunque ai governi nazionali fissare le aliquote d'imposta sugli utili delle società e sul reddito delle persone fisiche, sui redditi da risparmio e sui redditi da capitale. L'UE tuttavia ha intrapreso una serie di iniziative destinate a promuovere un migliore coordinamento dei sistemi nazionali di imposizione diretta. L'obiettivo è di garantire la conformità dei sistemi nazionali con il diritto comunitario. Le iniziative in questione consistono nel promuovere soluzioni ai problemi comuni derivanti dalle interazioni dei numerosi sistemi fiscali esistenti nel quadro del mercato interno; riguardano pertanto la soppressione delle discriminazioni e della doppia imposizione a beneficio dei privati e delle imprese, nonché la lotta contro l'evasione e la frode fiscale e la preservazione della base imponibile. Un'attenzione particolare è rivolta alla tassazione delle società per scongiurare il rischio che i costi, derivanti dall'obbligo di conformarsi alle disposizioni di sistemi fiscali diversi, possano creare ostacoli alla circolazione di beni, servizi e capitali all'interno del Mercato Unico Europeo.

## ➔ FISCALITA' INDIRETTA: COSA C'E' DA SAPERE?

Il Trattati costitutivi dell'UE dispongono l'armonizzazione delle legislazioni relative all'imposta sulla cifra di affari, alle imposte di consumo ed altre imposte indirette, nella misura in cui detta armonizzazione sia necessaria per assicurare l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno e per evitare le distorsioni di concorrenza. Per questo l'Imposta sul Valore Aggiunto è stata introdotta fin dal 1967 nella Comunità economica europea in sostituzione delle diverse imposte alla produzione e al consumo applicate fino ad allora dagli Stati membri. La decisione presa nel 1970 di destinare al finanziamento del bilancio comunitario, come risorsa propria, una percentuale del gettito IVA calcolato a partire da una base armonizzata ha dato un successivo impulso all'armonizzazione dell'IVA. La Sesta Direttiva «IVA» (Direttiva 77/388/CEE) ha avuto l'effetto di garantire che tale imposta si applichi alle stesse transazioni in tutti gli Stati membri. Essa ha determinato una base imponibile comune e costituisce un vero corpo legislativo che comprende delle definizioni comunitarie. La "Direttiva IVA" (Direttiva 2006/112/CE), adottata nel 2007, riunisce i vari emendamenti alla Sesta Direttiva IVA in un unico atto legislativo, portando semplificazione e chiarezza in questo settore. Dal 2000 l'azione dell'UE in materia di IVA si è concentrata sulla semplificazione e modernizzazione dell'imposta, su un'applicazione più uniforme e sulla cooperazione amministrativa.

Sono state definite norme comuni in materia di fatturazione, anche elettronica al fine di ridurre gli oneri burocratici sulle imprese e combattere più efficacemente le frodi IVA. Norme comuni sono state stabilite anche per l'imposizione IVA sui servizi elettronici (servizi radio-televisivi, commercio elettronico). Sono state riviste le norme sulla definizione del luogo della prestazione dei servizi in base alle quali la prestazione di servizi tra attività economiche sarà tassata nel paese di consumo, piuttosto che nel luogo di residenza del prestatore, con alcune eccezioni. Disposizioni più chiare sono state adottate anche in materia di rimborsi dell'IVA ai soggetti passivi in uno Stato membro diverso da quello di rimborso. Aliquote IVA ridotte possono essere applicate su base permanente su alcuni servizi locali ad alta intensità di lavoro.

L'Unione europea ha disposto che la soppressione dei controlli fiscali alle frontiere implica, oltre alla creazione di una base imponibile uniforme dell'IVA, anche la definizione a livello comunitario di limiti massimi e minimi da applicare alle aliquote IVA. Ciò ai fini del corretto funzionamento del Mercato Unico e per assicurare una concorrenza leale al suo interno. Gli Stati membri applicano un'aliquota IVA normale pari ad una percentuale della base imponibile che è identica per le cessioni di beni e per le prestazioni di servizi. Fino al 31 dicembre 2015 tale aliquota normale non può essere inferiore al 15%.

Gli Stati membri possono applicare aliquote ridotte unicamente alle cessioni di beni e alle prestazioni di servizi di specifiche categorie, ad esempio prodotti alimentari, prodotti farmaceutici, acqua, ecc., ma non ai servizi forniti per via elettronica. Le aliquote ridotte sono fissate ad una percentuale della base imponibile che non può essere inferiore al 5%. Gli Stati membri possono applicare un'aliquota ridotta alle forniture di gas, di elettricità o di teleriscaldamento, purché non sussistano rischi di distorsioni di concorrenza. Questo può avvenire anche rispetto alle importazioni di oggetti d'arte, da collezione o d'antiquariato.

Dato che il diritto comunitario richiede che l'aliquota IVA standard sia almeno del 15% e che il tasso ridotto sia almeno del 5%, i tassi realmente applicati variano tra Stati membri e tra certi tipi di prodotti. Inoltre, certi Stati membri hanno mantenuto regole separate in aree specifiche. Inoltre, sulla base delle disposizioni della Direttiva 2006/112/CE, gli Stati membri possono essere autorizzati a derogare dalle regole comuni in materia di IVA, allo scopo di semplificare le procedure di imposizione dell'IVA o per prevenire certe tipologie di evasione fiscale.



In materia di IVA, l'UE ha lanciato numerose iniziative che mirano a rafforzare la cooperazione amministrativa tra Stati membri, al fine di fronteggiare le frodi internazionali nell'ambito delle transazioni intra-comunitarie, come previsto nel programma *Fiscalis* attivo dal 2003 fino al 2013. Per identificare e combattere più efficacemente la frode, è stato adottato a livello comunitario il sistema computerizzato VIES (*VAT Information Exchange System*) che consente di verificare i codici fiscali IVA.

Dal 1° gennaio 1993, con il completamento del Mercato Unico Europeo e la conseguente soppressione delle dogane e delle frontiere interne, è stato creato un sistema di scambio di informazioni statistiche – INTRASTAT – tramite il quale sono rilevati gli scambi di merci fra i paesi della UE. Il sistema si basa su dichiarazioni fornite direttamente dalle imprese, a fini sia statistici che fiscali.

Costituiscono oggetto delle statistiche:

- a) le merci comunitarie, quelle cioè prodotte nel territorio doganale della Comunità;
- b) le merci extracomunitarie che sono state immesse in libera pratica in uno Stato membro della Comunità.

Le autorità nazionali hanno l'obbligo di creare e gestire un registro di operatori intracomunitari comprendenti i mittenti e i destinatari delle merci. Gli uffici doganali devono fornire alle autorità nazionali le statistiche relative alle spedizioni e agli arrivi di merci. Il registro utilizza, come chiave primaria di identificazione, la partita IVA dell'operatore che ha effettuato la transazione ed è relativo agli operatori attivi sia verso i mercati comunitari, sia verso i paesi terzi. Il territorio statistico valido ai fini delle rilevazioni INTRASTAT coincide con il territorio doganale quale era stato definito dall'articolo 3 del Regolamento CEE n. 2913/92 del 12 ottobre 1992, che ha istituito un codice doganale comunitario. In esso, San Marino è escluso.

#### ➔ **SAN MARINO E LA FISCALITÀ DIRETTA: A CHE PUNTO SIAMO?**

Il principale atto sammarinese nell'ambito della fiscalità diretta è la Legge 13 ottobre 1984 n. 91 – Legge istitutiva delle imposte sui redditi e successive modifiche. Nel corso degli anni San Marino ha adottato i criteri OCSE in materia di stabile organizzazione, in base ai quali il reddito è imponibile nel territorio dove ha sede la stabile organizzazione e viene riconosciuto il credito d'imposta dallo Stato dove ha sede la società principale (Decreto Legge n. 144 del 2010). Ha adottato anche gli standard OCSE per stabilire la residenza fiscale, sia per le persone fisiche (un minimo di 183 giorni) che per le persone giuridiche (il luogo dove c'è la direzione effettiva per la stabile organizzazione).

I redditi delle persone fisiche residenti a San Marino sono soggette ad imposta progressiva per scaglioni applicata su una base imponibile formata da tutti i redditi conseguiti dal soggetto passivo al netto delle passività deducibili. Per i redditi prodotti all'estero ed ivi assoggettati alla ritenuta alla fonte a titolo d'imposta è prevista la sola dichiarazione con la contestuale esenzione dall'imposta. In tale ambito la criticità maggiore è posta dal ritardo nella conclusione dell'Accordo bilaterale con l'Italia in materia di doppie imposizioni fiscali, che andrebbe a regolare più chiaramente il trattamento fiscale riservato ai lavoratori transfrontalieri italiani occupati a San Marino, ma anche i casi di frontalierato inverso, ovvero di cittadini sammarinesi occupati in Italia, che si stanno recentemente verificando.

Nell'ambito della *tassazione sulle società* la disciplina *dell'imposizione sui redditi d'impresa prodotti all'estero*, come modificata dalla Legge 30 aprile 2004 n. 55, ha introdotto il principio del "credito d'imposta". In sostanza, le imposte che le società hanno pagato all'estero per i redditi ivi prodotti sono

ammesse in detrazione dall'imposta netta dovuta fino alla concorrenza della quota di imposta sammarinese corrispondente al rapporto tra i redditi prodotti all'estero ed il reddito complessivo.

In merito alla *tassazione dei dividendi*, gli utili distribuiti dalle società di capitali non sono assoggettati a ritenuta alla fonte. L'imposta generale sul reddito fiscale d'esercizio pagata dalle predette società è liberatoria anche per i soggetti che percepiscono gli utili distribuiti. In altri termini, i dividendi percepiti da una società residente da parte di un'altra società residente non costituiscono base imponibile. I dividendi percepiti da società estere sono esclusi dal reddito societario, ad eccezione delle società immobiliari non residenti.

In merito alle *ritenute alla fonte*, in linea generale gli interessi passivi pagati da società sammarinesi a soggetti non residenti, con esclusione di quelli pagati alle società finanziarie e agli istituti di credito esteri, non sono assoggettati a ritenuta in quanto indeducibili. A questo riguardo, deve essere tenuto in considerazione che l'UE e la Repubblica di San Marino hanno stipulato un Accordo che stabilisce misure equivalenti alla Direttiva 2003/48/CE in materia di tassazione dei *redditi da risparmio* sotto forma di pagamenti di interessi.

A fronte del sistema di imposizione diretta brevemente descritto, emerge una reale esigenza di riforma tributaria. Occorre quindi rivedere il sistema delle esenzioni; occorre parimenti considerare lo sviluppo di un sistema fiscalmente competitivo, accompagnato da una redistribuzione del prelievo che tenga conto dei mutamenti intervenuti nel sistema economico. Anche se gli ambiti delle imposte dirette e indirette non sono scollegati, appare tuttavia prioritario intervenire con una riforma sull'imposizione indiretta. Per questo le caratteristiche e le implicazioni degli scenari possibili di integrazione in materia di fiscalità diretta non sono stati analizzati in profondità dal Gruppo, anche in considerazione del fatto che il diritto comunitario si limita a promuovere il coordinamento dei sistemi di imposizione diretta degli Stati membri.

## ➔ IN CHE DIREZIONE PROCEDERE?

### **Verso l'Unione europea**

In materia di tassazione sulle società, il sistema fiscale sammarinese è compatibile, in linea generale, con gli orientamenti comunitari per il rispetto di principi quali la non discriminazione sulla base della nazionalità, per il livello impositivo - che non comporta una concorrenza fiscale dannosa - e per l'assenza di ostacoli alle operazioni transfrontaliere, in quanto non vengono tassate le operazioni societarie infra-gruppo.

Tuttavia, in uno scenario di adesione all'UE, San Marino dovrebbe sopperire alla mancanza di legislazione in materia di imposizione fiscale delle operazioni infra-gruppo conformandosi per lo meno ai principi generali stabiliti dalle direttive su fusioni, scissioni, aumenti di capitale e trasferimento di prezzo.

Nel campo delle imposte sui redditi da risparmio, qualora San Marino aderisse all'UE ed accettasse lo scambio automatico di informazioni in materia fiscale, potrebbe recedere dall'Accordo con l'UE che stabilisce misure equivalenti a quelle definite nella Direttiva 2003/48/CE in quanto dovrebbe applicare la Direttiva stessa come parte dell'*acquis* comunitario. Il Gruppo ritiene che San Marino, nel negoziare accordi bilaterali in materia fiscale con i paesi comunitari, dovrebbe tenere in debita considerazione le

possibili evoluzioni della modalità comunitaria di scambio di informazioni in materia fiscale, alla luce anche degli imminenti sviluppi riguardanti la cooperazione amministrativa in tale settore<sup>7</sup>.

Per ciò che riguarda l'imposizione sui redditi dei lavoratori frontalieri, poiché non esiste armonizzazione delle regole a livello comunitario riguardo alla definizione di lavoratore frontaliere e delle regole applicabili alla divisione dei diritti di tassazione, San Marino dovrebbe regolare la materia a livello bilaterale con la vicina Italia.

In termini generali, sotto il profilo delle imposte dirette l'ingresso nell'UE comporterebbe implicazioni non troppo onerose dal momento che San Marino si sta già adeguando agli standard europei per via della sottoscrizione di Accordi sul modello OCSE, recependo schemi operativi che valgono anche a livello europeo.

## **Miglioriamo ciò che siamo**

Già nel Memorandum d'intesa allegato all'Accordo ECOFIN è previsto che la conclusione di accordi fiscali con gli Stati membri dell'UE e l'impegno di San Marino di prevedere lo scambio di informazioni secondo gli standard OCSE promuovrebbero una più ampia cooperazione economica e fiscale tra la Repubblica e l'UE. Potrebbero quindi aver luogo consultazioni con gli Stati membri con l'obiettivo di eliminare o ridurre, a livello bilaterale, le doppie imposizioni in relazione a diverse forme di reddito. L'azione intrapresa da San Marino verso la trasparenza in materia fiscale attraverso la conclusione di accordi, in special modo con i paesi membri dell'UE, contro le doppie imposizioni fiscali o per lo scambio di informazioni in materia fiscale sulla base degli standard OCSE del 2005, è conforme all'espressione di intenti contenuta nel Memorandum sopra citato.

### **➔ SAN MARINO E LA FISCALITA' INDIRETTA: A CHE PUNTO SIAMO?**

Il sistema sammarinese di imposizione indiretta - la monofase - è rimasto sostanzialmente immutato dalla sua introduzione negli anni '70. Si tratta di un'imposta che colpisce solo l'introduzione in territorio di beni e dei servizi connessi. Sono esenti varie tipologie di scambi e i servizi. Il sistema prevede il rimborso dell'imposta quando i beni, anche dopo la loro trasformazione, vengono esportati. Per questo l'imposta in teoria è neutrale per gli esportatori, mentre per le imprese produttrici costituisce un sistema complesso e non totalmente neutrale, come invece è un sistema IVA.

San Marino sta registrando una progressiva riduzione del gettito monofase sia a causa del calo di consumi interni di beni, sia per via del rallentamento dell'interscambio commerciale. Inoltre, in un contesto di calo del volume di scambi commerciali, viene a meno anche la quota che le imprese sammarinesi esportatrici versavano come differenziale tra monofase versata e quota rimborsata. Sulla contrazione del gettito influisce in parte anche il Decreto Incentivi adottato dall'amministrazione italiana, ma non solo. Sul differenziale incidono piuttosto altre criticità. Il fermo del mercato immobiliare ha portato ad una contrazione del gettito derivante dall'attività svolta dalle imprese dell'edilizia e dall'indotto. Si registrano inoltre rilevanti flessioni nel settore dell'auto e nel consumo di

---

<sup>7</sup> Il 26 novembre 2010 a Bruxelles è stata presentata una proposta di Direttiva del Consiglio relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale, sulla quale è stato raggiunto un accordo politico tra i ministri dell'economia e delle finanze dell'UE nel corso del Consiglio ECOFIN del 7 dicembre 2010. Lo scopo di tale direttiva è quello di permettere agli Stati membri di lottare più efficacemente contro la frode e l'evasione fiscale e di recuperare più facilmente le imposte non corrisposte attraverso un meccanismo di scambio d'informazioni sui redditi percepiti dai cittadini residenti in altri Stati membri. La direttiva stabilisce che dal 1° gennaio 2014, data della presunta entrata in vigore, gli Stati membri non potranno avvalersi del segreto bancario per rifiutare di fornire le informazioni richieste.

prodotti petroliferi. Occorre dunque recuperare base imponibile e instaurare un sistema che permetta una distribuzione del prelievo su tutti gli ambiti di produzione e consumo sammarinesi.

Inoltre vari comparti dell'economia sammarinese operano sopra il livello dei prezzi di mercato. Benché l'aliquota monofase sia inferiore all'aliquota IVA applicata ad esempio in Italia, e benché i servizi siano esenti da tassazione, i prezzi sammarinesi sono allineati se non addirittura superiori a quelli italiani. Ciò causa una scarsa competitività che è in contraddizione con un'imposizione fiscale certamente più leggera rispetto a quella dei partner commerciali di San Marino. Nell'attuale fase di transizione del sistema sammarinese verso un nuovo modello economico, la monofase non rappresenta più un sistema di tassazione in grado di soddisfare a pieno le esigenze di finanziamento del bilancio statale. Anche il Fondo Monetario Internazionale, nella sua analisi del sistema fiscale sammarinese, ha rilevato che la mancanza di un sistema IVA penalizza gli equilibri della finanza pubblica.

Esistono delle difficoltà a livello della gestione amministrativa da parte dell'Ufficio Tributario, legate ad esempio all'espletamento delle formalità e della regolarizzazione dei documenti per l'assolvimento dell'imposta, in particolare per la marcatura delle fatture di vendita (nel caso di cessioni di beni poste in essere da operatori economici sammarinesi nei confronti di operatori economici o di enti non commerciali muniti di partiti IVA) e per la restituzione agli uffici IVA italiani delle copie vistate dall'Ufficio Tributario affinché l'IVA sia assolta dal cessionario in Italia. Inoltre l'eliminazione della possibilità di ricorrere al rappresentante fiscale, eccetto che per cessioni a privati, comporta ulteriori ritardi nell'espletamento delle procedure da parte dell'Ufficio Tributario. In aggiunta, vari operatori sammarinesi continuano ad assumere prassi volontarie anomale rispetto alle regole di fatturazione europee, in quanto scelgono di compiere la fatturazione con IVA prepagata per andare incontro alle esigenze dei clienti ed evitare la presunzione di rischio di frodi fiscali.

Infine, si rende necessario superare l'attuale sistema di comunicazione dei dati sull'interscambio con l'Italia, il cosiddetto *listing*, con un sistema statistico comprensivo anche della nomenclatura combinata, ovvero con il sistema INTRASTAT, che possa contestualmente risolvere il problema del pagamento dell'IVA al momento dello sdoganamento della merce nel paese di destinazione. Nel Memorandum d'intesa allegato all'Accordo ECOFIN è stata inclusa, a questo proposito, una dichiarazione in base alla quale la Comunità e San Marino si rendono disponibili a consultarsi per "definire forme di semplificazione relative alle procedure previste nell'Accordo di Cooperazione e Unione Doganale. A tale riguardo, San Marino è disposto ad adottare procedure informatizzate anche simili al sistema INTRASTAT".

All'interno del dibattito sull'opportunità di introdurre un sistema di Imposizione sul Valore Aggiunto a San Marino in sostituzione dell'attuale sistema monofase, è stato operato prima di tutto un confronto sintetico tra gli aspetti del sistema monofase vigente e le implicazioni derivanti dalla potenziale adozione dell'IVA. Sono state poi considerate le possibili ripercussioni sul sistema paese.

Le principali differenze tra l'imposta monofase e l'IVA sono riportate in tabella.

| <b>IVA</b>                                                                                                                                                                                                                              | <b>MONOFASE</b>                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>- Imposta plurifase</li><li>- Grava su tutti gli stadi del processo commerciale</li><li>- Colpisce gli scambi di beni e la prestazione di servizi nel processo di formazione del valore</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>- Imposta monofase</li><li>- Grava solo sull'importazione del bene, o dei servizi connessi, nel territorio della Repubblica, da parte dell'operatore economico</li><li>- Sono esenti varie tipologie di scambi e di servizi</li></ul> |

**Fonte:** elaborazione Dipartimento Affari Esteri

## ➔ IN CHE DIREZIONE PROCEDERE?

### Verso l'Unione europea

L'adesione all'Unione europea implica l'adozione del sistema IVA comunitario, che comporterebbe:

- a livello sistemico, la ri-configurazione delle competenze burocratico-amministrative della Pubblica Amministrazione, quali la ristrutturazione dell'Ufficio Tributario e la riorganizzazione delle procedure ora eseguite, e l'investimento nella formazione, con la possibilità di ispirarsi alle migliori pratiche europee dato che l'IVA costituisce un sistema armonizzato europeo;
- l'implementazione di un efficace sistema di controllo contro l'evasione e le frodi fiscali;
- l'induzione all'armonizzazione anche della fiscalità diretta (secondo il trend europeo);
- l'adozione di regole di fatturazione che includano anche la nomenclatura combinata, in conformità ai principi comunitari;
- la possibilità di scegliere l'aliquota applicabile, purché all'interno della forbice indicata dalle direttive europee ed applicando aliquote agevolate o ridotte per le tipologie merceologiche o dei servizi indicate nelle direttive specifiche.

Si può supporre che il passaggio ad un sistema IVA possa effettuarsi in tempi non eccessivamente lunghi. I funzionari di taluni uffici infatti, quali il Tributario, hanno già sviluppato una certa conoscenza del sistema IVA, dovendo gestire l'interscambio con paesi in cui vige l'IVA comunitaria.

Quali **implicazioni** ci sarebbero?

- Si allargherebbe la base imponibile, derivante dalla tassazione di beni e servizi prima esenti, per cui dovrebbe aumentare il gettito fiscale interno, anche se l'effetto finale non è determinabile fino all'entrata a pieno regime del sistema;
- il sistema sarebbe in linea con quello utilizzato dai maggiori partner commerciali di San Marino;
- l'eventuale migrazione di investitori ed operatori economici europei sarebbe semplificata perché sarebbe in vigore un sistema fiscale equivalente a quello in uso nel proprio paese. Alle Autorità sammarinesi rimane ancora la possibilità di attrarre investimenti scegliendo aliquote più vantaggiose rispetto ad altri paesi, per quanto consentito dalle direttive europee applicabili;
- sarebbe risolto completamente il problema del pre-finanziamento dell'IVA nell'interscambio comunitario;
- sarebbe possibile accedere a INTRASTAT, quindi normalizzare l'interscambio e snellire le procedure burocratiche per l'Ufficio Tributario;
- l'impatto sugli operatori economici sarebbe vario. Per le imprese maggiori, già operanti sui mercati internazionali, l'IVA risulta completamente neutrale. Le piccole imprese, invece, avrebbero maggiori difficoltà, soprattutto nell'adeguamento della propria contabilità aziendale;
- numerose complessità burocratiche troverebbero una semplificazione o addirittura una soluzione (appuramento dei documenti doganali T2, problema del prefinanziamento IVA, ecc.).

Non mancherebbero alcune ripercussioni meno positive, quali:

- i consumatori potrebbero avere la percezione pratica e psicologica di un aumento dei prezzi, che disincentiverebbe i consumi interni. In realtà, non dovrebbe verificarsi un aumento dei prezzi correnti in quanto essi già comprendono la monofase. L'introduzione dell'IVA anche sui servizi comporterebbe invece un aumento dei prezzi finali dei servizi<sup>8</sup>;

---

<sup>8</sup> Si ricorda che in occasione dell'approvazione della Legge finanziaria per l'anno 2011 è stata introdotta la monofase nella percentuale del 3% sulle prestazioni di servizi e di lavoro autonomo o assimilate, rese all'interno del territorio sammarinese, effettuate, anche per il tramite di una stabile organizzazione, nei confronti di soggetti privati non operatori economici residenti o non residenti.

- a livello delle imprese, numerosi microscambi che vengono effettuati con l'Italia da parte soprattutto di imprese medio-piccole e artigianali potrebbero essere difficilmente regolabili. In particolare, se l'allargamento della base imponibile al comparto dei servizi avvenisse in tempi troppo rapidi, porterebbe in sofferenza le piccole imprese artigianali e soprattutto quelle che producono per il consumo interno, perché il passaggio all'imposizione IVA andrebbe a ledere il loro vantaggio competitivo. Per questo, l'imposizione su questi comparti economici dovrebbe essere introdotta con una certa gradualità, con un allineamento graduale alle aliquote europee e con altri opportuni aggiustamenti che possano evitare perdite occupazionali e patrimoniali;
- gli uffici della Pubblica Amministrazione competenti per la gestione burocratica delle pratiche fiscali dovrebbero affrontare costi di conversione/adeguamento delle strutture e di formazione del personale;
- si renderebbe indispensabile implementare efficaci sistemi di controllo per prevenire e perseguire i fenomeni di frodi ed evasione fiscale. A tal proposito andrebbe incentivata, a partire dall'amministrazione fino al consumatore finale, una cultura appropriata a sostenere gli sforzi di trasparenza e buona gestione in materia fiscale.

**Finanziamento del bilancio dell'UE.** È opportuno evidenziare che nel caso di adesione all'Unione europea, una aliquota uniforme (0,30%) del gettito IVA sarebbe destinata a finanziare il bilancio dell'UE (anche se alcuni stati membri - Austria, Germania, Paesi Bassi e Svezia - hanno negoziato aliquote inferiori). A fronte del contributo al bilancio UE, vi sarebbe un ritorno in termini di possibilità di partecipare ai vari programmi e fondi europei che finanziano, tra le altre cose, settori di strategica importanza quali la cultura, l'istruzione, lo sviluppo, la ricerca e l'innovazione (si veda la scheda sulle politiche orizzontali).

### **Verso lo Spazio Economico Europeo**

In caso di adesione allo SEE, poiché la fiscalità indiretta non è materia inclusa nell'Accordo, l'adozione dell'IVA non sarebbe obbligatoria. Tuttavia, tutti i paesi non-UE membri dello SEE applicano già un tipo di imposizione fiscale sul valore aggiunto, non identificabile però come IVA comunitaria.

Proprio in virtù del fatto che l'IVA comunitaria si applica solo agli Stati membri dell'UE che appartengono al territorio fiscale comunitario (mentre i paesi SEE non fanno parte di tale territorio) l'adesione allo SEE non risolverebbe il problema del pre-finanziamento dell'IVA nello scambio di San Marino con gli Stati comunitari. Ad esempio, rispetto all'imposizione sulla prestazione di servizi, poiché nello SEE si applica la Direttiva sui servizi, ma non la Sesta Direttiva IVA, vige il principio della tassazione nel luogo di prestazione del servizio.

I paesi non-UE membri dello SEE non fanno parte del sistema INTRASTAT, che è uno strumento di rilevazione statistica sullo scambio di merci applicabile solo sul territorio fiscale europeo. Ne fanno parte, quindi, solo gli Stati membri.

### **Migliorare ciò che siamo**

L'Accordo di Cooperazione e Unione Doganale tra San Marino e UE non disciplina la materia della fiscalità, pertanto qualsiasi decisione che San Marino decida di intraprendere in questo ambito potrà avvenire a prescindere dall'Accordo attuale. Nel caso in cui San Marino decida di rimanere stato terzo rispetto sia all'UE che allo SEE, si profilano due possibili scenari in materia di tassazione indiretta.

Il primo consiste nel mantenere l'attuale sistema monofase. Tuttavia, per le criticità descritte sopra, questa scelta non sarebbe sostenibile nel lungo periodo.

Il secondo consiste nell'adottare l'IVA indipendentemente dall'adesione all'UE o allo SEE.

La possibilità di adottare un sistema IVA equivalente a quello comunitario, pur restando Stato terzo, favorirebbe l'avvicinamento del nostro sistema fiscale a quello degli altri Stati europei, rendendolo conoscibile dai nostri partner commerciali, facilitando l'interscambio e favorendo in generale una maggiore integrazione nel Mercato Unico.

Quali **implicazioni** ci sarebbero?

- l'Accordo tra San Marino e Italia sull'interscambio del 1972 dovrebbe essere sottoposto a revisione per consentire una migliore e più efficiente collaborazione amministrativa e l'adozione di procedure più snelle rispetto a quelle attuali. Ciò nonostante, non troverebbe soluzione la condizione di terzietà di fatto del paese e dei suoi cittadini;
- addirittura potrebbe essere proposta un'evoluzione dell'Accordo con l'Italia in materia di interscambio, che attualmente prevede il *listing*, per creare una sorta di "INTRASTAT bilaterale", unicamente però solo per quanto riguarda l'interscambio con l'Italia. L'ipotesi costituirebbe comunque una soluzione parziale e non sufficiente a risolvere i problemi incontrati da San Marino nell'interscambio commerciale con l'UE;
- potrebbe verificarsi un maggiore gettito fiscale per le casse dello Stato, benché difficilmente quantificabile al momento attuale;
- l'impatto sugli operatori economici sarebbe vario. Le aziende maggiori non sarebbero penalizzate dall'IVA, in quanto si tratta di un'imposta neutrale sulla produzione, mentre le piccole imprese artigianali dovrebbero affrontare il costo dell'adeguamento, soprattutto del sistema di contabilità. Le prestazioni di servizi, ora fiscalmente esenti, sarebbero soggetti ad imposizione, ma potrebbe essere disposto un allineamento delle aliquote graduale.





# LE POLITICHE ORIZZONTALI DELL'UNIONE EUROPEA

## PREMESSA

Accanto alle quattro libertà fondamentali, l'Unione europea adotta una vasta gamma di politiche orizzontali rilevanti per il buon funzionamento del mercato interno e che vanno dai diritti umani fino ai trasporti, passando per la protezione dell'ambiente, la statistica, le telecomunicazioni e altro. Anche l'accordo SEE prevede alcune politiche orizzontali di accompagnamento, stabilendo così la cooperazione in aree importanti come ricerca e sviluppo, statistiche, educazione, politica sociale, ambiente, protezione dei consumatori, turismo, piccole e medie imprese, cultura, servizi di informazione e settore audiovisivo. Gli Stati SEE-EFTA partecipano ai programmi comunitari in tali settori ed esprimono il proprio parere in seno ai Comitati incaricati di elaborare l'elaborazione dei programmi stessi.

In virtù dell'impostazione metodologica adottata, il Gruppo di lavoro non ha esaminato tutti gli ambiti menzionati e si è, invece, incentrato sui trasporti e sulla finanza pubblica. Nell'ambito dei trasporti, l'*acquis* comunitario include i trasporti stradali, marittimi, aerei e quelli combinati, gli aiuti di Stato e la navigazione satellitare. A tal proposito, è utile ricordare che la parte dell'*acquis* relativo ai trasporti ferroviari per San Marino non si applica e che, per ragioni di tempo, la parte dei trasporti aerei non è stata affrontata.

### ➔ I TRASPORTI: COSA C'E' DA SAPERE?

La politica dei trasporti rientra nelle materie in cui l'Unione ha una competenza concorrente con quella degli Stati membri, per cui sia l'Unione che gli Stati membri possono legiferare nonché adottare atti giuridicamente vincolanti. La politica europea dei trasporti è volta a conciliare il crescente bisogno di mobilità dei cittadini e lo sviluppo sostenibile. In tal senso, essa è anche legata allo sviluppo del mercato interno e all'apertura alla concorrenza, alle condizioni d'innovazione e d'integrazione delle reti. La questione della sicurezza e della protezione degli utenti è altresì cruciale per il settore dei trasporti.

Per molti aspetti la politica dei trasporti è di competenza nazionale, ma è opportuno che il Mercato Unico Europeo abbia un'unica infrastruttura di trasporto. Di qui la decisione dell'UE di aprire alla concorrenza i mercati nazionali dei trasporti in tutto il suo territorio, soprattutto nei settori stradale e aereo e, in misura minore, in quello ferroviario.

Le principali disposizioni dell'Unione europea relative all'ambito specifico dei trasporti vengono recepite anche dall'Accordo sullo Spazio Economico Europeo. I servizi di trasporto, che sono essenziali per l'integrazione del mercato interno dello Spazio Economico Europeo, costituiscono l'oggetto di una politica comune specifica, che ha condotto ad una liberalizzazione progressiva dei mercati, così come alla realizzazione di politiche armonizzate in materia di protezione, di sicurezza e diritti dei passeggeri.

### ➔ I TRASPORTI INTERNAZIONALI SU STRADA: A CHE PUNTO SIAMO?

San Marino non incontra problemi ad ottenere le autorizzazioni ad effettuare trasporti internazionali di passeggeri e merci su strada da parte degli Stati membri dell'Unione europea, purché le richieda con un congruo anticipo. Ciò nonostante, permangono alcune criticità.

Ad esempio, manca una disciplina per l'accesso alla professione di trasportatore su strada, con conseguenti limitazioni all'esercizio della libertà di stabilimento degli operatori sammarinesi, e alla licenza comunitaria. Laddove non sussistono accordi bilaterali (come ad esempio con Italia e Austria), in caso di controlli nell'ambito dello spazio europeo, i mezzi sammarinesi che non richiedono preventivamente l'autorizzazione potrebbero incorrere in sanzioni. Inoltre, le autorizzazioni ad operare nel settore del trasporto stradale sono concesse dal Congresso di Stato, quindi si può ritenere che l'accesso al mercato non sia libero, in quanto si tratta di attività controllata nei numeri e negli operatori.

Permangono altresì alcuni problemi legati alla prestazione dei servizi di trasporto passeggeri in regime di autorizzazione per il transito sul territorio comunitario. Rispetto a questa situazione, si riscontra la necessità di regolare, in particolare, il trasporto internazionale occasionale di passeggeri con autobus, prendendo in considerazione l'Accordo europeo Interbus<sup>9</sup>. Nel prevedere misure di liberalizzazione nel settore, tale Accordo regola non solo il trasporto tra l'Unione europea e gli Stati terzi che hanno aderito, ma anche il trasporto tra gli stessi Stati terzi, garantendo l'accesso al mercato e creando un certo grado di armonizzazione normativa in campo sociale, fiscale e tecnico. Altri problemi riguardano l'imposizione fiscale sui servizi di trasporto in quanto a San Marino non vige il sistema IVA.

Altri problemi sono legati al recepimento degli standard europei soprattutto per quanto riguarda l'adozione di modelli uniformi per i documenti di trasporto e per le autorizzazioni nel caso di servizi non liberalizzati, onde facilitare le procedure di ispezione.

Infine, allo stato attuale, si registra la dispersione in vari uffici, enti autonomi e Segreterie di Stato di soggetti che si occupano della gestione dei trasporti, nonché la mancanza di una struttura statale incaricata di sorvegliare sul rispetto delle norme tecniche europee e in materia di sicurezza delle strade.

## ➔ IN QUALE DIREZIONE PROCEDERE?

### **Verso l'Unione europea**

Il Gruppo tecnico di lavoro ha esaminato principalmente le implicazioni derivanti dall'adesione da parte di San Marino all'accordo Interbus, restando paese terzo. Ciò nonostante, va comunque detto che nell'eventuale ipotesi di adesione all'Unione europea il paese sarebbe tenuto a recepire l'intero *acquis* in materia di trasporti, e perciò a riflettere sulle necessarie implicazioni che potrebbero determinarsi nei seguenti ambiti, in termini di:

- armonizzazione legislativa in materia di sicurezza per tutti i tipi di trasporto e di adeguamento nei settori ancora scoperti dalla normativa sammarinese (compresa l'imposizione fiscale);
- concorrenza e tutela dei diritti dei passeggeri;
- partecipazione ai programmi di finanziamento e ai Comitati sulla Sicurezza;
- ristrutturazione delle attività per sostenere la competitività europea;
- organizzazione di un unico centro di gestione dei trasporti all'interno della Pubblica Amministrazione;

---

<sup>9</sup> L'Accordo Interbus si applica al trasporto di passeggeri di qualsiasi nazionalità con utilizzo di autobus sul territorio dell'UE (compreso Bulgaria e Romania) ed in Albania, Bosnia, Croazia, Macedonia, Moldavia, Montenegro e Turchia

- adeguamento del dispositivo autorizzatorio interno;
- regolazione degli appalti pubblici, considerando che le disposizioni europee prevedono l'obbligo per il paese di indire una gara d'appalto pubblico per ogni acquisto o per ogni costruzione che superi un certo valore.

Rispetto a questo scenario, il Paese potrebbe riscontrare alcuni vantaggi, traducibili in una liberalizzazione del mercato dei trasporti ed in maggiori opportunità di investimenti incentivati dall'accesso ad un mercato più ampio (si pensi, ad esempio, all'apertura nel paese di centri di omologazione di enti privati europei). Per quanto riguarda gli svantaggi, è ipotizzabile attendersi una maggiore pressione competitiva esercitata dall'esterno sul mercato nazionale dei trasporti.

## **Verso lo Spazio Economico Europeo**

Dal momento che nell'Accordo sullo Spazio Economico Europeo la politica dei trasporti è un elemento chiave per la libera circolazione di merci e persone, tali aspetti non muterebbero se il paese decidesse di intraprendere questa strada.

## **Migliorare ciò che siamo**

L'Accordo Interbus, relativo ai servizi internazionali occasionali di trasporto di viaggiatori effettuati con autobus, prevede la possibilità di adesione per San Marino, Monaco e Andorra e sostituisce gli accordi bilaterali conclusi tra le parti contraenti nello specifico settore. L'ipotesi di adesione ad Interbus comporterebbe il recepimento delle norme comunitarie in materia<sup>10</sup> e la richiesta di un parere interpretativo all'Unione europea sulla possibilità di mantenere in vigore l'Accordo con l'Italia in materia di trasporto internazionale di merci e passeggeri, unitamente alla necessità di verificare con l'Italia la possibilità di mantenere in vigore le disposizioni vigenti. Rispetto ai vantaggi preventivabili da un'ipotetica adesione a tale Accordo, gli operatori sammarinesi potrebbero godere della possibilità di effettuare trasporti internazionali occasionali di persone senza autorizzazione da parte degli altri paesi contraenti (Stati membri dell'Unione europea ed altri paesi terzi che vi hanno aderito).

L'alternativa all'adesione ad Interbus, adottando le misure per migliorare il quadro esistente, è stipulare accordi bilaterali. E' comunque una strada che può richiedere molto tempo e non è detto che garantisca l'eliminazione del sistema delle autorizzazioni con i paesi interessati.

Indipendentemente dal tipo di integrazione, sarebbe comunque opportuno recepire le normative comunitarie, in particolare utilizzando i documenti di trasporto europei.

## **➔ LA FINANZA PUBBLICA: COSA C'E' DA SAPERE?**

Nell'ordinamento istituzionale europeo, il bilancio è un atto normativo "formale" che prevede l'adozione di un atto preliminare che dia fondamento giuridico alla sua azione e all'esecuzione della spesa. La sua adozione è dunque vincolata al rispetto di una forma sintetica di bilancio pluriennale, il "Quadro

---

<sup>10</sup> L'adesione all'Accordo Interbus comporta la contestuale adozione di disposizioni legislative analoghe a quelle comunitarie in materia di accesso alla professione di trasportatore su strada, per cui dovranno essere recepite le disposizioni concernenti il riconoscimento reciproco di diplomi, certificati e altri titoli, allo scopo di favorire l'esercizio della libertà di stabilimento di detti trasportatori nel settore dei trasporti nazionali ed internazionali.

finanziario pluriennale” che determini gli importi massimali annui degli stanziamenti per impegni suddivisi in categoria di spesa. L’Unione europea dispone dunque di “risorse proprie” per finanziare le sue spese. Tali risorse appartengono agli Stati membri, che le riscuotono in nome dell’Unione europea e le versano nel bilancio comunitario. Esse sono di tre tipi:

- la risorsa fondata sul reddito nazionale lordo sulla base di una percentuale uniforme applicata ad ogni Stato membro. Questa risorsa rappresenta oggi la fonte di finanziamento più importante e si aggira attorno al 76% degli introiti totali. I contributi che gli Stati membri versano al bilancio sono proporzionali alla loro ricchezza. Il principio di calcolo del contributo di ciascuno Stato membro è quello della solidarietà e della capacità di pagamento, con gli opportuni correttivi nel caso in cui questo si traduca in un onere eccessivo per alcuni Stati membri;
- le “risorse proprie tradizionali”, che consistono essenzialmente nei dazi riscossi sulle importazioni dei prodotti provenienti dai paesi terzi. Esse corrispondono al 12% degli introiti totali;
- le risorse fondate sull’imposta sul valore aggiunto (IVA), che rappresentano l’11% degli introiti totali, ovvero circa 14 miliardi di euro.

Il bilancio dell’Unione è altresì finanziato da altre entrate, come le tasse versate dal personale dell’Unione europea sul reddito percepito, i contributi dei paesi terzi a certi programmi comunitari e le multe inflitte alle imprese che infrangono le regole della concorrenza o di altre leggi.

Il bilancio dell’Unione finanzia le azioni e i progetti in settori in cui gli Stati membri hanno deciso di agire a livello comunitario in un determinato momento storico. Tuttavia, esistono alcuni ambiti in cui l’Unione ha deciso di non agire a livello comunitario. E’ il caso, ad esempio, dei sistemi di sicurezza sociale, previdenza, sanità ed educazione che dipendono dalla competenza dei governi nazionali, regionali o locali. Nei prossimi anni, i paesi dell’Unione europea hanno deciso di consacrare gran parte dei loro sforzi comuni e del bilancio comunitario all’aumento della crescita economica e alla creazione di impieghi. La crescita durevole rappresenta una delle grandi priorità dell’Unione europea nell’immediato futuro.

Se, da una parte, gli Stati membri sono tenuti a garantire la copertura delle spese previste nel bilancio comunitario, dall’altra sono tenuti ad allinearsi agli standard comunitari in materia di debito e inflazione (stabilità dei prezzi e vigilanza sui tassi di interesse) e a perseguire una rigorosa politica di bilancio interna che consenta di evitare disavanzi eccessivi, capaci di destabilizzare seriamente la politica economica europea e di compromettere i risultati raggiunti nell’integrazione europea. Le difficoltà finanziarie di uno Stato membro possono infatti costituire una grave minaccia per la stabilità finanziaria dell’UE nel suo insieme. A tal proposito, l’Unione ha istituito un meccanismo europeo di sostegno finanziario, capace di aiutare gli Stati membri in difficoltà e di mantenere così la stabilità finanziaria generale.

La struttura di supporto finanziario dell’Unione europea prevede 5 rubriche principali di intervento: assistenza preadesione, assistenza esterna, assistenza regionale, risorse naturali e programmi della Comunità.

Occorre ricordare che i paesi dello SEE contribuiscono indirettamente al bilancio dell’Unione in cambio della partecipazione ai programmi comunitari e alle agenzie. Anche per questo motivo essi possono prendere parte anche a tutti i programmi di finanziamento comunitario, purché siano in grado di finanziarli direttamente. Gli Stati SEE-EFTA partecipano ad alcuni istituti ed agenzie create dall’Unione europea per realizzare e applicare i regolamenti comunitari, e ad alcune agenzie esecutive che hanno il

compito di condurre a termine, sotto il controllo e la responsabilità della Commissione europea, alcuni compiti concernenti la gestione dei programmi dell'Unione.

Esistono inoltre diverse fonti di finanziamento che non coinvolgono direttamente l'Unione europea, cioè che non sono incluse nella struttura finanziaria comunitaria e nel bilancio dell'Unione. Tra queste fonti di finanziamento si può annoverare la Fondazione Euro-Mediterranea Anna Lindh per il dialogo tra culture, la Fondazione Asia Europa, il programma Eurimage del Consiglio d'Europa, nonché il meccanismo di finanziamento dello Spazio Economico Europeo, che trova la base giuridica in un apposito protocollo dell'Accordo.

## ➔ **CHE COSA COMPORTA LA SCELTA DI INTRAPRENDERE UNA DIREZIONE OPPURE L'ALTRA?**

### **Verso l'Unione europea**

In caso di un'eventuale adesione di San Marino all'Unione europea e considerando che, al momento attuale, il paese non adotta un sistema IVA ed è pertanto difficile effettuare calcoli precisi, si stima che, per il 2009, il pagamento di risorse proprie da parte di San Marino al bilancio dell'Unione europea sarebbe stato all'incirca di 9 milioni di euro.

Come contropartita, il paese si garantirebbe la partecipazione a numerosi programmi ed agenzie dell'Unione europea, per la quale riceverebbe somme rilevanti che non è possibile, al momento attuale, determinare con esattezza. Il paese potrebbe altresì prendere parte, alla stessa stregua degli altri paesi membri, al processo decisionale previsto dall'Unione.

D'altro canto, il paese sarebbe tenuto ad allinearsi ai criteri di sorveglianza delle finanze pubbliche previsti dall'Unione europea.

### **Verso lo Spazio Economico Europeo**

I paesi membri dello SEE partecipano a molti dei più rilevanti programmi comunitari ma non a tutti. Essi infatti non contribuiscono direttamente al bilancio dell'Unione, ma lo finanziano indirettamente grazie ai contributi annuali offerti come contropartita della loro partecipazione ai programmi comunitari di supporto finanziario. Essi, inoltre, non partecipano direttamente alle decisioni dell'Unione europea destinate a finanziare i progetti e i programmi di supporto finanziario. Sono in grado eventualmente di negoziare, nei competenti organi congiunti UE-SEE, la quota destinata a titolo di contributo per la loro partecipazione.

In questo caso, non sarebbe obbligatorio per il paese incorporare le disposizioni che disciplinano gli standard comunitari in materia di debito e inflazione e controllo dei tassi di interesse.

Nonostante non esistano stime precise concernenti il costo di un'eventuale partecipazione di San Marino allo SEE, è comunque possibile menzionare l'esperienza del Liechtenstein. In questo caso, in base alle informazioni disponibili, la sua partecipazione finanziaria al funzionamento dello SEE per il 2009 è stato di circa 4,5 milioni di euro, che comprendono, accanto al contributo ai programmi, anche la partecipazione alle istituzioni congiunte UE-SEE e l'Autorità di Sorveglianza EFTA. Il Segretariato EFTA, che ha sede a Ginevra, Lussemburgo e a Bruxelles, si occupa anche della gestione dell'Accordo sullo SEE. Per il 2010, in virtù dei dati raccolti, il Liechtenstein ha contribuito nella misura di 207.000 CHF (circa 150.000 euro).

Vi è inoltre da rilevare che, accanto a queste spese, derivanti dal finanziamento ai programmi comunitari e al funzionamento del Segretariato dell'EFTA, i paesi dello SEE devono pagare la partecipazione alle sovvenzioni per ridurre le disparità economiche e sociali e promuovere la cooperazione nell'UE. Per il periodo 2004-2009 sono state fornite sovvenzioni destinate a finanziare ben 1250 progetti individuali, programmi e fondi nell'Europa centrale e meridionale. Per lo stesso periodo, ad esempio, il Liechtenstein ha sborsato una somma di 5.567.200 euro.

## CASI DI STUDIO

### PREMESSA

Qualsiasi percorso di integrazione europea fosse intrapreso da San Marino, lo Stato dovrà necessariamente investire nelle proprie risorse umane, tenuto conto sia della necessità di rappresentanza presso le istituzioni europee, sia della riorganizzazione e potenziamento delle strutture della Pubblica Amministrazione sammarinese.

A questo proposito, compiere una stima esatta sarebbe difficile. Tuttavia, può risultare proficuo attingere informazioni dall'esperienza concreta di alcuni Stati europei che, da una parte, per popolazione e territorio sono raffrontabili alle caratteristiche di San Marino e, dall'altra, hanno già compiuto scelte di integrazione europea, nell'ambito dello Spazio Economico Europeo (Liechtenstein) o dell'Unione europea (Malta e Cipro) o che si trovano nella fase di negoziato con l'Unione europea (l'Islanda).

Infine, per completezza dell'analisi, non si deve sottovalutare la possibilità di richiedere e ottenere deroghe all'implementazione di alcuni capitoli dell'*acquis* comunitario. Ad esempio nel corso dei successivi allargamenti dell'UE, sul capitolo della libera circolazione dei capitali sono state negoziate deroghe, soprattutto per l'acquisto di seconde case o di terreni agricoli.

Al di là delle deroghe permanenti negoziabili è utile notare che, nel quadro degli ultimi due allargamenti (2004-2007) sono state applicate disposizioni transitorie all'implementazione del capitolo sulla libera circolazione delle persone, al fine di consentire una graduale liberalizzazione dei mercati del lavoro ed evitare così difficoltà nella gestione di flussi migratori provenienti dai paesi di nuova adesione, difficoltà nell'assorbimento della forza lavoro, nonché per evitare eccessive pressioni competitive sui mercati del lavoro locali.

Per un periodo transitorio di durata fino a 7 anni dopo l'adesione di 10 Stati membri il 1° maggio 2004 (EU-10)<sup>11</sup> e di 2 Stati membri il 1° gennaio 2007<sup>12</sup> (EU-2), possono essere applicate alcune disposizioni temporanee che restringono la libera circolazione dei lavoratori da, verso e tra questi Stati membri. Queste restrizioni riguardano unicamente la libera circolazione allo scopo di trovare un lavoro e possono essere diverse da uno Stato membro all'altro.

Si evince, quindi, che nel caso di un ulteriore allargamento potrebbero essere applicate nuove disposizioni transitorie. Allo stesso tempo, i nuovi paesi aderenti potrebbero chiedere la negoziazione di deroghe specifiche sui capitoli relativi alla libera circolazione delle persone, dei lavoratori e alla politica sociale, trattandosi di tre ambiti profondamente interconnessi.

---

<sup>11</sup> Repubblica Ceca, Estonia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Slovenia, Slovacchia.

<sup>12</sup> Bulgaria, Romania.

**CIPRO**

|                                                                             |                                                     |
|-----------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| <i>Popolazione</i>                                                          | 689.656 (cens. 2001); 1,102,677 (stima luglio 2010) |
| <i>Territorio</i>                                                           | 5.896 kmq                                           |
| <i>PIL</i>                                                                  | 24.943 ml \$ USA (2008)                             |
| <i>PIL/ab.</i>                                                              | 32.722 \$ USA (2008)                                |
| <b>Fonte:</b> Calendario Atlante De Agostini 2010; CIA – The World Factbook |                                                     |

**Deroghe**

All'atto dell'adesione del paese all'Unione europea e nel quadro del successivo allargamento (2007), per Cipro non è applicabile alcuna disposizione temporanea. Altre deroghe effettuate dal paese riguardano, ad esempio, la pesca, ma si tratta di un capitolo dell'*acquis* che fuoriesce dall'ambito di indagine relativo alle quattro libertà fondamentali.

**Come ha gestito il negoziato**

Per seguire i negoziati di adesione fu creato l'Ufficio del Capo dei Negoziati di adesione di Cipro all'UE, presieduto dall'ex-Presidente della Repubblica, supportato da un team di persone e di consulenti provenienti da alcuni Ministeri (Cipro non si è rivolto a consulenti e/o esperti esterni).

L'Ufficio per lo Sviluppo, costituito da più di 30 giuristi esperti, era il dipartimento incaricato del coordinamento tecnico, della preparazione e della conduzione dei negoziati di adesione, nonché dell'armonizzazione della legislazione cipriota in tutti settori dell'*acquis* comunitario (in fase di pre-adesione, sono stati preparati e approvati 1080 leggi e regolamenti). In seno al Ministero degli Affari Esteri venne creata una nuova Direzione incaricata degli Affari europei e dei rapporti con l'UE che, in seguito, fu progressivamente potenziata. Durante tutto il processo negoziale, ci furono intensi contatti con la società civile ed in particolare con i sindacati e le autorità locali e vennero istituiti centri di informazione con l'aiuto dell'Unione europea.

Il processo di adesione ha dato impulso alla ristrutturazione e modernizzazione di una parte significativa della macchina governativa, così come al cambiamento di attitudine all'interno dei vari dipartimenti. Accanto alla necessaria operazione di coordinamento, integrazione e cooperazione del sistema, fondamentale fu la semplificazione e l'impegno ad eliminare le sovrapposizioni di competenze fra uffici.

Centinaia di funzionari statali appartenenti a tutti i Ministeri furono coinvolti nel processo negoziale e nelle attività contestualmente programmate. Fu inoltre istituito un dipartimento speciale all'interno della Camera dei Rappresentanti.

L'UE ha fornito tutti i consigli e le competenze necessarie gratuitamente ed il paese ha ricevuto anche consigli ed assistenza tecnica da funzionari greci nel corso di incontri e seminari organizzati sia a Cipro che in Grecia.



## Partecipazione agli organismi europei

Per quel che riguarda la Missione presso l'UE, il suo personale è composto attualmente da 90 persone, il che corrisponde ad un aumento del 350% rispetto ai funzionari ivi impiegati prima dell'adesione.

### Costi per l'adesione

In confronto agli altri nove candidati<sup>13</sup> Cipro non ha ricevuto aiuti finanziari significativi da parte della Commissione nella fase di pre-adesione, in ragione dei suoi alti indici economici. Di conseguenza, Cipro si è fatto carico quasi esclusivamente dei costi derivanti dai negoziati di adesione: diverse decine di milioni di euro.

### Durata del negoziato

Cinque anni, dal marzo 1998 al dicembre 2002.

## MALTA

|                                                                             |                                                   |
|-----------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| <i>Popolazione</i>                                                          | 404.962 (cens. 2005); 406,771 (stima luglio 2010) |
| <i>Territorio</i>                                                           | 315,6 kmq                                         |
| <i>PIL</i>                                                                  | 8.338 mil \$ USA (2007)                           |
| <i>PIL/ab.</i>                                                              | 20.202 \$ USA (2008)                              |
| <b>Fonte:</b> Calendario Atlante De Agostini 2010; CIA - The World Factbook |                                                   |

Fin dal 1970 Malta aveva un accordo di associazione con la CEE. La prima richiesta formale di adesione all'UE da parte delle autorità maltesi risale al 1990, sotto governo conservatore. Successivamente, il governo laburista ha ritirato la candidatura, che il governo conservatore ha riattivato nel 1998. In precedenza, Malta aveva anche preso in considerazione la possibilità di aderire allo SEE, ma le conclusioni indicavano molti obblighi e pochi vantaggi e l'hanno quindi spinto ad optare per l'adesione all'UE. Le aspettative del paese rispetto all'adesione si basavano soprattutto su una maggiore integrazione nell'economia europea, tenendo conto anche del fatto che Malta avrebbe poi avuto accesso ai fondi strutturali, che le hanno permesso di realizzare nuove infrastrutture sul suo territorio.

## Deroghe

Malta ha ottenuto una deroga per 7 anni relativa al libero movimento dei lavoratori ed una deroga permanente per l'acquisto di case da parte di cittadini non maltesi, che non possono acquistare una casa se non hanno almeno 5 anni di residenza nel paese.

Malta può monitorare i movimenti di lavoratori anche mantenendo in vigore il sistema del permesso di lavoro per tenere sotto controllo il mercato nazionale e, qualora ne emergesse l'esigenza, in circostanze urgenti ed eccezionali, il paese potrebbe sospendere l'applicazione dell'*acquis* e imporre restrizioni unilaterali. Allo scadere dei 7 anni, nel caso si sia verificato un flusso sproporzionato di

<sup>13</sup> Repubblica ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta Polonia, Slovacchia e Slovenia

lavoratori dell'UE, Malta si impegnerà a cercare una soluzione, questa volta rivolgendosi alle istituzioni europee piuttosto che unilateralmente.

Per Malta, l'aspetto più difficile da adattare ai Trattati europei è stata la sua posizione di paese neutrale.

### **Come ha gestito il negoziato**

Il Gabinetto dei Ministri era responsabile per il coordinamento generale dell'adozione dell'*acquis* e della relativa legislazione. Stabiliva, inoltre, le posizioni negoziali generali del paese. Il Primo Ministro creò un *Comitato di gabinetto per gli Affari europei*, sotto la sua presidenza, comprendente i Ministri delle Finanze e degli Affari Esteri ed il Capo negoziatore.

Il *Gruppo incaricato dei negoziati* comprendeva, oltre al suo Presidente (Capo negoziatore), il Capo della Missione di Malta presso l'UE, il Capo della Direzione UE del Ministero Affari Esteri e il Capo del Segretariato dei negoziati UE. Inoltre, di volta in volta, venivano invitati a partecipare funzionari incaricati di materie specifiche. Il Capo del Segretariato del Primo Ministro fu nominato quale *Capo negoziatore*.

Il *Ministero degli Affari Esteri*, nel cui seno venne creata una Direzione UE, ebbe la responsabilità di condurre i negoziati e di fungere da interfaccia con la società civile e le altre parti interessate.

Fin dal 1988, Malta ha condotto una revisione totale dei servizi della Pubblica Amministrazione, allo scopo di esaminare il ruolo, l'organizzazione e l'operatività di tutta la macchina statale. Il dibattito in seno alla società maltese sull'adesione all'UE è stato molto animato, in quanto il partito laburista, fin dall'inizio, si è mostrato decisamente contrario. Il *Comitato Direttivo e d'Azione (MEUSAC)* fu creato per monitorare le consultazioni. Vi parteciparono rappresentanti di ONG, sindacati, associazioni di categoria.

### **Partecipazione agli organismi europei**

La Missione a Bruxelles è stata potenziata notevolmente, passando da 5 funzionari prima della candidatura agli attuali 45 funzionari, oltre al personale di segreteria.

#### Costi per l'adesione

Malta ha ottenuto un pacchetto finanziario di pre-adesione per il periodo 2000-2004 che è risultato essere il finanziamento pro capite più elevato fra tutti gli Stati candidati. Per quanto riguarda l'accesso ai fondi di post-adesione per gli anni 2004-2006, Malta è stata penalizzata in vari modi dal basso peso della popolazione, la piccola dimensione del territorio, un Pil pro capite relativamente alto e il diritto limitato all'accesso ai fondi agricoli

#### Durata del negoziato

Come sopra accennato, nel 1998 il Partito conservatore riattivò la candidatura maltese ed il Summit dell'UE di Helsinki decise di avviare ufficialmente i negoziati con Malta ed altri 4 Paesi. Il Comitato Direttivo e d'Azione (MEUSAC) fu creato per monitorare le consultazioni e nel febbraio 2000 i negoziati effettivi furono avviati. Alla fine del medesimo anno si conclusero 12 capitoli dell'*acquis* comunitario ma soltanto nel 2002 si raggiunse un accordo su i dossier più complessi, quali ambiente, competizione e agricoltura. Prima dell'inizio dei negoziati, il Governo maltese si era impegnato a tenere un referendum alla fine dei negoziati stessi. Tale referendum si tenne l'8 marzo 2003 e confermò la volontà dei Maltesi di fare parte dell'Unione europea. Malta, insieme ad altri 9 Stati, divenne parte dell'UE il 1° maggio 2004.

## ➔ ADESIONE ALLO SEE: L'ESPERIENZA DEL LIECHTENSTEIN

|                                                                             |                                                 |
|-----------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|
| <i>Popolazione</i>                                                          | 33.307 (cens. 2000); 35.002 (stima luglio 2010) |
| <i>Territorio</i>                                                           | 160.5 kmq                                       |
| <i>PIL</i>                                                                  | 4.160 mil \$ USA (2007)                         |
| <i>PIL/ab.</i>                                                              | 118.040 \$ USA (2008)                           |
| <b>Fonte:</b> Calendario Atlante De Agostini 2010; CIA – The World Factbook |                                                 |

Il Liechtenstein ha avviato il dibattito su un'eventuale adesione allo SEE all'inizio degli anni '90. La discussione politica e la preparazione all'adesione stessa hanno avuto luogo parallelamente a quelle svoltesi in Svizzera, in quanto il Liechtenstein è in unione doganale con quest'ultimo paese e vedeva lo SEE come evoluzione di tale unione doganale e della partecipazione (comune ad entrambi gli Stati) all'EFTA. Il Governo e il settore industriale erano favorevoli all'adesione, mentre il settore della finanza e gli avvocati erano piuttosto contrari. L'adesione è stata infine confermata mediante un voto favorevole in Parlamento e due successivi referendum confermativi, entrambi con percentuali a favore piuttosto elevate (56%). L'adesione è avvenuta il 1° maggio 1995.

### **Deroghe**

Nel quadro dell'adesione allo SEE, il Liechtenstein ha ottenuto la concessione di un periodo transitorio dopo il quale sono state disposte a favore dei cittadini dello SEE migliori opportunità di stabilire il proprio domicilio. Le disposizioni riguardavano la libera circolazione delle persone e sottoponevano ad autorizzazione preventiva l'ingresso, la residenza e l'occupazione; mantenevano limiti quantitativi per nuovi residenti, lavoratori stagionali e lavoratori frontalieri; garantivano restrizioni alla mobilità professionale e all'accesso alle professioni per tutte le categorie di lavoratori. Il paese ha inoltre disposto misure nel campo della sicurezza sociale relative ai periodi transitori nella libera circolazione delle persone.

Alla scadenza del periodo transitorio, è stato consentito al Liechtenstein di mantenere in vigore misure per restringere la possibilità di stabilimento nel paese. In virtù di questi mutamenti, il Liechtenstein rilascia una quota massima annuale di permessi. Le procedure per il loro rilascio sono regolamentate per legge e riguardano due sistemi: l'emissione diretta o il ballottaggio attraverso i quali viene concessa la residenza ad un certo numero di persone economicamente attive ed anche non-attive.

Ogni anno sono disponibili 28 permessi di residenza per cittadini SEE economicamente attivi. Qualora ci fossero più richieste, non vi è l'obbligo per il Liechtenstein di emettere ulteriori permessi. Per i cittadini SEE non-economicamente attivi sono disponibili 8 permessi di residenza all'anno. La legge non prevede eccezioni al di fuori della quota prevista. Tuttavia, il Governo è libero di rilasciare ulteriori permessi di residenza.

Rispetto ai movimenti di capitale, gli attuali accordi stipulati dal Liechtenstein contengono ampie deroghe rispetto ai principi di libertà del mercato unico, in relazione alle specificità nazionali<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Nell'Allegato XII all'articolo 40 dell'Accordo SEE è previsto che il Liechtenstein possa continuare ad applicare la propria legislazione interna in materia di proprietà estera e/o di proprietà di non residenti per quanto riguarda gli investimenti di retti e gli investimenti immobiliari sul territorio nazionale.

## **Come ha gestito il negoziato**

All'inizio del negoziato è stato creato un Gruppo di lavoro composto da membri del Gabinetto del Primo Ministro, dal Servizio Giuridico, dal Ministero per gli Affari Esteri e dal Ministero per l'economia. I soggetti sono stati reclutati nell'amministrazione, e laddove mancava personale competente, sono stati nominati funzionari del Ministero degli Esteri.

All'inizio, il Ministero degli Esteri era responsabile del coordinamento tra i vari Ministeri e la Pubblica Amministrazione. Questa esperienza è stata in seguito trasferita all'Unità di Coordinamento SEE, creata *ex novo* in seno all'Ufficio del Primo Ministro.

Fin dal 1988, per avviare l'adeguamento all'*acquis* comunitario, il Governo del Liechtenstein chiese ad alcuni esperti esterni di verificare la conformità della legislazione interna all'*acquis* in alcuni settori, quali la legislazione societaria, la libera circolazione dei lavoratori, il settore bancario e assicurativo. Negli anni, il Governo è stato assistito da vari istituti universitari che hanno fornito un'analisi dettagliata su specifici argomenti nella forma di opinioni di esperti. In seguito, al fine di garantire una capacità approfondita di valutare la conformità del diritto interno a quello comunitario, gli organi competenti hanno voluto assumere esperti in Diritto Comunitario. Questo è stato possibile sin dall'inizio poiché due funzionari avevano già ricevuto una formazione in tal senso presso il *College of Europe* di Bruges e presso la Libera Università di Bruxelles (ULB).

L'informazione al pubblico sullo SEE è avvenuta in varie forme, da brochures a volantini su specifici argomenti quali la circolazione dei beni ed è stata effettuata anche una raccolta di testi importanti e di discorsi dei membri del Governo così come della delegazione di negoziato.

Attualmente la responsabilità per la gestione politica dell'Accordo SEE è di competenza del bureau del Primo Ministro, presso il quale è stata istituita l'Unità di coordinamento SEE. Circa 82 funzionari appartenenti a diversi Ministeri si occupano regolarmente della gestione dell'Accordo SEE, di cui 25 quotidianamente. Si stima inoltre che altre 45 persone si occupino in vario modo di questioni legate allo SEE.

## **Partecipazione agli organismi europei**

La Missione a Bruxelles si occupa di seguire l'evoluzione delle materie oggetto dell'Accordo SEE e delle Politiche europee, riferendone al Ministro degli Affari Esteri. Essa partecipa ai comitati UE e SEE, conduce negoziati e, più in generale, mantiene i contatti con le controparti dell'UE e dell'EFTA. È costituita dall'Ambasciatore, 3 funzionari diplomatici, e 2 segretarie.

All'interno del Parlamento nazionale è stato costituito un Comitato responsabile per gli atti legislativi SEE che richiedono un cambiamento della legislazione interna.

Il Paese raggiunge, grazie al sistema di coordinamento adottato al suo interno, una percentuale di recepimento degli atti normativi europei che si aggira attorno al 100%.

### Costi per l'adesione

La partecipazione finanziaria allo SEE del Liechtenstein per il 2009 è stata di circa 4,5 milioni di euro, che comprendono la partecipazione ai programmi, il finanziamento delle istituzioni e dell'Autorità di Sorveglianza, ecc.

## ➔ DALLO SEE ALL'UNIONE EUROPEA: IL CASO DELL'ISLANDA

|                                                                             |                                                   |
|-----------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| <i>Popolazione</i>                                                          | 281.154 (cens. 2000); 308,910 (stima luglio 2010) |
| <i>Territorio</i>                                                           | 102.819 kmq                                       |
| <i>PIL</i>                                                                  | 17.549 mil \$ USA (2007)                          |
| <i>PIL/ab.</i>                                                              | 55.462 \$ USA (2008)                              |
| <b>Fonte:</b> Calendario Atlante De Agostini 2010; CIA – The World Factbook |                                                   |

Dal 1970 il paese è membro dell'EFTA e, dal 1994, dello Spazio Economico Europeo. Nel 2001 è entrato a far parte dello Spazio Schengen, il che significa che, in totale, l'Islanda ha già adottato 22 capitoli dell'*acquis* comunitario. Il 16 luglio 2009, l'Islanda ha presentato ufficialmente la sua candidatura all'Unione europea. La crisi economico-finanziaria che ha colpito il paese alle fine del 2008 è stata la maggiore leva che ha spinto il Governo islandese a compiere questo importante passo. Il 24 febbraio 2010 la Commissione ha raccomandato ai paesi membri di aprire i negoziati d'adesione con l'Islanda. L'ostacolo più importante, secondo la Commissione, sarà l'attuazione dell'*acquis* nei settori della pesca, dell'agricoltura e dello sviluppo rurale. Inoltre, la Commissione ha espresso dubbi sull'indipendenza del potere giudiziario (procedura di nomina dei magistrati da parte del potere politico). Il 27 luglio 2010 è stato dato l'avvio ufficiale ai negoziati di adesione.

### **Deroghe**

Il Parlamento islandese ha stabilito che non saranno prorogati gli accordi transitori sulla libera circolazione delle persone, in vigore dal 1° maggio 2004, riguardanti i nuovi Stati membri dell'UE. A decorrere dal 1° maggio 2006, ai cittadini provenienti da detti Stati, ovvero Repubblica ceca, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Slovacchia, Slovenia e Ungheria sarà quindi consentito fare ingresso in Islanda allo scopo di cercare un lavoro senza bisogno di alcun permesso speciale di lavoro. I datori di lavoro che, in Islanda, impiegano cittadini stranieri provenienti da questi paesi hanno l'obbligo di informarne la Direzione del Lavoro, presentando una copia del contratto di lavoro e fornendo le pertinenti informazioni circa il lavoratore.

Un soggetto proveniente da un paese UE-SEE può soggiornare e lavorare in Islanda senza alcun permesso speciale fino ad un massimo di 3 mesi dall'arrivo nel paese, o fino a un massimo di 6 mesi se è in cerca di lavoro. Se la persona permane ulteriormente, deve registrarsi presso il Registro Nazionale. La residenza presso un altro paese nordico non è deducibile dal periodo di residenza.

I cittadini di paesi extra-SEE che sono familiari di un cittadino dello SEE devono presentare richiesta per una carta di residenza presso la Direzione per l'Immigrazione entro 3 mesi dal loro arrivo in Islanda. Tutti i cittadini UE-SEE sono liberi di stabilire un'attività economica in Islanda.

### **Come gestisce il negoziato**

I negoziati per l'adesione all'UE sono sotto la responsabilità costituzionale del Ministero degli Affari Esteri. Tuttavia, tale processo vede la partecipazione attiva di tutta la pubblica amministrazione. Tutti i Ministeri islandesi partecipano al processo di adesione.

L'organizzazione dei negoziati è strutturata in modo tale che le decisioni finali spettano al Governo. La responsabilità è in capo al Comitato negoziale, che è nominato dal Ministro degli Affari Esteri ed è guidato da un Capo Negoziatore, Capo della Missione islandese presso l'UE. Per quel che riguarda il Ministero degli Affari Esteri, esso ha creato in seno alla Direzione del Commercio Estero e degli Affari Economici cinque Dipartimenti per l'adesione all'UE, ognuno dei quali si occupa di determinati capitoli dell'*acquis*.

Il governo islandese ha sottolineato l'importanza di una vasta partecipazione delle diverse parti interessate al processo di adesione all'UE. Verranno dunque coinvolte tutte le parti di volta in volta interessate a temi specifici, come pesca, sviluppo rurale, ecc., in cui ai membri "titolari" di questi gruppi verranno affiancate le autorità locali e/o i vari gruppi di interesse, che prenderanno parte attiva ai negoziati.

### **Partecipazione agli organismi comunitari**

Per quel che riguarda il personale della Missione islandese presso l'Unione europea, essa conta già una quindicina di diplomatici, ognuno dei quali ha una o più competenze. Il numero di diplomatici era praticamente lo stesso prima della presentazione della candidatura, in quanto, essendo paese membro SEE, l'Islanda segue già molteplici materie.

### Costi per l'adesione all'Unione europea

Per quel che riguarda i costi relativi al processo di adesione, per il solo Ministero degli Affari Esteri si aggirano sulle 800.000.000 ISK (circa 5.300.000 euro) per il periodo 2010-2012. Si deve comunque tenere presente che parte di tale importo (le autorità islandesi non hanno indicato alcuna percentuale) sarà destinata alla traduzione in islandese della legislazione comunitaria che non fa parte dell'*acquis* SEE. Per San Marino, il costo di traduzione non ci sarebbe in quanto l'italiano è già lingua ufficiale dell'UE.

Si è inoltre stimato che ulteriori 100.000.000 ISK (circa 670.000 euro) saranno necessari per gli altri Ministeri ed istituzioni coinvolti nei negoziati per spese di viaggio, soggiorno, consulenze esterne, ecc. Naturalmente queste stime potranno variare a seconda della durata dei negoziati.

## LE CONCLUSIONI DEL LAVORO

Sebbene l'analisi compiuta dal Gruppo di lavoro sull'integrazione europea si sia soffermata solo su alcune tematiche, ovvero quelle che costituiscono il nucleo centrale del Mercato Unico su cui si regge il progetto di integrazione europea, il lavoro svolto ha permesso di estrapolare alcune considerazioni di carattere generale ed altri elementi di carattere più pratico, che vengono di seguito elencati:

- nella fase iniziale del lavoro, sussisteva una conoscenza non sistematica dell'Unione europea da parte dei vari soggetti coinvolti, visto che precedentemente non ci si era mai occupati organicamente di questioni europee. A tal proposito, la discussione e il confronto hanno permesso di creare un insieme di conoscenze condivise fra i membri del Gruppo sia sulla situazione del paese che sull'*acquis* comunitario;
- grazie al contributo offerto dagli operatori, dalle osservazioni delle associazioni di categoria, degli ordini professionali, dei comparti economico-produttivi e di quelli bancari e finanziari, si è evidenziata la distanza della legislazione sammarinese dall'*acquis* comunitario. Sono emerse alcune inefficienze/carenze del sistema-paese, sono stati individuati i settori in sofferenza e quelli che necessitano di maggiore apertura, ecc;
- tuttavia, il Gruppo ha constatato che il rapporto con l'UE non parte da un punto zero perché esistono elementi di integrazione quali l'Unione Doganale, l'Accordo di Cooperazione, l'Accordo ECOFIN e la Convenzione Monetaria;
- è stato anche rilevato che per alcuni aspetti, ad esempio quelli fiscali, è necessaria una riflessione rapida ed indipendente dalla scelta dell'integrazione;
- parallelamente, il Gruppo si è interrogato in merito alle indispensabili esigenze interne di riforma strutturale della Pubblica Amministrazione nonché su quelle di formazione, di riqualificazione e di orientamento dei funzionari pubblici;
- esistono vari ambiti in cui si rende necessaria un'opera di volontaria armonizzazione legislativa ai principi dell'UE, per continuare ad operare in un contesto che ha regole comuni e in cui San Marino è già profondamente integrato.

Avendo intrapreso un nuovo modello di sviluppo improntato alla trasparenza e alla modernizzazione delle sue strutture interne, il paese, secondo il Gruppo di lavoro, potrebbe intraprendere alcuni passi, nel breve periodo, sia a livello interno che bilaterale (tramite accordi bilaterali, migliore comunicazione, potenziale attivazione del Comitato di Cooperazione) quali ad esempio:

- a livello dei rapporti con l'UE, sfruttare in maniera migliore l'attuale Accordo di Cooperazione per colmare le lacune in alcuni ambiti;
- riconvertire le attuali strutture della PA; potenziare il capitale umano; formare personale sui temi europei e ri-destinare gli uffici alla trattazione in un'ottica europea degli attuali ambiti di competenza;
- incentivare la formazione sui temi europei del personale già operativo e compiere un'opera di orientamento dei giovani verso le professionalità che si renderanno in futuro necessarie;
- potenziare la Missione di San Marino a Bruxelles;

- mantenere un dialogo con le associazioni di categoria e coi professionisti;
- garantire il dialogo e il coordinamento con gli altri piccoli Stati, anche se ciascuno di essi ha caratteristiche peculiari e diverse.

Nell'auspicio che le conclusioni presentate possano essere di ausilio alla sfera politica, il Gruppo ritiene che la maggiore integrazione nel contesto europeo, da tutti auspicata, andrà raggiunta esercitando al contempo un'oculata e lungimirante capacità negoziale. Anche per questo, le valutazioni di opportunità da parte sammarinese non potranno non tener conto dell'orientamento delle Istituzioni Comunitarie e dei paesi membri quanto all'integrazione dei micro-Stati.



Altre informazioni sull'Unione europea (disponibili in tutte le lingue dell'Unione)

<http://europa.eu.int>

Altre informazioni sullo Spazio Economico Europeo (disponibili in lingua inglese)

<http://www.efta.int/eea.aspx>

Altri siti di interesse contenenti informazioni sui casi di studio (in lingua inglese)

Ufficio dell'integrazione collegato al MAE della Confederazione Svizzera

(<http://www.europa.admin.ch/aktuell/index.html?lang=it>)

Ministero Affari Esteri Islanda (<http://www.mfa.is>)

Ministero Affari Esteri Montenegro (<http://www.mip.gov.me/en/>)

Ministero Affari Esteri Andorra (<http://www.dfa.ie/home/index.aspx?id=395>)

Ministero Affari Esteri Cipro

([http://www.mfa.gov.cy/mfa/mfa2006.nsf/index\\_en/index\\_en?OpenDocument](http://www.mfa.gov.cy/mfa/mfa2006.nsf/index_en/index_en?OpenDocument))

Ministero Affari Esteri Malta (<http://www.foreign.gov.mt/>)

