



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 10.5.2011
SEC(2011) 537 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna la

Proposta di

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

relativo all'applicazione di un sistema di preferenze tariffarie generalizzate

{COM(2011) 241 definitivo}
{SEC(2011) 536 definitivo}

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna la

Proposta di

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

relativo all'applicazione di un sistema di preferenze tariffarie generalizzate

1. Definizione del problema

1.1 Introduzione

Il sistema di preferenze generalizzate ("il sistema") aiuta i paesi in via di sviluppo, in particolare i paesi meno sviluppati (PMS), a ridurre il proprio livello di povertà mediante la concessione di preferenze nei confronti delle importazioni al fine di generare entrate dal commercio internazionale o di aumentare quelle esistenti. Esso fornisce inoltre incentivi in forma di preferenze tariffarie supplementari ai paesi che si impegnano per lo sviluppo sostenibile e il buon governo. Il sistema attuale mira a raggiungere gli obiettivi fissati nella comunicazione della *Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo - 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*. Il sistema concede su base generalizzata e non discriminatoria un accesso preferenziale ai mercati UE a 176 paesi e territori ammissibili. Comprende tre accordi:

- l'accordo generale (spesso denominato semplicemente "SPG");
- il regime speciale di incentivazione allo sviluppo sostenibile e al buon governo (denominato "SPG+") che fornisce incentivi in forma di preferenze supplementari ai paesi in via di sviluppo vulnerabili al fine di sostenerli nella ratifica e nell'attuazione di 27 convenzioni internazionali sui diritti umani e del lavoro, sull'ambiente e il buon governo;
- Il regime "Tutto tranne le armi" (EBA) che fornisce un accesso in esenzione da dazi e contingenti ai PMS.

L'SPG è attuato attraverso regolamenti successivi con un periodo di applicazione di tre anni ciascuno. L'attuale regolamento SPG scadrà il 31 dicembre 2011. Il 26 maggio 2010 la Commissione ha adottato una proposta volta a prorogare la validità dell'attuale regolamento fino al 31 dicembre 2013, al fine di concedere più tempo per preparare la revisione del sistema SPG in considerazione delle procedure legislative più lunghe introdotte dal trattato di Lisbona. Un esame intermedio recentemente ultimato fornisce il contesto alla futura proposta della Commissione concernente un regolamento rivisto che andrà a sostituire il sistema vigente al momento della sua scadenza nel 2013. Né il regime EBA né le regole sulle

disposizioni relative all'origine rientrano nell'ambito di tale revisione: il primo perché non è soggetto a riesami periodici; le seconde perché la nuova legislazione sulle norme di origine è entrata in vigore nel 2011.

1.2 Consultazione e ricorso al parere di esperti

La presente valutazione d'impatto è stata preparata in seguito ad ampie consultazioni con gli Stati membri e altre parti interessate (compresa la società civile, l'industria, i paesi beneficiari, il Parlamento europeo e i membri dell'OMC). Sono stati presi in considerazione i pareri delle parti interessate, come più volte sottolineato nella relazione principale. Sono stati rispettati i requisiti minimi per le consultazioni previsti dalla Commissione. Al fine di valutare in che misura il sistema dell'UE soddisfa le esigenze dei paesi in via di sviluppo è stata effettuata una valutazione intermedia da un consulente esterno, il *Centre for Analysis of Regional Integration at Sussex* (CARIS). La relazione finale è stata pubblicata il 26 maggio 2010 sul sito web della DG Trade¹. Se del caso, i risultati di tale studio sono riportati nella valutazione d'impatto principale.

1.3 Punti forti e deboli dell'attuale sistema SPG

Le conclusioni della valutazione sull'attuale sistema SPG (2010) effettuata dal CARIS sono le seguenti:

- è dimostrato chiaramente che le preferenze SPG dell'UE possono essere efficaci nell'aumentare le esportazioni e il benessere dei paesi in via di sviluppo;
- i tassi di utilizzo del/i sistema/i SPG sono elevati e presentano una correlazione positiva con il margine tariffario e preferenziale;
- i paesi esportatori ricevono circa la metà dei proventi derivanti dai margini preferenziali;
- il regime SPG+ ha avuto un impatto positivo sulla ratifica di 27 convenzioni internazionali necessaria per l'ammissibilità al sistema, ma sono molto meno evidenti i progressi nell'attuazione di tali convenzioni.

Ciononostante, il sistema è sottoposto a una serie di vincoli anche di natura strutturale (al riguardo sono fornite informazioni dettagliate nello studio CARIS e nella relazione principale). Vi sono inoltre alcuni temi specifici che devono essere affrontati durante il processo di revisione; il diagramma dei problemi nella pagina seguente ne riporta una sintesi.

Scelta subottimale dei beneficiari

Una forte concorrenza ai PMS proviene da altri beneficiari dell'SPG. Molti paesi ad alto reddito sono tuttora beneficiari in quanto non diversificano abbastanza. Questi paesi dispongono delle risorse per ottenere una maggiore diversificazione senza l'aiuto del sistema di preferenze dell'UE. Si può affermare praticamente lo stesso per i cosiddetti paesi a reddito medio-alto. Anche paesi che si avvalgono delle preferenze derivanti da un altro accordo preferenziale bilaterale con l'UE continuano a usufruire del sistema SPG. L'impiego delle

¹ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/may/tradoc_146196.pdf

preferenze SPG da parte dei paesi ad alto reddito, a reddito medio-alto e di paesi che già beneficiano di accordi preferenziali bilaterali intensifica la pressione concorrenziale sulle esportazioni dai paesi più poveri e vulnerabili, le cui esigenze sono di gran lunga superiori e quindi meritano maggiore attenzione.

Meccanismo di graduazione subottimale

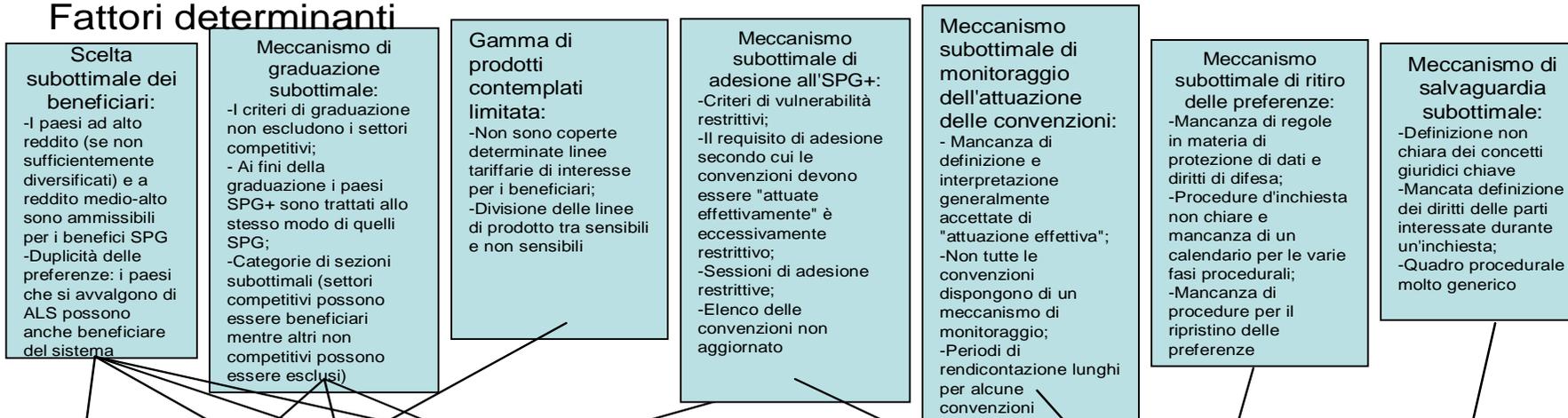
I paesi in via di sviluppo emergenti hanno generato settori manifatturieri orientati all'esportazione di notevole successo altamente competitivi a livello mondiale. Tali settori ricevono benefici nell'ambito del sistema anche se probabilmente non hanno più bisogno di preferenze per essere presenti in modo sostanziale nell'UE. Essi esercitano una pressione concorrenziale sull'industria UE e creano barriere per l'ingresso dei paesi più poveri, i quali di conseguenza devono compiere ulteriori sforzi per diversificare la base delle proprie esportazioni. Il sistema SPG dispone di un meccanismo per escludere i settori competitivi di determinati paesi e per ritirare le preferenze – il meccanismo di graduazione. Tuttavia, è stato raramente utilizzato nell'ambito dell'attuale sistema. Dei 2400 settori complessivi, solo 20 sono stati sottoposti a graduazione, 13 di essi sono cinesi. Questo dato indica che l'attuale meccanismo di graduazione non è adeguato a garantire l'efficacia e l'efficienza del sistema. Un altro significativo punto debole del meccanismo in oggetto è il fatto che la graduazione si basa sulle sezioni della tariffa doganale dell'UE, che sono così ampie ed eterogenee che prodotti non necessariamente competitivi sono esclusi unicamente perché rientrano in una categoria in cui prevalgono altri prodotti di un'industria completamente diversa e altamente competitiva.

Prodotti contemplati insufficienti

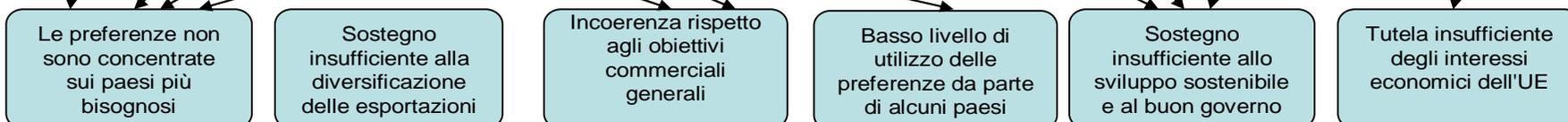
La gamma di prodotti contemplati dal sistema SPG è ampia ma non completa. Al momento il 9% di tutte le linee tariffarie non è compreso nel sistema ed è sottoposto a tariffe positive. I paesi più bisognosi non riescono talvolta ad avere accesso al mercato UE perché vorrebbero esportare alcuni di questi prodotti. Un'altra limitazione *de facto* riguardante i prodotti contemplati deriva dalla divisione delle linee di prodotto in sensibili e non sensibili: i prodotti non sensibili beneficiano di un accesso in esenzione da dazi, ma quelli sensibili ottengono una riduzione tariffaria di soli 3,5 punti percentuali sui dazi *ad valorem*.

Diagramma dei problemi

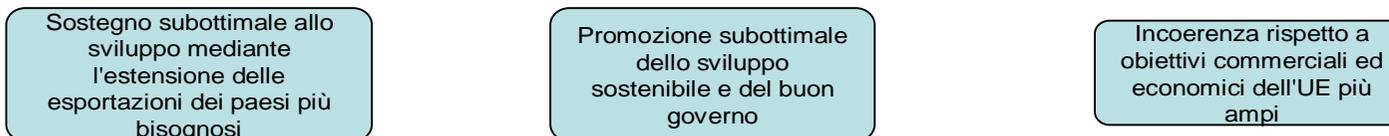
Fattori determinanti



Problemi



Problemi generali



Sostegno insufficiente alla diversificazione delle esportazioni

L'obiettivo iniziale dei sistemi di preferenze generalizzate era quello di sostenere la diversificazione mediante l'industrializzazione. La valutazione del 2010 ha rilevato tuttavia che se si considerano congiuntamente tutti i beneficiari e i prodotti, la diversificazione è in gran parte limitata ai prodotti con margini preferenziali bassi esportati dalle economie emergenti. L'inclusione nel sistema attuale di paesi SPG che rientrano a malapena tra i paesi più bisognosi (i paesi ad alto reddito e a reddito medio-alto) e che esercitano una notevole pressione sui prodotti EBA e SPG+, unitamente alla debolezza relativa del meccanismo di graduazione, rende la diversificazione più difficile per i paesi più poveri e vulnerabili, in quanto i paesi SPG ottengono la maggior parte delle preferenze.

Incoerenza rispetto agli obiettivi commerciali generali

A causa dei benefici SPG i paesi beneficiari potrebbero essere meno incentivati a negoziare accordi commerciali **bilaterali** o multilaterali. All'opposto, l'obiettivo che prevede la concentrazione dei benefici SPG sui paesi più bisognosi potrebbe avere l'effetto indesiderato di incoraggiare ulteriormente i paesi in via di sviluppo maggiormente avanzati ad avviare e concludere accordi commerciali reciproci con l'UE.

Basso utilizzo delle preferenze da parte di alcuni paesi

La pressione concorrenziale esercitata dai beneficiari SPG può ridurre i paesi SPG+ e i PMS allo status di fornitori occasionali e di secondo piano del mercato UE. Considerato il modesto valore delle transazioni concluse in tali condizioni, gli importatori sono meno incentivati a sostenere i costi derivanti dalla richiesta delle preferenze (ad es. ottenere o gestire i certificati di origine). Di conseguenza, molte preferenze non sono semplicemente utilizzate.

Sostegno insufficiente alla sostenibilità e al buon governo

Gli attuali criteri di vulnerabilità che determinano l'ammissibilità all'SPG+ sono eccessivamente restrittivi. Ciò limita la promozione dello sviluppo sostenibile e del buon governo dell'SPG+, nel senso che un requisito di ammissibilità meno restrittivo può rappresentare per un numero più elevato di paesi un incentivo a ratificare e attuare regole e norme internazionali e a impegnarsi nelle riforme interne. La condizione di accesso all'SPG+, in base alla quale il paese interessato non deve solo aver ratificato ma anche "attuato efficacemente" le convenzioni, è eccessivamente restrittiva e non è in linea con la natura del sistema basata sugli incentivi. L'esistenza di sessioni precise per l'adesione all'SPG+ (aperte solo una volta ogni 18 mesi) impediscono ai potenziali beneficiari di aderire al sistema non appena abbiano soddisfatto tutti i requisiti d'ingresso. In base al sistema attuale la Commissione è tenuta a monitorare lo stato di ratifica e l'attuazione effettiva delle 27 convenzioni specifiche mediante l'esame delle informazioni rese disponibili dagli organismi di controllo competenti. Il meccanismo atto a monitorare l'attuazione delle convenzioni presenta tuttavia alcune significative debolezze.

Meccanismo di salvaguardia inadeguato

Sono stati identificati diversi punti deboli nell'attuale meccanismo di salvaguardia dell'SPG, in particolare la mancata definizione dei concetti giuridici chiave e dei diritti e degli obblighi delle parti interessate da un'inchiesta, nonché il quadro procedurale non ben definito.

2. Analisi della sussidiarietà

La base giuridica dell'azione dell'Unione europea in quest'ambito è l'articolo 207 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (di seguito TFUE). Il principio di sussidiarietà non si applica in questo caso. Il principio di proporzionalità è soddisfatto in quanto il regolamento è l'unico tipo di azione che l'Unione europea può intraprendere per stabilire un accesso al mercato unilaterale, non reciproco e preferenziale per i paesi in via di sviluppo.

3. Obiettivi

3.1 Obiettivi generali

Il sistema presenta tre obiettivi generali:

1. contribuire a eliminare la povertà attraverso l'aumento delle esportazioni dai paesi più bisognosi (**G-1**);
2. promuovere lo sviluppo sostenibile e il buon governo (**G-2**);
3. garantire una maggiore tutela degli interessi finanziari ed economici dell'UE (**G-3**).

3.2 Obiettivi specifici e operativi

Per il periodo 2006-2015, la comunicazione sull'SPG della Commissione ha fissato i seguenti obiettivi per il sistema:

1. mantenere preferenze tariffarie generose che per i paesi in via di sviluppo costituiscano anche in futuro un incentivo reale ad aumentare le proprie esportazioni in modo sostenibile;
2. assegnare le preferenze ai paesi più bisognosi, in particolare ponendo fine all'accesso preferenziale dei paesi che non ne hanno più necessità e garantendo che le aliquote preferenziali dell'SPG non siano più applicate ai prodotti competitivi;
3. offrire un sistema preferenziale semplice, prevedibile e facilmente accessibile;
4. ³incoraggiare ulteriormente lo sviluppo sostenibile e il buon governo;
5. fornire meccanismi di ritiro e strumenti di salvaguardia al fine di garantire la tutela degli aspetti dell'SPG inerenti allo sviluppo sostenibile e al buon governo e degli interessi finanziari ed economici dell'UE.

Al fine di assicurare che siano prese in considerazione le opzioni strategiche più opportune al raggiungimento degli obiettivi generali del sistema nel contesto di un clima economico globale in mutamento, tali finalità sono state tradotte in obiettivi specifici e operativi.

Gli obiettivi specifici sono i seguenti:

1. concentrare maggiormente le preferenze sui paesi più bisognosi (**S-1**);

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

Gli obiettivi operativi sono i seguenti:

1. riesaminare l'elenco dei paesi beneficiari sospendendo i benefici di quei paesi che in base al loro sviluppo e alle loro esigenze finanziarie e commerciali, non necessitano più delle preferenze;
2. orientare la graduazione sui beneficiari principali garantendo che le aliquote preferenziali dell'SPG non siano più applicate ai prodotti competitivi;
3. ridefinire le sezioni di prodotto al fine di rispecchiare categorie più omogenee;
4. semplificare il meccanismo di adesione all'SPG+;
5. sviluppare un meccanismo più efficace e trasparente per il monitoraggio e la valutazione dell'impegno e dei progressi dei paesi SPG+ nell'attuazione delle convenzioni SPG+.
6. sviluppare procedure credibili ed efficienti per il ritiro provvisorio delle preferenze e per il loro rinnovo;
7. migliorare le procedure amministrative dei meccanismi di salvaguardia.

4.Opzioni strategiche

La seguente tabella di sintesi presenta una serie di opzioni strategiche fondamentali che sono state identificate come rappresentative delle principali strade percorribili.

Opzione	Caratteristiche principali
Opzione A: Soppressione	Sono soppresse le preferenze per i beneficiari SPG e SPG+. Rimarrebbe il regime EBA.
Opzione B: Mantenimento della situazione attuale	L'attuale strategia continua immutata. Questa opzione presenta due scenari di base: B1 (breve termine) – la continuazione del sistema prende in considerazione lo stato attuale degli accordi bilaterali e multilaterali.
SCENARIO DI BASE	B2 (lungo termine) – la continuazione del sistema si fonda sul presupposto che tutti i negoziati bilaterali e multilaterali in corso si concludano con esito positivo.

<p>Opzione C: Ridefinizione parziale</p>	<p>Sono comprese due subopzioni che presentano alcuni elementi comuni e alcune diversità; i cambiamenti previsti da C1 sono più limitati rispetto a quelli di C2.</p> <p>Elementi comuni alle 2 subopzioni:</p> <p>1. Le preferenze sono sospese per alcuni paesi ammissibili: paesi e territori d'oltremare; paesi a reddito alto e medio-alto; paesi che hanno sottoscritto un accordo commerciale preferenziale che sostanzialmente copre tutte le preferenze.</p> <p>2. Sono rivisti i principi di graduazione: sono ridefinite le sezioni di prodotto; la graduazione non si applica ai paesi SPG+.</p> <p>3. Il meccanismo di adesione all'SPG+ è semplificato e reso più flessibile: i paesi devono ratificare, senza attuarle pienamente, le convenzioni e impegnarsi al tempo stesso in modo vincolante per garantire la loro attuazione; i paesi possono far domanda di adesione all'SPG+ in qualsiasi momento.</p> <p>4. Il meccanismo di monitoraggio dell'SPG+ è ridefinito al fine di migliorare l'attuazione delle convenzioni.</p> <p>5. Sono introdotte procedure più trasparenti ed efficienti per il ritiro provvisorio delle preferenze.</p> <p>6. Si apportano miglioramenti alle procedure amministrative del meccanismo di salvaguardia.</p> <p>Elementi diversi delle 2 subopzioni:</p> <p>1. Soglia di graduazione</p> <p>Opzione C1 La soglia di graduazione rimane invariata.</p> <p>Opzione C2 La soglia di graduazione è ridotta al 7,5% ed è eliminato il 50% della rete di sicurezza.</p> <p>2. Criteri di vulnerabilità dell'SPG+</p> <p>Opzione C1 La soglia relativa alla quota di importazioni è meno rigorosa (aumenta dall'1 al 2%).</p> <p>Opzione C2 Sono eliminati i criteri di vulnerabilità.</p> <p>3. Elenco delle convenzioni SPG+.</p> <p>Opzione C1 L'elenco delle convenzioni SPG+ rimane invariato.</p> <p>Opzione C2 L'elenco delle convenzioni SPG+ è esteso.</p>
<p>Opzione D: Completa ridefinizione</p>	<p>Questa opzione comprende e si fonda sulle caratteristiche dell'opzione C.</p> <p>In particolare, vengono ridefiniti i prodotti contemplati dal sistema; vi sono 3 subopzioni:</p> <p>Opzione D1 A tutti i paesi beneficiari viene concessa l'intera gamma di prodotti contemplati e tutti i</p>

	prodotti sono ritenuti non sensibili. Non vi è la graduazione.
	Opzione D2 Un certo numero di prodotti industriali e agricoli passano dall'elenco dei prodotti sensibili a quello dei prodotti non sensibili.
	Opzione D3 L'elenco dei prodotti contemplati dal sistema è esteso per includere una serie di prodotti agricoli e industriali.

5. Analisi dell'impatto

5.1 Generale

Le importazioni che si avvalgono delle preferenze sono meno del 5% delle importazioni totali dell'UE. Ciò implica che, mentre gli effetti sui beneficiari potrebbero essere marcati, quelli generali sull'UE saranno probabilmente limitati. L'impatto è stato valutato in base all'analisi effettuata da CARIS e ad analisi aggiuntive condotte utilizzando un modello SMART² e mediante l'esame delle statistiche ufficiali dell'UE in tema di importazioni, produzione, consumo e occupazione. La principale variabile utilizzata per analizzare gli effetti sociali è stata l'occupazione. Le conseguenze ambientali sono costantemente modeste e sono state esaminate separatamente.

5.2 Osservazioni sugli scenari di base (B1 e B2)

Vi è una riduzione naturale nel livello dei dazi all'importazione (e quindi delle preferenze) a causa dell'erosione delle preferenze per effetto di altri accordi commerciali bilaterali e multilaterali. L'erosione delle preferenze riduce le importazioni dai beneficiari SPG; si tratta di una realtà di cui deve tenere conto l'attuale valutazione. Nel lungo periodo, una volta realizzata la piena attuazione di tutti gli accordi bilaterali e multilaterali, i dazi saranno probabilmente così bassi che l'idea di *preferenze* diventerà essenzialmente irrilevante, e con essa quella di un sistema generalizzato di *preferenze*. Dovranno essere definiti strumenti completamente diversi. Fino ad allora, si tratta di capire cosa può essere fatto per i paesi che più necessitano di preferenze.

5.3. Opzione A: soppressione

L'opzione A pone fine al sistema SPG mantenendo il regime EBA, che apporta benefici ai PMS. Le importazioni complessive dell'UE conoscono un calo, ma di entità insignificante (circa € miliardi, cioè meno dell'1%).

Valutazione generale degli effetti economici, sociali e ambientali

Sono illustrati qui di seguito gli effetti generali relativi a B1. Si prevede che le conseguenze economiche e sociali per i paesi più bisognosi siano negative. I PMS otterrebbero vantaggi, tuttavia molti altri paesi in via di sviluppo e settori economici, anch'essi tra i più bisognosi, risentirebbero del venir meno dell'accesso preferenziale. All'interno dell'UE, tre elementi avranno un'influenza sugli effetti economici e sociali generali: surplus per i produttori, surplus per i consumatori ed entrate tariffarie. Le conseguenze negative per i consumatori saranno probabilmente compensate da proventi tariffari più elevati dello stesso ordine di grandezza.

² Modello sviluppato dalla Banca mondiale in collaborazione con diverse organizzazioni internazionali.

L'impatto netto sarebbe quindi generato dai benefici per i produttori. Come affermato in precedenza, tali benefici non sarebbero complessivamente rilevanti, ma produrrebbero conseguenze positive significative su settori importanti (zucchero, frutta e ortaggi, tessile e abbigliamento) e sugli Stati membri dell'UE in cui tali comparti hanno un peso. L'impatto sarebbe quindi complessivamente positivo. Considerato che il calo delle importazioni sarebbe modesto, gli effetti ambientali nell'UE sarebbero, nel migliore dei casi, marginalmente positivi. Per quanto riguarda i paesi più bisognosi, è possibile che i paesi che non parteciperanno più all'SPG+ abbandonino le pratiche sostenibili dal punto di vista ambientale. Pertanto, l'impatto sarebbe nel complesso marginalmente negativo.

A vs. B1. Effetti su:	economici	sociali	ambientali
Paesi più bisognosi	--	--	0/-
UE	+	+	0/+

Per quanto riguarda lo scenario base di B2, i mutamenti dovrebbero prendere la stessa direzione, ma dovrebbero essere significativamente minori, al punto da essere impercettibili.

5.4 opzione C: ridefinizione parziale

L'opzione C presenta molti elementi costitutivi; al fine di esaminarne i diversi angoli sono state considerate due subopzioni. Le principali differenze tra esse riguardano la graduazione dei settori competitivi e i criteri di vulnerabilità nell'ambito dell'SPG+. Per quanto concerne la graduazione, in questa fase non sono noti i settori che saranno effettivamente graduati – ciò dipenderà dal calcolo delle importazioni sulla base delle ultime cifre disponibili prima dell'entrata in vigore del nuovo regolamento. Le attuali cifre sono state utilizzate come indicatore indiretto. Per quanto riguarda la vulnerabilità, l'opzione C1 rende meno rigoroso il criterio "economico", che passa dall'1 al 2%. In questa fase non è noto l'elenco effettivo dei paesi che soddisferanno tale criterio meno rigoroso – anche in questo caso i calcoli saranno effettuati sulla base delle ultime cifre disponibili prima dell'entrata in vigore del nuovo regolamento. Gli altri paesi che attualmente soddisferebbero i requisiti (Filippine, Pakistan e Ucraina) sono stati considerati come indicatore indiretto.

L'opzione C2 elimina i criteri di vulnerabilità mentre aggiunge requisiti supplementari per le convenzioni. Anche in questo caso l'effettivo elenco dei paesi che rispettano l'apposito criterio sulle convenzioni sarà determinato il più vicino possibile al momento di entrata in vigore del nuovo regolamento. Attualmente si ritiene che tali paesi potrebbero essere i tre dell'opzione C1 più Namibia e Nigeria (tutti questi Stati hanno già ratificato le opportune convenzioni); essi sono stati perciò utilizzati come indicatore indiretto ai fini del presente esercizio. La valutazione inizia con un'analisi dell'opzione C1 e quindi descrive le principali differenze che l'opzione C2 presenta.

5.4.1 Opzione C1

Valutazione generale degli effetti economici, sociali e ambientali

Se confrontati con lo scenario di base B1, gli effetti generali dell'opzione C1 sono i seguenti: le importazioni totali dell'UE diminuiscono di €4 miliardi (un aumento delle importazioni pari a €1 miliardo registrato dai paesi che non hanno mai aderito al sistema, compensato da un calo di €5 miliardi per le importazioni dai paesi che non fanno più parte del sistema). Si prevede che le conseguenze sociali ed economiche per i paesi più bisognosi saranno positive in quanto le esportazioni e il benessere aumentano.

Come per l'opzione A, le conseguenze negative per i consumatori UE saranno probabilmente compensate da proventi tariffari più elevati dello stesso ordine di grandezza. L'impatto netto deriverebbe quindi dagli effetti sui produttori. Come affermato in precedenza, i benefici non sarebbero complessivamente rilevanti, ma avrebbero effetti negativi significativi su settori importanti (riso, seminativi, oli e grassi, zucchero, frutta e ortaggi, tessile e abbigliamento e cuoio) e sugli Stati membri dell'UE in cui tali comparti hanno un peso. L'impatto sarebbe quindi complessivamente negativo. Considerato che il calo delle importazioni sarebbe modesto, gli effetti ambientali nell'UE sarebbero, nel migliore dei casi, marginalmente positivi. Per quanto riguarda i paesi più bisognosi, l'impatto di un'adesione più estesa all'SPG+ avrebbe complessivamente un impatto marginalmente positivo.

C1 vs. B1 Effetti su:	economici	sociali	ambientali
Paesi più bisognosi	++	++	0/+
UE	-	-	0/+

Un confronto tra gli effetti dell'opzione C1 e lo scenario base di B2 rivela che i mutamenti dovrebbero prendere la stessa direzione, ma dovrebbero essere significativamente minori, al punto da essere, ancora una volta, impercettibili.

5.4.2 Opzione C2

Vi è un'importante differenza tra C2 e C1. Soglie di graduazione più basse aumentano significativamente il livello di graduazione di determinati paesi e settori, in particolare l'India. Ciò porta a una serie di conseguenze. La prima consiste in una diminuzione più netta delle esportazioni dei membri dell'SPG nel loro complesso. La seconda corrisponde a un incremento delle esportazioni EBA, dato che l'impatto negativo sul Bangladesh (previsto dall'opzione C1) diminuisce. Ne risulta che, se da un lato non possono essere sottovalutati gli effetti positivi sui beneficiari EBA e SPG+, dall'altro le esportazioni SPG di molti beneficiari potrebbero risentirne. Si prevede che gli effetti dinamici compensino pienamente questa perdita di carattere statico, pertanto l'impatto complessivo è ritenuto positivo, ma certamente in misura minore rispetto a C1. Considerando che gli effetti rimanenti sono in gran parte analoghi a quelli di C1, la tabella di valutazione generale per C2 sarebbe la seguente:

C2 vs. B1 Effetti su:	economici	sociali	ambientali
Paesi più bisognosi	+	+	0/+
UE	-	-	0/+

5.5 Opzione D: ridefinizione completa

Nell'ambito dell'opzione C la maggior parte degli elementi costitutivi del sistema sono stati ridefiniti. Tuttavia, alcuni partecipanti alla consultazione hanno suggerito un'ampia estensione degli altri due elementi costitutivi principali del sistema: la gamma di prodotti contemplati e i margini preferenziali. Abbiamo quindi anche preso in esame una ridefinizione generale che comprenda i cambiamenti proposti dall'opzione C e inoltre quelli agli altri due elementi costitutivi principali. Al fine di semplificare l'analisi, le subopzioni D sono state calcolate come aggiunte unicamente di C2. Sono esaminate tre subopzioni. D1 è un'opzione di ampio respiro. Prevede l'ampliamento completo della gamma di prodotti contemplati e l'eliminazione di tutti i prodotti sensibili (ad es. l'estensione dell'esenzione da dazi e contingenti dei paesi

EBA) per tutti i paesi più bisognosi (sia SPG sia SPG+). Ciò implica che i beneficiari rimanenti non sono più sottoposti a graduazione. D2 e D3 sono di portata più modesta. Comprendono tutti i parametri di C2 (inclusa la graduazione) e vi aggiungono una diminuzione parziale nel numero di prodotti sensibili (D2) e l'estensione parziale dei prodotti contemplati (D3).

5.5.1 Opzione D1: intera gamma di prodotti contemplati, completa eliminazione dei prodotti sensibili

Valutazione generale degli effetti economici, sociali e ambientali

Se confrontati con lo scenario di base B1, gli effetti generali dell'opzione D1 sono come descritti qui di seguito. Nonostante si prevedano effetti economici e sociali complessivamente positivi per i paesi più bisognosi, questi miglioramenti si collocano principalmente in settori già competitivi, a scapito di quelli meno avanzati. Si produrrebbero chiari effetti distributivi, in considerazione della quota aggiuntiva di importazioni UE occupata da Cina, India e altri paesi che in precedenza erano sottoposti a graduazione, con conseguenze negative per molti altri paesi più bisognosi. I beneficiari EBA si troverebbero in particolare in una situazione difficile (primo fra tutti il Bangladesh), così come i paesi SPG+, ad es. il Pakistan. La valutazione complessivamente positiva ("+") non è quindi da considerarsi così netta. Le conseguenze positive per i consumatori UE saranno probabilmente compensate da proventi tariffari più modesti dello stesso ordine di grandezza. L'impatto netto deriverebbe quindi dagli effetti sui produttori. Come affermato in precedenza, tali effetti non sarebbero complessivamente rilevanti, ma produrrebbero conseguenze negative significative per settori importanti e per gli Stati membri dell'UE in cui tali comparti hanno un peso. Di conseguenza essi sarebbero globalmente negativi. Sebbene di portata maggiore rispetto a quello generato dall'opzione C, tale impatto sarebbe probabilmente dello stesso ordine di grandezza. Le conseguenze ambientali nell'UE sarebbero marginalmente negative, visto l'aumento complessivo delle importazioni. Il deciso incremento delle importazioni, in particolare dalla Cina o dall'India può creare svantaggi anche all'interno di questi paesi. L'impatto sui paesi SPG+ sarebbe globalmente positivo nonostante l'aumento delle loro esportazioni, dato che il quadro di tutela ambientale in cui tutte le imprese operano sarebbe migliorato dall'adesione a opportune convenzioni ambientali. Il bilancio complessivo di questi effetti sarebbe marginalmente negativo.

D1 vs. B1 Effetti su:	economici	sociali	ambientali
Paesi più bisognosi*	+	+	0/-
UE	-	-	0/-

* Gli effetti economici e sociali positivi per i paesi più bisognosi *nel loro complesso* nascondono significative conseguenze negative per i beneficiari EBA e SPG+.

In base a un confronto tra gli effetti dell'opzione D1 e quelli dello scenario di base B2, si ritiene che i cambiamenti potrebbero andare nella stessa direzione, dovrebbero però essere più modesti, ma pur sempre percettibili.

5.5.2 Opzioni D2 e D3

Queste opzioni si fondano sull'opzione C. Al fine di semplificare l'analisi, solo una delle opzioni, in questo caso C2, è stata impiegata come base per D2 e D3. Non vi è motivo di ritenere che vi sarebbero differenze significative se venisse utilizzata come base C1. Tenendo conto che, rispetto a C D2 e D3, prevedono cambiamenti in un solo elemento costitutivo alla volta, si menzioneranno solo le novità salienti.

D2 e D3 provocano l'erosione delle preferenze a svantaggio dei PMS

D2 esamina la diminuzione nel numero di prodotti sensibili. Come previsto, l'impatto immediato è l'erosione delle preferenze per i paesi EBA, in particolare rispetto ai competitori SPG che sono i vincitori netti. Si tratta di un risultato prevedibile, dato che dalla valutazione CARIS è emerso chiaramente che i paesi SPG esercitano una pressione concorrenziale significativa sulle loro controparti EBA. India, Indonesia, Vietnam e Thailandia assorbono quasi tutti i vantaggi, mentre ai paesi EBA non resta quasi nulla. D3 esamina l'estensione dei prodotti contemplati. Si prevede un impatto analogo a quello descritto per D2: benefici per i beneficiari SPG a spese dell'erosione delle preferenze e di perdite nelle esportazioni per i paesi EBA. Sia D2 sia D3 confermano quindi che l'estensione dei prodotti contemplati e la diminuzione nel numero di prodotti sensibili hanno un prezzo, pagato dai più poveri e che aggrava l'erosione delle preferenze di cui risentono.

D2 e D3 potrebbero ostacolare la negoziazione di accordi bilaterali e multilaterali

Rispetto a C, le due opzioni in oggetto lancerebbero probabilmente un falso segnale ai nostri partner commerciali creando in loro l'aspettativa che nell'ambito di negoziati bilaterali o multilaterali sia possibile ottenere automaticamente dall'UE concessioni riguardanti prodotti inseriti nel sistema SPG o prodotti non più ritenuti sensibili. La portata dei cambiamenti introdotti da D2 e D3 non è abbastanza ampia da modificare l'ordine di grandezza degli altri risultati dell'opzione C. Tuttavia, i fabbricanti UE di nuovi prodotti inseriti nel sistema SPG e quelli di merci che ricevono margini preferenziali più elevati mediante la diminuzione di prodotti sensibili, sarebbero sottoposti a pressioni supplementari.

6. Confronto tra le opzioni

6.1 Riesame delle diverse opzioni in base a obiettivi e impatto

La seguente tabella mette a confronto le diverse opzioni considerando la misura in cui esse soddisfano gli obiettivi perseguiti da un riesame del sistema. Il confronto si basa su tre criteri: efficacia (numero di obiettivi soddisfatti, in che misura); efficienza (impiego delle risorse necessarie a soddisfare gli obiettivi, effetti indiretti indesiderati) e coerenza con gli obiettivi generali dell'UE.

Opzioni	A	C1	C2	D1	D2	D3
Efficacia	-	++++	+++	--	++	++
Efficienza	--	+++	++	--	+	+
Coerenza	++++	++	++	---	+	+

Qui di seguito è riportata un'analisi approfondita basata sull'efficacia e sull'efficienza di ogni opzione relativamente al raggiungimento degli obiettivi strategici generali.

6.2 Efficacia delle opzioni strategiche relativamente al raggiungimento degli obiettivi generali e specifici

Opzione A

L'opzione A soddisfa solo parzialmente l'obiettivo generale G-1 (contribuire a eliminare la povertà attraverso l'aumento delle esportazioni dei paesi più bisognosi). Concentrando le preferenze sui PMS, priva delle preferenze molti altri paesi con esigenze commerciali, finanziarie e di sviluppo analoghe (obiettivo specifico S-1), portando così a conseguenze

economiche e sociali negative. L'eliminazione delle preferenze da alcuni dei paesi più bisognosi esporrebbe inoltre i settori di esportazione di tali paesi alla concorrenza dei paesi sviluppati. L'opzione A prende una direzione direttamente opposta all'obiettivo specifico S-4 e all'obiettivo generale G-2 (promuovere lo sviluppo sostenibile e il buon governo) e non fa nulla per garantire una migliore tutela degli interessi economici e finanziari dell'UE (obiettivo generale G-3 e obiettivo specifico S-5). All'opposto, essa può rafforzare la posizione dell'UE nei negoziati bilaterali e multilaterali (obiettivo specifico S-3). Produrrebbe un impatto economico e sociale positivo per determinati settori in alcuni Stati membri in un momento in cui si punta molto sulla promozione della competitività, della crescita e della creazione di posti di lavoro. Infine, in un periodo di pressione estrema sulle finanze pubbliche, incentiverebbe le entrate tariffarie.

Opzione C1

L'opzione C1 contribuisce efficacemente al raggiungimento dell'obiettivo generale G-1 (contribuire a eliminare la povertà attraverso l'aumento delle esportazioni dei paesi più bisognosi). Garantisce in particolare che le preferenze siano adeguatamente destinate ai paesi più bisognosi (S-1) e riduce i disincentivi alla diversificazione (S-2) che derivano dalla pressione concorrenziale esercitata dai beneficiari più sviluppati dell'attuale sistema. La combinazione, prevista da C1, tra un meccanismo di adesione più flessibile per l'SPG+, criteri commerciali di ammissibilità più flessibili e l'assenza di graduazione, aumenterebbe il contributo del sistema alla promozione dello sviluppo sostenibile e del buon governo (G-2 e S-4). Essa migliora l'efficienza dello strumento di salvaguardia (S-5) e del meccanismo di ritiro, che contribuirebbero entrambi al G-3. Stimola inoltre le entrate tariffarie. Tale opzione produrrebbe l'effetto indesiderato di rafforzare la posizione dell'UE nei negoziati commerciali bilaterali e multilaterali (ma nei confronti di meno paesi rispetto all'opzione A). Si verrebbe tuttavia a creare un impatto economico e sociale negativo per determinati settori di alcuni Stati membri.

Opzione C2

La principale differenza tra C2 e C1 consiste nel fatto che la soglia di graduazione più bassa di C2 diminuisce le esportazioni totali dei paesi più bisognosi. Inoltre, tanto maggiore sarà il numero di paesi beneficiari dell'SPG+ che aderiscono al sistema, quanto più intensa sarà la pressione concorrenziale sui PMS, cioè i paesi in via di sviluppo più bisognosi. Tali effetti rendono C2 una soluzione meno efficace per il raggiungimento dell'obiettivo generale G-1 (contribuire a eliminare la povertà). Questa opzione risulta tuttavia più opportuna di C1 sotto l'aspetto della sua probabile efficacia nel conseguire G-2 (promuovere lo sviluppo sostenibile) dato che prevede una revisione delle convenzioni necessarie.

Opzione D (solo D1 è discussa nella sintesi)

L'opzione D1 è finalizzata ai paesi più bisognosi mediante la sospensione delle preferenze per i beneficiari con un livello di ricchezza sufficiente e per coloro che hanno accesso preferenziale grazie a un accordo bilaterale. Tuttavia elimina completamente la graduazione ed estende il trattamento equivalente a quello previsto dal regime EBA a tutti i beneficiari, il che accelererebbe l'erosione delle preferenze per i più poveri. Complessivamente non si può quindi affermare che soddisfi l'obiettivo G-1. Allo stesso modo, l'obiettivo G-2 (promuovere lo sviluppo sostenibile mediante gli incentivi dell'SPG+) è precluso dalla concessione di un trattamento equivalente all'EBA a tutti i beneficiari. L'opzione D1 migliora l'efficienza del meccanismo di salvaguardia (S-5) e quella del meccanismo di ritiro (S-6), contribuendo così a tutelare gli interessi economici e finanziari dell'UE (obiettivo generale G-3). Tuttavia, si stima che D1 diminuisca le entrate tariffarie in un momento di estrema pressione sulle finanze pubbliche. Produce inoltre un impatto economico e sociale negativo in alcuni settori

industriali e Stati membri. Infine indebolirebbe significativamente la posizione negoziale dell'UE nell'ambito bilaterale e multilaterale (obiettivo specifico S-3).

6.3 Opzione privilegiata

L'opzione che soddisfa gli obiettivi del sistema nel modo più efficace, efficiente e coerente è la C, in particolare C1. Con ciò non si intende negare che C2 presenti aspetti positivi (riesame dell'elenco delle convenzioni) che possono anch'essi essere presi in considerazione.

7. Controllo e valutazione

La seguente tabella propone indicatori che possono essere impiegati per valutare i progressi e l'efficacia dell'opzione privilegiata relativamente al raggiungimento degli obiettivi strategici generali.

Obiettivi generali	Indicatori	Fonti di informazioni
Contribuire a eliminare la povertà attraverso l'aumento delle esportazioni dai paesi più bisognosi	<ul style="list-style-type: none"> - espansione delle esportazioni dei paesi in via di sviluppo verso l'UE - aumento della quota di importazioni dai paesi più bisognosi - maggiore utilizzo delle preferenze - graduazione efficace dei settori competitivi - maggiore diversificazione 	- Dati Eurostat
Promuovere lo sviluppo sostenibile e il buon governo	<ul style="list-style-type: none"> - un maggior numero di paesi che si impegnano a rispettare i principi dello sviluppo sostenibile e del buon governo nell'ambito del regime SPG+ - miglioramento complessivo dell'attuazione delle convenzioni SPG+ da parte dei beneficiari di tale sistema - numero di ritiri 	<ul style="list-style-type: none"> - relazioni degli organismi di controllo internazionali competenti -DG TRADE
Garantire una maggiore tutela degli interessi finanziari ed economici dell'UE.	<ul style="list-style-type: none"> - numero di richieste di salvaguardia - numero di misure di salvaguardia - perdita di introiti a causa del sistema - numero di accordi commerciali preferenziali sottoscritti con i beneficiari - numero di accordi commerciali preferenziali sottoscritti con i non beneficiari 	<ul style="list-style-type: none"> - Richieste di salvaguardia - Dati Eurostat -DG TRADE

È opportuno effettuare una valutazione formale e indipendente sull'efficacia del sistema SPG prima di qualsiasi revisione successiva. Per risultare efficace, tale esame richiederà probabilmente dati su almeno i 3 anni successivi all'attuazione, ciò implica che la valutazione non può essere svolta prima della fine del 2017.