

# Incontro con i Commissari europei

Franco Frattini (Giustizia, Libertà e Sicurezza)

La delegazione di Confcommercio guidata dal Presidente Carlo Sangalli



*Bruxelles, 10 ottobre 2007*



# **IMMIGRAZIONE ECONOMICA**



## **PREMESSA**

Uno degli effetti più eclatanti della globalizzazione è la grande migrazione di popolazioni, alla ricerca di maggiori opportunità lavorative ed economiche.

Da appena 20 anni il nostro Paese si è trasformato da terra di emigrazione a luogo d'immigrazione. Tuttavia, l'enorme accelerazione dei flussi migratori degli ultimi anni ne impone una regolamentazione certa per non esserne travolti.

Del resto, è noto che il livello europeo di occupabilità del 70% indicato dal vertice di Lisbona, difficilmente potrà essere raggiunto, a causa dell'evoluzione demografica europea che comporterà una riduzione di circa 20 milioni di occupati entro il 2030, con forte impatto sulla capacità di crescita economica e di competitività delle imprese.

È, quindi, in tale contesto che deve essere inquadrato il fenomeno dell'immigrazione per un momento di riflessione comune che vede protagonisti non solo i Governi ed i Parlamenti ma anche componenti qualificate della società civile.

## **LE PROPOSTE DI CONFCOMMERCIO**

Anche se il libro verde non incide sul diritto degli Stati membri a determinare il volume d'ingresso nel proprio territorio dei cittadini extracomunitari per motivi di lavoro, concordiamo sulla necessità di una strategia europea dei flussi per motivi economici, che tenga però nel debito conto quanto già operato in questi ultimi anni nei diversi Paesi europei.

Entrando nel merito dei problemi, particolare attenzione merita la questione della cosiddetta *preferenza interna o comunitaria*.

Va, infatti, sottolineato il progressivo spostamento della richiesta di manodopera verso lavoratori extracomunitari per ricoprire posti rifiutati dall'offerta di lavoro interna.

Ciò conferma la tesi che vuole i lavoratori immigrati impiegati in posizioni lavorative non coperte dall'offerta locale per molteplici ragioni:

- l'abbandono da parte di quest'ultima delle professioni più pesanti ed a bassa remunerazione;
- l'incapacità dell'attuale sistema scolastico/formativo italiano di offrire le nuove figure professionali richieste da settori HI TECH;
- le difficoltà inerenti la mobilità dei lavoratori all'interno del territorio, che andrebbero affrontate con adeguati incentivi, senza dimenticare che il fenomeno delle "migrazioni interne" riguarda anche la manodopera extracomunitaria, per favorire e gestire la quale si rende necessario un maggiore coordinamento tra le regioni europee interessate.

Nell'ambito del dibattito sulle procedure di ammissione andrebbe favorita ed incentivata la formazione nei luoghi di origine, quale titolo preferenziale per l'eventuale assunzione degli extracomunitari che abbiano partecipato a tali opportunità formative.

In questo senso, iniziative positive sono già state avviate dal sistema di imprese aderenti a Confcommercio: si tratta di portare a regime tali esperienze pilota ed estenderle a livello comunitario.

Riteniamo, inoltre, che la formazione nei Paesi di provenienza possa e debba essere un fattore decisivo per favorire l'integrazione.

Per quanto concerne il lavoro autonomo, il libro verde delinea uno scenario che suscita talune perplessità.

Appare innanzitutto criticabile l'eccessiva rigidità e burocratizzazione dell'intera procedura.

Sarebbe necessario, invece, favorire l'integrazione e la diffusione dell'imprenditoria immigrata, mediante incentivi, la semplificazione dei procedimenti ed il coinvolgimento delle associazioni imprenditoriali maggiormente interessate. La regolarizzazione consentirebbe anche di combattere i fenomeni della contraffazione, del lavoro irregolare e della concorrenza sleale. Tutto ciò è ormai ineludibile, considerato l'enorme incremento dell'imprenditoria immigrata che, in Italia, ha già raggiunto il numero di 170 mila imprese, esattamente il doppio rispetto a soli quattro anni fa.

Del resto fare ricorso a criteri improntati ad eccessiva rigidità appare incoerente con il processo di flessibilizzazione in atto nel nostro mercato del lavoro.

Fra le misure finalizzate all'integrazione va infine ribadita l'importanza di programmi formativi linguistici e di approccio alla cultura dei Paesi di accoglienza.



# **LOTTA ALLA CONTRAFFAZIONE**



## PREMESSA

Per un inquadramento generale del fenomeno della contraffazione occorre richiamare brevemente alcuni elementi di carattere definitorio e quantitativo che forniscono un'immediata percezione della complessità della problematica.

Il termine contraffazione indica una serie di comportamenti posti in essere in violazione di un diritto di proprietà industriale e/o intellettuale quali la produzione e commercializzazione di merci che recano un marchio identico ad un marchio registrato, la produzione di beni che costituiscono riproduzioni illecite di prodotti coperti da copyright (merci contraffatte e merci usurpative); sovrapproduzioni illegittime in violazione del contratto di licenza, produzioni destinate contrattualmente a specifiche aree e dirottate in altre, produzioni che imitano in maniera tendenziosa marchi o modelli (*look alike*).

I dati più recenti mostrano un fenomeno in forte espansione: i 103 milioni di prodotti contraffatti intercettati nel 2004 alle frontiere esterne rappresentano un incremento di oltre il 12% rispetto al 2003 e del 1.000% rispetto al 1998; una quota di vendita tra il 3% e il 9% del commercio mondiale; in Italia un giro d'affari stimato nell'ordine di 8 miliardi di euro; i settori maggiormente coinvolti in Italia appaiono 60% abbigliamento, pelletterie e calzature, 40% pirateria audiovisiva, discografica e del software; aree geografiche di produzione circa il 70% dal Sud-Est asiatico con destinazione UE per il 60%; in Europa paesi leader sono Italia, Spagna, Turchia, Marocco e paesi dell'ex blocco sovietico.

La maggior parte dei prodotti sequestrati è costituita da articoli domestici piuttosto che da beni di lusso. Nel 2004 sono infatti stati sequestrati alle frontiere comunitarie più di 4,4 milioni di unità di prodotti alimentari e bevande alcoliche falsificati (con un aumento del 196% rispetto all'anno precedente), mentre i beni di lusso sequestrati dalle amministrazioni doganali rappresentavano meno del 2%.

Sono inoltre aumentati i prodotti falsi pericolosi per la salute e la sicurezza, nonché è aumentato il numero di prodotti sofisticati ad alta tecnologia. Lo sviluppo della tecnologia informatica e digitale ha infatti contribuito ad agevolare negli ultimi anni la riproduzione abusiva di marchi, forme e, nel caso dei supporti audiovisivi/multimediali, degli stessi contenuti.

Le ragioni di una così accentuata diffusione sono da ricercare in alcuni fattori quali lo sviluppo di Internet quale rete istantanea e globale che consente anonimato e organizzazione degli scambi; tecniche avanzate facilmente accessibili che permettono la produzione di merci di migliore qualità; rapporto basso per la criminalità organizzata tra rischio e guadagno viste le sanzioni penali minime; opinione pubblica poco sensibilizzata; mercati potenziali immensi; prospettive di profitto considerevoli; delocalizzazione di alcune fasi intermedie di produzione; crescente domanda di beni di marca che rappresentano un vero e proprio status symbol; disponibilità di manodopera disposta a fornire prestazioni lavorative in modo clandestino, occasionale e a basso prezzo.

I riflessi negativi del fenomeno sono molteplici. In primo luogo si pregiudica il corretto funzionamento del mercato interno, in termini di sviamenti commerciali, di effetti negativi sul gioco della concorrenza, di perdita di fiducia degli operatori e diminuzione degli investimenti. Altrettanto gravi le conseguenze sul sistema economico e sociale in termini di perdita di posti di lavoro, di danni alla tutela dei consumatori, alla sanità e alla sicurezza pubblica (in particolare quando l'industria del falso riguarda i prodotti farmaceutici, bibite alcoliche, pezzi di ricambio di automobili o aeroplani, giocattoli o abbigliamento per bambini), di reinvestimento dei profitti in attività illecite.

## **LE PROPOSTE DI CONFCOMMERCIO**

A fronte di questa situazione appare evidente la necessità di potenziare il livello di protezione secondo linee di indirizzo basate sull'implementazione della legislazione, il rafforzamento di operazioni di controllo per debellare l'abusivismo commerciale, la diffusione della partnership tra dogane e operatori, lo sviluppo della cooperazione internazionale, una riscrittura delle disposizioni penali comunitarie e nazionali, l'adozione di misure più rigorose che vadano a colpire il livello organizzativo dei traffici illeciti.

Il Piano d'Azione posto in essere dall'Unione risulta apprezzabile e necessario nella misura in cui si sforza di ricercare regole e strumenti comuni (armonizzazione delle disposizioni legislative e amministrative degli Stati membri e istituzione di meccanismi e organi di controllo unici) e di migliorare la cooperazione tra gli Stati membri.

Le disparità presenti negli Stati membri circa il livello di protezione della proprietà intellettuale incidono sulla localizzazione del fenomeno della contraffazione e pirateria. L'attività illecita tende infatti a diffondersi nei paesi che reprimono meno efficacemente di altri gli illeciti per poi diffondersi su tutto il territorio comunitario.

Il raggiungimento di un sistema unico efficiente deve quindi prevedere come proprio obiettivo un coordinamento massimo e un'uniformità tra gli uffici doganali di tutti gli Stati membri coinvolti nel controllo sul territorio della Comunità.

Pertanto, si auspica che il programma "Dogana 2013" sia in grado di assicurare la modernizzazione dei sistemi di sicurezza e il raggiungimento di un livello omogeneo e semplificato delle procedure di controllo utilizzate negli Stati membri.

Il rafforzamento della collaborazione e del coordinamento tra le dogane europee appare, senza ombra di dubbio, un punto essenziale. L'adozione delle stesse regole e l'utilizzo di sistemi informatici transeuropei di scambio di informazioni tra le amministrazioni nazionali e gli operatori economici (quali TARIC - Tariffe integrate comunitarie - e NSTI - Nuovo sistema di transito informatizzato) sono i due elementi essenziali per accrescere la competitività delle imprese e ridurre i tempi e i costi dei controlli di conformità.

Gli Stati membri dovranno, dal loro punto di vista, porre in essere misure, procedure e mezzi di ricorso effettivi, proporzionali, dissuasivi e di non ostacolo alla libera circolazione del commercio.

Non ci sono dubbi sul fatto che anche il sistema di registrazione e di tutela del marchio comunitario ricopra un'importanza fondamentale per lo svolgimento del mercato unico, in quanto consente con un'unica procedura di registrazione una tutela unificata in tutti gli Stati.

Tale forma di tutela permette ai consumatori di individuare la provenienza dei prodotti e di giudicare la qualità degli stessi e agli operatori di tutelare i propri prodotti e l'immagine dell'azienda, nonché di difendere i propri investimenti sullo sviluppo e sulla qualità del prodotto.

La repressione del fenomeno illecito richiede anche l'introduzione di sforzi e misure più rigorose, che possano ostacolare il fenomeno a monte, colpendone il livello organizzativo.

Il sistema sanzionatorio, a livello comunitario, appare tuttavia incentrato quasi esclusivamente sul controllo e sulla repressione dei canali distributivi, attraverso i quali le organizzazioni criminali veicolano i prodotti contraffatti fino agli utenti finali.

Sanzioni come la chiusura dell'esercizio commerciale non sembrano sufficienti a smantellare le organizzazioni operanti nella clandestinità; piuttosto dovrebbero essere previste specifiche misure repressive per le altre componenti della filiera illecita.



Inoltre, è necessario che gli ordinamenti nazionali adeguino le rispettive disposizioni penali in modo che il reato di contraffazione possa essere integrato a prescindere dalla lesione del bene giuridico o comunque sia incentrato sulla tutela dell'interesse patrimoniale dell'impresa leso dall'attività illecita.

A questo proposito, si guarda con attenzione all'esame da parte del Parlamento europeo della proposta di direttiva che mira ad armonizzare il diritto penale nazionale per lottare contro la pirateria e la contraffazione, la quale obbligherà tutti gli Stati membri a considerare come reato criminale qualsiasi violazione intenzionale dei diritti di proprietà intellettuale su scala commerciale.

A livello nazionale, va evidenziata l'attività dell'Alto Commissario per la lotta alla contraffazione, che si pone come punto di riferimento nazionale unitario e struttura di servizio per mobilitare il settore pubblico e privato, attraverso l'istituzione di un tavolo permanente delle istituzioni pubbliche e un tavolo permanente degli imprenditori, lavoratori e consumatori, la costituzione di un sistema informatico di raccolta ed analisi dei dati e l'istituzione di una banca dati di secondo livello, l'avvio di modelli di analisi statistica e criminologia.

Nell'ambito delle iniziative - ampiamente condivise da Confcommercio - che verranno intraprese per il 2007, l'Alto Commissario intende, in particolare, promuovere strategie ed indirizzi comuni, individuare strumenti più efficaci di misurazione del fenomeno e di sensibilizzazione dell'opinione pubblica, elaborare proposte di azione amministrativa e legislativa.

Confcommercio ritiene, in sintesi, che le strategie per l'implementazione della lotta alla contraffazione dovrebbero in particolare muoversi nel senso di:

- **sensibilizzare** (campagne di stampa o di c.d. "*pubblicità progresso*" come sperimentato per la pirateria audio-video);
- **coordinare** (sinergie tra soggetti deputati a controlli, accordi tra paesi limitrofi o con forte scambio commerciale, cooperazione con il mondo imprenditoriale attraverso protocolli e partenariati, task force di esperti delle dogane, utilizzo di strumenti di cooperazione internazionale già operanti per alcune categorie di infrazioni quali Convenzione *Europol*, *Eurojust*, mandato d'arresto europeo, decisione quadro del luglio 2003 sul blocco dei beni, applicazione del principio di mutuo riconoscimento alle sanzioni pecuniarie);
- **vigilare** (manuali operativi sui controlli del commercio abusivo, monitoraggi, banche dati, scambi di informazioni in tempo reale, nuovi sistemi elettronici di sicurezza);
- **adottare un approccio globale e omogeneo** che includa la prevenzione, gli aspetti amministrativi e civili, gli aspetti doganali e penali;
- **incentivare una reale mobilitazione** degli organi della sicurezza e della giustizia a livello comunitario e nazionale.



# **PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO**



## PREMESSA

A livello europeo, a distanza ormai di tre anni dalla pubblicazione del libro bianco sui servizi di interesse generale, la questione centrale del ruolo delle autorità pubbliche, in un'economia di mercato in presenza di beni e servizi meritevoli di tutela pubblica, resta un nodo tutt'altro che risolto. L'Unione europea continua a trovare difficoltà nel superare le contraddizioni tra l'impegno a costruire un mercato che ha come unico strumento la concorrenza e la necessità di assicurare un controllo pubblico di processi che non possono dipendere soltanto dai meccanismi economici.

Lo testimonia la stessa giurisprudenza comunitaria, freneticamente impegnata nel difficile compito di codificazione di concetti piuttosto astratti quali ad esempio quello del "controllo analogo" e della "parte più importante della propria attività" svolta dai soggetti in *house providers*.

Le riflessioni europee riguardanti il partenariato pubblico-privato si riflettono nel contesto italiano dove proprio l'eccessivo ricorso al cosiddetto affidamento *in house*, con frequente elusione del ricorso all'esperimento di gare unitamente alla non corrispondenza temporale tra la durata delle concessioni e i tempi di recupero degli investimenti effettuati dal gestore del servizio, hanno di fatto comportato il perdurare di situazioni di monopolio con conseguente creazione di ingiustificate rendite di posizione.

Nel caso del servizio idrico, in particolare, vi sarebbe necessità di investimenti ragguardevoli e protratti nel tempo, per oltre 2 miliardi di euro all'anno, per recuperare deficit infrastrutturali, divari territoriali e insufficiente qualità del servizio. E' inutile infatti sottolineare l'importanza del servizio di fornitura idrica, e la necessità di una soluzione dei suoi diversi problemi, che vediamo spesso rappresentati dalla stampa e che affliggono soprattutto il Sud, contribuendo ad allontanare flussi turistici da zone che potrebbero altrimenti svilupparsi considerevolmente.

Siamo di fronte ad una grande opportunità, quella di poter garantire una maggiore efficienza nella gestione del servizio idrico. A questo proposito non possiamo rimandare la questione alle generazioni future ma, anzi, dobbiamo affrontare il problema con fermezza e con la volontà di chi vuole che finalmente le procedure di selezione ad evidenza pubblica diventino lo strumento di regolazione abituale degli organi competenti nei rispettivi ambiti territoriali.

Occorre assicurare al sistema imprenditoriale italiano che le condizioni e le disposizioni che disciplinano l'ammodernamento dei mercati siano in grado di garantire una concorrenza giusta, trasparente ed efficace, mantenendo nel contempo la coesione sociale e l'accessibilità universale dei servizi ed evitino gli abusi di posizione dominante e la formazione di nuovi monopoli che ostacolano l'ingresso sul mercato di nuovi partecipanti.

L'ambizioso progetto di riforma di questo settore avviato con il disegno di legge n. 772 rappresenta oggi un'opportunità per superare le incertezze bipartisan sul processo di liberalizzazione dei servizi pubblici locali, che sono figlie di quel "socialismo municipalistico" che è uno dei tratti più tipici, e certo meno virtuosi, del federalismo all'italiana, cioè del federalismo senza federalismo fiscale.

Bisogna riconoscere che il principale merito dell'impostazione del provvedimento riformatore è la previsione di procedure competitive ad evidenza pubblica per l'affidamento delle nuove gestioni di "servizi di interesse generale a carattere economico", e per il rinnovo delle gestioni in essere. In questo modo si stabilisce finalmente una gerarchia: la regola è la gara, mentre l'affidamento a società a capitale interamente pubblico o a società a capitale misto pubblico e privato rappresentano delle deroghe. E se l'Ente locale intende agire in deroga, deve motivarne le ragioni con analisi di mercato e informando le Autorità di regolazione.

E' un'occasione per fare un po' di sistema-Paese. Per mettere cioè in campo un rapporto tra pubblico e privato in cui la mano pubblica faccia meno, ma meglio, ed i privati siano chiamati ad assumersi responsabilità di interesse generale.

## **LE PROPOSTE DI CONFCOMMERCIO**

Garantire una rapida approvazione del Disegno di Legge sui Servizi Pubblici Locali (A.S. 772) rappresenterebbe, pertanto, un valido punto di partenza per affrontare l'insieme delle problematiche, attraverso lo strumento della delega, ma anche della concertazione, e al fine di accrescere la qualità dei servizi offerti alle imprese e ai cittadini, garantire una equa corrispondenza tra costi sostenuti e tariffe praticate e ridurre gli effetti negativi sulle finanze pubbliche nazionali di una mal sana gestione dei servizi locali.

Entrando nel merito dei contenuti del disegno di legge, evidenziamo l'importanza di limitare a casi eccezionali il ricorso sia all'affidamento in house propriamente detto che alle forme di partenariato (pubblico-privato) al fine di garantire l'accesso dei capitali e dell'imprenditoria privata al mercato dei servizi.

Al contempo, è necessario assicurare il rigoroso rispetto dei principi generali posti a tutela della concorrenza e di quelli settoriali in merito alla selezione dei gestori di servizi pubblici, affinché le competenti amministrazioni provvedano alla scelta del soggetto meglio rispondente alle rispettive necessità di servizio, indipendentemente dalla titolarità del capitale sociale, in una prospettiva di efficienza ed economicità amministrativa, nel perseguimento del costante miglioramento dei servizi resi alla collettività.

L'obiettivo finale dovrebbe essere quello di limitare l'affidamento dei servizi *in house* alle sole funzioni territoriali strettamente legate all'attività strumentale in favore dell'ente proprietario.

Sotto questo profilo, la norma contenuta del DDL 772, che prevede l'eccezionalità del ricorso agli affidamenti *in house*, appare senz'altro positiva così come positiva riteniamo sia la previsione che mira a condizionare l'affidamento diretto all'adozione di una previa verifica da parte di un'Autorità indipendente.

Un altro aspetto di rilievo è contenuto all'art. 3 del DDL, il quale dispone che ogni gestore debba adottare e pubblicizzare tempestivamente, pena la revoca dell'affidamento, una carta dei servizi all'utenza concordata con le associazioni dei consumatori e delle imprese interessate, che indichi anche le modalità di accesso alle informazioni garantite, le modalità per proporre reclamo, le modalità per adire le vie conciliative e giudiziarie, nonché i livelli minimi garantiti o mediante restituzione totale o parziale, in caso di inottemperanza, del corrispettivo versato.

Il permanere dell'affidamento del servizio sarà quindi condizionato all'adozione ed al rispetto della carta, nonché dall'effettuazione di sondaggi di mercato, connotati da garanzie di obiettività, sotto vigilanza dell'ente locale.

A questo riguardo evidenziamo come lo strumento della Carta dei servizi, pur di per sé favorevole, non sia da solo sufficiente a risolvere in maniera strutturale il nodo della qualità, dell'efficienza, della trasparenza e dell'economicità delle gestioni locali.

Esiste infatti, oggi, una vera e propria giungla di diversificazioni tariffarie in tutti i servizi pubblici, spesso non governate razionalmente. Inoltre le Carte dei servizi già sperimentate in alcuni settori pubblici regolati non hanno scaturito gli effetti desiderati. A maggior ragione in quei settori privi di Autorità amministrative indipendenti dove le tariffe scaturiscono spesso dal semplice esercizio della discrezionalità amministrativa originando veri e propri sistemi di sussidio degli enti locali e costituendo forme improprie di tassazione indiretta.

Una più efficace tutela dell'utente finale del servizio a giudizio di Confcommercio potrà essere realizzata solo attraverso l'introduzione di due distinte misure:

- 1) costituzione, nei settori ove non è attualmente presente, di un'apposita Autorità indipendente cui affidare il compito di tutelare gli interessi di utenti e consumatori, di garantire la diffusione sul territorio nazionale di servizi con adeguati livelli di qualità e in condizioni di economicità e redditività, di definire un sistema tariffario certo e trasparente e di aumentare i livelli di vigilanza e di controllo.  
L'Authority, anche in base all'esperienza dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, dovrà inoltre prevedere modalità di interlocuzione con gli stakeholders e specifiche forme di garanzie di tutela di tutti gli attori del sistema quali ad esempio l'analisi di impatto della regolazione (AIR);
- 2) rafforzamento ulteriore dello strumento della carta dei servizi attraverso l'introduzione di veri e propri meccanismi automatici di indennizzo delle utenze finali nei casi in cui il gestore del servizio non rispetti i propri obblighi. Gli episodi dannosi di massa che si sono verificati in modo sempre più frequente negli ultimi anni - tra cui si ricordano i danni collegati alle interruzione del servizio elettrico di cui al blackout del 28 settembre 2003 - paralizzano il sistema giudiziario a danno dell'intera collettività e contribuiscono all'instaurarsi di diversi processi in tribunali diversi comportando un uso inefficiente delle risorse giudiziarie. Occorrerebbe quindi promuovere modalità di gestione della controversia in maniera collettiva (*class action*) al fine di dotare i consumatori finali e le loro associazioni di rappresentanza di un'azione collettiva contro le pratiche abusive presenti in alcuni mercati.