



COMMISSIONE
EUROPEA

ALTO RAPPRESENTANTE
DELL'UNIONE PER
GLI AFFARI ESTERI E
LA POLITICA DI SICUREZZA

Bruxelles, 21.11.2023
JOIN(2023) 34 final

RELAZIONE CONGIUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sul sistema di preferenze generalizzate per il periodo 2020-2022

{SWD(2023) 359 final} - {SWD(2023) 360 final} - {SWD(2023) 361 final} -
{SWD(2023) 362 final} - {SWD(2023) 363 final} - {SWD(2023) 364 final} -
{SWD(2023) 365 final} - {SWD(2023) 366 final} - {SWD(2023) 367 final} -
{SWD(2023) 368 final}

1. INTRODUZIONE

Il sistema di preferenze generalizzate (SPG) dell'UE fornisce unilateralmente un accesso preferenziale al mercato dell'Unione attraverso la riduzione o la soppressione di dazi all'importazione dell'UE, al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile dei paesi a reddito basso e ridurre la povertà attraverso il commercio internazionale. I benefici dell'SPG sono legati al rispetto, da parte dei paesi beneficiari, delle norme internazionali in materia di diritti umani, diritti del lavoro, buon governo, ambiente e clima.

La presente relazione costituisce una parte fondamentale delle regolari attività di monitoraggio e rendicontazione sull'attuazione dell'SPG al Parlamento europeo e al Consiglio, come previsto dal regolamento SPG¹). Essa riguarda l'attuazione e l'impatto dell'SPG nel periodo 2020-2022 (il "periodo di riferimento") in tutti i suoi tre regimi: il regime "Tutto tranne le armi" (*Everything But Arms*, EBA) applicabile ai paesi meno sviluppati, il regime SPG standard e il regime speciale di incentivazione per lo sviluppo sostenibile (SPG+). Come per l'ultima delle relazioni sull'SPG del 2020²), la presente relazione è accompagnata da dieci documenti di lavoro dei servizi della Commissione: uno per ciascuno dei nove beneficiari dell'SPG+ durante il periodo di riferimento e uno per i tre beneficiari dell'EBA che beneficiano di un impegno rafforzato.

La presente relazione riguarda un periodo più lungo del consueto ciclo di rendicontazione biennale, in ragione delle sfide legate all'attuazione e al monitoraggio derivanti dall'impatto della COVID-19 e dalle conseguenti restrizioni attuate nel 2020 e nel 2021. Nonostante tali sfide, l'impegno e il monitoraggio dell'SPG sono proseguiti a distanza per iscritto e in modo virtuale. La presente relazione rispecchia altresì le missioni di monitoraggio nei paesi beneficiari, nuovamente possibili a partire dalla fine del 2021, e gli sviluppi nei paesi beneficiari resi possibili dall'allentamento delle restrizioni e dalla liberazione di risorse dopo il culmine della pandemia.

La relazione si basa sull'interazione con i paesi beneficiari, la società civile, le comunità imprenditoriali, gli organi di controllo delle Nazioni Unite e altre organizzazioni internazionali attraverso il lavoro dei servizi della Commissione europea e del servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), anche presso le delegazioni dell'UE. Inoltre, il 6 settembre 2022 si è tenuto un dialogo specifico con la società civile con l'obiettivo di sostenere ulteriormente la preparazione della relazione.

La presente relazione è significativa anche in considerazione della scadenza del regolamento SPG in vigore, prevista per la fine del 2023. Valuta l'impatto a più lungo termine dell'SPG, per quanto riguarda tanto gli effetti economici quanto lo sviluppo sostenibile, nonché le modalità per garantire un impegno costante tra i beneficiari dell'SPG in relazione al sistema. La procedura legislativa per l'adozione di un nuovo regolamento SPG riveduto è ancora in corso; nel frattempo, la Commissione europea ha adottato una proposta di proroga delle norme vigenti fino alla fine del 2027 per garantire la continuità e la certezza del diritto³. La relazione e i documenti di lavoro dei servizi della Commissione

¹ Regolamento (UE) n. 978/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, relativo all'applicazione di un sistema di preferenze tariffarie generalizzate e che abroga il regolamento (CE) n. 732/2008 del Consiglio.

² Relazione sul sistema di preferenze generalizzate per il periodo 2018-2019 (JOIN(2020) 3 final).

³ Al momento in cui viene ultimata la relazione sull'SPG, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno votato a favore della proroga delle norme vigenti. La procedura legislativa è ancora in corso.

che la accompagnano forniscono inoltre informazioni e raccomandazioni preziose per gli attuali beneficiari dell'SPG+, alla luce del potenziale obbligo di ripresentare domanda per beneficiare del regime SPG+ a norma del nuovo regolamento SPG.

2. IN EVIDENZA

L'SPG è uno strumento commerciale importante che consente all'UE di sostenere lo sviluppo sostenibile nei paesi a reddito basso. La sua struttura, costituita da tre regimi distinti⁴), rappresenta un quadro obiettivo e trasparente per rispondere alle specifiche esigenze e ambizioni di sviluppo dei diversi paesi beneficiari.

L'SPG è economicamente prezioso per i beneficiari⁵), come illustrato anche al punto 4.1 della presente relazione. Tra il 2014 e il 2019, ossia prima della pandemia di COVID-19, le importazioni preferenziali totali dell'UE-27 dagli attuali beneficiari dell'SPG sono aumentate del 56 %, a un ritmo tre volte superiore rispetto a quello delle importazioni complessive dell'UE-27 da paesi terzi; ciò ha contribuito altresì a una crescita più rapida nei paesi beneficiari dell'SPG rispetto a quanto sarebbe avvenuto in assenza delle preferenze offerte dall'SPG. Inoltre, nonostante una minore dinamicità delle esportazioni durante e dopo la pandemia, le continue esportazioni verso l'UE dei paesi beneficiari che beneficiano dell'SPG svolgono un ruolo cruciale per la stabilità economica, in particolare in tempi di crisi. Nel complesso, l'aumento degli scambi internazionali e della partecipazione alle catene del valore globali ha sostenuto lo sviluppo socioeconomico dei beneficiari dell'SPG. Ne sono testimonianza il miglioramento della posizione di diversi paesi nella classificazione del reddito della Banca mondiale e la loro uscita dallo status di paese meno sviluppato sulla base delle decisioni delle Nazioni Unite (con le corrispondenti modifiche delle preferenze nell'ambito dell'SPG).

Negli ultimi anni una serie di crisi ha minacciato l'economia globale⁶): dalla pandemia di COVID-19, con i suoi effetti negativi non solo sulla salute, ma anche sulla sostenibilità, sull'attività economica e sul commercio, fino alle ripercussioni più ampie dell'aggressione militare non provocata della Russia nei confronti dell'Ucraina e alle conseguenti crisi energetica, del debito e dei prodotti alimentari nonché all'aumento del costo della vita, che hanno subito un'accelerazione nel 2022. In questo difficile contesto, la continua disponibilità di esportazioni esenti da dazi verso l'UE, il più grande blocco commerciale al mondo⁷), costituisce un elemento di stabilità fondamentale per le economie fragili. Sebbene le economie di alcuni beneficiari abbiano dimostrato una forte resilienza, il programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP) ha segnalato che almeno 54 economie in via di sviluppo soffrono di gravi problemi di debito⁸). In seno alle Nazioni Unite, le decisioni sull'uscita già pianificata di taluni paesi dallo status di paesi meno

⁴ "Tutto tranne le armi" (EBA), SPG standard e SPG+.

⁵ https://policy.trade.ec.europa.eu/analysis-and-assessment/impact-assessments_it. Tutti i link forniti nella presente relazione sono aggiornati al 20 ottobre 2023.

⁶ Secondo una relazione della Banca mondiale del 2022, nel solo 2020 il numero di persone che vivevano al di sotto della soglia di povertà estrema è aumentato di oltre 70 milioni. Si tratta del maggiore aumento nel corso di un anno dall'inizio del monitoraggio globale della povertà nel 1990. Il 40 % più povero della popolazione mondiale ha subito perdite di reddito doppie rispetto a quelle del 20 % più ricco. Il reddito mediano mondiale è diminuito del 4 % nel 2020, il primo calo dall'inizio delle misurazioni del reddito mediano nel 1990. <https://www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity>.

⁷ https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/eu-position-world-trade_it.

⁸ <https://www.undp.org/publications/dfs-avoiding-too-little-too-late-international-debt-relief>.

sviluppati sono state rinviate, a riprova dell'esistenza di tali sfide⁹). Lo stesso vale per lo status di reddito assegnato dalla Banca mondiale ad altri beneficiari dell'SPG, che hanno subito una battuta d'arresto o sono stati declassati a causa delle ripercussioni sulle loro economie, compresi gli scambi commerciali, nonché di alcuni investimenti esteri e di talune rimesse.

L'SPG+, con i suoi benefici e obblighi aggiuntivi, è rimasto interessante per i beneficiari¹⁰). Come dimostra l'analisi dell'attuazione dell'SPG+ nei documenti di lavoro dei servizi della Commissione che accompagnano il presente documento, tale regime si è dimostrato un incentivo di successo per un'attuazione effettiva delle norme internazionali nei settori dei diritti umani e del lavoro, del buon governo e della protezione del clima e dell'ambiente in quanto ha offerto un accesso supplementare al mercato dell'UE rispetto al regime SPG standard. L'attrattiva dell'SPG+ è ulteriormente dimostrata dal fatto che un nuovo beneficiario dell'SPG+ (Uzbekistan) ha aderito al regime durante il periodo di riferimento, che il Tagikistan ha presentato domanda formale di adesione all'SPG+ nell'aprile del 2023 e che altri paesi continuano a mostrare interesse a aderirvi. Gli attuali beneficiari dell'SPG+ hanno espresso il loro impegno a mantenere le preferenze nel contesto del nuovo quadro SPG dell'UE. Diversi paesi che attualmente beneficiano dell'EBA e che si prevede abbandoneranno lo status di paesi meno sviluppati stanno attivamente valutando i percorsi verso l'adesione al regime SPG+, al fine di ottenere tariffe preferenziali più vantaggiose rispetto a quelle offerte dall'SPG standard una volta che avranno lasciato il regime EBA.

L'SPG incoraggia i paesi beneficiari a integrarsi nelle strutture di governance multilaterale in quanto prevede che debbano essere rispettati i principi delle convenzioni internazionali; per l'SPG+ è inoltre previsto l'obbligo di ratificare e dare effettiva attuazione a tali convenzioni. Gli sforzi di ratifica dei beneficiari dell'SPG vanno oltre le convenzioni elencate nell'attuale regolamento SPG: ad esempio, tutti e nove i beneficiari dell'SPG+ oggetto di riesame nella presente relazione hanno ratificato la convenzione sui diritti delle persone con disabilità e l'accordo di Parigi. I beneficiari dell'SPG stanno inoltre compiendo progressi in relazione alla ratifica delle convenzioni fondamentali dell'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO) recentemente adottate in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro, nonché di altre convenzioni dell'ILO, ad esempio in materia di ispezione del lavoro e consultazione tripartita.

Durante il periodo di riferimento, numerosi beneficiari dell'SPG hanno compiuto notevoli progressi nell'attuazione e nel rispetto delle norme internazionali¹¹, anche se su alcuni fronti incontrano ancora difficoltà nel conformarsi a tali norme. In alcuni ambiti sono stati compiuti passi indietro o progressi insufficienti in determinati paesi beneficiari, ad esempio per quanto concerne la pressione crescente sulla libertà di espressione e sullo spazio della società civile, i diritti delle donne e dei minori e la protezione dalla violenza domestica durante la pandemia di COVID-19, nonché la lotta alla corruzione e la garanzia dell'indipendenza del potere giudiziario. Le suddette crisi globali verificatesi durante questo periodo di riferimento hanno messo a dura prova i mercati del lavoro e i lavoratori. In tale contesto, il lavoro di monitoraggio e attuazione dell'SPG da parte dell'UE contribuisce a

⁹ <https://www.un.org/ohrlls/content/triennial-reviews-and-graduation-decisions>.

¹⁰ I paesi ammissibili all'SPG+ devono presentare domanda per ottenere accesso al sistema. Tali paesi devono essere considerati vulnerabili a causa di una mancanza di diversificazione delle esportazioni e di un'integrazione insufficiente nel sistema commerciale internazionale. Inoltre avrebbero dovuto ratificare le 27 convenzioni rilevanti per l'SPG e non mostrare carenze gravi nella loro attuazione.

¹¹ Come evidenziato al punto 4.2 e anche nei documenti di lavoro dei servizi della Commissione specifici per paese che accompagnano la presente relazione.

garantire il rispetto delle norme internazionali fondamentali dell'ILO in materia di diritti del lavoro.

Inoltre, in particolare per quanto riguarda le norme ambientali internazionali, numerosi paesi a reddito basso si trovano ad affrontare ripercussioni negative molto marcate risultanti dai cambiamenti climatici, hanno assunto impegni ambiziosi e hanno chiesto un'azione comune in tutta la comunità internazionale per affrontare i cambiamenti climatici e i loro effetti. Tuttavia i vincoli in termini di capacità e risorse spesso ne limitano la possibilità di trasformare tali ambizioni in misure di attuazione a livello nazionale.

L'SPG apporta importanti benefici all'UE, oltre ai vantaggi economici e di sostenibilità per i beneficiari. Innanzitutto contribuisce a rafforzare i partenariati economici e politici con i paesi beneficiari, sulla base di valori e obiettivi condivisi, e quindi aiuta a promuovere l'agenda internazionale in materia di sostenibilità e sviluppo. Il monitoraggio dell'SPG favorisce i contatti diretti tra le istituzioni e la società civile nell'UE e nei paesi beneficiari. Gli investitori e le imprese importatrici dell'UE possono inoltre promuovere pratiche sostenibili e norme internazionali nei paesi beneficiari dell'SPG per quanto riguarda i diritti umani, i diritti del lavoro, il buon governo, il clima e l'ambiente. In termini economici, l'SPG contribuisce a una maggiore scelta e accessibilità economica per le imprese e i consumatori dell'UE in relazione alle merci scambiate nel quadro dell'SPG. Inoltre le imprese dell'UE beneficiano di un accesso più diversificato ed efficiente alle forniture. Ad esempio, le tariffe preferenziali concesse nel contesto dell'SPG hanno consentito alle imprese di risparmiare complessivamente circa 6,2 miliardi di EUR sui dazi all'importazione nel 2022.

Sfruttare appieno i vantaggi offerti dall'SPG, in termini di riduzione della povertà, diversificazione economica e sviluppo sostenibile, richiede sforzi di riforma intensi e continui da parte delle autorità e dei portatori di interessi di tutti i paesi beneficiari dell'SPG, in quanto i benefici nella pratica non si ottengono né si verificano in modo automatico e immediato. L'UE mantiene il suo impegno a continuare a sostenere tali sforzi attraverso misure di sviluppo delle capacità e di altro tipo.

3. SVILUPPI LEGISLATIVI DURANTE IL PERIODO DI RIFERIMENTO

3.1. Sviluppi per quanto riguarda l'attuazione

La Commissione ha adottato diversi atti giuridici relativi all'attuazione del regolamento SPG durante il periodo di riferimento:

- paesi usciti dall'SPG: Nauru, Samoa e Tonga hanno raggiunto lo status di reddito medio-alto secondo la classifica della Banca mondiale per tre anni consecutivi, per cui dal 1° gennaio 2021 non beneficiano dell'SPG standard¹²). Per lo stesso motivo, dal 1° gennaio 2022 l'Armenia non beneficia più dell'SPG+ (né dell'SPG standard).

¹² Regolamento delegato (UE) 2020/128 della Commissione, del 25 novembre 2019, che modifica l'allegato II del regolamento (UE) n. 978/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'applicazione di un sistema di preferenze tariffarie generalizzate.

L'accordo di libero scambio preferenziale UE-Vietnam si applica dal 1° agosto 2020, per cui il Vietnam è uscito dall'SPG standard a partire dal 1° gennaio 2023¹³);

- transizione dall'EBA all'SPG standard: il 4 dicembre 2020 Vanuatu ha abbandonato lo status di paese meno sviluppato sulla base di una decisione delle Nazioni Unite. Dopo un periodo transitorio di tre anni e tenendo conto di considerazioni procedurali e statistiche, Vanuatu cesserà di beneficiare dell'EBA e passerà all'SPG standard a decorrere dal 1° gennaio 2025¹⁴);
- transizione dall'SPG standard all'SPG+: l'Uzbekistan ha aderito all'SPG+ nell'aprile 2021¹⁵, dopo aver presentato domanda formale di adesione a tale regime nel giugno 2020.
- graduazione dei prodotti: le preferenze tariffarie dell'SPG standard sono state sospese per il 2023 per diversi prodotti importati dall'India, dall'Indonesia e dal Kenya dopo che erano state raggiunte le corrispondenti soglie d'importazione¹⁶).

Negli anni a venire si prevede che numerosi paesi attualmente beneficiari dell'EBA abbandoneranno lo status di paesi meno sviluppati, sebbene le Nazioni Unite abbiano rivisto tale calendario per tenere conto dell'impatto della pandemia di COVID-19 e delle sue ampie ripercussioni economiche. In via preliminare si prevede tuttavia che il Bhutan abbandonerà lo status di paese meno sviluppato nel 2023, mentre Angola, Sao Tomé e Principe e Isole Salomone lo faranno nel 2024. Tali paesi sarebbero pertanto esclusi dal regime EBA e, a seconda della classificazione del loro reddito, potrebbero passare al regime SPG standard dopo un periodo di transizione di tre anni dall'abbandono dello status di paesi meno sviluppati. Le Nazioni Unite hanno raccomandato l'abbandono dello status di paese meno sviluppato per altri cinque beneficiari dell'EBA: Bangladesh, Nepal e Repubblica democratica popolare del Laos (per il 2026), nonché Tuvalu e Kiribati (non è ancora stata indicata una data).

Alcuni dei paesi che abbandonano lo status di paese meno sviluppato hanno espresso interesse a aderire all'SPG+ per mantenere un livello di accesso preferenziale più elevato al mercato dell'UE rispetto al regime SPG standard dopo aver perso le generose preferenze riconosciute dal regime EBA. Durante il periodo di riferimento il Tagikistan, che attualmente beneficia dell'SPG standard, ha avviato discussioni preliminari con la Commissione e l'alto rappresentante e nell'aprile del 2023 ha presentato una domanda formale di adesione all'SPG+.

¹³ Regolamento delegato (UE) 2021/114 della Commissione, del 25 settembre 2020, che modifica gli allegati II e III del regolamento (UE) n. 978/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'Armenia e il Vietnam.

¹⁴ Regolamento delegato (UE) 2021/2127 della Commissione, del 29 settembre 2021, che modifica l'allegato IV del regolamento (UE) n. 978/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'applicazione di un sistema di preferenze tariffarie generalizzate.

¹⁵ Regolamento delegato (UE) 2021/576 della Commissione, del 30 novembre 2020, che modifica l'allegato III del regolamento (UE) n. 978/2012 per includere la Repubblica dell'Uzbekistan tra i paesi che beneficiano delle preferenze tariffarie nell'ambito dell'SPG+.

¹⁶ Regolamento di esecuzione (UE) 2022/1039 della Commissione, del 29 giugno 2022, recante modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 978/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la sospensione per l'anno 2023 di talune preferenze tariffarie concesse ad alcuni paesi beneficiari dell'SPG.

3.2. L'SPG dopo il 2023

Il regolamento SPG attualmente in vigore scadrà alla fine del 2023. Il 22 settembre 2021 la Commissione ha adottato una proposta legislativa¹⁷⁾ relativa al sistema di preferenze generalizzate dell'UE per il periodo 2024-2033. La Commissione ha proposto di mantenere l'SPG quale pilastro dell'agenda dell'UE in materia di commercio e sviluppo sostenibile, migliorando nel contempo alcune delle caratteristiche del sistema attuale. L'obiettivo è in particolare quello di garantire la continuità dell'SPG, rispondere all'evoluzione delle esigenze e delle sfide dei beneficiari dell'SPG e rafforzare gli aspetti sociali, ambientali, climatici e di buon governo del sistema.

La proposta della Commissione si basa sulla valutazione intermedia del 2018¹⁸⁾ del regolamento SPG, sulla valutazione d'impatto della Commissione¹⁹⁾ sostenuta da uno studio esterno e sulla consultazione pubblica aperta del 2020²⁰⁾; tutti questi elementi hanno confermato la rilevanza dell'SPG e i risultati finora conseguiti, sottolineando però anche la necessità di modifiche mirate per migliorarlo. Da tali studi emerge che l'SPG dell'UE sta realizzando i suoi principali obiettivi, ossia contribuire all'eliminazione della povertà e allo sviluppo sostenibile nei paesi beneficiari dell'SPG, garantendo nel contempo una protezione adeguata dei produttori dell'UE.

Sono in corso negoziati con il Parlamento europeo e il Consiglio sulla proposta della Commissione. In attesa di un accordo tra i colegislatori, la Commissione ha proposto di modificare il regolamento attualmente in vigore prorogandone la data di scadenza per garantire stabilità e certezza del diritto²¹⁾. Tale proroga richiede una procedura legislativa ordinaria, che dovrebbe concludersi entro la fine del 2023.

4. IMPATTO DELL'SPG

L'impatto dell'SPG dovrebbe essere considerato alla luce dei suoi obiettivi generali, ossia promuovere lo sviluppo sostenibile dei paesi a reddito basso e ridurre la povertà attraverso il commercio internazionale. La presente relazione, come le tre edizioni precedenti, si concentra su parametri oggettivi quali l'evoluzione degli scambi e l'utilizzo delle preferenze SPG durante il periodo di riferimento. Le ripercussioni più ampie sulla riduzione della povertà e sulla sostenibilità e i nessi causali sono difficili da accertare e valutare, data la complessa serie di fattori che incidono non soltanto sul commercio internazionale e sull'economia globale, ma anche sull'evoluzione dello sviluppo sostenibile in determinati paesi. Tra i fattori di confusione durante il periodo di riferimento figurano anche la pandemia di COVID-19 e la volatilità degli sviluppi economici e politici sia a livello mondiale sia in specifici paesi beneficiari dell'SPG.

¹⁷⁾ https://policy.trade.ec.europa.eu/news/commission-proposes-new-eu-generalised-scheme-preferences-promote-sustainable-development-low-income-2021-09-22_it.

¹⁸⁾ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5638e809-ebfb-11ea-b3c6-01aa75ed71a1/language-en>

¹⁹⁾ https://policy.trade.ec.europa.eu/analysis-and-assessment/impact-assessments_it.

²⁰⁾ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/2136-Towards-the-future-Generalised-Scheme-of-Preferences-legal-framework-granting-trade-advantages-to-developing-countries/public-consultation_it.

²¹⁾ Proposta legislativa della Commissione del 4 luglio 2023: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2023\)426&lang=it](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2023)426&lang=it).

La presente sezione (cfr. punto 4.2) comprende altresì una prospettiva a medio termine per valutare meglio l'evoluzione dell'impatto dell'SPG nel tempo, comprese valutazioni qualitative per quanto concerne lo sviluppo sostenibile nei paesi beneficiari dell'SPG, sulla base del monitoraggio delle Nazioni Unite e dell'UE. I documenti di lavoro dei servizi della Commissione specifici per paese che accompagnano la presente relazione forniscono ulteriori informazioni al riguardo.

4.1. Effetti sugli scambi nel periodo 2020-2022²²⁾

Le importazioni dell'UE dai paesi beneficiari dell'SPG hanno risentito negativamente della pandemia di COVID-19, ma si sono riprese dal 2021 (cfr. grafico 1). Sono state profondamente colpite nel 2020, anno in cui sono calate del 13,4 %, passando da 157,3 miliardi di EUR (pari all'8,8 % delle importazioni totali dai paesi terzi) a 136,2 miliardi di EUR (8,5 %), ma nel 2021 e nel 2022 si sono riprese con forza attestandosi a 256,7 miliardi di EUR (9,2 %), con un aumento dell'88 % rispetto al 2020 e del 63 % rispetto al 2019. Le importazioni nell'UE di merci per le quali sono state utilizzate le preferenze SPG hanno sofferto ancora di più a causa della pandemia, diminuendo del 15,4 % e passando da 62,1 miliardi di EUR nel 2019 a 52,6 miliardi di EUR nel 2020. La ripresa è stata notevole nel 2021 e in particolare nel 2022, anno in cui le importazioni preferenziali SPG hanno raggiunto il valore di 80,6 miliardi di EUR, quasi il 30 % in più rispetto ai livelli del 2019.

Grafico 1: Importazioni dell'UE-27 dai paesi SPG (2019-2022, in miliardi di EUR)

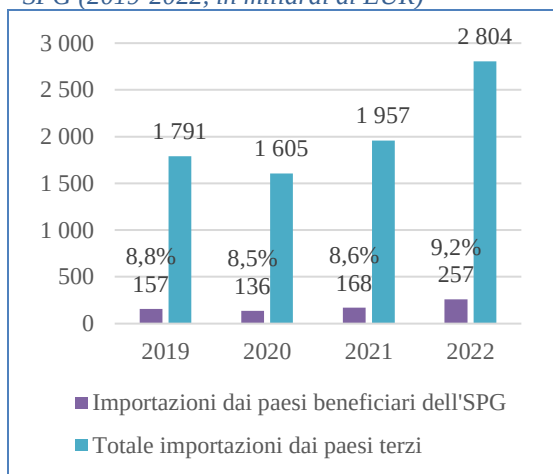
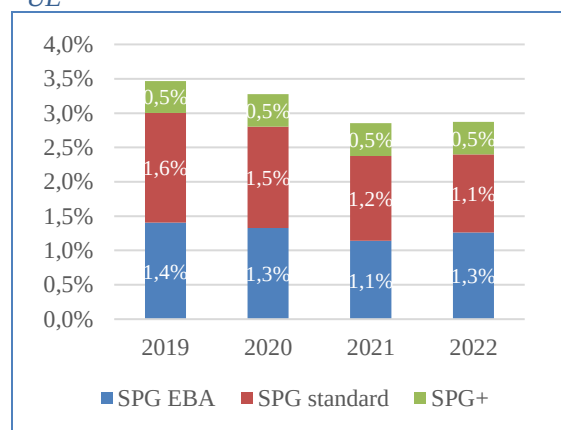


Figura 2: Quota delle importazioni preferenziali SPG rispetto al totale delle importazioni extra-UE



Il grafico 2 indica che solo le importazioni dai paesi beneficiari dell'SPG+ hanno mantenuto la propria quota (0,5 %) rispetto al totale delle importazioni dell'UE dal 2019, mentre le importazioni esenti da contingenti e da dazi provenienti da paesi beneficiari dell'EBA sono diminuite dall'1,4 % all'1,1 % nel 2021, per poi tornare nuovamente all'1,3 %, e le importazioni preferenziali dai paesi beneficiari dell'SPG standard sono calate passando dall'1,6 % all'1,1 %. Le possibili spiegazioni sono da ricercare nella maggiore vulnerabilità dei beneficiari dell'EBA agli shock economici, da un lato, e nella maggiore integrazione delle preferenze

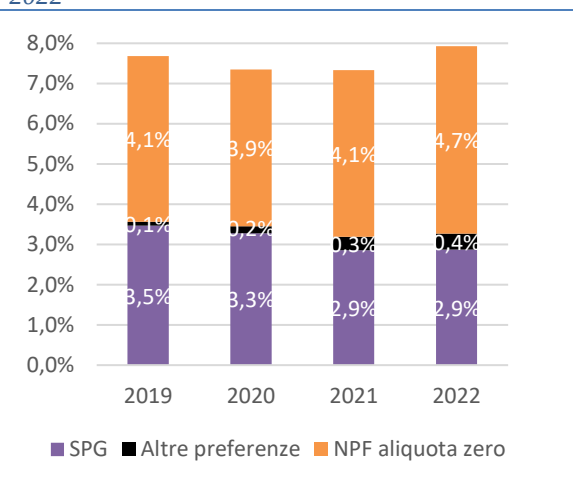
tariffarie SPG+ nelle strategie di esportazione dei beneficiari, dall'altro.

²²⁾ Fonte per tutte le statistiche: Eurostat, calcoli propri, dati a settembre del 2023. In ragione delle difficoltà di cui sopra nell'isolare completamente le ripercussioni dello scoppio della pandemia di COVID-19 da altri sviluppi, tutti questi dati devono essere interpretati con cautela.

Sebbene l'UE sia stata una delle principali destinazioni di esportazione per diversi paesi beneficiari dell'SPG, le importazioni da questi ultimi hanno rappresentato una piccola parte delle importazioni totali dell'UE.

Inoltre, tra il 2019 e il 2022 le importazioni dell'UE per le quali sono state utilizzate le preferenze SPG sono calate di 0,6 punti percentuali, mentre per altri regimi preferenziali, quali gli accordi di libero scambio e le tariffe della nazione più favorita (NPF) ad aliquota zero si è registrato un aumento (cfr. grafico 3). Per i paesi beneficiari dell'SPG standard, tale calo è dovuto principalmente alla transizione dall'uso delle preferenze SPG agli scambi preferenziali nel quadro di accordi di libero scambio con l'UE (in particolare per il Vietnam, cfr. sotto), il che indica l'esistenza di una relazione commerciale ed economica bilaterale più matura e più stretta. Per i beneficiari dell'EBA, questo calo è indice di una maggiore vulnerabilità agli shock esterni, come osservato in precedenza.

Grafico 3: importazioni preferenziali e in esenzione dai dazi dai paesi beneficiari dell'SPG rispetto al totale delle importazioni extra-UE nel periodo 2019-2022



Il motivo principale del calo delle importazioni preferenziali nel contesto dell'SPG standard è la crescente importanza degli accordi di libero scambio dell'UE con i paesi beneficiari dell'SPG: nel periodo 2019-2022, la quota delle importazioni preferenziali dai paesi beneficiari dell'SPG nel contesto di accordi di libero scambio rispetto al totale delle importazioni dell'UE è aumentata passando dallo 0,1 % allo 0,4 % (cfr. grafico 3). In termini assoluti, ciò ha rappresentato un aumento di oltre sei volte, con una variazione da 1,7 miliardi di EUR a 11,0 miliardi di EUR, il che spiega in gran parte il calo delle quote delle importazioni preferenziali SPG. Tale circostanza deriva inoltre in particolare dall'accordo di libero scambio con il Vietnam. È inoltre evidente che le importazioni dell'UE di merci dai paesi beneficiari dell'SPG che godono di una tariffa NPF ad aliquota zero sono aumentate rispetto ai livelli precedenti la pandemia in rapporto al totale delle importazioni dell'UE, attestandosi al 4,7 % nel 2022. La quota delle importazioni dell'UE dai paesi beneficiari dell'SPG che hanno goduto di dazi ridotti o nulli è rimasta pressoché costante nel periodo di riferimento ed è stata dell'87 % sia nel 2019 che nel 2022.

L'utilizzo delle preferenze per le importazioni dai paesi beneficiari dell'SPG standard è diminuito tra il 2019 e il 2022 (grafico 4). Ciò ha comportato un aumento della quota relativa delle importazioni preferenziali dai paesi beneficiari dell'SPG+ e dell'EBA tra tutti i beneficiari dell'SPG (grafico 5). Il minor uso delle preferenze del regime SPG standard è dovuto in larga misura al fatto che per i prodotti ammissibili alle preferenze dell'SPG standard erano disponibili anche i dazi NPF ad aliquota zero o altri regimi preferenziali diversi dall'SPG, ad esempio la transizione verso accordi di libero scambio, tramite i quali l'UE intensifica il suo impegno con il paese beneficiario. Il ricorso alle preferenze da parte di altri beneficiari dell'SPG è rimasto stabile nel medesimo periodo.

Grafico 4: Utilizzo delle preferenze SPG suddivise per regime, 2019-2022 (%)

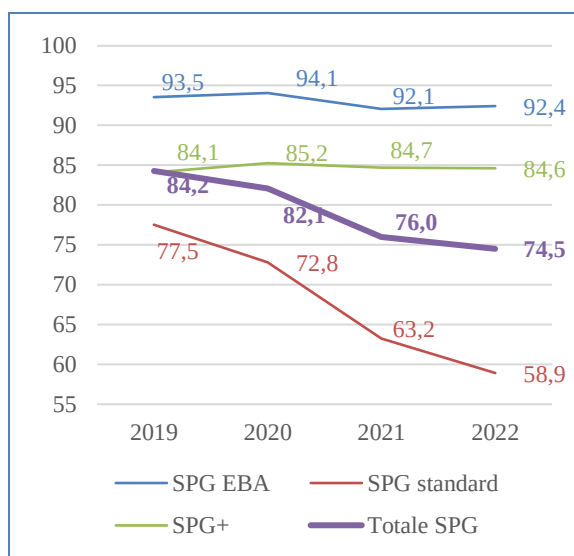
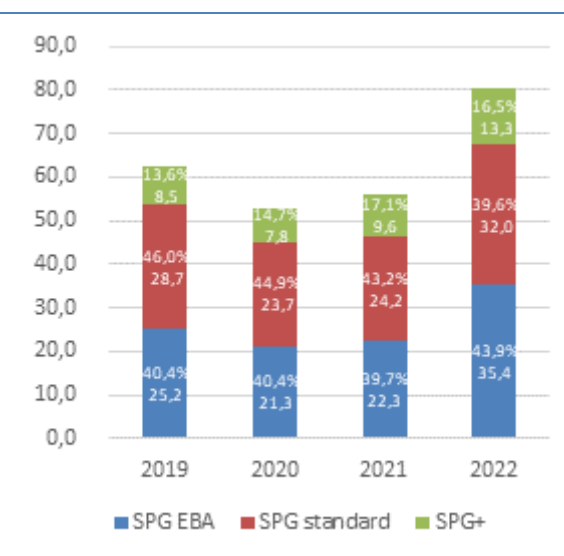
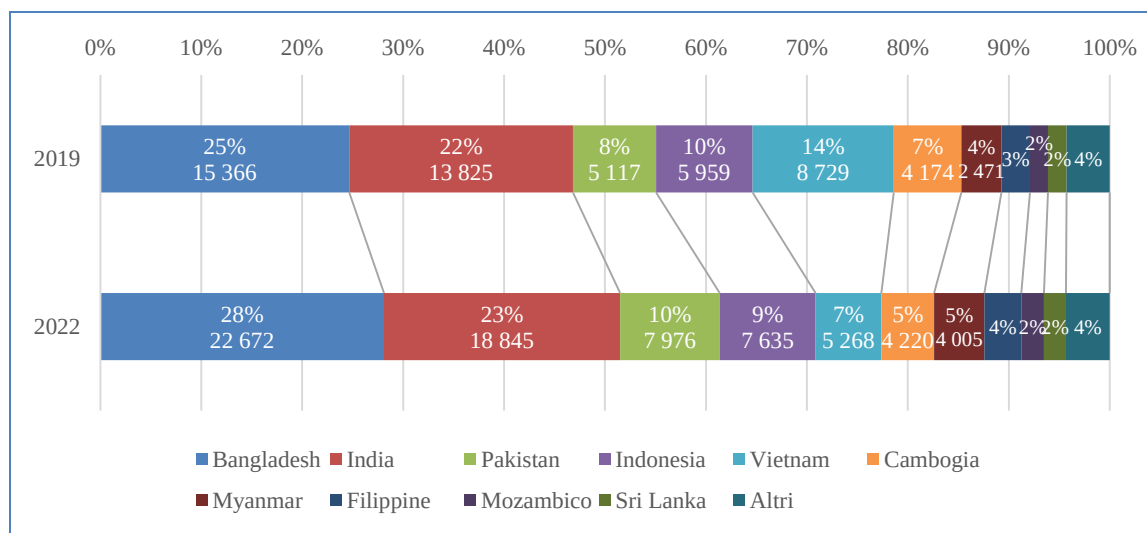


Grafico 5: importazioni preferenziali SPG suddivise per regime, 2019-2022 (miliardi di EUR e % rispetto al totale delle importazioni SPG)



La maggior parte delle importazioni dell'UE dai paesi beneficiari dell'SPG proviene da un numero limitato di paesi; dal 2019 si sono registrati risultati eterogenei tra i diversi beneficiari e gruppi di beneficiari (grafico 6). Esistono notevoli differenze tra i paesi beneficiari per quanto concerne le importazioni dell'UE per le quali le preferenze SPG sono state effettivamente utilizzate tra il 2019 e il 2022. Per alcuni di tali paesi si è verificata una forte contrazione delle importazioni SPG dell'UE²³), mentre altri sono riusciti a registrare aumenti a due cifre ogni anno. Ciò vale in particolare per paesi beneficiari dell'EBA quali la Liberia (+ 183 %), il Madagascar (+ 149 %), lo Zambia (+ 49 %) e il nuovo paese beneficiario dell'SPG+, ossia l'Uzbekistan (+ 69 %), anche se la Liberia e il Madagascar partivano da un livello basso.

Grafico 6: importazioni preferenziali SPG suddivise per fornitore, 2019 e 2022 (milioni di EUR e % rispetto al totale delle importazioni SPG)

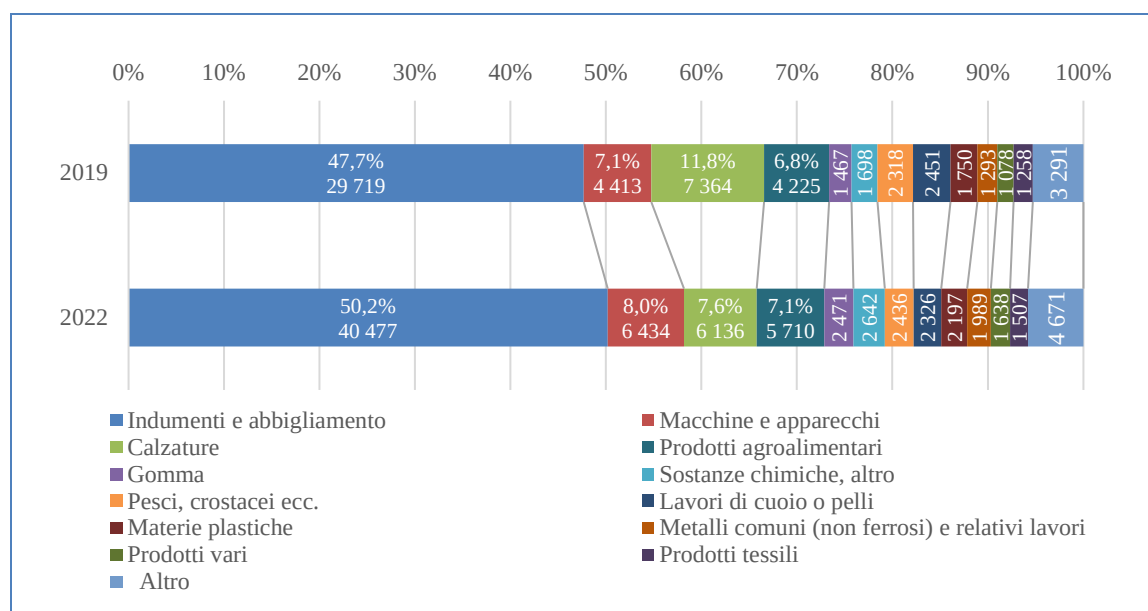


²³ Nel caso del Vietnam (SPG standard) tale riduzione media annua di circa il 15 % è dovuta all'entrata in vigore, in data 1° agosto 2020, dell'accordo di libero scambio tra Vietnam e UE. Per una parte delle sue esportazioni verso l'UE, il Vietnam si è avvalso delle preferenze di cui all'accordo di libero scambio piuttosto che di quelle previste dal regime SPG durante il periodo di transizione, terminato alla fine del 2022. Le esportazioni totali del Vietnam nell'UE nel quadro di tutte le preferenze sono di fatto aumentate da 8,7 miliardi di EUR a 14,4 miliardi di EUR tra il 2019 e il 2022.

Alcuni dei maggiori esportatori tra i beneficiari dell'SPG hanno già abbandonato il sistema, o si prevede che lo abbandoneranno, in quanto dispongono o disporranno di accordi commerciali preferenziali negoziati con l'UE (Vietnam) o sono in procinto di negoziare tali accordi (India e Indonesia).

Quello degli indumenti e dell'abbigliamento continua ad essere il settore più importante per le importazioni dell'UE dai paesi beneficiari dell'SPG, ma l'importanza relativa di altri settori sta cambiando (grafico 7). Nel 2021 il secondo settore più importante è stato per la prima volta quello delle macchine e apparecchi, le cui importazioni preferenziali hanno raggiunto un valore pari a 6,4 miliardi di EUR nel 2022 (8,0 % del totale). Il settore delle macchine ha superato quello delle calzature, che è calato passando da 7,4 miliardi di EUR nel 2019 a 6,1 miliardi di EUR nel 2022 (7,6 % del totale). Tale riduzione è dovuta principalmente al calo delle importazioni di calzature dal Vietnam nel quadro dell'SPG standard; il Vietnam ha infatti iniziato a utilizzare sempre più le preferenze di cui all'accordo di libero scambio (il che significa che il valore totale delle importazioni di calzature dal Vietnam nell'UE è diminuito in misura decisamente inferiore, passando da 3,9 miliardi di EUR nel 2019 a 3,5 miliardi di EUR nel 2021).

Grafico 7: importazioni preferenziali SPG per sezione, 2019 e 2022 (milioni di EUR e % rispetto al totale delle importazioni SPG²⁴)



L'evoluzione degli scambi con i beneficiari dell'SPG durante il periodo di riferimento è ulteriormente illustrata nella sezione 5 della presente relazione e nelle sottosezioni specifiche relative a ciascuno dei tre regimi dell'SPG (SPG standard, SPG+ ed EBA).

4.2. Panoramica a lungo termine: a 10 anni dalla riforma dell'SPG del 2012

Scambi bilaterali con i beneficiari dell'SPG

Le statistiche commerciali durante l'attuazione del vigente regolamento SPG dal 2014 mostrano l'impatto positivo dell'SPG sulle esportazioni dei paesi beneficiari verso l'UE.

²⁴ La categoria dei prodotti agroalimentari di cui al grafico 7 contiene preparazioni di pesce (ma non il pesce fresco, che rientra nella categoria arancione). I cereali, compreso il riso, rappresentano circa il 7 % della categoria dei prodotti agroalimentari e circa lo 0,5 % del totale delle importazioni SPG in termini di valore.

I dati indicano altresì che dal 2014 i beneficiari dei regimi SPG+ ed EBA hanno utilizzato la maggior parte delle preferenze, e che alcuni paesi beneficiari sono all'origine della maggioranza delle preferenze utilizzate. Inoltre tutti i paesi beneficiari dell'SPG (SPG standard, SPG+ ed EBA) tendono a concentrare le loro esportazioni su prodotti specifici. L'impatto più positivo dell'SPG è stato il suo contributo alla crescita e alla diversificazione degli scambi attraverso le preferenze dell'EBA. Durante la preparazione della valutazione d'impatto della Commissione²⁵) per la sua proposta relativa a un regolamento SPG per il periodo successivo al 2023 è stata effettuata un'analisi basata su un modello informatizzato di equilibrio generale. Dai risultati è emerso che, in caso di perdita delle preferenze, le esportazioni dai beneficiari dell'SPG+ verso l'UE potrebbero diminuire al massimo del 25 % (per il Pakistan) e il prodotto interno lordo (PIL) dei paesi beneficiari dell'SPG+ potrebbe calare al massimo dello 0,3 %²⁶). In termini di valori assoluti, la perdita di PIL ammonterebbe a circa 6,6 miliardi di EUR²⁷. Le perdite per i beneficiari dell'EBA, per i quali le preferenze sono ancora più generose, non sono state simulate nello studio e dovrebbero essere aggiunte alle perdite previste, pari a 1,6 miliardi di EUR per i beneficiari dell'SPG+ e a 5 miliardi di EUR per i beneficiari dell'SPG standard.

Tra il 2014 e il 2019, ossia prima della pandemia di COVID-19, le importazioni preferenziali totali dell'UE-27 dagli attuali beneficiari dell'SPG che si avvalgono di uno dei tre regimi sono aumentate del 56 %, mentre le importazioni complessive da tutti i paesi terzi sono aumentate del 17 % nel medesimo periodo. Le importazioni nel quadro del regime EBA hanno registrato risultati persino superiori, con un aumento dell'81 % in detto periodo (passaggio da 13,9 miliardi di EUR nel 2014 a 25,2 miliardi di EUR nel 2019). Nel medesimo periodo, la quota delle importazioni dai paesi meno sviluppati che si avvalgono delle preferenze dell'EBA rispetto al totale delle importazioni dell'UE dai paesi meno sviluppati è aumentata, passando da meno del 50 % a oltre il 66 %. Ciò suggerisce una diversificazione rispetto ai combustibili fossili e ad altre voci per le quali le preferenze dell'EBA non conferiscono vantaggi aggiuntivi (ad esempio perché i dazi all'importazione NPF dell'UE sono già pari a zero).

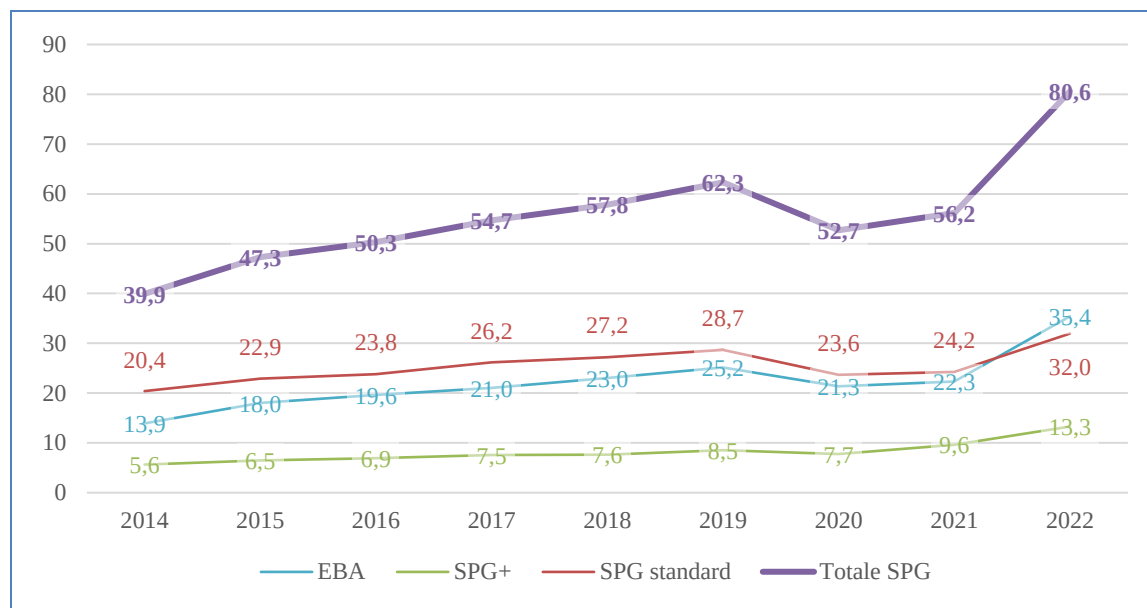
Nonostante l'impatto della crisi della COVID-19 e l'uscita del Vietnam e di altri beneficiari dall'SPG tra il 2019 e il 2022, come discusso in precedenza, la tendenza a più lungo termine rimane positiva, in particolare per i beneficiari dell'SPG+ e dell'EBA e, in una certa misura, anche per i paesi che beneficiano del regime SPG standard. Di fatto le importazioni dagli attuali beneficiari dell'SPG hanno raggiunto il massimo storico nel 2022, attestandosi a 80,6 miliardi di EUR (grafico 8).

²⁵ SWD(2021) 266.

²⁶ Lo scenario di base era la prosecuzione del regime attuale, rispetto al quale sono stati simulati vari scenari. Uno scenario di completa abolizione di tutti e tre i regimi, che consentirebbe di quantificare l'impatto complessivo rispetto allo scenario di base, non è stato simulato in quanto tale opzione strategica non è mai stata presa in considerazione (essendo l'EBA un regime a tempo indeterminato). È stata invece simulata l'abolizione dei regimi SPG standard e SPG+.

²⁷ Si noti che lo studio ha formulato una serie di ipotesi circa il passaggio di alcuni paesi da una categoria dell'SPG all'altra entro la fine dell'orizzonte di proiezione nel 2029. Ad esempio il Bangladesh, che in quel momento si presume sarà un beneficiario dell'SPG standard, non è stato conteggiato.

Grafico 8: importazioni preferenziali SPG suddivise per regime, 2014-2022 (in miliardi di EUR)



Il regime dell'EBA in esenzione da dazi e contingenti ha favorito il miglioramento delle entrate interne per le economie a reddito più basso nel mondo. I beneficiari dell'EBA hanno registrato una forte crescita complessiva delle esportazioni verso l'UE, con buoni risultati in tutti i settori. I beneficiari dell'SPG+ hanno dimostrato, in media, una maggiore resilienza alle crisi rispetto ai beneficiari dell'SPG standard e dell'EBA; con una crescita costante delle esportazioni verso l'UE nel corso degli anni, una contrazione minore nel 2020 e un rimbalzo significativo nel 2021.

Conformità rispetto alle norme internazionali

Oltre ai vantaggi economici dell'SPG, i paesi beneficiari hanno compiuto progressi per quanto concerne lo sviluppo sostenibile e il rispetto delle norme internazionali. Come prerequisito per l'adesione all'SPG+, tutti i beneficiari di tale regime hanno ratificato le 27 convenzioni internazionali pertinenti, hanno mantenuto la ratifica e non hanno formulato riserve in contrasto con i principi delle convenzioni. La conformità generale alle prescrizioni dell'SPG+ per quanto riguarda la cooperazione con gli organismi di controllo delle Nazioni Unite e dell'ILO e gli obblighi di rendicontazione è stata relativamente elevata: la maggior parte delle relazioni è stata infatti presentata entro i termini. Nei pochi casi in cui le relazioni sono state presentate in ritardo o non sono state presentate affatto, la Commissione e il SEAE lo hanno segnalato ai paesi interessati. Inoltre i beneficiari dell'SPG+ si sono impegnati ad attuare in maniera effettiva le convenzioni e hanno partecipato a un monitoraggio dettagliato di tale impegno con l'UE. Gli incentivi speciali offerti attraverso il regime SPG+ sono stati determinanti ai fini del conseguimento di tale obiettivo.

La Commissione europea ha stabilito un rigoroso processo di interazione con i beneficiari dell'SPG+, utilizzando tutti i canali politici e tecnici per la cooperazione e il dialogo. Le missioni di monitoraggio specifiche presso i beneficiari dell'SPG+ consentono di raccogliere prove sul campo e di informare in merito agli obblighi di conformità. Tale interazione si basa sulle questioni evidenziate dai meccanismi di controllo delle Nazioni Unite e dell'ILO e sulle loro relazioni e raccomandazioni, con l'obiettivo di progredire nell'affrontare tali questioni nel corso del tempo. L'UE sta inoltre fornendo un notevole sostegno finanziario e tecnico ai paesi beneficiari nei loro sforzi volti ad attuare efficacemente le convenzioni internazionali.

In termini di attuazione effettiva sul campo, sono stati compiuti progressi significativi nel settore dei diritti umani, in particolare in una prospettiva a medio-lungo termine, con riforme legislative attuate in diversi paesi beneficiari al fine di affrontare le sfide principali. Sviluppi positivi sono evidenti soprattutto per quanto riguarda gli sforzi volti a promuovere i diritti delle donne e dei minori, la lotta contro la tortura e i maltrattamenti e l'eliminazione del lavoro minorile e del lavoro forzato. Ad esempio, nel 2022 il Pakistan ha adottato una legge contro la tortura e la morte in carcere e la Bolivia ha presentato un disegno di legge che definisce la tortura in linea con le norme internazionali e ha istituito un meccanismo nazionale di prevenzione. Tuttavia, nonostante questi progressi positivi nel garantire un quadro giuridico favorevole, l'attuazione e l'applicazione effettive rimangono difficili. Le restrizioni allo spazio della società civile e alla libertà di espressione sono preoccupazioni comuni anche in diversi paesi beneficiari dell'SPG. La violenza di genere è un problema comune, esacerbato dalla crisi della COVID-19 e dalle conseguenti restrizioni.

Sono stati compiuti progressi anche nel settore dei diritti del lavoro e delle condizioni di lavoro. Tutti i paesi beneficiari dell'SPG+ hanno adottato una nuova legislazione o modificato quella esistente per conformarsi meglio alle norme internazionali. Ad esempio, lo Sri Lanka ha compiuto progressi significativi nella lotta contro il lavoro minorile e l'Uzbekistan ha eradicato il lavoro forzato e minorile nella raccolta del cotone attraverso sforzi costanti dal 2016. Tuttavia in diversi paesi sono necessari ulteriori sforzi in quanto il rispetto delle convenzioni è ancora insufficiente oppure si registra una mancanza di cooperazione efficace con l'ILO e di informazioni sull'applicazione e sugli effetti delle politiche.

Nel complesso i paesi beneficiari stanno compiendo progressi nell'affrontare le sfide principali in materia di ambiente e cambiamenti climatici. In tutti i paesi beneficiari dell'SPG+ si sono registrati sviluppi positivi per quanto concerne l'attuazione del protocollo di Montreal e della convenzione sulla diversità biologica. Tra gli sviluppi positivi vi è anche una maggiore ambizione dei contributi determinati a livello nazionale e la cooperazione nei consessi multilaterali in materia di cambiamenti climatici e biodiversità. Di contro, l'attuazione effettiva delle convenzioni è stata impegnativa e gli obblighi di rendicontazione devono ancora essere affrontati nella maggior parte dei paesi beneficiari per quanto concerne la convenzione sul commercio internazionale delle specie di flora e di fauna selvatiche minacciate di estinzione (CITES), la convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del loro smaltimento e il protocollo di Cartagena sulla biosicurezza.

Per quanto concerne il buon governo, sono stati osservati sviluppi positivi in termini sia di impegno per il controllo delle droghe che di misure anticorruzione. Sebbene in generale gli sforzi siano evidenti, permangono sfide a lungo termine, quali l'istituzione di agenzie anticorruzione funzionali e politicamente indipendenti.

5. I TRE ACCORDI

5.1. L'SPG standard

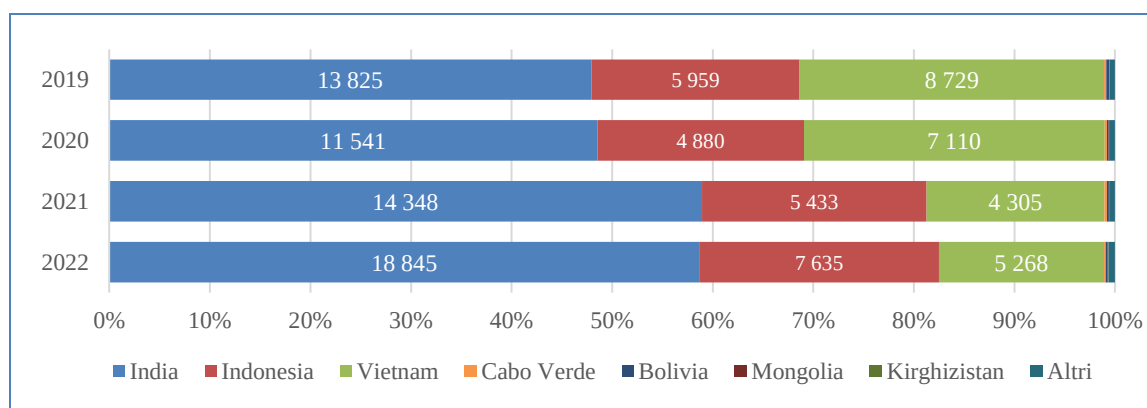
I paesi beneficiari dell'SPG standard sono attualmente 10: Repubblica del Congo, Isole Cook, India, Indonesia, Kenya, Micronesia, Nigeria, Niue, Siria e Tagikistan. Tale numero è diminuito nel corso degli anni, anche durante il periodo di riferimento, in quanto aumenta lo status di reddito dei beneficiari dell'SPG standard e/o i paesi in questione concludono accordi commerciali preferenziali con l'UE e non sono pertanto più ammissibili a

beneficiare dell'SPG; oppure i paesi in questione presentano domanda per aderire all'SPG+ e tale domanda viene accolta.

Come già osservato nella sezione 3, il 1° gennaio 2023 il Vietnam ha abbandonato il regime, dopo l'entrata in vigore del suo accordo di libero scambio con l'UE il 1° agosto 2020, mentre l'India e l'Indonesia stanno attualmente negoziando accordi commerciali preferenziali con l'UE.

Durante il periodo di riferimento, i beneficiari dell'SPG standard hanno continuato a rappresentare una quota significativa dell'uso totale dell'SPG: i maggiori utilizzatori dell'SPG sono stati l'India e l'Indonesia (grafico 9). L'abbigliamento (S-11b), le macchine (S-16) e le calzature (S-12) sono i principali prodotti che fanno ricorso all'SPG standard: combinati, nel 2022 essi hanno rappresentato quasi il 50 % di tutte le importazioni dell'SPG standard.

Grafico 9: SPG standard — Importazioni per le quali sono state utilizzate preferenze, suddivise per paese beneficiario, 2019-2022 (in milioni di EUR)



Tenendo conto dell'elevata concentrazione di importazioni di prodotti specifici da determinati beneficiari dell'SPG standard, nel periodo di riferimento e nel 2023 sono stati attivati meccanismi di graduazione²⁸ per alcuni prodotti provenienti da tre paesi beneficiari dell'SPG standard (India, Indonesia e Kenya), in esito ai quali le importazioni dell'UE di tali merci originarie di detti paesi non beneficiano più delle preferenze. Ciò indica una maggiore competitività dei settori e delle merci in questione in tali paesi beneficiari dell'SPG standard.

La Bielorussia era formalmente ammissibile a beneficiare dell'SPG standard, ma l'UE ha revocato completamente le preferenze SPG già nel 2006 in ragione di gravi violazioni dei diritti del lavoro. La Bielorussia si è detta interessata a riprendere il dialogo sulla questione prima delle elezioni fraudolente del 2020. Dato il continuo deterioramento della situazione in Bielorussia e delle relazioni UE-Bielorussia da allora, anche nel contesto dell'aggressione militare non provocata e ingiustificata della Russia nei confronti dell'Ucraina, la revoca viene mantenuta in vigore.

5.2. L'SPG+

Il regime speciale di incentivazione per lo sviluppo sostenibile e il buon governo, o SPG+, continua a essere uno strumento fondamentale per dialogare con i paesi in via di sviluppo vulnerabili e per sostenerli. Durante il periodo di riferimento, i nove paesi beneficiari

²⁸ La graduazione dei prodotti garantisce che le preferenze siano riconosciute ai paesi e ai prodotti più bisognosi, evitando così la pressione concorrenziale tra i beneficiari dell'SPG.

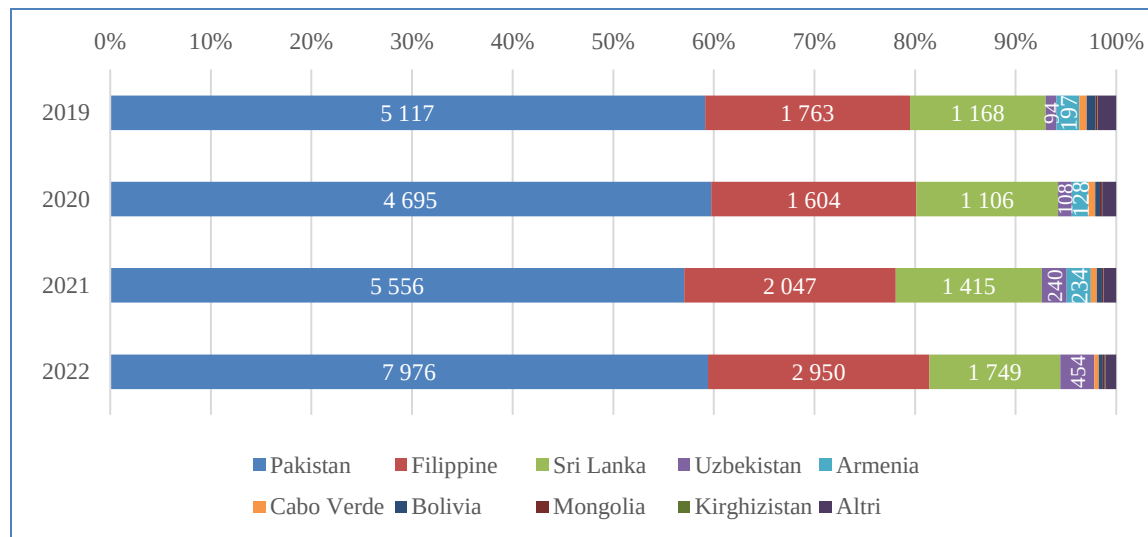
dell'SPG+ erano Armenia, Bolivia, Cabo Verde, Filippine Kirghizistan, Mongolia, Pakistan, Sri Lanka e Uzbekistan.

Nonostante le sfide economiche globali, un beneficiario dell'SPG+ (Armenia) ha abbandonato il regime a partire dal 1° gennaio 2022 grazie al suo sviluppo economico e al suo status di reddito più elevato.

L'SPG+ rimane interessante per i beneficiari dell'SPG standard, come dimostrato dagli sforzi di questi ultimi per assumere impegni supplementari relativi alla ratifica e all'attuazione effettiva delle convenzioni internazionali pertinenti. Ciò è dimostrato, ad esempio, dal successo della domanda dell'Uzbekistan e dalla sua adesione allo status dell'SPG+ a partire dal 1° aprile 2021²⁹), così come dal fatto che, durante il periodo di riferimento, il Tagikistan ha partecipato a un dialogo precedente la presentazione della domanda, che ha portato a una richiesta formale di adesione all'SPG+ nell'aprile del 2023 (cfr. anche sezione 3.1).

I tre principali beneficiari dell'SPG+ in termini di valore delle esportazioni verso l'UE (Filippine, Pakistan e Sri Lanka) hanno rappresentato oltre il 90 % di tutte le importazioni nell'UE nel contesto dell'SPG+ durante il periodo di riferimento, mentre il nuovo beneficiario dell'SPG+ (Uzbekistan) si è classificato al quarto posto e ha fatto registrare un ricorso crescente alle preferenze (grafico 10). In termini di prodotti, i prodotti tessili e l'abbigliamento combinati (S-11a e S-11b) rappresentano quasi il 60 % di tutte le importazioni dell'SPG+ nell'UE nel 2022, seguiti da macchine elettriche (S-16) e oli, grassi e cere (S-3).

Grafico 10: importazioni SPG+ per le quali sono state utilizzate preferenze, suddivise per paese beneficiario, 2019-2022 (in milioni di EUR)



Il monitoraggio da parte dell'UE del rispetto dei loro obblighi da parte dei beneficiari dell'SPG+ nel periodo di riferimento è stato effettuato attraverso scambi scritti di informazioni e missioni dedicate in presenza non appena la situazione sanitaria mondiale lo ha permesso: nel periodo di riferimento è stato possibile condurre missioni nelle Filippine, in Kirghizistan, in Pakistan, nello Sri Lanka e nell'Uzbekistan³⁰. Le questioni relative agli obblighi imposti dall'SPG+ sono state discusse periodicamente anche nel

²⁹ Regolamento delegato (UE) 2021/576 della Commissione, del 30 novembre 2020, che modifica l'allegato III del regolamento (UE) n. 978/2012 per includere la Repubblica dell'Uzbekistan tra i paesi che beneficiano delle preferenze tariffarie nell'ambito dell'SPG+.

³⁰ Non in Bolivia, Cabo Verde e Mongolia.

contesto di altre riunioni ad alto livello, tra cui i comitati per il commercio e altri comitati e i dialoghi sui diritti umani. La presente relazione è accompagnata da documenti di lavoro dei servizi della Commissione dedicati a ciascuno dei nove beneficiari dell'SPG+ che trattano in modo più dettagliato lo stato di attuazione delle 27 convenzioni pertinenti all'SPG per ciascun paese, nonché le attività di monitoraggio, l'impatto economico dell'SPG+ e il più ampio contesto politico per l'SPG in tali paesi.

5.3. Il regime "Tutto tranne le armi" (EBA)

I paesi beneficiari dell'EBA costituiscono il gruppo più numeroso di tutti i beneficiari dell'SPG: 47 paesi meno sviluppati beneficiano attualmente dell'accesso al mercato dell'UE in esenzione da dazi e contingenti nel contesto di tale regime. Le importazioni da paesi meno sviluppati hanno rappresentato il 2 % delle importazioni totali dell'UE nel 2019 e il 40 % delle importazioni totali da tutti i paesi beneficiari dell'SPG. Il 69 % di queste importazioni dai paesi meno sviluppati ha beneficiato delle preferenze EBA³¹. I prodotti principali (ciascuno con un valore superiore a 1 miliardo di EUR) importati nel 2022 nel contesto del regime EBA sono stati l'abbigliamento e le calzature (S-11b e S-12a), seguiti da metalli comuni e loro lavori (S-15b) e da pesci e crostacei (S-1b).

Durante il periodo di riferimento, l'utilizzo delle preferenze nei paesi beneficiari dell'EBA è rimasto pressoché costante, con una media del 93 %. Il calo delle importazioni preferenziali nel 2020 e nel 2021 (cfr. sezione 4) è in gran parte dovuto alla crisi economica legata alla pandemia di COVID-19, che inizialmente ha invertito la tendenza dei risultati conseguiti dal 2014 al 2019: il tasso medio annuo di crescita delle importazioni di beni dai beneficiari del regime EBA nel periodo precedente (12,6 %) è stato notevolmente superiore alla crescita complessiva delle importazioni dell'UE (3,2 %). Tuttavia, tra il 2019 e il 2021, la crescita media annua delle importazioni complessive di merci dell'UE è stata pari al 10,6 %, mentre le importazioni preferenziali dai beneficiari EBA si sono ridotte del 5,9 % in media all'anno. Tuttavia, grazie ai buoni risultati ottenuti nel 2022, i paesi beneficiari dell'EBA sono riusciti a riconquistare la posizione competitiva che avevano raggiunto prima della pandemia.

È importante rilevare altresì che il calo verificatosi nel 2020 e nel 2021 è derivato in larga misura dalla riduzione delle importazioni dell'UE dalla Cambogia, dal Bangladesh e dal Myanmar (in tale ordine), che insieme rappresentano il 90 % della diminuzione delle importazioni preferenziali dell'UE da tutti i paesi meno sviluppati tra il 2019 e il 2021. Ciò significa che in media altri paesi meno sviluppati non hanno affatto ridotto le loro esportazioni verso l'UE e che 19 paesi meno sviluppati hanno di fatto aumentato le loro esportazioni. Nel caso della Cambogia e del Myanmar, la riduzione è stata in gran parte dovuta a fattori politici ed economici specifici per paese: la revoca parziale delle preferenze dell'EBA per la prima e le conseguenze del colpo di Stato militare del 2021 per il secondo.

Durante il periodo di riferimento, le misure di salvaguardia imposte dalla Commissione nel 2019 sulle importazioni di riso dalla Cambogia e dal Myanmar sono state applicate fino al gennaio 2022.

I tre principali beneficiari dell'EBA sono stati oggetto di un impegno rafforzato durante il periodo di riferimento (Bangladesh, Cambogia e Myanmar). In tale periodo la Cambogia ha subito una revoca parziale delle preferenze EBA a partire dal 12 agosto 2020 a causa di gravi e sistematiche preoccupazioni relative ai diritti umani in tale paese (³²). La presente relazione è accompagnata da uno specifico documento di lavoro dei servizi della

³¹ Le restanti importazioni beneficiano di altri regimi preferenziali o di dazi NPF ad aliquota zero.

³² Regolamento (UE) 2020/550; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_20_1469.

Commissione contenente informazioni più dettagliate su questo impegno rafforzato e sui pertinenti sviluppi in questi tre paesi.

I servizi della Commissione europea e il servizio europeo per l'azione esterna possono, se del caso, aumentare ulteriormente la vigilanza sulla situazione dei diritti umani e del lavoro anche in altri paesi beneficiari dell'EBA, in funzione di sviluppi correnti e futuri. È importante ricordare che per continuare a beneficiare delle preferenze EBA è necessario che anche i beneficiari dell'EBA rispettino i principi stabiliti in tutte le convenzioni delle Nazioni Unite e dell'ILO sui diritti umani e sui diritti del lavoro di cui all'allegato VIII del regolamento SPG.

6. PARTENARIATI E COOPERAZIONE

6.1. Sostegno a favore dei beneficiari dell'SPG

L'SPG è uno strumento globale destinato a sostenere lo sviluppo sostenibile a lungo termine nei paesi beneficiari, come già discusso nella sezione 1. Questo obiettivo è ulteriormente sostenuto dalla formulazione di programmi indicativi pluriennali, che definiscono i settori prioritari e gli obiettivi specifici dell'UE per la cooperazione allo sviluppo con i rispettivi paesi (da ultimo per il periodo 2021-2027). Ciò avviene nel contesto di un dialogo con il governo, la società civile e altri portatori di interessi del paese partner, in cooperazione con le organizzazioni internazionali e gli organismi di monitoraggio, al fine di aiutare i paesi a soddisfare i requisiti e massimizzare l'utilizzo e i benefici delle preferenze SPG.

La maggior parte dei programmi indicativi pluriennali comprende la promozione della crescita sostenibile e di posti di lavoro dignitosi, con condizioni di lavoro eque e giuste; ciò consentirà alla Commissione di elaborare, se del caso, azioni e misure specifiche che contribuiscano al sostegno necessario a favore dei paesi beneficiari dell'SPG. Anche i lavori per la ratifica e l'attuazione effettiva delle convenzioni e degli impegni relativi al buon governo, ai diritti umani, alla migrazione e all'ambiente ottengono generalmente un ampio sostegno dai programmi indicativi pluriennali. Poiché i paesi beneficiari dell'SPG+ devono soddisfare condizioni specifiche per poter beneficiare delle preferenze tariffarie supplementari, tale aspetto è di norma oggetto di particolare attenzione.

Nel 2020 l'UE e i suoi Stati membri hanno fornito complessivamente 22,9 miliardi di EUR, pari al 40 % degli aiuti per il commercio a livello mondiale, un valore che li rende il donatore principale di aiuti per il commercio al mondo. L'aiuto per il commercio dell'UE è strettamente coordinato con la sua politica commerciale. Di conseguenza il 96 % degli aiuti per il commercio è destinato a paesi che hanno un accesso preferenziale al mercato dell'UE, anche attraverso l'SPG. I paesi beneficiari dell'SPG hanno ricevuto oltre un terzo degli aiuti per il commercio dell'UE, senza considerare quelli che potrebbero avere altri tipi di accesso preferenziale. Tra i beneficiari dell'SPG, la maggior parte degli aiuti per il commercio va a paesi che hanno accesso al mercato dell'UE nel contesto dell'EBA.

Nel 2020 gli aiuti per il commercio destinati dall'UE a paesi beneficiari dell'SPG si sono concentrati relativamente di più in due settori. Innanzitutto, la politica e i regolamenti commerciali, che spesso comprendono il sostegno alla capacità di concepire e attuare una politica commerciale, compresi settori specifici quali i quadri sulle misure sanitarie e fitosanitarie, i diritti di proprietà intellettuale, i regolamenti tecnici, l'agevolazione degli scambi e le riforme doganali. In secondo luogo, lo sviluppo delle capacità connesse allo

sviluppo degli scambi, che spesso si concentra sul rafforzamento dell'utilizzo dell'SPG e di altri regimi sostenendo la competitività delle imprese nel contesto delle esportazioni, creando legami con gli acquirenti, ecc.

L'aiuto per il commercio dell'UE, compreso il suo sostegno per promuovere il rispetto e l'utilizzo dell'SPG, costituisce uno strumento per realizzare il Global Gateway³³). Avviato nel dicembre del 2021, costituisce una nuova strategia destinata a mobilitare investimenti per un totale di 300 miliardi di EUR nel periodo 2021-2027. La metà di tale importo è stata destinata al pacchetto di investimenti del Global Gateway Europa-Africa. In linea con le ambizioni geopolitiche e con l'impegno dell'UE a favore dell'agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, la strategia Global Gateway mira a promuovere investimenti intelligenti, puliti e sicuri nei settori digitale, energetico e dei trasporti e a rafforzare i sistemi sanitari, di istruzione e di ricerca in tutto il mondo per sostenere una ripresa mondiale duratura promuovendo al contempo valori universali e standard elevati, la buona governance e la trasparenza. Il Global Gateway sarà realizzato attraverso un approccio "Team Europa", che riunisce l'UE e gli Stati membri dell'UE con le rispettive agenzie di attuazione e banche pubbliche di sviluppo, nonché le istituzioni europee di finanziamento dello sviluppo. Mira inoltre a mobilitare il settore privato al fine di stimolare investimenti a favore di un impatto trasformativo.

Oltre a questo quadro generale, vi sono ulteriori opportunità specifiche per sostenere gli obiettivi dell'SPG, alcune delle quali sono illustrate di seguito. Altre opzioni per consentire ai paesi beneficiari dell'SPG di usufruire delle iniziative per lo sviluppo delle capacità finanziate dall'UE sono ad esempio Socieux+³⁴) o TAIEX³⁵).

Il progetto "Commercio per un lavoro dignitoso"³⁶ (periodo 2019-2021, 6 milioni di EUR), cofinanziato dall'UE e dalla Finlandia e attuato dall'ILO, ha promosso l'attuazione delle convenzioni fondamentali dell'ILO in paesi specifici nel contesto dei regimi SPG+ ed EBA dell'UE. Il funzionamento del progetto si basava su due quadri: 1) uno strumento globale per realizzare iniziative globali concernenti norme internazionali in materia di lavoro e un sostegno ad hoc per esigenze specifiche dei paesi partner; e 2) uno strumento mirato ai singoli paesi che ha fornito sostegno a determinati paesi destinatari ogni anno. Il progetto ha coinvolto diversi beneficiari dell'SPG (Bangladesh, Capo Verde, Mongolia, Madagascar, Mozambico, Pakistan e Filippine). L'attuazione del progetto prosegue nel periodo 2022-2024.

Il periodo 2020-2021 ha segnato la conclusione di tre progetti connessi all'SPG+ finanziati a titolo dello strumento europeo per la democrazia e i diritti umani per un importo totale di 5,7 milioni di EUR. L'obiettivo generale di tali progetti era consentire agli attori della società civile, compresi i sindacati, di monitorare il rispetto e l'attuazione reali delle convenzioni relative all'SPG+ nei paesi in cui si applica il regime speciale di incentivazione. Più specificamente tali progetti miravano a rafforzare la consapevolezza e la capacità degli attori della società civile di condurre attività di monitoraggio, ma anche a promuovere riforme giuridiche e politiche a sostegno del lavoro e dei diritti umani in generale nei paesi beneficiari dell'SPG+. Tale obiettivo è stato conseguito ad esempio istituendo task force per il monitoraggio destinate a dare seguito all'attuazione degli accordi principali relativi alle convenzioni delle Nazioni Unite e dell'ILO, al fine di instaurare un dialogo politico costruttivo tra le organizzazioni della società civile, le parti sociali e gli attori statali su questi temi o di sensibilizzare un pubblico esterno attraverso

³³ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_it

³⁴ <http://socieux.eu/about/>.

³⁵ <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/9a6139af-d5f8-11ea-adf7-01aa75ed71a1>.

³⁶ https://www.ilo.org/global/standards/WCMS_697996/lang--en/index.htm.

un'ampia copertura mediatica, una campagna nazionale di istruzione sui diritti umani o la presentazione agli organismi del trattato e nell'ambito degli esami periodici universali. Ad esempio, in Bolivia, le azioni finanziate dall'UE si sono concentrate sul monitoraggio e sulla tutela delle organizzazioni della società civile in materia di convenzioni ratificate sui diritti umani dinanzi a istanze nazionali e internazionali quali la Commissione interamericana sui diritti umani (IACHR) e le Nazioni Unite. L'elevata pertinenza e l'ampio impatto di questi progetti sono stati sottolineati in diverse valutazioni, in particolare per quanto riguarda la maggiore comprensione del regime SPG+ a livello generale, il rafforzamento del dialogo e dell'impegno con gli attori statali e la maggiore capacità delle organizzazioni della società civile di valutare il rispetto di tale regime e di riferire in materia.

L'UE ha inoltre sostenuto la fornitura di informazioni complete, trasparenti e centralizzate sull'SPG per i beneficiari, le imprese, la società civile e i responsabili delle politiche attraverso il progetto del polo SPG. Il polo SPG (periodo 2019-2021, 400 000 EUR) aveva per obiettivo rafforzare la consapevolezza e la trasparenza in relazione all'SPG, i relativi benefici economici e il monitoraggio di tale regime attraverso un sito web dedicato³⁷, pubblicazioni scritte e una serie di eventi di sensibilizzazione in Europa e nei paesi beneficiari dell'SPG. La manutenzione e l'aggiornamento del sito web proseguiranno fino al 2024.

Oltre al sostegno all'attuazione delle convenzioni pertinenti dell'SPG+, l'UE ha inoltre fornito assistenza settoriale ai paesi beneficiari al fine di massimizzare l'utilizzo delle preferenze SPG+. Il progetto di assistenza relativa agli scambi commerciali UE-Sri Lanka (8 milioni di EUR) ha fornito ad esempio assistenza settoriale specifica per quanto riguarda la conformità sanitaria e fitosanitaria, l'imballaggio e l'etichettatura, la gestione delle esportazioni e la commercializzazione e i collegamenti di mercato nei settori delle spezie e dei prodotti alimentari trasformati. Il progetto ha inoltre facilitato la formulazione di una strategia nazionale di esportazione e ha contribuito all'approvazione di una strategia nazionale per infrastrutture di qualità e di un piano d'azione e alla pubblicazione di una guida per le imprese dell'SPG+.

6.2. Sviluppi futuri

Nei prossimi anni l'orientamento generale del sostegno a favore dei beneficiari dell'SPG+ sarà definito dal proseguimento dell'applicazione del programma NDICI-Europa globale³⁸, il nuovo principale strumento di finanziamento dell'UE per la sua azione esterna nel periodo 2021-2027, come indicato nella sezione 6.1. Nel 2024 sarà completato un riesame intermedio che offrirà l'opportunità di adeguare le priorità e le risorse ove necessario per il periodo 2024-2027. Sulla base dei programmi indicativi pluriennali, sono stabiliti piani d'azione annuali e altre misure che definiscono le azioni specifiche da svolgere. La preparazione dei programmi indicativi pluriennali e delle azioni per i beneficiari dell'SPG tiene conto delle loro esigenze in materia di agevolazione degli scambi, anche per aumentare l'utilizzo dell'SPG, nonché delle priorità stabilite nel contesto del monitoraggio dell'SPG+ e dell'impegno rafforzato dell'EBA. Inoltre il sostegno a favore dei beneficiari dell'SPG prenderà in considerazione le modifiche apportate all'SPG dopo il 2023, quando il nuovo regolamento dovrebbe entrare in vigore, in particolare sostenendo le ambizioni dei beneficiari dell'SPG+ esistenti e dei futuri paesi meno sviluppati esclusi dal sistema

³⁷ <https://gsphub.eu/>.

³⁸ Regolamento (UE) 2021/947 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 giugno 2021, che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale – Europa globale.

affinché facciano parte del nuovo SPG+, ad esempio sostenendone gli sforzi di ratifica e attuazione.

Tali sforzi saranno ulteriormente sostenuti dal Global Gateway dell'UE, come descritto in precedenza. Di conseguenza il sostegno legato al commercio mobiliterà strumenti innovativi di riduzione dei rischi per catalizzare investimenti del settore privato. La strategia Global Gateway mira a promuovere investimenti intelligenti, puliti e sicuri nei settori digitale, energetico e dei trasporti e a rafforzare i sistemi sanitari, di istruzione e di ricerca in tutto il mondo per sostenere una ripresa mondiale duratura promuovendo nel contempo valori universali e standard elevati, la buona governance e la trasparenza³⁹.

7. CONCLUSIONI

Come indicano numerosi elementi di prova e come illustrato in dettaglio nella presente relazione, l'SPG apporta vantaggi economici sostanziali ai suoi beneficiari e il maggiore impatto, in tale contesto, si registra in relazione ai paesi beneficiari dell'EBA. Tra il 2014 e il 2019 le importazioni preferenziali provenienti dai beneficiari dell'EBA sono aumentate dell'81 % (passando da 13,9 miliardi di EUR a 25,2 miliardi di EUR nel 2019). In assenza delle preferenze dell'SPG+, il PIL dei beneficiari dell'SPG+ potrebbe essere ridotto fino allo 0,3 %, in termini assoluti, fino a 6,6 miliardi di EUR, e le esportazioni dai beneficiari dell'SPG+ verso l'UE potrebbero diminuire fino al 25 %.

Inoltre l'SPG è uno strumento efficace per dialogare con i paesi in via di sviluppo e sostenerli nell'avvio delle riforme necessarie per un'attuazione effettiva delle norme internazionali in materia di diritti umani, diritti del lavoro, protezione dell'ambiente e del clima e buon governo.

Nel complesso, il rispetto dei requisiti dell'SPG+ in termini di obblighi di rendicontazione agli organi di controllo delle Nazioni Unite e dell'ILO è relativamente elevato, il che riflette un chiaro impegno da parte dei paesi beneficiari nei confronti di questo prerequisito fondamentale per la partecipazione al sistema e l'adesione alle norme internazionali. Tale impegno fornisce altresì una base per la valutazione da parte degli organi di controllo dei trattati, che costituisce a sua volta la componente fondamentale del monitoraggio e dell'impegno dell'UE.

Su tale base, i servizi della Commissione e il SEAE stanno monitorando la conformità all'obbligo di rispettare le norme internazionali, previsto dall'SPG a carico di tutti i beneficiari, in particolare per quanto riguarda i beneficiari del regime SPG+ e alcuni beneficiari dell'EBA. Il monitoraggio si concentra sull'attuazione delle norme internazionali stabilite dalle Nazioni Unite e dall'ILO sulle rispettive convenzioni. L'impegno con i paesi beneficiari sfrutta tutte le opportunità e i mezzi di comunicazione disponibili, compresi i consessi formali esistenti quali i dialoghi e le commissioni congiunte, nonché le missioni di monitoraggio e altri mezzi di scambio più informali. Nel contesto di tale processo, i contributi dei partner della società civile, tanto nel paese beneficiario quanto a livello internazionale, sono di primaria importanza. Anche i progetti di cooperazione tecnica e di cooperazione allo sviluppo contribuiscono all'obiettivo dello sviluppo sostenibile e all'attuazione delle norme internazionali.

³⁹ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_it.

Oltre all'attuazione degli obblighi esistenti, dai documenti di lavoro che accompagnano il presente documento risulta evidente l'impegno dei beneficiari a rispettare norme internazionali al di là dell'elenco formalmente stabilito di convenzioni elencate nel regolamento SPG. Ad esempio, i beneficiari dell'SPG+ hanno ratificato la convenzione sui diritti delle persone con disabilità e l'accordo di Parigi, che non sono elencati nel regolamento SPG. Inoltre diversi beneficiari dell'SPG stanno compiendo progressi in relazione alla ratifica delle convenzioni fondamentali dell'ILO recentemente adottate in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro, nonché delle convenzioni dell'ILO sull'ispezione del lavoro e sulle consultazioni tripartite, neanch'esse figuranti nel regolamento SPG.

Nel contesto di tali incentivi e di tali attività di monitoraggio, negli ultimi anni sono stati compiuti progressi significativi in numerosi paesi beneficiari in termini di sforzi volti a promuovere i diritti delle donne e dei minori, la lotta contro la tortura e i maltrattamenti, nonché i diritti del lavoro e le condizioni di lavoro, compresa l'eradicazione del lavoro minorile e del lavoro forzato nei paesi beneficiari dell'SPG. Ne sono un esempio lo Sri Lanka che ha compiuto progressi significativi nella lotta contro il lavoro minorile e l'Uzbekistan che ha eradicato il lavoro forzato e minorile nella raccolta del cotone attraverso sforzi costanti profusi sin dal 2016. I paesi beneficiari stanno compiendo progressi nell'affrontare le principali sfide in materia di ambiente e cambiamenti climatici, nonché nel compiere sforzi a sostegno del controllo della droga e di misure anticorruzione.

In conclusione l'SPG dell'UE contribuisce allo sviluppo economico e sostenibile positivo nei paesi beneficiari sostenendo l'integrazione dei paesi beneficiari dell'SPG nelle catene globali del valore internazionali e la loro conformità ai rispettivi obblighi sanciti dall'SPG. L'approccio di impegno basato sugli incentivi dell'SPG dell'UE si è dimostrato efficace e dovrebbe pertanto proseguire. Ciò implica la creazione di interazioni efficaci e basate sulla fiducia con le autorità governative dell'SPG su questioni che sono spesso politicamente sensibili e che richiedono tempo per essere affrontate con successo. L'SPG dell'UE funge da facilitatore per compiere progressi sul campo, in modo sostenibile nel corso del tempo, attraverso relazioni più strette e un impegno positivo tra l'UE e i paesi beneficiari.

È fondamentale garantire continuità e certezza del diritto ai beneficiari e alle imprese dell'SPG. In vista dell'imminente scadenza del regolamento SPG alla fine del 2023, e considerando che i negoziati per un nuovo regolamento sono ancora in corso, la Commissione ha proposto una proroga delle norme attuali, accolta con favore dal Parlamento europeo e dal Consiglio. Durante il periodo di proroga delle norme vigenti il monitoraggio e l'impegno proseguiranno come di consueto e i paesi beneficiari dovrebbero portare avanti gli sforzi di riforma. Oltre alla proroga, un regolamento SPG riveduto dovrebbe garantire continuità e mantenere le caratteristiche essenziali del sistema, restando nel contempo flessibile per rispondere alle sfide politiche future, quali cambiamenti nello status economico dei paesi beneficiari dell'SPG, nuove esigenze in materia di sostenibilità e il miglioramento della comunicazione e della trasparenza delle attività di monitoraggio e rendicontazione relative all'SPG.