

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'applicazione di un sistema di preferenze tariffarie generalizzate

COM(2011) 241 definitivo

(2012/C 43/19)

Relatore: PEEL

La Commissione europea, in data 14 giugno 2011, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'applicazione di un sistema di preferenze tariffarie generalizzate

COM(2011) 241 definitivo.

La sezione specializzata Relazioni esterne, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 22 novembre 2011.

Alla sua 476^a sessione plenaria, dei giorni 7 e 8 dicembre 2011 (seduta dell'8 dicembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 120 voti favorevoli, 7 voti contrari e 7 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con grande favore il fermo impegno che la Commissione, nella revisione del vigente sistema delle preferenze tariffarie generalizzate (SPG), dedica al sostegno dei paesi più bisognosi, favorendo un aumento dei loro proventi da esportazione in modo da ottenere una reale riduzione della povertà. Il CESE esprime preoccupazione per il fatto che lo svantaggio competitivo di numerosi paesi poveri si è ulteriormente aggravato negli ultimi anni, a causa dell'emergere di un numero considerevole di paesi in via di sviluppo avanzati. Accoglie con favore il proposito di concentrare l'uso delle preferenze dell'UE là dove esse sono più utili, in un contesto di generale riduzione dei dazi.

1.1.1 Il CESE apprezza pertanto il proposito, espresso dalla Commissione, di ridurre il numero di paesi ammissibili a beneficiare dell'SPG, senza però estendere in misura significativa il numero di linee tariffarie o di prodotti interessati, in modo che i principali beneficiari siano coloro che ne hanno più bisogno. Ne consegue che anche nell'ambito del regime SPG+ alcuni prodotti sensibili, per lo più agricoli e tessili, non otterranno un'esenzione totale, per cui i paesi meno sviluppati potranno mantenere tale specifico vantaggio nel quadro del regime «tutto fuorché le armi».

1.1.2 Il CESE osserva che l'SPG, e in particolare l'SPG+, in quanto strumenti di sviluppo basati sugli incentivi piuttosto che sulle sanzioni, devono continuare ad essere abbastanza attraenti per tutti i paesi ammissibili a beneficiarne.

1.2 Esprime inoltre grande compiacimento per il fatto che è stata colta l'opportunità di incoraggiare un maggiore rispetto dei diritti umani fondamentali e dei diritti dei lavoratori, insieme con i principi essenziali dello sviluppo sostenibile e del buon governo, accrescendo al tempo stesso la certezza del diritto e la stabilità.

1.3 Il CESE apprezza il proposito enunciato dalla Commissione come base dell'SPG+, di non estendere il numero complessivo di convenzioni prescritte, anche perché quelle già scelte offrono ai paesi terzi un'opportunità realistica di concentrarsi sull'essenziale⁽¹⁾. Esprime tuttavia particolare compiacimento per la novità costituita dall'inclusione della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, del 1992. Occorre trovare un equilibrio tra, da un lato, la realizzazione di progressi nel campo dei diritti umani e in quello sociale, ambientale e politico, e dall'altro la capacità tecnica e finanziaria dei paesi più poveri di far fronte ai requisiti aggiuntivi, sia pure beneficiando di un'assistenza tecnica: in fin dei conti, la scelta deve essere fatta dal paese beneficiario, in linea con le sue specifiche circostanze culturali e politiche.

1.4 Il CESE sottolinea pertanto che queste proposte devono essere cordate da misure più mirate di rafforzamento delle capacità, intese ad offrire ai paesi interessati un sostegno più forte per aiutarli a conformarsi alle convenzioni e alle norme etiche previste. Il CESE chiede che venga varato tempestivamente un apposito programma della Commissione, da attuare parallelamente al regolamento in esame, che specifichi gli interventi di sostegno e di aiuto finanziario disponibili per i beneficiari dell'SPG che ne facciano richiesta per tale rafforzamento delle capacità.

1.4.1 Il CESE raccomanda inoltre che il rafforzamento delle capacità si basi anche su un dialogo che metta a profitto l'esperienza della società civile per individuare e affrontare esigenze reali. Sebbene lo stesso CARIS⁽²⁾, nella valutazione ufficiale dell'SPG eseguita per conto della Commissione con l'ausilio di

⁽¹⁾ INFO PACK Regarding the European Commission's proposal on a new GSP, DG Commercio, pag. 8.

⁽²⁾ Centre for the Analysis of Regional Integration at (the University of) Sussex: Mid Term GSP Evaluation Report (Centro per l'analisi dell'integrazione regionale presso l'università del Sussex, rapporto di valutazione intermedia dell'SPG), 2009.

analisi e analisti sofisticati, abbia difficoltà a formulare conclusioni sugli scambi nel quadro dell'SPG, ai paesi in via di sviluppo, dotati di risorse limitate, viene chiesto di adottare decisioni malgrado la loro insufficiente capacità di fare previsioni accurate.

1.5 Il CESE apprezza particolarmente il proposito espresso dalla Commissione, di coinvolgere la società civile, e specialmente lo stesso CESE, per la sua capacità di fare un'ampia panoramica per conto della società civile organizzata, includendo qualsiasi informazione consideri appropriata in base all'articolo 14, sulla conformità alle convenzioni essenziali di cui all'allegato VIII. Il CESE auspica pertanto che la Commissione presenti a tempo debito un regolamento a parte, per introdurre procedure da adottare in merito all'applicazione del regime SPG+, e in particolare alla revoca e al ristabilimento dei regimi SPG, SPG+ e «tutto fuorché le armi», conformemente agli articoli 10, paragrafo 8, 15, paragrafo 2, e 19, paragrafo 12, e le misure di salvaguardia di cui all'articolo 22, paragrafo 4.

1.5.1 Senza voler pregiudicare i diritti o la capacità di una parte interessata ad esprimersi sulla questione della conformità, il CESE raccomanda alla Commissione, al Consiglio e al Parlamento di costituire un meccanismo di monitoraggio o consultazione, grazie al quale la società civile possa fornire contributi riguardanti presunte violazioni delle convenzioni prescritte da parte di beneficiari del regime SPG. Sulla base della propria esperienza, il CESE dovrebbe fungere da facilitatore o coordinatore di questo meccanismo, agendo come un punto di contatto prontamente disponibile per la registrazione delle denunce.

1.5.2 Il CESE raccomanda che il meccanismo di cui sopra si basi, se opportuno, sui precedenti che si prevede saranno creati con la sorveglianza da parte della società civile dell'attuazione dell'accordo di libero scambio concluso tra l'UE e la Corea del Sud e di altri accordi analoghi negoziati di recente, e in particolare sui regimi rivolti a garantire uno specifico contributo dell'UE e/o a istituire gruppi consultivi a livello dell'UE che intervengano prima dei deferimenti agli organi congiunti formali previsti dai suddetti accordi di libero scambio.

1.6 A tal fine, si raccomanda alla Commissione di istituire insieme con il CESE un gruppo di lavoro preliminare, incaricato di formulare raccomandazioni solide in materia.

2. Contesto/La nuova proposta

2.1 La proposta di regolamento in esame sostituirà l'attuale sistema di preferenze tariffarie generalizzate (SPG), che avrebbe dovuto scadere alla fine del 2011 ed è però stato prorogato di due anni al fine di assicurare una transizione agevole. Il regolamento renderà l'SPG conforme al Trattato di Lisbona, introducendo le modifiche necessarie, compreso un maggiore coinvolgimento del Parlamento europeo. La Commissione ha colto l'occasione per proporre cambiamenti radicali, in particolare per mirare meglio l'azione e concentrare l'SPG sui paesi più bisognosi, ma anche per accrescere la semplicità, prevedibilità e stabilità del sistema, che rappresentano elementi essenziali se

si vuole che gli importatori siano incoraggiati ad utilizzarlo. A tal fine, l'SPG sarà soltanto riesaminato, e non completamente sostituito, alla fine di un ulteriore periodo di cinque anni.

2.2 Sin dal 1971, quando l'SPG è stato sviluppato sulla base delle raccomandazioni dell'UNCTAD (Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo), l'UE, nel quadro della sua politica commerciale comune, ha usato tale sistema per concedere preferenze commerciali a determinati paesi in via di sviluppo, nel rispetto delle regole dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC). L'SPG è stato uno dei principali strumenti utilizzati dall'UE per aiutare i paesi in via di sviluppo a creare ricchezza grazie al reddito derivante dall'aumento degli scambi commerciali, incoraggiando al tempo stesso tali paesi a fare sforzi maggiori per garantire i diritti umani fondamentali e i diritti dei lavoratori, ridurre la povertà e promuovere lo sviluppo sostenibile e il buon governo.

2.3 Come risulta dagli allegati V e IX della proposta di regolamento, l'SPG funziona attraverso l'indicazione dei codici doganali per i quali i dazi dell'UE sulle importazioni di beni devono essere ridotti o eliminati. Pertanto non si tratta di uno strumento rivolto primariamente a contribuire alla limitazione dei cambiamenti climatici, alla sicurezza alimentare, o alla sicurezza dell'approvvigionamento di materie prime. I codici doganali hanno fino a otto cifre - cosa che potrebbe sembrare incomprensibile a un non specialista - e distinguono per esempio tra «caffè torrefatto, non decaffeinato» (0901 21 00) e «caffè torrefatto, decaffeinato» (0901 22 00). L'SPG viene adottato dagli importatori che desiderano beneficiare della tariffa ridotta o della tariffa zero così offerta: per questo, il sistema da utilizzare deve essere chiaro, stabile e sufficientemente prevedibile. Si rileva che non tutti gli importatori che potrebbero farlo si riforniscono automaticamente da paesi beneficiari dell'SPG: solo il 69 % circa delle potenziali riduzioni dei dazi concesse ai paesi meno sviluppati nel quadro del regime «tutto fuorché le armi» sono effettivamente utilizzate; tale quota sale all'85 % nel caso del regime SPG+.

2.4 Con la riduzione mondiale dei dazi, il campo di applicazione generale dell'SPG è in declino. Tuttavia, le importazioni nell'UE in conformità dell'SPG ammontano a solo il 4 % del totale, ovvero al 9,3 % delle importazioni da paesi in via di sviluppo, e nel 2009 l'UE ha rinunciato soltanto a 2,97 miliardi di euro in diritti doganali (2,23 miliardi al netto dei costi di riscossione) nel quadro dell'SPG. Tale cifra scenderà adesso a circa 1,77 miliardi di euro. Pertanto alcuni Stati membri si sono chiesti se le riduzioni tecniche proposte non vadano troppo in là, in un periodo di crisi economica, di incertezza commerciale e di costante minaccia di un ritorno al protezionismo come seducente rimedio ai problemi economici. Tuttavia, dopo aver esaminato questi aspetti tecnici, il CESE è convinto che indebolendo i cambiamenti proposti, in termini di graduazione e di rigorosi criteri di ammissibilità per alcuni paesi, si avvantaggerebbero quelli che sono in una posizione più favorevole, mentre l'obiettivo principale dell'SPG è aiutare coloro che ne hanno più bisogno.

2.5 Da quando, nel 2004, il CESE ha formulato l'ultimo parere sull'SPG⁽³⁾, e lo stesso SPG è stato rivisto per l'ultima volta, sono disponibili tre tipi di accordi preferenziali, vale a dire:

- il regime generale SPG, aperto a tutti i paesi ammissibili (attualmente 176), che offre preferenze mediante dazi ridotti o zero per circa 6 200 linee tariffarie delle 7 100 circa che hanno dazi superiori allo zero⁽⁴⁾. In maggioranza (3 800), queste linee sono considerate «sensibili», e vengono offerte delle riduzioni fisse, in particolare per i prodotti agricoli, ma anche per quelli tessili e d'abbigliamento. Nel 2009, sono stati importati nell'UE prodotti per 48 miliardi di euro mediante l'SPG (aperto a 111 paesi), ossia l'81 % del totale dell'SPG;
- il regime SPG+, un meccanismo di incentivi destinato ai paesi poveri più piccoli e «vulnerabili», che hanno una base di prelievo fiscale ristretta ma non sono classificati come paesi meno sviluppati, e le cui esportazioni verso l'UE si concentrano su pochi prodotti (nel senso che le prime cinque categorie di prodotti importati rappresentano oltre il 75 % del totale): sono offerte preferenze aggiuntive, per lo più esenti da dazio, per alcuni prodotti «sensibili», ma sono comprese solo altre 70 linee tariffarie in aggiunta alle 6 200 già coperte dall'SPG. Il regime SPG+ comprende inoltre speciali incentivi rivolti a promuovere lo sviluppo sostenibile e il buon governo nei paesi partecipanti, i quali devono impegnarsi a riconoscere una serie più ampia di valori fondamentali universali nel campo dei diritti umani, dei diritti dei lavoratori, dell'ambiente e del buon governo – cfr. il punto 4 più avanti. Nel 2009, quindici paesi hanno esportato verso l'UE merci per 5 miliardi di euro mediante l'SPG+ (ossia il 9 % del totale SPG);
- il regime «tutto fuorché le armi», che consente l'accesso al mercato dell'UE in esenzione da dazi e contingenti per tutti i prodotti provenienti dai 49 paesi classificati dall'ONU come meno sviluppati, ad eccezione delle armi e delle munizioni (e in origine anche dello zucchero, del riso e delle banane). Aggiunto all'SPG nel 2004, questo regime deriva da un'iniziativa presa dalla Commissione europea in rapporto ai negoziati di Doha. Malgrado l'accordo ministeriale del 2005 nel quadro dell'OMC, sull'introduzione di una simile esenzione dai dazi e dai contingenti nell'Accordo di Doha, l'UE rimane l'unica regione commerciale ad applicare un trattamento così generoso. Nel 2009 le importazioni nell'UE in conformità a questo regime sono ammontate a 6 miliardi di euro, cioè il 10 % dell'SPG.

2.6 Solo il 9 % delle linee tariffarie, riferito per lo più a prodotti agricoli, è completamente escluso dall'SPG e dall'SPG+, pur rimanendo nel regime «tutto fuorché le armi». L'inclusione di tali linee tariffarie nell'SPG o anche solo nell'SPG+ farebbe decadere alcuni dei vantaggi del regime «tutto fuorché le armi» (o, a seconda dei casi, dell'SPG+), penalizzando i paesi più poveri⁽⁵⁾. Si tratta di settori dei prodotti agricoli in cui sono

emersi alcuni dei problemi più complicati durante i negoziati di Doha. In tale contesto, il caso forse più delicato è quello dei prodotti del settore dello zucchero. Dopo oltre due secoli di distorsioni⁽⁶⁾, lo zucchero rappresenta un'importazione altamente sensibile nell'UE. È un prodotto che il Mozambico, uno dei paesi meno sviluppati, può realizzare a prezzi di mercato, ma che sarebbe fortemente vulnerabile alla concorrenza completamente aperta da parte di un paese a reddito medio-alto come il Brasile. Queste considerazioni valgono anche per il tessile e l'abbigliamento, un'altra area molto sensibile per le importazioni nell'UE e per la concorrenza tra i paesi meno sviluppati e i loro vicini.

2.7 L'effetto principale dei cambiamenti proposti consisterebbe in una redistribuzione dell'origine di alcuni prodotti importati nell'UE. Il progetto di regolamento propone di depennare oltre la metà dei paesi attualmente ammissibili a beneficiare dell'SPG, per concentrare e mirare meglio il regime nei confronti dei paesi più bisognosi, il che in linea di principio appare opportuno. Come chiarisce la relazione della Commissione, «Grazie all'aumento del commercio, numerosi paesi in via di sviluppo e settori di esportazione si sono integrati con successo nel mercato mondiale. Essi sono in grado di continuare la loro espansione con i propri mezzi». Questi paesi ormai più sviluppati «esercitano una pressione sulle esportazioni provenienti da paesi molto più poveri che hanno veramente bisogno di aiuto».

2.7.1 Il CESE richiama l'attenzione su una rilevante preoccupazione espressa dagli importatori dell'UE: le modifiche in corso di elaborazione delle norme di origine possono condurre a una sensibile diminuzione del ricorso al regime a partire dal 2017, quando i requisiti per l'attestazione dell'origine da parte delle pubbliche autorità saranno sostituiti da una dichiarazione degli esportatori registrati. Alcune PMI vedono in questo cambiamento un rischio troppo elevato. Il CESE ritiene che il sistema di autocertificazione proposto debba essere verificato, controllato e accreditato da istituti professionali indipendenti che agiscono su base internazionale. Nel recente passato si sono verificati troppi casi di frodi o di meccanismi di aggiramento per le importazioni nell'UE, in particolare di zucchero.

2.8 I paesi ad alto reddito, secondo la classificazione della Banca mondiale, continueranno ad essere esclusi, ma senza le precedenti esenzioni. Si propone adesso di escludere tutti i 33 paesi e territori d'oltremare, ossia quelli legati all'UE, agli Stati Uniti, all'Australia e alla Nuova Zelanda, nei quali l'SPG è utilizzato marginalmente. Fra questi figurano la Groenlandia, le Bermuda e le Samoa americane.

2.8.1 Saranno esclusi anche:

- tutti i partner di accordi di libero scambio e gli altri paesi che beneficino di un regime di accesso preferenziale al mercato dell'UE a condizioni tariffarie equivalenti o migliori (tali paesi torneranno ad essere ammessi qualora cessi la validità degli accordi); in questi casi verrà dato un preavviso di due anni. Precedentemente, la distinzione era confusa, ma

⁽³⁾ GU C 110 del 30.4.2004, pag. 34.

⁽⁴⁾ Altre 2 300 linee tariffarie sono già state portate a una tariffa zero standard.

⁽⁵⁾ Rapporto del CARIS.

⁽⁶⁾ Risalenti alle guerre napoleoniche e alla cessazione delle importazioni di canna da zucchero nell'Europa continentale.

ora bisogna tenere conto anche del possibile, ingente incremento del numero di accordi di libero scambio ratificati dall'UE nei prossimi anni, che potrebbe condurre a una sensibile riduzione del numero di paesi ammissibili,

- i paesi che nei tre anni precedenti sono stati classificati dalla Banca mondiale come paesi a reddito elevato o medio-alto, (sulla base del reddito nazionale lordo pro capite); per tali paesi il preavviso sarà di un anno. Questo argomento è trattato più in dettaglio alla sezione 3 del presente parere.

2.9 L'attuale sistema di graduazione, concepito per garantire che vengano eliminate le preferenze nei settori che non ne hanno più bisogno, sarà corretto. Il limite precedente, in base al quale se le esportazioni di un determinato paese verso l'UE superano per tre anni consecutivi il 15 % delle importazioni complessive coperte dall'SPG, tale paese cessa di essere ammissibile (a meno che tale sezione o gruppo di prodotti ammonti a oltre il 50 % delle esportazioni di tale paese coperte dall'SPG), sarà innalzato al 17,5 %, a causa della maggiore specificità dell'SPG, sebbene si tratti in realtà di un leggero irrigidimento. Per l'abbigliamento e il tessile detto limite sarà elevato dal 12,5 % al 14,5 %.

2.10 Analogamente, il numero di segmenti di prodotti designati sarà esteso da 21 a 32 per garantire una maggiore oggettività e sensibilità, ma non sarà mirato in maniera così precisa da compromettere elementi fondamentali come la semplicità, la stabilità e la prevedibilità. Questa è una considerazione essenziale, malgrado il fatto che tale strumento viene usato di rado: attualmente si applica solo a sette paesi tra cui in particolare la Cina, ma anche il Brasile, l'India e altri paesi asiatici. In passato vi sono state ammesse, e in seguito escluse nuovamente, anche la Russia e l'India.

2.10.1 La graduazione non sarà più applicata ai paesi dell'SPG+, e non è mai stata applicata al regime «tutto fuorché le armi».

2.10.2 Poiché l'applicazione dell'SPG è più mirata e limitata, il requisito in base al quale i paesi partecipanti all'SPG+ devono essere all'origine di meno dell'1 % delle importazioni nell'UE coperte dall'SPG sarà modificato, innalzando detto limite al 2 %. In pratica ciò servirà solo ad aprire l'SPG+ al Pakistan, paese in cui il livello di esportazioni di prodotti tessili verso l'UE costituisce un tema di una certa importanza, tra l'altro perché secondo alcuni il Pakistan realizzerà un guadagno a spese dei paesi meno sviluppati della regione, e alle Filippine, qualora soddisfino i requisiti e desiderino avvalersene.

3. Futura ammissibilità all'SPG/SPG+

3.1 Con la generale riduzione dei dazi su scala mondiale (ad eccezione, per lo più, dei prodotti agricoli e tessili) e con il probabile aumento del numero di accordi di libero scambio dell'UE che entrano in vigore, il campo di applicazione dell'SPG si riduce. Una volta applicate le modifiche e le eccezioni descritte più in alto, si ritiene che:

- complessivamente circa 80 paesi saranno ammissibili all'SPG, in funzione della rispondenza ai criteri di ammissibilità in quel momento,

- 49 di essi figurano tra i paesi meno sviluppati, ammissibili a beneficiare del regime «tutto fuorché le armi»,

- degli altri 30 paesi circa ammissibili a beneficiare dell'SPG o dell'SPG+ ma non del regime «tutto fuorché le armi», solo sette o otto dovrebbero essere ammissibili a beneficiare dell'SPG+. È però tutt'altro che chiaro se l'SPG+ sarà abbastanza attraente per la maggior parte degli altri paesi da indurli ad accettare di farne parte. Attualmente numerosi paesi hanno deciso di non entrarvi. Pertanto l'SPG+ potrebbe essere limitato a solo tre o cinque paesi (7), anche qualora venga scelta la quota più elevata, pari al 2 % (cfr. punto 2.10.2), soprattutto se si perverrà alla piena introduzione di accordi di libero scambio dell'UE con l'America centrale (ancora da ratificare) e con i paesi idonei del partenariato orientale.

- D'altro canto, la maggior parte dei paesi ammessi a beneficiare del solo SPG potrebbero ben presto esserne esclusi. Fra tali paesi figurano l'India, la Cina, l'Ucraina e tre paesi dell'ASEAN, tutti in rapido sviluppo e in parte coinvolti nella negoziazione di accordi di libero scambio con l'UE.

- Tale potenziale ulteriore riduzione del numero di paesi verosimilmente ammissibili suscita interrogativi circa l'opportunità che l'UE mantenga sia l'SPG che l'SPG+.

3.2 Il CESE constata che la Commissione, dopo aver avuto la peggio nel 2004 in una controversia con l'India in sede di OMC, riguardante l'SPG in relazione alla droga, è molto cauta per quanto riguarda l'estensione dell'ammissibilità all'SPG+. Se l'UE si trovasse di nuovo chiamata in causa in sede di OMC rischierebbe di perdere, dal momento che discriminare legalmente fra paesi in via di sviluppo è possibile solo in circostanze specifiche ben definite.

3.3 Il CESE comprende che, d'altro canto, accrescendo il numero di paesi ammissibili al solo regime SPG si dovrebbero includere tutti i paesi classificati dalla Banca mondiale come a reddito medio-alto (più di 3 976 \$ all'anno) sebbene il loro numero sia ridotto. Tra di essi figurano la Russia, il Brasile, l'Argentina e la Malesia, tutti paesi in cui il reddito annuo pro capite supera quello della Romania e della Bulgaria. Rimane valida la considerazione fondamentale che l'SPG serve ad aiutare coloro che ne hanno più bisogno.

3.4 Al CESE sembra pertanto che nella maggior parte dei casi la principale differenza fra l'ammissione all'SPG o all'SPG+ dipende dalla scelta operata dai paesi ammissibili. La questione diviene quindi se, o in quale misura, il regime SPG+ possa essere reso abbastanza attraente da includere un numero quanto più

(7) Bolivia, Ecuador e Mongolia, con un eventuale ampliamento a Pakistan e Filippine.

possibile grande di paesi ammissibili, e verosimilmente l'Asia centrale, la Nigeria (che ha già scelto di non avvalersi dell'SPG+), la Siria, l'Iran e un certo numero di Stati insulari. Incoraggiare un numero maggiore di tali paesi ad aderire all'SPG+, e quindi a rispettare e a seguire in misura maggiore i principi delle 27 convenzioni prescritte, dovrebbe creare una situazione ancora più vantaggiosa per tutti.

4. Convenzioni fondamentali - diritti umani e diritti dei lavoratori, ambiente e buon governo

4.1 A giudizio del CESE la caratteristica più importante dell'SPG+ sono gli impegni assunti come contropartita dai paesi beneficiari sulla base dei diritti universali. Per beneficiare dell'SPG o del regime «tutto fuorché le armi» un paese non deve avere commesso violazioni gravi e sistematiche dei principi contenuti nelle convenzioni elencate nella parte A dell'allegato VIII del regolamento proposto, tra cui le convenzioni fondamentali delle Nazioni Unite in materia di diritti umani e di diritti dei lavoratori e le otto convenzioni fondamentali dell'Organizzazione internazionale del lavoro. La sola modifica proposta nel progetto di regolamento è quella di depennare la convenzione sull'apartheid.

4.2 Per essere ammessi a beneficiare dell'SPG+ i paesi devono avere ratificato, mantenuto e rispettato le convenzioni elencate nella parte A dell'allegato VIII, oltre ad altre 12 convenzioni elencate nella parte B dello stesso allegato. Viene proposto di aggiungervi la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico del 1992, cosa che il CESE accoglie con grande favore.

4.2.1 Per quanto riguarda l'SPG+, si propone di fare in modo che i paesi beneficiari debbano adesso dimostrare maggiore impegno, rispettare maggiormente le convenzioni e rafforzare i meccanismi volti a garantirne l'applicazione. A tal fine:

- i paesi beneficiari devono adesso impegnarsi a mantenere la ratifica delle convenzioni, la legislazione complementare e altri metodi di attuazione, inoltre non devono avere commesso altre gravi mancanze identificate dai competenti organi di monitoraggio e devono accettare una sorveglianza e verifiche regolari,
- poiché l'SPG+ è basato sugli incentivi piuttosto che sulle sanzioni, si svolgerà un dialogo regolare tra la Commissione e ciascuno dei beneficiari, tra l'altro per garantire che l'attuazione migliori con il tempo e non si deteriori,
- sarà rafforzata la sorveglianza, con relazioni al Consiglio e, adesso, al Parlamento europeo, ogni due anni invece che ogni tre,
- la mancata cooperazione comporterà una rapida esclusione, senza alcuna indagine,

- l'onere della prova sarà invertito e ricadrà adesso sul paese beneficiario,
- la Commissione sarà adesso in grado di ricorrere ad altre fonti affidabili di informazioni, e in particolare al contributo della società civile.

4.3 Per numerosi beneficiari dell'SPG+ tutto ciò comporterà oneri considerevoli in termini tecnici e finanziari, pertanto sarà essenziale il sostegno dell'UE. Il progetto di regolamento non si pronuncia a tale proposito. Il CESE chiede che, per i beneficiari dell'SPG che ne facciano richiesta, venga prontamente varato, accanto al regolamento in esame, un programma della Commissione che specifichi il sostegno e l'appoggio finanziario disponibili per il rafforzamento delle capacità. In fin dei conti, la scelta deve essere fatta dal paese beneficiario, in linea con le sue circostanze.

4.4 Il CESE accoglie con favore il mantenimento di 27 convenzioni, con i due cambiamenti proposti. La Commissione sottolinea che le convenzioni scelte offrono ai paesi un'opportunità realistica di concentrarsi sull'essenziale⁽⁸⁾. Essendo uno strumento basato sugli incentivi, l'SPG+ deve risultare abbastanza attraente da indurre i paesi interessati a cercare di accedervi. Occorre trovare un equilibrio tra la realizzazione di miglioramenti nel campo dei diritti umani e in quello sociale, ambientale e politico, e le capacità dei paesi più poveri di conformarsi ai requisiti aggiuntivi, sia pure con il sostegno dell'assistenza tecnica in materia commerciale. Come viene osservato nel rapporto del CARIS, i vantaggi sono finora marginali.

4.4.1 Non tutti i paesi ammissibili all'SPG vogliono beneficiarne, per una delle seguenti tre ragioni:

- le principali esportazioni non sono «sensibili», pertanto non vi è molto da guadagnare,
- i governi non vogliono doversi conformare ai requisiti,
- problemi interni, tra cui le guerre, i conflitti e/o la mancanza di capacità amministrativa, rendono impossibile conformarsi ai requisiti.

4.4.2 Sinora l'UE si è concentrata principalmente sulla ratifica delle convenzioni e su una chiara intesa in merito al fatto che i paesi coinvolti ne avrebbero garantito l'effettiva applicazione. Chiedere tale attuazione sin dall'inizio significherebbe che, in base a quest'unico criterio, probabilmente solo la Norvegia e la Svizzera potrebbero risultare ammissibili. Il rapporto del CARIS segnala che l'SPG+ risulta efficace nel promuovere la ratifica delle 27 convenzioni, ma che è più difficile verificare gli

⁽⁸⁾ INFO PACK Regarding the European Commission's proposal on a new GSP, DG Commercio, pag. 8, punto 5.

effetti reali. L'SPG comporta però incentivi interni a un'attuazione efficace allorché le parti in causa subirebbero perdite significative in caso di revoca.

4.5 Qualsiasi disposizione nel quadro dell'SPG può essere temporaneamente revocata in caso di violazioni gravi e sistematiche dei principi fondamentali, nonché per una serie di altre cause, come pratiche commerciali sleali, frode o lacune gravi nei controlli doganali.

4.5.1 Finora i benefici dell'SPG sono stati sospesi a causa di violazioni dei diritti dei lavoratori a Myanmar⁽⁹⁾ nel 1997, e in Bielorussia nel 2006, e non sono stati ripristinati. I benefici dello Sri Lanka nel quadro dell'SPG+ sono stati sospesi nel 2010 a causa dell'attuazione inadeguata delle convenzioni sui diritti umani. Tuttavia, nel caso di altri paesi, come il Salvador, la semplice apertura di un'inchiesta è stata sufficiente a produrre un cambiamento.

4.5.2 Per il CESE la questione essenziale è sapere se, specie con il nuovo sistema riveduto e reso più rigido, l'avvio di una procedura completa di indagine - e molti paesi hanno ancora parecchio arretrato da sbrigare - condurrebbe inevitabilmente alla sospensione del trattamento preferenziale ove non si raggiunga rapidamente una soluzione adeguata. Se così fosse, nessuno ne trarrebbe vantaggio, ci dev'essere un equilibrio tra bastone e carota. In alcuni paesi molto poveri, alle prese col rischio che la popolazione muoia per fame e altre difficoltà, questi obiettivi potrebbero risultare irraggiungibili a breve termine. Sebbene la Commissione debba riferire al Parlamento ogni due anni, il CESE comprende che si svolgerà un dialogo anche tra l'una e l'altra di tali scadenze, e che la Commissione seguirà in modo continuo la situazione nei paesi beneficiari, anche sulla base di materiale presentato dai pertinenti organismi internazionali di sorveglianza. Il CESE si attende che la Commissione sarà quanto più possibile trasparente in questa fase, allorché vengano individuate situazioni realmente preoccupanti.

4.5.3 Un problema particolare è quello dell'Uzbekistan (paese ammissibile all'SPG+, ma che ha scelto di non avvalersene), che suscita gravi preoccupazioni per il ricorso a manodopera infantile nella raccolta del cotone. Il fine dichiarato dell'SPG+ è incoraggiare i paesi beneficiari a migliorare ulteriormente la loro condotta. Occorre pertanto trovare un equilibrio tra l'ambizione di promuovere cambiamenti positivi e il rischio di spingere un paese verso un isolamento ancora maggiore, ritardando così, o addirittura cancellando il progresso forse per molti anni.

5. Ruolo della società civile

5.1 Per quanto riguarda il rafforzamento delle capacità di cui al punto 4.3, il CESE raccomanda che questo si basi su un

dialogo che ricorra all'esperienza della società civile per individuare e affrontare le esigenze reali. Come indicato, persino il rapporto del CARIS, che può ricorrere ad analisi e analisti sofisticati, incontra difficoltà ad arrivare a conclusioni al momento di analizzare gli sviluppi degli scambi nel quadro dell'SPG, eppure si chiede ai paesi in via di sviluppo di adottare decisioni malgrado le risorse limitate e in assenza di una capacità sufficiente di procedere a previsioni accurate.

5.2 L'articolo 14 del regolamento proposto stabilisce che, in riferimento al rispetto delle convenzioni fondamentali elencate nell'allegato VIII, la Commissione possa includere tutte le informazioni che considera appropriate. La Commissione afferma chiaramente che si avvarrà, oltre che delle relazioni di organi di sorveglianza internazionali, di altre fonti di informazione accurate⁽¹⁰⁾ che dovrebbero essere comprovate e affidabili.

5.3 La Commissione include il CESE tra tali fonti, apprezzando l'equilibrio che deriva dalla sua capacità di avere una visione d'insieme per conto della società civile organizzata. Tra le altre fonti potenziali figurano imprese e organizzazioni imprenditoriali, sindacati, e altre organizzazioni che possano dimostrare una partecipazione attiva.

5.4 Il CESE constata inoltre che la Commissione intende presentare a tempo debito un regolamento a parte sulle procedure da adottare in merito all'applicazione del regime SPG+, e alla revoca e al ristabilimento dei regimi SPG, SPG+ e «tutto fuorché le armi», conformemente agli articoli 10, paragrafo 8, 15, paragrafo 2, e 19, paragrafo 12, e le misure di salvaguardia di cui all'articolo 22, paragrafo 4. Il CESE sarà ben lieto di esprimere le sue osservazioni in merito a tale futuro atto normativo, allorché esso sarà oggetto di considerazione e di consultazione.

5.4.1 Senza voler pregiudicare i diritti o la capacità di una parte interessata a fornire contributi sulla questione della conformità, il CESE raccomanda alla Commissione, al Consiglio e al Parlamento di costituire un meccanismo di monitoraggio o consultazione, grazie al quale la società civile possa fornire contributi riguardanti presunte violazioni delle convenzioni prescritte da parte di beneficiari del regime SPG. Il CESE dovrebbe fungere da facilitatore o coordinatore di questo meccanismo, provvedendo a registrare le denunce, sulla base, se opportuno, dei precedenti che si prevede saranno creati con la sorveglianza, da parte della società civile, dell'attuazione dell'accordo di libero scambio tra l'UE e la Corea del Sud e di altri accordi analoghi, e in particolare dei regimi rivolti a garantire uno specifico contributo dell'UE e/o a istituire gruppi consultivi a livello dell'UE che intervengano prima dei deferimenti agli organi congiunti formali previsti dai suddetti accordi di libero scambio.

⁽⁹⁾ Altrimenti tale paese sarebbe adesso ammissibile al regime «tutto fuorché le armi».

⁽¹⁰⁾ INFO PACK Regarding the European Commission's proposal on a new GSP, DG Commercio, pag. 8.

5.4.2 A tal fine, si raccomanda alla Commissione di istituire insieme con il CESE, nel prossimo futuro, un gruppo di lavoro preliminare, incaricato di formulare raccomandazioni solide in materia.

Bruxelles, 8 dicembre 2011

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON
