



Bruxelles, 4.10.2018
COM(2018) 665 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**sull'applicazione del regolamento (UE) n. 978/2012 relativo all'applicazione di un
sistema di preferenze tariffarie generalizzate e che abroga il regolamento (CE)
n. 732/2008 del Consiglio**

{SWD(2018) 430 final}

1. INTRODUZIONE

Nel 1971 la Comunità europea ha introdotto per la prima volta un sistema di preferenze generalizzate (SPG) a seguito di una risoluzione della Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo (UNCTAD) relativa alla creazione di un sistema di preferenze a sostegno dei paesi in via di sviluppo. Un ulteriore fondamento dell'SPG è la clausola di abilitazione dell'OMC, che autorizza i paesi sviluppati a concedere ai paesi in via di sviluppo preferenze tariffarie unilaterali e non reciproche.

Accordando un accesso preferenziale al mercato dell'UE, l'SPG ha l'obiettivo primario di sostenere i paesi in via di sviluppo nei loro sforzi per ridurre la povertà e promuovere il buon governo e lo sviluppo sostenibile, aiutandoli a generare nello specifico occupazione, industrializzazione ed entrate aggiuntive grazie al commercio internazionale.

1.1. La riforma del 2012

Nel corso dei decenni l'SPG dell'UE ha subito numerose trasformazioni in termini di copertura di paesi e prodotti, anche al fine di promuovere in misura sempre maggiore lo sviluppo sostenibile. La riforma dell'SPG del 2012 aveva tre obiettivi generali¹: i) contribuire a eliminare la povertà attraverso l'aumento delle esportazioni dai paesi più bisognosi; ii) promuovere lo sviluppo sostenibile e il buon governo; e iii) garantire una migliore tutela degli interessi finanziari ed economici dell'UE. Tali obiettivi generali sono stati tradotti in sei obiettivi operativi specifici ai fini del regolamento SPG:

1. concentrare maggiormente le preferenze sui paesi più bisognosi;
2. eliminare i freni alla diversificazione per i paesi più bisognosi;
3. migliorare la coerenza con gli obiettivi commerciali generali, sia bilaterali sia multilaterali;
4. rafforzare il sostegno allo sviluppo sostenibile e al buon governo;
5. migliorare l'efficienza dei meccanismi di salvaguardia garantendo la tutela degli interessi finanziari ed economici dell'UE; e
6. rafforzare la certezza del diritto, la stabilità e la prevedibilità del sistema.

1.2. Il regolamento attuale

L'attuale regolamento SPG² è entrato in vigore il 1° gennaio 2014 per un periodo di dieci anni. L'SPG prevede tre regimi diversi:

1. un regime generale (SPG standard) per i paesi in via di sviluppo che non hanno ottenuto lo status di paesi a reddito alto o medio-alto;

¹ Cfr. pag. 21 del documento di lavoro dei servizi della Commissione - Valutazione d'impatto Vol. 1 che accompagna la proposta di regolamento relativo all'applicazione di un sistema di preferenze tariffarie generalizzate [COM(2011) 241 def.] [SEC(2011) 537 def.], consultabile al link: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2011/sec_2011_0536_en.pdf

² Regolamento (UE) n. 978/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'applicazione di un sistema di preferenze tariffarie generalizzate.

2. un regime speciale di incentivazione per lo sviluppo sostenibile e il buon governo (SPG+) per i paesi beneficiari dell'SPG Standard considerati anche vulnerabili; e
3. un regime "Tutto tranne le armi" (Everything But Arms - EBA) per i paesi meno sviluppati (PMS).

La tabella 1 offre una panoramica delle disposizioni e dei beneficiari di tali regimi.

Tabella 1: Panoramica dei tre regimi dell'SPG

	SPG standard	SPG+	EBA
Beneficiari	Paesi a reddito basso o medio basso	Paesi beneficiari dell'SPG standard vulnerabili (in termini di diversificazione e volumi delle esportazioni) e che hanno ratificato 27 convenzioni internazionali fondamentali	PMS
Numero di paesi beneficiari	18	8	49
Preferenze tariffarie	sospensione dei dazi (merci non sensibili) o riduzione dei dazi (merci sensibili) per circa il 66% di tutte le linee tariffarie dell'UE	sospensione dei dazi per circa il 66% di tutte le linee tariffarie dell'UE	sospensione dei dazi per tutte le merci ad eccezione di armi e munizioni

Dalla tabella 2 in appresso si osserva che rispetto al totale delle importazioni dell'UE dal mondo la percentuale interessata dall'SPG è relativamente modesta e persino in calo. La maggior parte delle importazioni dell'UE beneficia delle tariffe della nazione più favorita (NPF), ossia di tariffe che si applicano a tutti i paesi. Le importazioni dell'UE cui si applicano sistemi preferenziali diversi dall'SPG, inclusi tutti i tipi di accordi commerciali (accordi di libero scambio, accordi di libero scambio globali e approfonditi, accordi di partenariato economico), sono costantemente aumentate tra il 2011 e il 2016, evidenziando la propria crescente rilevanza. Questo fenomeno è in linea con l'obiettivo di incoraggiare i paesi in precedenza beneficiari dell'SPG a continuare i propri scambi con l'UE nel quadro di regimi commerciali preferenziali maggiormente onnicomprensivi, per cui vale spesso il principio di reciprocità³.

³ I paesi beneficiari dell'SPG standard e dell'SPG+ perdono il loro status ai fini dell'SPG nel caso di un regime d'accesso preferenziale al mercato che offra per la quasi totalità degli scambi le stesse preferenze tariffarie del sistema, o condizioni più favorevoli. I paesi attualmente o precedentemente beneficiari dell'SPG pertanto sono incoraggiati a concludere accordi commerciali per migliorare il proprio accesso al mercato dell'UE e sancirlo a lungo termine.

Tabella 2: Percentuale di importazioni dell'UE per regime tariffario (2011-2016)⁴

	Valore delle importazioni (milioni di EUR)	NPF=0	NPF>0	SPG	ALS	Altro	Totale	Scambi commerciali soggetti a tariffe ad aliquota zero
2011	1 578 724	62,5%	21,5%	5,8%	9,5%	0,7%	100,0%	75,2%
2012	1 631 256	63,6%	20,0%	5,8%	9,8%	0,9%	100,0%	76,6%
2013	1 530 711	61,9%	20,2%	6,1%	10,7%	1,1%	100,0%	76,0%
2014	1 534 073	60,4%	23,1%	3,9%	11,6%	1,1%	100,0%	74,1%
2015	1 557 035	56,6%	26,1%	3,9%	12,4%	1,1%	100,0%	71,2%
2016	1 546 772	56,1%	26,1%	4,1%	12,8%	0,9%	100,0%	71,4%

(NPF=0 indica le importazioni dell'UE soggette alle tariffe della nazione più favorita (NPF) ad aliquota zero, NPF>0 indica le importazioni dell'UE soggette a tariffe NPF ad aliquota positiva, ALS indica gli accordi di libero scambio)

1.3. La valutazione intermedia

A norma dell'articolo 40 del regolamento SPG la Commissione è tenuta a presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'applicazione del regolamento SPG a cinque anni dall'adozione dello stesso.

Un consulente esterno indipendente è stato incaricato di effettuare uno studio a sostegno di tale valutazione intermedia. La relazione finale redatta dal consulente ("studio") è resa pubblica insieme alla presente relazione⁵. Il documento di lavoro che accompagna la presente relazione sull'applicazione del regolamento n. 978/2012 fornisce una sintesi delle conclusioni e dei suggerimenti del consulente. Il documento di lavoro illustra il processo e la metodologia utilizzati nel contesto della presente valutazione, nonché l'analisi degli elementi di prova che hanno permesso alla Commissione di trarre conclusioni in merito all'applicazione e all'efficacia del regolamento SPG.

La valutazione esterna si è basata su tre approcci complementari nella valutazione intermedia al fine di esaminare il funzionamento e l'impatto dell'SPG nei paesi beneficiari e nell'UE, nello specifico: i) ricerca documentale quantitativa e qualitativa e analisi dei dati; ii) processo di consultazione inclusivo e approfondito dei portatori di

⁴ Tabella 3 a pagina 45 dello studio.

⁵ <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/157270.htm>

interessi; e iii) studi di caso per paese e settore. Per le analisi economiche dell'SPG sottoposto a riforma sono stati utilizzati i più recenti dati economici, commerciali e tariffari forniti da Eurostat per il periodo 2011-2016. Sono stati inoltre raccolti indicatori al fine di esaminare l'impatto sulla società, l'ambiente e i diritti umani nei paesi beneficiari. Tale ricerca è stata integrata da ricerche qualitative basate su fonti della letteratura scientifica, nonché da una stima econometrica dei fattori determinanti dei flussi commerciali mediante modello gravitazionale. Poiché all'avvio del processo della valutazione intermedia l'SPG sottoposto a riforma era in vigore da soli tre anni, il numero di indicatori sociali, ambientali e relativi ai diritti umani già disponibili e aggiornati è limitato. Per rimediare a tale inconveniente sono stati avviati studi di caso in una serie di paesi beneficiari. Tali studi di caso tuttavia si limitano a fornire indicazioni e non sono necessariamente rappresentativi. Le conclusioni tratte a oggi pertanto sono meramente indicative.

2. VALUTAZIONE DEL REGOLAMENTO SPG

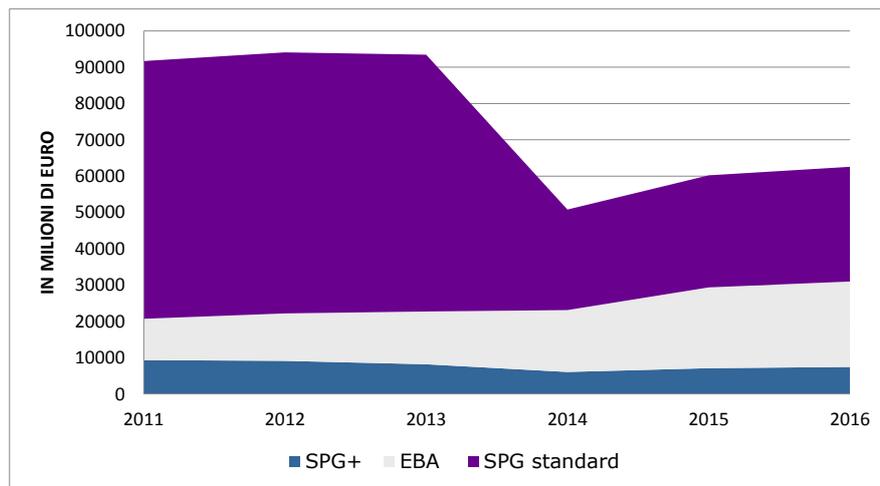
L'applicazione del regolamento SPG è valutata alla luce degli obiettivi generali della riforma del 2012.

2.1. Contribuire a eliminare la povertà attraverso l'aumento delle esportazioni dai paesi più bisognosi

L'efficacia dell'SPG è stata potenziata attraverso una maggiore concentrazione sui paesi più bisognosi, uno dei principali obiettivi della riforma dell'SPG. Come illustrato nella tabella 1, in seguito all'entrata in vigore del regolamento SPG nel 2014 si osserva un calo significativo del volume di importazioni soggette al regime SPG standard, imputabile al fatto che molti paesi non possono più essere ammessi all'SPG, inclusa la Cina, classificata come paese a reddito medio-alto dal 2010⁶. Si registra inoltre un lieve calo delle importazioni soggette all'SPG+. Le importazioni soggette al regime EBA tuttavia sono costantemente aumentate.

⁶ In totale 82 paesi non possono più essere ammessi all'SPG dopo la riforma del 2012.

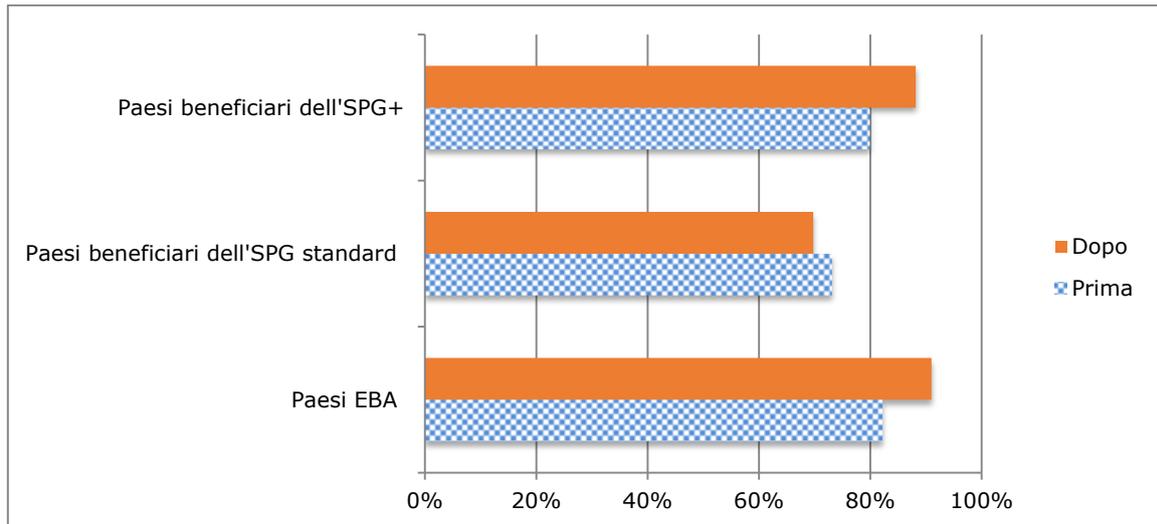
Figura 1: Analisi dell'utilizzo delle preferenze dell'SPG da parte dei paesi ammissibili (2011-2016)⁷



In generale l'incidenza economicamente positiva della riforma dell'SPG è già riscontrabile e la sua importanza per i paesi beneficiari dell'SPG rimane significativa. Nello specifico, seppure diminuita in forza della diminuzione del numero di paesi beneficiari, l'incidenza sul commercio resta essenziale per i paesi più bisognosi di sostegno, segnatamente per i PMS e altri paesi vulnerabili. Il totale delle loro esportazioni nell'UE è aumentato notevolmente, mentre dal loro utilizzo effettivo delle preferenze previste dall'SPG sono emersi in generale risultati positivi (cfr. figura 2). In alcuni paesi tuttavia sussistono ancora impedimenti al pieno sfruttamento delle opportunità commerciali, quali ad esempio forte concorrenza da parte di altri paesi, ostacoli non tariffari, requisiti in materia di norme di origine e altri ostacoli legati all'offerta, ad esempio capacità limitate nell'ambito della produzione e del trasporto, mancanza di diversificazione e in generale uno scarso sviluppo industriale.

⁷ Figura 2 a pagina 47 dello studio.

Figura 2: Percentuale di utilizzo per regime dell'SPG⁸



Il fatto che i livelli di diversificazione delle esportazioni indichino scarsi cambiamenti e continuino a essere più bassi nei paesi EBA si deve in gran parte a ostacoli legati all'offerta e al contesto più o meno favorevole nei paesi beneficiari, e non all'SPG.

In conclusione l'SPG sottoposto a riforma ha ridotto il numero di beneficiari dell'SPG, ha incrementato l'utilizzo delle preferenze e ha contribuito a eliminare la povertà aumentando le esportazioni dai paesi più bisognosi.

2.2. Promuovere lo sviluppo sostenibile e il buon governo

Lo sviluppo sostenibile di un paese, nelle sue dimensioni economiche, sociali e ambientali, dipende da numerosi fattori, tra cui le strategie generali di sviluppo del paese. In questo senso l'azione dell'SPG in quanto strumento di politica commerciale si intreccia con le altre misure di politica estera dell'UE, ad esempio le politiche in materia di sviluppo. L'SPG risulta coerente con tali politiche dell'UE, ma anche con le sue misure in materia di politica estera e di sicurezza, nello specifico in virtù del fatto che riguarda il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

L'SPG ha avuto un impatto positivo generale sullo sviluppo sociale e sui diritti umani nei paesi beneficiari. Per esempio:

- l'SPG ha avuto un impatto notevole sul ruolo delle donne nella società attraverso la creazione di opportunità di lavoro per le donne e l'incremento della partecipazione delle donne alla forza lavoro nelle industrie di esportazione che commerciano con l'UE. È il caso in particolare del settore tessile e dell'abbigliamento, tra gli altri, per esempio in Bangladesh e in Pakistan;
- l'SPG ha incoraggiato i paesi in via di sviluppo, ad esempio il Tajikistan, che cercavano di assicurarsi un migliore accesso al mercato dell'UE mediante l'SPG+, a ratificare convenzioni internazionali. La ratifica, anche se di per sé non significa

⁸ Figura 6 a pagina 61 dello studio.

necessariamente che i diritti sanciti nelle convenzioni siano rispettati, fornisce un impulso significativo e uno spazio di miglioramento;

- l'attento monitoraggio dei paesi beneficiari dell'SPG+ ha accresciuto l'influenza dell'UE in tali paesi per quanto riguarda la possibilità di sollecitare l'attuazione efficace delle 27 convenzioni internazionali in materia di diritti umani e dei lavoratori, protezione ambientale e buon governo. Esso ha inoltre contribuito alla creazione di un dialogo costruttivo, consentendo all'UE di collaborare con i paesi beneficiari in tutti gli ambiti in cui l'attuazione non ha ancora raggiunto i risultati sperati. Complessivamente l'SPG+ ha contribuito allo sviluppo sostenibile e al buon governo. Le relazioni biennali sull'SPG della Commissione e del Servizio europeo per l'azione esterna⁹ indicano che tutti i paesi beneficiari dell'SPG+ stanno facendo progressi nell'attuazione delle convenzioni internazionali pertinenti, nonostante permangano impedimenti e problemi in tutti i paesi;
- in linea con l'impegno preso nella comunicazione "Commercio per tutti" la Commissione, insieme all'Alto rappresentante, ha inoltre intensificato i propri rapporti con taluni paesi beneficiari dell'EBA per contribuire agli sforzi dell'UE volti a garantire il rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo e dei lavoratori.

L'impatto dell'SPG sull'ambiente risulta più difficile da valutare per una serie di ragioni, ad esempio la mancanza di dati e indicatori pertinenti e aggiornati, nonché per la necessità di isolare gli effetti dell'SPG da altri fattori che incidono sull'ambiente. Si può prevedere un impatto positivo solo qualora i paesi beneficiari abbiano messo in atto politiche in grado di indirizzare efficacemente le proprie risorse verso misure di politica ambientale e azioni mitigative che limitino qualsiasi effetto potenzialmente negativo dell'aumento delle attività economiche sull'ambiente.

L'SPG standard e l'EBA si basano sul rispetto dei diritti umani fondamentali e dei principi fondamentali del diritto del lavoro. I paesi beneficiari dell'SPG+ inoltre sono tenuti ad attuare efficacemente tutte le convenzioni internazionali previste dall'SPG+. L'UE continuerà a collaborare con i paesi beneficiari e a far valere la propria influenza, tenendosi pronta ad avviare la procedura di revoca temporanea delle preferenze relativamente a tutti i prodotti o ad alcuni di essi, nel caso in cui la collaborazione con i paesi beneficiari dell'SPG non dia risultati e se sussisteranno le condizioni giuridiche previste dal regolamento SPG:

In conclusione l'SPG sottoposto a riforma ha contribuito a promuovere lo sviluppo sostenibile e il buon governo, segnatamente potenziando il monitoraggio da parte dell'UE dell'attuazione delle convenzioni internazionali previste dall'SPG+.

⁹ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sul sistema di preferenze generalizzate per il periodo 2016-2017, COM(2018) 36, consultabile al link: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/january/tradoc_156536.pdf.

Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sul sistema di preferenze generalizzate per il periodo 2014-2015, COM(2016) 29, consultabile al link: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/january/tradoc_154180.pdf.

2.3. Garantire una migliore tutela degli interessi finanziari ed economici dell'UE

La concessione di preferenze commerciali unilaterali ad altri paesi può apportare vantaggi per l'industria dell'UE, ad esempio per quei settori la cui competitività si basa su fattori produttivi importati, e per i consumatori, garantendo una maggiore varietà di prodotti a prezzi inferiori. Tale concessione tuttavia può anche aumentare la pressione concorrenziale sull'industria dell'UE che si trova a competere con beni importati nel quadro dell'SPG. Sebbene in generale la diminuzione del numero di paesi beneficiari dovrebbe avere ridotto la pressione concorrenziale che grava sull'industria dell'UE, tale effetto potrebbe non essersi verificato in taluni settori specifici (settore tessile, dell'abbigliamento e degli pneumatici). Per questo motivo garantire migliori tutele per gli interessi finanziari ed economici dell'UE rientra tra gli obiettivi della Commissione.

Il regolamento SPG contempla meccanismi a tutela dell'industria dell'UE in casi legittimi. Le disposizioni generali di salvaguardia sono state oggetto di riforma nel 2012 al fine di tutelare meglio gli interessi economici dell'UE. L'inchiesta di salvaguardia sulle importazioni di riso dalla Cambogia e dal Myanmar/dalla Birmania aperta di recente¹⁰ rappresenterà il primo banco di prova per le nuove disposizioni di salvaguardia. La Commissione inoltre monitora attentamente le condizioni per l'eventuale applicazione delle disposizioni automatiche di salvaguardia previste dall'articolo 29 del regolamento SPG. La Commissione garantisce anche che i paesi che non necessitano più di preferenze unilaterali (in forza di un miglioramento del loro status reddituale o della conclusione di un'intesa commerciale con l'UE) siano esclusi dal sistema. Infine le preferenze tariffarie previste dall'SPG sono anche abolite per specifiche sezioni di prodotti di un paese nel momento in cui tali prodotti diventano sufficientemente competitivi.

In conclusione, l'SPG sottoposto a riforma ha migliorato le disposizioni a tutela degli interessi finanziari ed economici dell'UE. I prodotti eccessivamente competitivi sono esclusi dal sistema a intervalli regolari ed è in corso un'inchiesta di salvaguardia relativa alle importazioni di riso.

3. CONCLUSIONI

La valutazione intermedia si è concentrata principalmente sull'analisi dei risultati della profonda riforma operata nel 2012 e rappresentata dall'attuale regolamento SPG. Dalla valutazione è emerso che l'attuale SPG dell'UE sta raggiungendo i propri obiettivi nei tempi previsti. Entro i limiti fissati dalla clausola di abilitazione dell'OMC, esso apporta ai paesi in via di sviluppo benefici economici evidenti, che lo rendono importante per le esigenze di sviluppo dei paesi beneficiari. La riforma del 2012 inoltre è riuscita a concentrare le preferenze sui paesi più bisognosi e ha contribuito al loro sviluppo economico. Infine, l'efficienza del sistema è rimasta stabile durante il periodo di attuazione dell'attuale regolamento.

¹⁰ Avviso di apertura di un'inchiesta di salvaguardia relativa alle importazioni di riso Indica originario della Cambogia e del Myanmar, GU 2018/C 100/13, consultabile al link: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0316\(02\)&from=IT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0316(02)&from=IT).

In questa fase pertanto non risulta necessario modificare il regolamento SPG prima della sua scadenza al 31 dicembre 2023.

In linea con le raccomandazioni contenute nello studio, l'attuazione del regolamento SPG potrebbe tuttavia essere migliorata sotto due importanti aspetti:

1. *maggiore trasparenza del monitoraggio dell'SPG+ e migliore coinvolgimento della società civile nell'UE e nei paesi beneficiari*: in linea con quanto dichiarato nella comunicazione "Commercio per tutti" la Commissione si impegna a garantire la trasparenza. A tale riguardo sono già in atto una serie di misure volte a migliorare la trasparenza e il coinvolgimento nell'ambito del processo di monitoraggio dell'SPG+. Si effettuano regolarmente ampie consultazioni dei portatori di interessi per consentire agli attori della società civile, incluse le società civili locali, di partecipare al processo. Le relazioni biennali sull'attuazione dell'SPG inoltre rappresentano un'importante fonte di informazioni e sono rese pubbliche appena trasmesse al Parlamento europeo e al Consiglio. È opportuno sottolineare anche che le relazioni pubbliche dell'ONU e dell'ILO costituiscono la prima fonte di informazioni per il monitoraggio dell'SPG+. La Commissione esplorerà soluzioni pratiche per migliorare la trasparenza del monitoraggio dell'SPG+ e ampliare il coinvolgimento della società civile;

2. *promozione della conoscenza dell'SPG nei paesi beneficiari*: il successo dell'SPG dipende in gran parte dall'utilizzo del sistema da parte degli esportatori dei paesi beneficiari e dal loro grado di conoscenza delle norme dell'SPG. A tale proposito esistono già azioni e programmi finanziati o avviati dall'UE con questo obiettivo¹¹. Sebbene la promozione del sistema sia principalmente di competenza dei paesi beneficiari, l'UE potrebbe fare di più per sensibilizzare non solo le aziende, ma anche le organizzazioni della società civile, che rivestono un ruolo significativo nell'attuazione delle convenzioni internazionali.

Oltre ai suddetti suggerimenti legati all'attuazione dell'SPG, lo studio offre uno sguardo sul funzionamento del sistema e formula osservazioni sugli aspetti da tenere in considerazione per un eventuale sistema futuro.

La presente valutazione intermedia costituisce un importante punto di riflessione per il prossimo regolamento SPG. La Commissione si augura di poter avviare un dialogo a tale proposito con il Parlamento europeo, il Consiglio e la società civile.

¹¹ Per esempio i programmi di assistenza tecnica relativi agli scambi commerciali che l'UE ha attuato in Pakistan e che sta portando avanti in Sri Lanka, nonché il sostegno alle organizzazioni delle società civili locali nel quadro dello strumento europeo per la democrazia e i diritti umani.