



CONFINDUSTRIA

RIFORMA SISTEMA PREFERENZE GENERALIZZATE I PRINCIPALI EFFETTI PER LE IMPRESE

Dicembre 2013

Premessa. Confindustria ha seguito fin dall'inizio con grande attenzione la proposta di riforma del Sistema di Preferenze Generalizzate, in considerazione delle implicazioni che questa potrà avere per l'industria italiana. In linea generale, l'obiettivo della riforma, che si è proposta di indirizzare e concentrare i benefici dell'SPG verso un numero più limitato di Paesi in via di sviluppo, escludendo quei mercati che stanno registrando livelli di competitività più dinamici, ci ha visto sostanzialmente favorevoli per due ordini di ragioni: la prima è che in tal modo si garantisce un sistema preferenziale per le economie realmente svantaggiate, offrendo concrete opportunità di sviluppo; la seconda è il rilancio della politica commerciale della UE, in termini di relazioni bilaterali dal momento che, l'esclusione di alcuni dei paesi attualmente inclusi nello schema, con l'entrata in vigore della riforma – potrà incentivare l'utilizzo degli Accordi bilaterali di Libero Scambio, quale schema alternativo per ottenere un trattamento preferenziale delle merci.

Riforma del sistema. Al fine di indirizzare e concentrare i benefici dell'SPG verso le economie realmente più svantaggiate, nel 2011 la UE ha avviato un processo di riforma dello strumento che portasse all'esclusione di quei Paesi in via di sviluppo con performance economiche molto dinamiche ed un buon livello di integrazione nel commercio internazionale. Nell'ottobre 2012 la UE adotta il **Regolamento 978/2012** in cui si definisce il funzionamento del nuovo sistema di preferenze generalizzate, che si applicherà a partire dal 1° gennaio 2014 (con durata limitata a 10 anni, fino al 31 dicembre 2023¹).

Contenuti del nuovo regolamento. Rispetto al precedente sistema resta immutata la struttura generale (permangono i 3 regimi SPG, SPG+ ed EBA)², ma vi sono alcuni elementi di novità:

1. **ridotta copertura geografica.** L'SPG si applica solo ai Paesi in via di sviluppo a reddito più basso con conseguente contrazione del numero di paesi beneficiari (da 176 a circa 80). A partire dal 1 gennaio 2014, sono eliminate le preferenze tariffarie sulle importazioni UE – coperte da SPG – provenienti da paesi classificati dalla Banca mondiale (per tre anni consecutivi) come Paesi a reddito alto o medio-alto, come ad es. Brasile, Argentina e Russia. Sono, inoltre, esclusi i PVS coperti da altri

¹ Il precedente sistema era attuato attraverso regolamenti validi per un periodo di tre anni ciascuno.

² Il Sistema di Preferenze Generalizzate è un meccanismo di riduzione o esenzione tariffaria applicato unilateralmente dall'UE a favore di alcune merci importate dai PVS, che si articola in tre regimi: -) l'SPG generale attraverso cui l'Ue concede l'ingresso preferenziale nel proprio mercato ad una gamma di prodotti provenienti dai PVS beneficiari; -) l'SPG+, regime speciale attraverso cui l'Ue concede l'esenzione tariffaria ad alcuni PVS considerati particolarmente "vulnerabili" che si impegnano a rispettare le Convenzioni internazionali in materia di *Good Governance* e sviluppo sostenibile; -) l'*Everything But Arms* (EBA), con cui l'Ue garantisce accesso a dazio zero a tutti i prodotti (eccetto armi e munizioni) provenienti dalle economie meno avanzate (LDCs).

regimi commerciali preferenziali (per effetto ad es. di accordi di libero scambio con la UE o di accordi di partenariato economico).

2. **distinzione tra “paesi ammissibili” e “paesi beneficiari”**. I paesi **ammissibili** sono tutti i Paesi in via di sviluppo eleggibili per le preferenze (allegato I del nuovo regolamento). Nell’elenco figurano anche i paesi che, con il nuovo regime, saranno esclusi dal regime preferenziale, ma che restano, tuttavia, eleggibili e potranno tornare a beneficiare dell’SPG se, ad esempio, “declassati” dalla Banca mondiale.
3. **criteri di vulnerabilità più flessibili**. Per l’ammissibilità al regime SPG+ le importazioni UE originarie di un paese beneficiario devono rappresentare il 2% in valore dell’import totale UE coperto da SPG (con il precedente sistema tale percentuale era dell’1%). L’incremento di tale soglia ha determinato l’accesso al regime SPG+ di Paesi quali il Pakistan.
4. **correttivi al meccanismo di graduazione**. Il meccanismo consente l’**esclusione dai benefici tariffari** per le produzioni - coperte da SPG - su cui un paese beneficiario diventa nel tempo più competitivo, superando - per 3 anni consecutivi - la soglia di graduazione (calcolata sulla base del valore medio dell’import di determinati prodotti nell’UE provenienti da un PVS beneficiario sul valore totale dell’import nell’UE degli stessi prodotti provenienti da tutti i beneficiari SPG). Rispetto allo schema precedente il regolamento 978/2012 incrementa le soglie, fissandole al 14,5% per i prodotti tessili e al 17,5% per tutti gli altri prodotti³. Un’importante novità del nuovo SPG è costituita dalla limitazione dell’operatività del meccanismo al regime generale e non all’SPG+.
5. **clausola di salvaguardia generale e speciale per il T/A**. In presenza di incrementi anomali dell’import di un determinato prodotto da un Paese beneficiario, è possibile attivare una salvaguardia generale a favore dei produttori europei che, a seguito di tale circostanza, subiscono un “deterioramento” della propria condizione economica e/o finanziaria. Il nuovo regime prevede la possibilità di applicare la clausola di salvaguardia anche su richiesta dell’industria europea, oltre che degli Stati membri o *ex officio* della Commissione. Nel nuovo regolamento, inoltre, è prevista una salvaguardia specifica per il settore tessile-abbigliamento.

Import italiano e rilevazione dei mercati interessati dall’SPG. La tabella 1 mostra la graduatoria delle importazioni dell’Italia (2012) per paese. Sono stati presi in considerazione i primi 104 mercati che rappresentano il 99,5% delle nostre importazioni globali ed è stato evidenziato lo *status* dei paesi interessati dall’SPG (beneficiari, non più beneficiari, beneficiari con settori graduati, beneficiari SPG+, beneficiari di altri schemi preferenziali).

I cambiamenti introdotti dalla riforma, rapportati alla struttura geografica delle nostre importazioni, permettono di avanzare alcune valutazioni:

- 1) il 10% circa dei paesi esclusi dallo schema di preferenze rappresentano percentualmente una parte rilevante delle nostre importazioni totali e figurano, dunque, nella parte alta della classifica del nostro import globale, mentre i paesi che continuano a beneficiare del trattamento SPG restano concentrati in posizioni di scarso rilievo per il nostro import (tranne l’Iraq, rappresentano percentuali pari o inferiori allo 0,2%);

³ Precedentemente stabilite rispettivamente al 12,5% e al 15%.

- 2) Gli effetti dell'esclusione dallo schema di alcuni paesi importanti per le nostre importazioni (in termini di valore), quali Libia, Arabia Saudita, Azerbaijan, Kazakhstan, Qatar e Iran saranno concentrati sulle importazioni di petrolio greggio e gas di petrolio, dal momento che queste rappresentano la quota percentuale più elevata delle nostre forniture da tali mercati⁴. Sebbene i dazi standard di ingresso di tali prodotti in Ue siano per lo più pari a zero o con aliquote non elevate⁵, gli effetti della riforma dell'SPG non sono da considerarsi irrilevanti, dato il volume delle nostre importazioni di tali prodotti dai mercati in questione;
- 3) Diverso è il caso di Argentina e Brasile – paesi altresì esclusi dai beneficiari – dai quali le nostre importazioni sono maggiormente diversificate. Per tale motivo, dunque, le variazioni tariffarie per effetto del cambiamento di *status* di tali paesi nell'ambito dello schema SPG sono più evidenti (nelle tabelle 2 e 3 sono evidenziati i mutamenti daziarî per questi mercati). Infine, per quanto riguarda la Russia (tabella 4), pur trattandosi di importazioni di petrolio, la riforma comporterà mutamenti tariffari in considerazione del fatto che circa il 20% delle importazioni dall'Italia riguardano la voce doganale 2710, che non beneficia del regime *duty free*.
- 4) Ciascuno dei paesi ammessi all'SPG+ e che, quindi, godranno di esenzione tariffaria completa, ricopre un peso percentuale molto limitato sul totale delle nostre importazioni. I relativi benefici o svantaggi di un tale trattamento per il nostro import sono valutabili soltanto attraverso una più approfondita analisi a livello settoriale. Caso emblematico è quello dell'inclusione del Pakistan nello schema SPG+ considerata una grave criticità da parte del nostro settore del tessile-abbigliamento a causa degli elevati aumenti nelle importazioni europee di talune categorie di prodotti, soprattutto tessuti di cotone.

⁴ Per ciascun paese, la quota percentuale delle importazioni di tali prodotti sul totale è pari a 99% per Libia e Azerbaijan, 96% Qatar, 92% Kazakhstan, 91% Iran e 84% Arabia Saudita.

⁵ I prodotti della categoria 2709 (oli greggi di petrolio o di minerali bituminosi) hanno accesso *duty free* nell'Ue, alla categoria 2710 si applica un dazio medio del 3,4% e a quelli appartenenti al codice doganale 2711 un dazio medio pari allo 0,3%.

Tabella 1. Le importazioni italiane per paese di origine e status SPG.

		beneficiari SPG		non più beneficiari	
		beneficiari con sett. grad.		ammessi a SPG+	
IMPORT ITALIA 2012		altri accordi preferenziali		da 1° gennaio 2014	
TOTALE	378.759.439.770	% su tot		% su tot	
GERMANY	55.219.022.389	14,58%	LUXEMBOURG	1.017.488.533	0,27%
FRANCE	31.318.242.307	8,27%	COUNTRIES AND TERRITO	982.214.837	0,26%
CHINA	24.694.756.623	6,52%	ISRAEL	967.635.362	0,26%
NETHERLANDS	20.388.424.118	5,38%	SERBIA	869.685.964	0,23%
RUSSIAN FEDERATION	18.330.614.219	4,84%	GHANA	836.208.903	0,22%
SPAIN	16.848.374.259	4,45%	PERU	777.323.724	0,21%
BELGIUM	14.380.781.240	3,80%	MALAYSIA	773.918.177	0,20%
LIBYA	12.873.748.089	3,40%	BANGLADESH	769.510.706	0,20%
UNITED STATES	12.665.951.056	3,34%	AUSTRALIA	766.368.019	0,20%
SWITZERLAND	11.018.498.605	2,91%	ALBANIA	728.325.122	0,19%
UNITED KINGDOM	9.554.057.834	2,52%	COUNTRIES AND TERRITO	704.938.140	0,19%
ALGERIA	8.972.108.934	2,37%	ANGOLA	682.266.551	0,18%
AUSTRIA	8.838.592.348	2,33%	UNITED ARAB EMIRATES	651.065.185	0,17%
SAUDI ARABIA	7.482.601.451	1,98%	EQUATORIAL GUINEA	620.263.454	0,16%
AZERBAIJAN	7.150.674.622	1,89%	MOROCCO	587.190.674	0,16%
POLAND	7.124.666.336	1,88%	COLOMBIA	509.305.421	0,13%
TURKEY	5.257.367.240	1,39%	BOSNIA AND HERZEGOVIN	471.859.615	0,12%
ROMANIA	4.850.522.988	1,28%	PAKISTAN	430.268.010	0,11%
KAZAKHSTAN	4.684.523.442	1,24%	TURKMENISTAN	417.902.548	0,11%
CZECH REPUBLIC	4.457.217.679	1,18%	LITHUANIA	365.434.671	0,10%
INDIA	3.751.034.275	0,99%	SRI LANKA	352.335.086	0,09%
HUNGARY	3.534.969.602	0,93%	ECUADOR	340.301.568	0,09%
IRAQ	3.511.972.106	0,93%	MACEDONIA	322.510.225	0,09%
BRAZIL	3.402.468.532	0,90%	CAMEROON	275.127.263	0,07%
SWEDEN	3.230.417.823	0,85%	MOZAMBIQUE	275.102.429	0,07%
JAPAN	3.191.343.599	0,84%	COTE D'IVOIRE	260.836.773	0,07%
IRELAND	2.833.284.297	0,75%	SINGAPORE	255.110.447	0,07%
SOUTH KOREA	2.804.274.234	0,74%	MALTA	249.137.555	0,07%
SLOVAKIA	2.694.539.207	0,71%	CONGO	244.953.678	0,06%
SLOVENIA	2.580.264.167	0,68%	NEW ZEALAND	231.170.866	0,06%
QATAR	2.329.328.061	0,61%	HONG KONG	230.075.849	0,06%
UKRAINE	2.307.112.665	0,61%	VENEZUELA	212.493.580	0,06%
EGYPT	2.295.858.066	0,61%	PHILIPPINES	206.864.185	0,05%
TUNISIA	2.250.507.609	0,59%	MOLDOVA	204.315.965	0,05%
IRAN	2.239.536.728	0,59%	COSTA RICA	182.506.108	0,05%
BULGARIA	2.206.361.706	0,58%	ZAMBIA	178.671.308	0,05%
DENMARK	2.178.440.198	0,58%	MAURITANIA	178.531.296	0,05%
GREECE	2.090.121.120	0,55%	BELARUS	175.966.635	0,05%
INDONESIA	2.080.584.559	0,55%	PARAGUAY	173.557.629	0,05%
VIET-NAM	1.817.418.020	0,48%	GABON	172.813.867	0,05%
SOUTH AFRICA	1.794.100.920	0,47%	MAURITIUS	165.669.160	0,04%
CANADA	1.735.372.319	0,46%	BAHRAIN	161.473.131	0,04%
NIGERIA	1.687.205.992	0,45%	CAMBODIA	140.931.042	0,04%
NORWAY	1.672.709.751	0,44%	URUGUAY	115.358.470	0,03%
CHILE	1.640.299.681	0,43%	CYPRUS	112.396.777	0,03%
PORTUGAL	1.586.497.116	0,42%	LATVIA	103.497.224	0,03%
TAIWAN	1.563.285.102	0,41%	ESTONIA	100.050.613	0,03%
FINLAND	1.469.348.390	0,39%	KUWAIT	99.414.726	0,03%
CROATIA	1.271.284.779	0,34%	ZIMBABWE	98.569.690	0,03%
THAILAND	1.101.871.497	0,29%	CONGO	96.527.937	0,03%
MEXICO	1.037.522.235	0,27%	OMAN	93.843.629	0,02%
ARGENTINA	1.025.466.150	0,27%	PAPUA NEW GUINEA	88.754.748	0,02%

Fonte: elaborazioni Confindustria su dati Eurostat e Commissione europea

Alcuni effetti tariffari del nuovo regime su mercati di interesse dell'import italiano.

Le tabelle 2 – 3 – 4, riferite alle principali linee di importazione dell'Italia da 3 paesi significativi per il nostro import quali Argentina, Brasile e Russia - e che in base al nuovo sistema SPG risultano esclusi dalla lista dei paesi beneficiari – mostrano le variazioni daziarie che avranno luogo a partire dal 1° gennaio 2014.

Per l'**Argentina**, tra i cambiamenti più significativi si segnala l'innalzamento del dazio sulle importazioni di biodiesel (CN 382600) - che rappresentano la seconda voce delle importazioni dell'Italia dal paese - dallo 0% al 6,5%. Inoltre, i prodotti ittici, quali gamberetti congelati (6,2% delle nostre importazioni) e filetti di nasello congelati (2,1% delle nostre importazioni), subiranno incrementi daziarie rilevanti (rispettivamente, dal 6,3% al 14,3% e dal 3,6% al 7,2%).

Tabella 2. Le importazioni dell'Italia dall'Argentina e dazi relativi

IMPORT ITALIA DA ARGENTINA 2012				
		% su TOT	Dazio SPG	Dazio standard
TOTALE	1.025.466.150			
230400 - OILCAKE AND OTHER SO	356.488.685	34,8%	0	0
382600 - BIODIESEL AND MIXTURES	187.873.988	18,3%	0	6,5
030617 - FROZEN SHRIMPS AND PF	63.942.900	6,2%	6,38	14,3
020130 - FRESH OR CHILLED BOVI	51.718.641	5,0%	NAV	NAV
080550 - FRESH OR DRIED LEMON	33.820.054	3,3%	8,9	12,8
080830 - FRESH PEARS	28.978.912	2,8%	NAV	NAV
071333 - DRIED, SHELLLED KIDNEY	24.884.822	2,4%	0	0
510529 - WOOL, COMBED (EXCL. T	22.698.272	2,2%	-	2
030474 - FROZEN FILLETS OF HAKI	21.182.891	2,1%	3,65	7,2
120242 - GROUNDNUTS, SHELLLED,	19.332.971	1,9%	0	0
730429 - CASING AND TUBING, SEA	18.027.479	1,8%	0	0
320110 - QUEBRACHO EXTRACT	15.891.196	1,5%	0	0
		82,4%		

Fonte: elaborazioni Confindustria su dati Eurostat, WTO Tariff Download Facility, EU market Access database

Per quanto riguarda il **Brasile**, le prime 4 voci delle nostre importazioni che rappresentano oltre il 55% del nostro import, continueranno a godere di un regime *duty free*, mentre la variazione daziaria più importante riguarda le importazioni di pellame e cuoio (CN 410712: per effetto del nuovo regime, il dazio passa dal 2,8% al 6,3%. Il settore è altresì interessato da variazioni daziarie minori per alcune tipologie di pelli e cuoi conciati (CN 410411, dazio dallo 0% all'1,4% e CN 410419, dazio dallo 0,5% all'1,4%).

Tabella 3. Le importazioni dell'Italia dal Brasile e dazi relativi

IMPORT ITALIA DA BRASILE 2012				
		% su TOT	Dazio SPG	Dazio standard
TOTALE	3.402.468.532			
260112 - AGGLOMERATED IRO	542.411.793	15,9%	0	0
090111 - COFFEE (EXCL. ROAS	519.945.816	15,3%	0	0
260111 - NON-AGGLOMERATEI	499.731.643	14,7%	0	0
470329 - SEMI-BLEACHED OR	358.689.073	10,5%	0	0
410712 - GRAIN SPLITS LEATHI	131.449.402	3,9%	2,8	6,3
020230 - FROZEN, BONELESS	110.218.004	3,2%	NAV	NAV
410411 - FULL GRAINS, UNSPL	97.366.511	2,9%	0	1,4
840999 - PARTS SUITABLE FOR	75.401.953	2,2%	0	2,7
410419 - HIDES AND SKINS OF	67.613.850	2,0%	0,5	1,4
230400 - OILCAKE AND OTHER	62.961.791	1,9%	0	0
841430 - COMPRESSORS FOR	47.632.541	1,4%	0	2,2
150810 - CRUDE GROUNDNUT	43.688.472	1,3%	1,45	3,2
251611 - GRANITE, CRUDE OR	41.181.701	1,2%	0	0
		76,4%		

Fonte: elaborazioni Confindustria su dati Eurostat, WTO Tariff Download Facility, EU market Access database

Per le importazioni dalla **Russia**, i mutamenti daziari relativi alle prime linee del nostro import interessano i prodotti petroliferi (CN 271019 e CN 271012) e prodotti chimici (CN 284390) che passano da un regime *duty free* rispettivamente a un dazio del 2,6%, 3,9% e 4,2%.

Tabella 4. Le importazioni dell'Italia dalla Russia e dazi relativi

IMPORT ITALIA DA RUSSIA 2012				
		% su TOT	Dazio SPG	Dazio standard
TOTALE	18.330.614.219			
271121 - NATURAL GAS IN GASEOU	6.582.332.668	35,9%	0	0
270900 - PETROLEUM OILS AND OI	5.435.415.963	29,7%	0	0
271019 - MEDIUM OILS AND PREPA	3.054.810.897	16,7%	0	2,6
284390 - INORGANIC OR ORGANIC	513.904.681	2,8%	0	4,2
270112 - BITUMINOUS COAL, WHET	327.098.701	1,8%	0	0
720712 - SEMI-FINISHED PRODUCT	308.824.547	1,7%	0	0
271012 - LIGHT OILS AND PREPARA	254.616.750	1,4%	0	3,9
		89,9%		

Fonte: elaborazioni Confindustria su dati Eurostat, WTO Tariff Download Facility, EU market Access database

Conclusioni.

Come si è detto, Confindustria condivide pienamente le finalità della riforma attuata con il nuovo Regolamento sull'SPG che mira a concentrare le preferenze verso le economie meno sviluppate. Nell'ultimo decennio, infatti, alcuni tra i Paesi in via di sviluppo, come ad esempio Brasile e India, hanno raggiunto un buon livello di integrazione nel commercio internazionale. Grazie ad una maggiore solidità dei sistemi economici nazionali e ai vantaggi tariffari SPG, questi Paesi hanno avuto un più facile accesso al mercato europeo rispetto ai PVS concorrenti, coprendo fino al 40% delle esportazioni preferenziali totali verso l'UE. Una simile performance economica, seppur positiva per i paesi in questione, ha avuto tuttavia un impatto negativo sui più vulnerabili tra i Paesi in via di sviluppo, che non hanno potuto sfruttare a pieno l'accesso preferenziale al mercato dell'UE. I meccanismi correttivi della riforma sono dunque in tal senso apprezzabili.

La maggiore rispondenza dello strumento agli obiettivi prefissati è altresì legata all'utilizzo di parametri precisi per la definizione del grado di sviluppo delle diverse economie e della loro competitività nel contesto internazionale, impiegati per determinare la possibilità di beneficiare o meno del regime preferenziale: ad esempio, i Paesi classificati dalla Banca Mondiale come Paesi a reddito alto o medio-alto per tre anni consecutivi, che dunque hanno raggiunto un sufficiente grado di sviluppo economico, sono esclusi dal sistema preferenziale.

Dal punto di vista industriale, sarebbe auspicabile che, tra le condizioni necessarie perché i paesi terzi possano beneficiare dell'SPG, rientrino anche criteri che attestino il rispetto delle buone pratiche commerciali in termini di concorrenza leale e di apertura dei mercati. Al vincolo del rispetto di standard internazionali in materia di tutela dei diritti dell'uomo, tutela dei diritti dei lavoratori, sostenibilità ambientale e buon governo (già previsti per l'SPG+) il sistema dovrebbe richiamare anche i principi di reciprocità e di *fair competition*.

In tempi di mercato ritorno a pratiche protezionistiche e di continue violazioni dei diritti di proprietà intellettuale, tale "condizionalità positiva" renderebbe la concessione di benefici tariffari condizionata ad una maggiore *fairness* delle pratiche commerciali dei paesi potenzialmente beneficiari dell'SPG, limitando l'uso estensivo di barriere non tariffarie ed altri ostacoli all'accesso al mercato e promuovendo simultaneamente lo sviluppo e la piena integrazione nel sistema commerciale internazionale.