



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 16.3.2005
COM(2005) 100 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO
EUROPEO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO**

Le norme di origine nei regimi commerciali preferenziali

Orientamenti per il futuro

Sommario

Sintesi	3
Introduzione	6
Obiettivi della presente comunicazione.....	6
Il Libro verde sul futuro delle norme di origine nei regimi commerciali preferenziali	7
Risultati del processo di consultazione	7
Principi di base per una nuova impostazione dell'origine preferenziale.....	8
1. Norme più semplici e più favorevoli allo sviluppo: determinazione dell'origine preferenziale e cumulo dell'origine.....	8
1.1. <i>Norme fondamentali per la determinazione dell'origine preferenziale</i>	<i>9</i>
1.1.1. <i>Prodotti della pesca interamente ottenuti</i>	<i>9</i>
1.1.2. <i>Prodotti sufficientemente lavorati o trasformati</i>	<i>9</i>
1.2. <i>Cumulo dell'origine in quanto componente dell'integrazione regionale.....</i>	<i>10</i>
1.2.1. <i>Ambito di applicazione del cumulo e sue condizioni di applicazione ed estensione</i>	<i>10</i>
1.2.2. <i>Convenzioni regionali relative all'origine</i>	<i>11</i>
1.2.3. <i>Semplificazione e flessibilizzazione delle condizioni del cumulo</i>	<i>11</i>
2. Procedure efficienti: responsabilità degli operatori economici e delle pubbliche autorità nella determinazione e nel controllo dell'origine preferenziale.....	12
2.1. <i>Dichiarazione dell'origine da parte dell'importatore che sollecita la preferenza.....</i>	<i>12</i>
2.2. <i>Dichiarazione dell'origine da parte dell'esportatore</i>	<i>13</i>
2.3. <i>Controllo dell'origine dei prodotti e degli operatori economici da parte delle autorità doganali - Cooperazione amministrativa</i>	<i>13</i>
3. Contesto sicuro: attuazione delle norme da parte delle autorità competenti.....	14
3.1. <i>Creare le condizioni per l'osservanza delle norme</i>	<i>14</i>
3.1.1. <i>Valutare a priori la capacità del paese o del gruppo di paesi beneficiari di amministrare il regime e le relative norme e procedure</i>	<i>14</i>
3.1.2. <i>Disporre di informazioni, formazione e assistenza tecnica in materia di norme di origine preferenziali</i>	<i>14</i>
3.2. <i>Controllare l'osservanza delle norme nel partenariato</i>	<i>15</i>
3.2.1. <i>Controllare il rispetto da parte delle pubbliche autorità degli obblighi derivanti dai regimi</i>	<i>15</i>
3.2.2. <i>Assicurare il rispetto delle norme da parte degli operatori economici – Lotta contro le frodi e assistenza reciproca in materia di frodi.....</i>	<i>15</i>
3.3. <i>Ricorrere a meccanismi di salvaguardia</i>	<i>16</i>

SINTESI

- Dalle risposte ricevute nel quadro del processo di consultazione avviato con il Libro verde della Commissione sul futuro delle norme di origine nei regimi commerciali preferenziali sono emerse determinate aspettative riguardo a tali regimi e norme in merito sia ai loro obiettivi che alla loro presentazione formale.
- Tali aspettative – spesso contraddittorie - devono essere conciliate con gli impegni internazionali e gli orientamenti già presentati dalla Commissione, nella fattispecie le recenti comunicazioni sul futuro dei tessuti e sul nuovo sistema delle preferenze generalizzate (SPG).
- La prima priorità delle relazioni commerciali della Comunità nel contesto dell'Agenda per lo sviluppo di Doha resta quella di assicurare una migliore integrazione dei paesi in via di sviluppo nell'economia mondiale, in particolare mediante un migliore accesso ai mercati dei paesi sviluppati, priorità che ispirerà la revisione delle norme di origine preferenziali della Comunità. Ciò richiede che i necessari cambiamenti nella sostanza delle norme e delle condizioni siano accompagnati da un adeguamento delle procedure di gestione e controllo, per assicurare che le preferenze vadano realmente a vantaggio di coloro che ne hanno bisogno.
- In questa situazione si dovrebbe intervenire in tre settori.

Una revisione delle condizioni in base alle quali un prodotto è considerato originario di un paese

Per semplificare le norme e, ove opportuno, renderle più favorevoli allo sviluppo, la Commissione sosterrà:

- una semplificazione dei concetti e dei metodi utilizzati per determinare l'origine, compresa la formulazione delle disposizioni corrispondenti; tale semplificazione dovrebbe migliorare la chiarezza, agevolare la comprensione delle norme e sostenerne l'applicazione e l'esecuzione; l'incidenza della semplificazione dovrebbe essere valutata pienamente per assicurare che il conseguimento degli obiettivi globali non sia compromesso; in caso contrario la Commissione adotterebbe un approccio diverso;
- un adeguamento delle condizioni imposte ai processi di produzione per conferire il carattere di prodotto originario, quando si tratti di politica dello sviluppo e di paesi in via di sviluppo, in vista di garantire un accesso più agevole al mercato comunitario attraverso un trattamento tariffario preferenziale corrispondente alla produzione e alla capacità di esportazione reali dei paesi beneficiari, in particolare dei paesi meno sviluppati e più piccoli;
- un'ulteriore flessibilizzazione delle condizioni di applicazione del cumulo dell'origine all'interno di raggruppamenti regionali coerenti, purché esistano meccanismi di cooperazione amministrativa adeguati tra i partner del cumulo.

Una modifica delle procedure doganali necessaria per attuare correttamente le preferenze e per controllarne l'uso da parte degli operatori economici

Per ripartire più equamente le responsabilità tra gli operatori economici e le autorità pubbliche e per tutelare i legittimi interessi in gioco, la Commissione intende favorire un sistema basato sulle seguenti componenti:

- la determinazione del carattere originario da parte degli stessi esportatori, a condizione che le autorità del paese esportatore li abbiano registrati preliminarmente in base a norme comuni prestabilite;
- il miglioramento degli scambi di informazioni tra gli esportatori e le autorità dei paesi esportatori riguardo all'uso del regime preferenziale e il rafforzamento dell'attendibilità dei controlli effettuati da dette autorità sugli esportatori;
- un chiarimento dei diritti e obblighi fondamentali degli importatori che invocano il trattamento preferenziale in base alle dichiarazioni di origine effettuate dai loro fornitori esteri;
- l'inclusione di clausole speciali relative al rispetto dei requisiti dell'origine nelle operazioni commerciali tra esportatori e importatori, compresa la possibilità di trasmettere le prove dell'origine per via elettronica;
- il rafforzamento dello scambio di informazioni e della cooperazione amministrativa tra le autorità del paese esportatore e quelle del paese importatore per quanto riguarda la verifica dell'origine, in base a obblighi e procedure chiare.

Lo sviluppo di strumenti che assicurino che i paesi beneficiari ottemperino ai loro obblighi

Per assicurare che le pubbliche autorità rispettino l'obbligo di applicare correttamente il regime e le norme di origine e cooperino senza riserve nel prevenire e combattere gli abusi, si propongono le seguenti azioni:

- fornitura di assistenza tecnica ai paesi beneficiari (principalmente i paesi meno sviluppati e più piccoli) che hanno bisogno di essere sostenuti per poter applicare correttamente il regime preferenziale in vista di sfruttarne al massimo i vantaggi;
 - un controllo mirato del funzionamento del regime preferenziale, basato su un piano d'azione;
 - l'uso appropriato di misure cautelari e di meccanismi di salvaguardia nell'eventualità che il controllo sia insufficiente e non si riesca ad assicurare la cooperazione.
- Una revisione delle norme di origine secondo questi lineamenti costituirà una componente importante del nuovo regime delle preferenze generalizzate.
 - Questo nuovo approccio alle norme di origine e alla cooperazione amministrativa dovrebbe essere proposto tra breve, come questione prioritaria, anche nel quadro degli accordi di partenariato economico (APE) attualmente in corso di negoziazione con sei raggruppamenti regionali di paesi ACP, nel pieno rispetto dei vantaggi attualmente previsti dall'accordo di Cotonou. Esso dovrebbe quindi essere esteso progressivamente agli accordi

di libero scambio esistenti. Questa misura favorirebbe un livello di armonizzazione sufficiente delle norme nel quadro di un determinato insieme di regimi preferenziali con una coerenza regionale, incluso il raggruppamento in un unico quadro (ad esempio, una convenzione regionale) delle norme comuni ad una data regione.

- Nel proporre nuovi regimi ai partner commerciali, la Commissione cercherà di assicurare che le materie già affrontate nei negoziati in corso non siano più poste in discussione e di andare incontro ai nuovi negoziati in un spirito aperto e costruttivo.

INTRODUZIONE

Obiettivi della presente comunicazione

- Le norme di origine sono una componente essenziale della politica commerciale della Comunità, specialmente quando si tratta di concedere le preferenze tariffarie a prodotti originari solo di determinati paesi o gruppi di paesi. Esse devono perciò essere conformi all'obiettivo globale di tali preferenze di rafforzare l'integrazione economica tra i partner e in particolare di agevolare l'inserimento completo dei paesi in via di sviluppo nell'economia mondiale e di sostenere il loro sviluppo economico e sociale.
- Tali norme dovrebbero riflettere la natura e l'importanza del legame esistente tra i prodotti e il paese interessato, in particolare il livello di trasformazione di fattori di produzione esterni che deve essere apportato in un paese perché i prodotti ottenuti siano considerati originari di tale paese. Saranno istituite procedure doganali per indicare e controllare che tale obbligo sia stato effettivamente soddisfatto. L'attuale situazione, che in una serie di casi presenta norme complesse combinate a deficienze nella loro attuazione, non è soddisfacente.
- La presente comunicazione intende fornire orientamenti generali sui principi di base che la Commissione seguirà nel migliorare le norme di origine nei vari accordi di libero scambio e nei regimi preferenziali autonomi.
- Il miglioramento consisterà nella semplificazione e nell'opportuna flessibilizzazione del concetto di origine, nella restrizione delle procedure pertinenti e nella messa a punto degli strumenti necessari per assicurare il rispetto delle norme. Per ciascuno di questi tre aspetti la Commissione intende promuovere la trasparenza e adeguare le norme agli obiettivi dei regimi.
- La necessità di tali trasformazioni è emersa in particolare nel contesto della preparazione del nuovo sistema delle preferenze generalizzate (SPG) per il decennio 2006-2015¹, dell'apertura dei negoziati sui nuovi accordi di partenariato economico (APE) con raggruppamenti regionali di paesi ACP e della riflessione sul futuro del settore tessile².
- Come aveva indicato nella comunicazione "Paesi in via di sviluppo, commercio internazionale e sviluppo sostenibile: Il ruolo del Sistema delle preferenze generalizzate (SPG) della Comunità per il decennio 2006-2015", la Commissione intende concentrare l'SPG *"sui paesi che ne hanno maggiormente bisogno e deve favorire, in diversi modi, la cooperazione regionale tra i paesi in via di sviluppo. L'SPG dovrebbe aiutarli a raggiungere un livello di competitività che li renda economicamente autosufficienti e li faccia diventare partner a pieno titolo nell'ambito del commercio internazionale"*.

¹ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo - COM(2004) 461 del 7.7.2004.

² Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sul futuro del settore tessile e dell'abbigliamento nell'Unione europea allargata - COM(2003) 649 del 29.10.2003.

- In vista della realizzazione di questo obiettivo, il sistema delle preferenze generalizzate fornirà pertanto la prima opportunità di applicazione di questi orientamenti generali per il miglioramento delle norme di origine, una volta che saranno stati definiti più precisamente i dettagli della loro attuazione. A tal fine saranno modificate le disposizioni previste dalle norme di attuazione del codice doganale comunitario³.

Il Libro verde sul futuro delle norme di origine nei regimi commerciali preferenziali

- Nel contesto della liberalizzazione internazionale degli scambi la Commissione ha adottato un libro verde⁴ che presenta:
 - un esame generale degli attuali problemi relativi all'origine nei regimi preferenziali;
 - un'attenzione particolare agli aspetti che richiedono un approccio coerente, per mantenerli sotto controllo;
 - un panorama delle opzioni disponibili, in particolare per quanto riguarda i sistemi di certificazione, dichiarazione e controllo del carattere originario del prodotto, e delle possibilità di ricentrare l'attuale sistema di cooperazione amministrativa.

Risultati del processo di consultazione

- Il processo di consultazione sul libro verde si è svolto tra gennaio e metà marzo 2004 e ha coinvolto operatori commerciali internazionali e autorità degli Stati membri, i paesi in via di adesione, i paesi candidati e quelli che partecipano ai vari accordi preferenziali con l'Unione europea.
- La Commissione ha elaborato nel settembre 2004 una relazione sommaria sui risultati del processo di consultazione con l'obiettivo principale di fornire una visione chiara e una sintesi delle opinioni e osservazioni espresse dalle parti che hanno contribuito al processo.
- Alla luce della necessità di conciliare i vari interessi in gioco, i contributi ricevuti hanno rappresentato una valida fonte di materiale per la Commissione nella preparazione della presente comunicazione.

³ Regolamento (CEE) n. 2454/93 della Commissione del 2.7.1993 (GU L 253 dell'11.10.1993), modificato da ultimo dall'atto di adesione (GU L 236 del 23.9.2003).

⁴ Libro verde sul futuro delle norme di origine nei regimi commerciali preferenziali - COM(2003) 787 del 18.12.2003.

PRINCIPI DI BASE PER UNA NUOVA IMPOSTAZIONE DELL'ORIGINE PREFERENZIALE

Come sottolineato nel Libro verde, qualsiasi miglioramento delle norme di origine preferenziali presuppone una combinazione di disposizioni appropriate: rispettare gli obiettivi dei regimi e i bisogni delle parti interessate, seguire procedure efficaci, attribuire in modo ottimale le responsabilità di gestione e controllo dell'origine e assicurare la rigorosa osservanza degli obblighi e delle condizioni giuridici attraverso gli strumenti di attuazione⁵. L'impostazione generale di una revisione potrebbe essere così riassunto: 'norme appropriate, procedure efficaci, contesto sicuro'.

1. NORME PIÙ SEMPLICI E PIÙ FAVOREVOLI ALLO SVILUPPO: DETERMINAZIONE DELL'ORIGINE PREFERENZIALE E CUMULO DELL'ORIGINE

- Fatti salvi gli obiettivi principali di determinati regimi (miglioramento dell'accesso reciproco al mercato, sviluppo dei paesi poveri, sicurezza, cooperazione e integrazione regionali), verranno mantenute le differenze nella definizione del trattamento preferenziale e anche nelle condizioni alle quali un prodotto beneficia della preferenza, poiché ciò è coerente con la sostituzione finale di tali regimi con un approccio multilaterale.
- La Commissione è favorevole sia ad una semplificazione formale dei concetti e dei metodi utilizzati per determinare l'origine, compresa una riformulazione delle pertinenti disposizioni giuridiche, sia ad una flessibilizzazione nella sostanza, in particolare per quanto riguarda i paesi in via di sviluppo. La semplificazione dovrebbe migliorare la chiarezza, aiutare a comprendere le norme e agevolare la loro applicazione e attuazione nonché accrescerne l'impatto sullo sviluppo all'interno dei e tra i raggruppamenti commerciali regionali. La flessibilizzazione dovrebbe permettere un migliore accesso al mercato.
- A seconda del contesto e degli obiettivi del regime preferenziale, un tale adattamento delle norme di origine può essere ottenuto con:
 - una revisione delle norme fondamentali che i prodotti devono rispettare per poter essere considerati originari, poiché sono 'ottenuti interamente' in un paese o in esso 'trasformati sufficientemente' a partire da fattori esterni;
 - una revisione delle condizioni del cumulo dell'origine tra paesi appartenenti a entità regionali economicamente integrate.

⁵ Si veda il punto 6.6 del COM(2004) 461: "Condizione di accesso alle preferenze, le norme di origine sono state stabilite in un'epoca in cui il contesto economico e le condizioni di produzione erano diversi. A seguito dei recenti lavori (Libro verde citato al precedente punto 6.3), viene unanimemente riconosciuto necessario un adeguamento tanto formale (semplificazione) quanto sostanziale (adeguamento dei criteri di origine o delle norme di cumulo) e procedurale (formalità e controlli)."

1.1. Norme fondamentali per la determinazione dell'origine preferenziale

1.1.1. Prodotti della pesca interamente ottenuti

- Per quanto riguarda i 'prodotti interamente ottenuti', il principale aspetto bisognoso di miglioramento è la determinazione dell'origine dei prodotti della pesca attraverso la 'nazionalità' del peschereccio: alcuni dei criteri in vigore dovranno forse essere rivisti alla luce degli ultimi sviluppi nel settore della pesca. La Commissione ritiene che l'origine del pesce dovrebbe essere determinata in base alla bandiera, alla registrazione e alle condizioni, semplificate ma adeguate, riguardanti la proprietà, mentre le condizioni relative all'equipaggio dovrebbero essere soppresse.
- Inoltre, nel contesto di un sistema di cumulo dell'origine le suddette condizioni possono essere soddisfatte in qualsiasi paese appartenente a questo sistema.

1.1.2. Prodotti sufficientemente lavorati o trasformati

- Le norme di origine fondamentali dei regimi preferenziali in questione devono rispecchiare sia la capacità di produzione dei paesi che le operazioni di trasformazione che costituiscono un reale valore aggiunto nel paese.
- A tal fine la Commissione caldeggia il ricorso, come punto di partenza, al metodo di valutazione basato sul 'test del valore aggiunto' per giudicare se la trasformazione sia sufficiente. Secondo questo metodo, un prodotto derivante dalla lavorazione o dalla trasformazione di materie importate non originarie viene considerato originario se il valore aggiunto nel paese (o nella regione, in caso di cumulo) consiste almeno in un importo minimo (un 'contenuto di valore locale o regionale' minimo), espresso in percentuale del costo di produzione netto del prodotto finale.
- L'entità dell'apporto necessario, indicata dalla percentuale del valore aggiunto richiesto, deve essere stabilita in base ad una sana analisi economica e in conformità degli obiettivi del regime e, se non contrasta con tali obiettivi, del necessario grado di liberalizzazione commerciale.
- Il probabile impatto dell'approccio basato sul valore aggiunto dovrebbe essere accuratamente valutato a fronte dei principi guida della semplificazione e della promozione dello sviluppo. A tal fine si potrebbe procedere a simulazioni basate su stime e percentuali effettuate su campioni rappresentativi tratti da situazioni reali di paesi in via di sviluppo, soprattutto dai più poveri, per avere un confronto con la situazione attuale. È imprescindibile che l'attuale livello di accesso dei paesi in via di sviluppo al mercato CE sia salvaguardato con questo nuovo approccio.
- In particolare, la percentuale di valore aggiunto richiesto dovrebbe essere fissata in modo da non eccedere le capacità di produzione dei paesi in via di sviluppo, ma allo stesso tempo scoraggiare il trasbordo di prodotti provenienti da paesi non ammissibili e una trasformazione solo virtuale o minima dei prodotti. Inoltre, essa non dovrebbe costituire un ostacolo al miglioramento dell'efficienza e della competitività attraverso la riduzione dei costi di produzione.

- A tal fine sono state fissate percentuali diverse in settori diversi e nel quadro dell'SPG anche soglie specifiche per i paesi meno sviluppati che beneficiano dell'azione "Tutto fuorché le armi".
- Inoltre, in una serie di settori tra cui l'agricoltura, la pesca e i tessili, passare ad un nuovo metodo per determinare l'origine dei prodotti rappresenterà un grande cambiamento, il cui impatto deve essere opportunamente valutato in anticipo. Nel caso emerga da tale valutazione che l'approccio basato sul valore aggiunto non è in grado di offrire i risultati sperati in termini di sviluppo e semplificazione in alcuni settori, la Commissione adotterà un altro approccio per poter raggiungere tali obiettivi. A parte ciò, il criterio del valore aggiunto può, se necessario per prevenire un'eventuale cattiva applicazione o elusione delle preferenze, essere corredato di condizioni o criteri supplementari a sostegno di uno sviluppo effettivo.
- Essendo allo stesso tempo chiaro, praticabile e flessibile nella determinazione delle percentuali, questo metodo consentirebbe di valutare il livello di trasformazione dei vari prodotti attraverso un'unica unità di misura evitando in tal modo il rischio di un trattamento iniquo; esso renderebbe inoltre inutile l'"elenco negativo" delle operazioni insufficienti e il ricorso alle tolleranze di valore.

1.2. Cumulo dell'origine in quanto componente dell'integrazione regionale

1.2.1. Ambito di applicazione del cumulo e sue condizioni di applicazione ed estensione

- Il cumulo deve essere applicato solo all'interno di zone o raggruppamenti regionali coerenti nei quali:
 - il commercio preferenziale e il cumulo fanno parte di un processo complessivo di effettiva integrazione economica;
 - il cumulo si basa su accordi di libero scambio o discende da regimi autonomi;
 - il trattamento preferenziale è concesso ai prodotti secondo l'applicazione di norme di origine identiche;
 - nei e tra i paesi interessati è stato elaborato un quadro amministrativo legale per gestire e controllare, con una opportuna cooperazione amministrativa, l'origine dei prodotti che beneficiano del cumulo.

Le stesse condizioni dovrebbero essere applicate a qualsiasi estensione del cumulo o al cumulo tra regioni diverse.

- Per quanto riguarda il rafforzamento dell'accesso ai reciproci mercati, si dovrebbe privilegiare l'approccio regionale (compreso da blocco a blocco, come avviene nel quadro dell'accordo di Cotonou, i cui vantaggi dovrebbero essere mantenuti) attraverso il cumulo dell'origine, senza escludere i necessari adattamenti delle norme di origine fondamentali che sono di interesse comune in termini di approvvigionamento esterno e di accesso di ciascuna Parte al mercato dell'altra.

- Per quanto riguarda lo sviluppo, il cumulo all'interno di raggruppamenti regionali coerenti offrirebbe ai paesi in via di sviluppo, specialmente a quelli meno sviluppati, opportunità supplementari per massimizzare i benefici derivanti da una flessibilizzazione equilibrata delle norme fondamentali.
- Attualmente vi sono tre raggruppamenti regionali nell'ambito dell'SPG: l'ASEAN, il SAARC e la Comunità andina e il Mercato comune dell'America centrale, che si sono fuse recentemente in un unico raggruppamento. La Commissione è disposta ad esaminare qualsiasi richiesta di istituire gruppi nuovi o più ampi o derivanti da fusioni, purché vi siano complementarità economiche, si tenga conto delle differenze tra i regimi preferenziali applicabili ai vari paesi e dei connessi rischi di elusione delle tariffe e siano disponibili le strutture e le procedure necessarie alla cooperazione amministrativa nella gestione e nel controllo dell'origine.

1.2.2. Convenzioni regionali relative all'origine

- Le norme di origine comuni a un determinato gruppo di partner commerciali associati in una zona di cumulo dovrebbero essere contenute in uno strumento internazionale unico al quale farebbero riferimento i vari accordi preferenziali.
- Nella zona paneuromediterranea tale strumento internazionale unico dovrebbe assumere la forma di una convenzione regionale sull'origine conclusa tra i partner commerciali. Essa non dovrebbe solo agevolare la gestione dell'origine, bensì anche contribuire ad approfondire l'integrazione tra le parti contraenti dei vari accordi di libero scambio tramite un unico insieme di norme di origine che consentano il cumulo.
- Questo approccio dovrebbe essere favorito per incoraggiare le possibilità di cumulo tra altri paesi o regioni soggetti ad accordi di libero scambio diversi.

1.2.3. Semplificazione e flessibilizzazione delle condizioni del cumulo

- Per amore di chiarezza e ai fini dell'attuazione, si deve evitare la giustapposizione di forme diverse di cumulo (bilaterale, diagonale, integrale) riguardanti gli stessi paesi in contesti preferenziali diversi.
- Si potrebbe prendere in considerazione una progressiva estensione del cumulo integrale ai vari quadri preferenziali, nella misura in cui si possa assicurare la tracciabilità del carattere delle materie. Per quanto possibile e tenendo conto dei vari livelli delle preferenze applicate ai rispettivi membri del raggruppamento, il cumulo integrale dovrebbe comportare l'istituzione di un'origine comune per il raggruppamento. Questi requisiti escludono tuttavia il cumulo integrale nel contesto dell'SPG.
- Per quanto riguarda il cumulo regionale dell'SPG, si propone di sostituire la duplice condizione attualmente in vigore per l'attribuzione dell'origine ad un paese membro di un gruppo (sono richiesti una trasformazione superiore al minimo e il valore aggiunto più elevato) con un'unica, basata sul metodo (test del valore aggiunto) utilizzato per stabilire se la trasformazione operata su materie non originarie sia sufficiente. Un prodotto sarà considerato originario del paese del raggruppamento nel quale è avvenuta la trasformazione finale delle materie originarie di altri paesi dello stesso raggruppamento se il valore aggiunto in tale paese è superiore ad una percentuale stabilita.

- Al fine di sostenere il cumulo e l'integrazione regionale, la percentuale dovrebbe in generale essere fissata ad un livello molto più basso di quello richiesto per lo stesso prodotto derivante dalla trasformazione di materie non originarie. Tuttavia, per tener conto di situazioni particolari in determinati settori, per le ragioni già indicate sopra, la soglia di valore del cumulo può, all'occorrenza, essere definita o integrata con condizioni o criteri supplementari, al fine di prevenire una possibile cattiva applicazione o elusione delle preferenze.

2. PROCEDURE EFFICIENTI: RESPONSABILITÀ DEGLI OPERATORI ECONOMICI E DELLE PUBBLICHE AUTORITÀ NELLA DETERMINAZIONE E NEL CONTROLLO DELL'ORIGINE PREFERENZIALE

- Qualunque siano gli obiettivi specifici, i regimi preferenziali non possono essere opportunamente rimodellati rivedendo semplicemente le condizioni legali da soddisfare per avvalersi del trattamento preferenziale. La revisione deve essere accompagnata dall'istituzione di procedure, controlli e metodi di cooperazione amministrativa appropriati tra le competenti autorità delle Parti di un regime, in modo da assicurare il rispetto delle condizioni, prevenire gli abusi e tutelare i legittimi interessi economici e finanziari in gioco.
- A tal fine si potrebbe procedere ad una ripartizione delle responsabilità tra gli operatori economici, competenti a determinare e a dichiarare l'origine dei prodotti, e le autorità doganali, competenti ad eseguire gli audit e i controlli necessari basandosi su un'adeguata capacità amministrativa e sull'assistenza reciproca. In questo nuovo contesto le “prove dell'origine” sarebbero sostituite da “dichiarazioni” sull'origine da accettare o contestare.

2.1. Dichiarazione dell'origine da parte dell'importatore che sollecita la preferenza

- L'importatore detiene la responsabilità riguardo ai particolari della sua dichiarazione doganale e all'eventuale debito doganale dovuto ad una dichiarazione non corretta, ferma restando l'impossibilità di recupero del dazio in caso di ‘errori attivi’ delle competenti autorità. Come altri elementi di cui si deve tener conto in una dichiarazione di merci in dogana, una dichiarazione errata riguardo al carattere originario dei prodotti per i quali si chiede un trattamento preferenziale rientrerebbe tra i rischi commerciali sostenuti dall'importatore.
- Dovrebbero essere precisati i diritti e gli obblighi fondamentali degli importatori che sollecitano il trattamento preferenziale in base a dichiarazioni effettuate dai loro fornitori esteri. Occorre pertanto definire:
 - le condizioni alle quali le autorità doganali del paese importatore possono mettere in dubbio l'origine dichiarata ed esigere prove supplementari;
 - l'onere della prova nel caso in cui le autorità doganali contestino l'origine dichiarata;
 - l'obbligo di tali autorità di chiedere, in tal caso e su richiesta dell'importatore, che le autorità del paese esportatore eseguano un'ulteriore verifica;
 - le situazioni in cui le autorità doganali hanno la facoltà di rifiutare il trattamento preferenziale, fatte salve le procedure di ricorso a disposizione dell'importatore.

- Questi elementi procedurali, validi al momento della sollecitazione di un trattamento preferenziale, dovrebbero essere adattati all'eventualità di controlli ulteriori della dichiarazione doganale in base alla quale le preferenze sono già state accordate.
- Per aiutare l'importatore a garantire la sua dichiarazione dell'origine, nelle operazioni commerciali tra esportatori e importatori dovrebbero essere introdotte clausole speciali sul rispetto dei requisiti relativi all'origine, compresa la definizione delle responsabilità in caso di omissione e la possibilità di trasmettere le dichiarazioni di origine per vie elettroniche.

2.2. Dichiarazione dell'origine da parte dell'esportatore

- Le autorità del paese esportatore dovrebbero applicare un sistema di registrazione preliminare per identificare gli esportatori abilitati ad operare ai sensi di un determinato regime preferenziale. A tal fine esse dovrebbero avere accesso alle relative registrazioni finanziarie e ai documenti contabili degli esportatori. Senza ridurre i controlli, si eviterebbe in tal modo anche la discriminazione dei piccoli operatori.
- Il carattere originario dovrebbe essere stabilito dagli stessi esportatori registrati, che dovrebbero redigere una dichiarazione di origine.
- L'esportatore dovrebbe essere in grado di provare all'importatore che è registrato nel paese di esportazione.
- Le dichiarazioni dovrebbero spiegare su quale base i prodotti esportati possano essere considerati originari del paese beneficiario, utilizzando moduli standard o – in caso di formato elettronico – documenti elettronici o messaggi standardizzati. Lo svolgimento di queste formalità dovrebbe essere agevolato attraverso una semplificazione delle norme.
- Il flusso di informazioni sulle esportazioni in regime preferenziale tra gli esportatori e le autorità dei paesi esportatori dovrebbe essere migliorato per favorire l'adeguato monitoraggio delle attività dell'esportatore e preparare il terreno a successivi controlli.
- Le autorità doganali del paese esportatore dovrebbero essere tenute a mantenere aggiornato l'elenco dei loro esportatori registrati e a sanzionare con l'esclusione temporanea o definitiva dall'elenco gli esportatori che non ottemperano alle norme. Questo elenco dovrebbe essere messo a disposizione delle autorità doganali del paese importatore tramite mezzi elettronici sicuri per preservare la riservatezza e prevenire gli abusi.

2.3. Controllo dell'origine dei prodotti e degli operatori economici da parte delle autorità doganali - Cooperazione amministrativa

- Anche il controllo delle importazioni in regime preferenziale da parte delle autorità del paese importatore dovrebbe essere migliorato e reso più mirato attraverso un'analisi dei rischi, per non intralciare i flussi del commercio legittimo.
- In base allo status dell'esportatore registrato e all'adeguata comunicazione di informazioni sulle esportazioni preferenziali, i controlli sugli esportatori eseguiti dalle autorità del paese esportatore dovrebbero essere rafforzati e resi più mirati attraverso una analisi dei rischi.
- Gli scambi di informazioni e la cooperazione amministrativa tra le autorità del paese esportatore e quelle del paese importatore incaricate di controllare l'origine preferenziale

dovrebbero basarsi su obblighi e procedure chiari ed essere rafforzati dal punto di vista giuridico e operativo.

3. CONTESTO SICURO: ATTUAZIONE DELLE NORME DA PARTE DELLE AUTORITÀ COMPETENTI

- In cambio della corretta applicazione delle norme e degli obblighi, gli operatori economici dovrebbero beneficiare di un contesto sicuro nell'eseguire le proprie operazioni commerciali nel quadro dei regimi preferenziali.
- Per assicurare che le pubbliche autorità rispettino l'obbligo di applicare correttamente il regime e le norme di origine e cooperino totalmente nel prevenire e combattere gli abusi, si propongono le seguenti azioni.

3.1. Creare le condizioni per l'osservanza delle norme

3.1.1. Valutare a priori la capacità del paese o del gruppo di paesi beneficiari di amministrare il regime e le relative norme e procedure

- La valutazione a priori viene effettuata per i paesi con i quali deve essere istituito un nuovo regime o prorogato o riesaminato un regime esistente. Risultati soddisfacenti costituiscono una condizione indispensabile per istituire il regime con un paese interessato. Per quanto riguarda i nuovi regimi preferenziali, la valutazione è parte integrante del processo negoziale.
- Dalla valutazione deve emergere che il paese in questione dispone dell'organizzazione, del quadro giuridico e della capacità operativa per amministrare e controllare il funzionamento del regime e per offrire un'assistenza e una cooperazione amministrativa adeguate.
- Nell'ipotesi di regimi 'da blocco a blocco', la valutazione verterà su ciascuna regione interessata, che dovrà riferire sulla capacità del gruppo e di ciascuno dei suoi membri di rispettare gli obblighi connessi al regime.

3.1.2. Disporre di informazioni, formazione e assistenza tecnica in materia di norme di origine preferenziali

- Il reperimento di informazioni e formazioni aggiornate sulle norme di origine preferenziali, sulle condizioni per soddisfarle, sulle opportunità offerte e sugli obblighi da rispettare spetta ai paesi interessati. Tuttavia, i paesi beneficiari possono avvalersi del sostegno fornito a livello regionale (se il paese appartiene ad un raggruppamento regionale), a livello internazionale (OMC e OMD) e a livello comunitario.
- La Commissione ha già inserito sul sito web “Europa” pagine riservate alle norme di origine, nelle quali sono disponibili informazioni di base, manuali (sull'SPG e sulle norme di origine paneuropee) e connessioni con i testi giuridici. Inoltre, la base di dati 'Expanded Exports Helpdesk' fornisce, per ciascun prodotto, le norme di origine che devono essere rispettate nel quadro di una serie di regimi preferenziali.
- Per quanto riguarda il sostegno tecnico della Comunità, esso dovrebbe essere concesso in via prioritaria ai paesi che hanno bisogno di maggiore assistenza nel campo dell'origine

(paesi meno sviluppati e paesi più piccoli nonché paesi in fase di transizione o ricostruzione).

- A tal fine un'assistenza tecnica può essere fornita attraverso le componenti commerciale e doganale di programmi esistenti quali MEDA, TACIS, o CARDS, a partire dal nuovo strumento della politica europea di vicinato o tramite strumenti ancora da sviluppare nel contesto dei nuovi accordi regionali di partenariato economico con i paesi ACP. Dovrebbe comunque essere assicurato un migliore coordinamento con l'assistenza bilaterale fornita da alcuni Stati membri.

3.2. Controllare l'osservanza delle norme nel partenariato

3.2.1. Controllare il rispetto da parte delle pubbliche autorità degli obblighi derivanti dai regimi

- Il buon funzionamento dei regimi è nell'interesse reciproco, trattandosi di assicurare un commercio equo tra la Comunità e i suoi partner commerciali. L'adeguato controllo di questo funzionamento deve perciò essere assicurato in partenariato.
- Per avere un quadro generale di come funzionano i regimi, nell'ambito di ciascun regime dovrebbe essere previsto un sistema di relazioni periodiche preparate dai paesi beneficiari sulla gestione e sul controllo dell'origine preferenziale. Relazioni analoghe dovrebbero essere presentate anche dagli Stati membri alla Commissione, per consentire alla Comunità di avere una visione d'insieme della situazione e di riferire ai suoi partner.
- Dovrebbe essere istituito, in coordinamento con gli Stati membri, un piano di azione della Commissione per il monitoraggio dei regimi preferenziali basato sulla raccolta di informazioni concernenti l'uso dei regimi preferenziali e il funzionamento delle procedure. Le informazioni dovrebbero essere trasmesse ad un punto centrale per essere analizzate ed elaborate al fine di individuare - possibilmente nell'ambito di un programma annuale - i prodotti o i paesi per i quali appare necessario un monitoraggio più approfondito. Tale monitoraggio dovrebbe essere eseguito ricorrendo ai contatti con il paese interessato, a questionari e, se necessario, a visite di controllo nel paese.
- Le basi giuridiche, le modalità tecniche e il finanziamento delle spese derivanti dal suddetto esercizio di monitoraggio dovrebbero essere definiti all'inizio.

3.2.2. Assicurare il rispetto delle norme da parte degli operatori economici – Lotta contro le frodi e assistenza reciproca in materia di frodi

- Le azioni antifrode sono principalmente di responsabilità delle competenti autorità del paese esportatore e del paese importatore.
- Tuttavia, in un settore quale quello del trattamento e dell'origine preferenziali, nel quale tali autorità devono svolgere funzioni complementari, sono necessarie azioni comuni. A tal fine, deve essere sfruttata al massimo l'assistenza reciproca in materia di frode ed è necessario il contributo attivo dei paesi terzi beneficiari delle preferenze alle inchieste della Comunità.

3.3. Ricorrere a meccanismi di salvaguardia

- Se necessario, nell'ipotesi di controlli insufficienti o di omessa cooperazione, compresa la non assistenza in inchieste antifrode, si dovrà ricorrere a misure cautelative e a meccanismi di salvaguardia.
- Queste misure possono consistere in note agli importatori, sospensione delle preferenze, se prevista, e nella possibile responsabilità finanziaria del paese inadempiente (misura da introdurre).
- I regimi preferenziali impongono alle autorità obblighi di attuazione e controllo del rispetto delle condizioni richieste per la concessione del trattamento preferenziale. Nel caso non assolvano ai loro obblighi, tali autorità possono essere ritenute finanziariamente responsabili, qualora il mancato rispetto degli obblighi di una delle parti si ripercuota sugli interessi finanziari dell'altra parte (perdita di entrate provenienti dai dazi doganali che non possono essere recuperati dall'importatore) e si stabilisca un nesso causale tra la mancanza (o omissione) e il conseguente pregiudizio finanziario. Naturalmente, prima di introdurre una clausola sulla responsabilità finanziaria esterna, la Commissione e gli Stati membri dovranno raggiungere un accordo sulla responsabilità finanziaria interna delle autorità degli Stati membri per i loro errori attivi.