



REGIMI COMMERCIALI APPLICABILI AI PAESI IN VIA DI SVILUPPO

La politica di sviluppo dell'UE sottolinea l'importanza del commercio e si concentra sui paesi più bisognosi. Il sistema di preferenze generalizzate offre ad alcuni prodotti provenienti da paesi in via di sviluppo un accesso preferenziale al mercato dell'Unione. Gli accordi di partenariato economico assicurano un trattamento commerciale preferenziale ai paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, mentre il regime «Tutto tranne le armi» si applica ai paesi meno sviluppati. Tali regimi sono in linea con le norme dell'Organizzazione mondiale del commercio.

BASE GIURIDICA

La base giuridica della politica commerciale comune (PCC) è l'articolo 207 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). L'articolo 188, paragrafo 2, TFUE prevede che la procedura legislativa ordinaria, che richiede l'approvazione del Parlamento, si applichi all'attuazione della politica commerciale comune.

A norma dell'articolo 218 TFUE, l'approvazione del Parlamento è necessaria per la conclusione di accordi commerciali internazionali, quali gli accordi di partenariato economico (APE). Il potere del Parlamento è aumentato non solo nel quadro del trattato di Lisbona, che estende l'ambito di applicazione della procedura legislativa ordinaria, ma anche attraverso la pratica nelle ultime legislature. Il suo costante impegno a favore di una maggiore trasparenza nei negoziati commerciali ha portato all'annuncio del Presidente della Commissione Juncker, nel suo discorso sullo stato dell'Unione del settembre 2017, che tutti i mandati negoziali saranno declassificati.

COMMERCIO DELL'UE E SVILUPPO

La comunicazione della Commissione del 2012 intitolata: «Commercio, crescita e sviluppo: ripensare le politiche commerciali e d'investimento per i paesi più bisognosi»^[1] segna un profondo cambiamento del modello «commercio e sviluppo» dell'UE. Pur continuando a mettere il commercio al centro delle strategie di sviluppo, tale comunicazione sottolinea la crescente necessità di operare distinzioni fra i vari paesi in via di sviluppo, al fine di concentrare l'attenzione su quelli più bisognosi. La comunicazione si propone inoltre di migliorare le sinergie tra le politiche commerciali e di sviluppo, come il principio UE della coerenza delle politiche per lo sviluppo e

[1][COM\(2012\)0022](#).



la comunicazione del 2011 su un programma di cambiamento^[2], nonché di ribadire l'importanza di rispettare i valori fondamentali dell'UE, quali i diritti dell'uomo.

A livello multilaterale l'UE sostiene l'Agenda per lo sviluppo dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), avviata a Doha nel 2001. Nell'ottobre 2015 essa ha ratificato l'accordo sull'agevolazione degli scambi, concluso in occasione della nona conferenza ministeriale dell'OMC a Bali, che è particolarmente importante per i paesi in via di sviluppo e i paesi senza sbocco sul mare. Nel corso della decima conferenza ministeriale dell'OMC a Nairobi, l'UE, insieme ad alcuni altri membri dell'OMC, è stata attiva nel sollecitare altri temi di interesse per i paesi in via di sviluppo. L'undicesima conferenza ministeriale dell'OMC, tenutasi a Buenos Aires nel dicembre 2017, ha tuttavia registrato una mancanza di risultati, il che ha impedito ulteriori progressi a favore dei paesi in via di sviluppo.

L'iniziativa di [aiuti al commercio](#), lanciata in occasione della conferenza ministeriale dell'OMC del dicembre 2005, integra l'agenda di Doha per lo sviluppo e fornisce assistenza per costruire le capacità commerciali al fine di generare crescita e di lottare contro la povertà. Nel 2007 l'UE ha adottato una [strategia specifica in materia di aiuti al commercio](#), che è stata aggiornata per conformarsi all'[Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile](#), al [consenso europeo in materia di sviluppo](#) e alla [strategia globale dell'UE](#). Nel luglio 2017 la Commissione ha pubblicato una [relazione](#) cui ha fatto seguito una nuova [comunicazione](#) nel novembre 2017. L'11 dicembre 2017 il Consiglio ha adottato conclusioni su tale comunicazione e, nell'agosto 2017, il Parlamento ha organizzato un'[audizione](#).

SISTEMA DI PREFERENZE GENERALIZZATE

L'obiettivo del [sistema di preferenze generalizzate](#) (SPG) è agevolare l'accesso dei paesi e territori in via di sviluppo al mercato dell'UE applicando tariffe ridotte alle loro merci. Inizialmente l'UE ha garantito preferenze tariffarie unilaterali affinché i paesi in via di sviluppo potessero generare ulteriori introiti dalle esportazioni, da poter reinvestire nel proprio sviluppo sostenibile. Nel quadro della riforma del 2012^[3], l'SPG è stato indirizzato maggiormente verso i paesi più bisognosi – i paesi meno sviluppati (PMS) – conservando nel contempo i [tre elementi](#) che lo caratterizzano. Il primo elemento è l'SPG standard: un regime commerciale autonomo grazie al quale l'Unione concede a determinati beni esteri un accesso preferenziale non reciproco al mercato dell'UE sotto forma di tariffe ridotte o nulle. Il secondo elemento, l'SPG+, è uno specifico regime di incentivazione che offre riduzioni tariffarie ai paesi vulnerabili che hanno ratificato e attuato le convenzioni internazionali in materia di diritti umani e dei lavoratori, nonché di ambiente e di buon governo. Il terzo elemento è l'iniziativa «Tutto tranne le armi» (EBA), che garantisce ai 48 paesi meno sviluppati un accesso in esenzione da dazi e contingenti verso l'UE per tutti i prodotti, ad eccezione di armi e munizioni.

I criteri di ammissibilità per l'SPG standard – che offre una riduzione dei dazi per il 66 % circa di tutte le linee tariffarie – sono stati modificati in senso restrittivo al fine di includere

[2]"Potenziare l'impatto della politica di sviluppo dell'Unione europea: un programma di cambiamento" ([COM\(2011\)0637](#)).

[3]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 (GU L 303 del 31.10.2012, pag. 1).



solo i paesi più vulnerabili con un reddito basso e medio basso. Di conseguenza, il gruppo di beneficiari è stato sostanzialmente ridotto da 176 a 23 nel corso del periodo 2016-2017, e a soli 15 nel 2020, mentre i paesi classificati dalla Banca mondiale come paesi a reddito alto o medio alto sono stati progressivamente esclusi dal sistema.

L'SPG+, ossia il regime speciale di incentivazione per lo sviluppo sostenibile e il buon governo, ancora applica la tariffa zero a circa il 66 % di tutte le linee tariffarie rientranti nell'ambito dell'SPG standard per i paesi in via di sviluppo ritenuti vulnerabili. Tuttavia, ciò è stato subordinato alla ratifica e all'attuazione delle 27 convenzioni internazionali pertinenti allo sviluppo sostenibile, comprese le convenzioni sui diritti umani di base, le convenzioni sui diritti del lavoro, determinate convenzioni relative alla protezione dell'ambiente e le convenzioni in materia di lotta alla produzione e al traffico illegale di droga. L'inosservanza dei suddetti requisiti comporta la sospensione delle concessioni tariffarie. Nell'elenco dei beneficiari figurano otto paesi. Questi due regimi SPG saranno validi fino al dicembre 2023.

L'iniziativa «Tutto tranne le armi» garantisce l'accesso in esenzione da dazi e contingenti, per un periodo illimitato, per tutti i prodotti che provengono dai 48 paesi meno sviluppati, ad eccezione di armi e munizioni. Di questi, 34 sono paesi africani, otto sono paesi asiatici, cinque sono paesi della regione del Pacifico e uno si trova nei Caraibi (Haiti). Tutti i paesi che hanno firmato e ratificato accordi di libero scambio (ALS) con l'UE smetteranno automaticamente di beneficiare del trattamento preferenziale, indipendentemente dal loro livello di sviluppo.

Nel suo programma di lavoro per il 2021, pubblicato a ottobre 2020, la Commissione ha annunciato l'intenzione di presentare nel corso del 2021 una nuova iniziativa legislativa sul futuro quadro giuridico dell'SPG, corredata di una valutazione d'impatto. Il nuovo regolamento dovrebbe continuare a perseguire la stessa politica intesa a promuovere lo sviluppo economico, sociale e ambientale dei paesi beneficiari, compreso il rispetto del buon governo e dei diritti umani, con l'obiettivo primario di eliminare la povertà.

ACCORDI DI PARTENARIATO ECONOMICO

Gli accordi di partenariato economico (APE) sono divenuti il principale strumento per la promozione degli scambi commerciali tra l'UE e le regioni dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP), nel quadro dell'accordo di Cotonou del 2000. Gli APE costituiscono gli elementi di base delle relazioni commerciali UE-ACP, uno dei tre pilastri dell'accordo di Cotonou, e sono progettati per essere compatibili con l'OMC. Essi stanno progressivamente sostituendo il regime commerciale preferenziale unilaterale dell'UE.

Nel 2002, quando sono stati avviati, ci si attendeva che i negoziati sugli accordi di partenariato economico giungessero a conclusione entro il 2008. Il processo negoziale ha però richiesto molto più tempo del previsto e l'UE ha adottato un regolamento sull'accesso al mercato per garantire disposizioni in materia di accesso temporaneo al mercato fino al 2014, successivamente prorogato di due anni, in attesa della conclusione, della firma e della ratifica degli APE. Il processo non ha raggiunto la dimensione regionale auspicata dato che, alla data di scadenza del regolamento sull'accesso al mercato (1° ottobre 2016), solo due regioni avevano firmato un APE,



che non era ancora stato ratificato, ed era in vigore solo un APE regionale. Dal 28 luglio 2016, il regolamento sull'accesso al mercato è stato abrogato e sostituito dal regolamento (UE) 2016/1076 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 giugno 2016^[4]. Gli APE probabilmente resteranno in vigore anche se l'accordo di Cotonou è arrivato a scadenza nel dicembre 2020, e continueranno a svolgere un ruolo centrale nell'ambito del partenariato post Cotonou.

SITUAZIONE ATTUALE

Il primo APE regionale è stato quello riguardante il [Forum caraibico](#) (Cariforum), firmato nell'ottobre 2008 e approvato dal Parlamento il 25 marzo 2009. Attualmente è in vigore a titolo provvisorio, dal 2010 si svolgono periodicamente le riunioni delle istituzioni comuni ed è stato revisionato per la prima volta nel 2015. Entrambe le parti stanno istituendo un sistema comune di monitoraggio per misurare l'attuazione e l'impatto dell'APE. Sono in corso i negoziati sull'accordo per la protezione di particolari indicazioni geografiche, nonché uno studio di valutazione ex post relativo ai primi 10 anni di attuazione.

[Africa occidentale](#): i negoziati per un APE regionale tra l'UE e 16 paesi dell'Africa occidentale si sono conclusi nel febbraio 2014. Tutti gli Stati membri dell'UE e 15 paesi dell'Africa occidentale, ad eccezione della Nigeria, hanno firmato l'APE. Il 9 agosto 2017 la Mauritania e la Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS) hanno sottoscritto un accordo di associazione per definire la partecipazione del paese alla politica commerciale dell'ECOWAS, che comprende l'APE. Nel frattempo, la Costa d'Avorio e il Ghana hanno firmato APE «interinali» bilaterali rispettivamente il 26 novembre 2008 e il 28 luglio 2016. Il 1° dicembre 2016 il Parlamento ha dato la sua approvazione e da allora entrambi gli accordi interinali sono applicati in via provvisoria. Il Ghana e l'UE hanno approvato l'offerta di pieno accesso al mercato e il calendario proposti dal Ghana. Il Ghana ha iniziato a liberalizzare il suo mercato per i prodotti dell'UE nel 2020, processo che dovrebbe concludersi entro il 2029. Le parti hanno inoltre concordato la versione definitiva del protocollo sulle norme di origine.

[Africa centrale](#): il Camerun è stato l'unico paese della regione a firmare un APE con l'UE, il 15 gennaio 2009. Il Parlamento ha dato la sua approvazione nel giugno 2013. Nel luglio 2014 il parlamento del Camerun ha ratificato l'accordo, applicato in via provvisoria dal 4 agosto 2014. Nel frattempo, sono in corso contatti tra la regione e l'UE in merito all'adesione di altri paesi dell'Africa centrale, ma non è ancora stato firmato un APE regionale.

[Africa orientale e australe](#): nel 2009 quattro paesi della regione (Maurizio, Seychelles, Zimbabwe e Madagascar) hanno firmato un APE, applicato in via provvisoria dal 14 maggio 2012. Il Parlamento ha dato la sua approvazione il 17 gennaio 2013. L'accordo è aperto ad altri paesi e le Comore lo hanno firmato nel luglio 2017. La sua applicazione a titolo provvisorio è iniziata il 7 febbraio 2019. Le parti hanno convenuto di estendere l'ambito di applicazione dell'APE, includendo tutte le questioni attinenti al commercio,

[4]Regolamento (UE) 2016/1076 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2016, recante applicazione dei regimi per prodotti originari di alcuni Stati appartenenti al gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP) previsti in accordi che istituiscono, o portano a istituire, accordi di partenariato economico (GU L 185 dell'8.7.2016, pag. 1).



come il legame tra commercio e sviluppo sostenibile, oltre all'istituzione degli organi consultivi della società civile e dei parlamenti.

Comunità dell'Africa orientale: il 16 ottobre 2014 si sono conclusi con esito positivo i negoziati per l'APE regionale. Il 1° settembre 2016 l'APE è stato firmato dal Kenya, dal Ruanda, dall'UE e dai suoi Stati membri. Il Kenya ha ratificato l'accordo. L'Uganda e il Burundi stanno prendendo attivamente in considerazione la firma dell'APE. L'11 novembre 2016 i deputati del parlamento tanzaniano hanno purtroppo votato contro la ratifica dell'APE.

Comunità per lo sviluppo dell'Africa australe (SADC): dopo 10 anni di negoziati sull'APE, si è giunti a una conclusione positiva nel luglio 2014. L'accordo è stato firmato nel giugno 2016 dall'UE e dal gruppo APE della Comunità per lo sviluppo dell'Africa australe, che consiste di sei dei 15 membri della SADC (Botswana, Lesotho, Mozambico, Namibia, Eswatini e Sud Africa), ed è entrato provvisoriamente in vigore nell'ottobre 2016, dopo l'approvazione del Parlamento nel settembre 2016. Il Mozambico ha ratificato l'accordo nell'aprile 2017 ed è stato applicato in via provvisoria dal 4 febbraio 2018. L'Angola si avvale dello status di osservatore e può aderire all'accordo in futuro.

Pacifico: l'UE ha firmato un APE con la Papua Nuova Guinea nel luglio 2009 e con le Figi nel dicembre 2009. Il Parlamento ha dato la sua approvazione nel gennaio 2011. Il parlamento della Papua Nuova Guinea ha ratificato l'APE nel maggio 2011 e nel luglio 2014 le Figi hanno deciso di avviare l'applicazione provvisoria dell'APE. Nel luglio 2018 Tonga ha espresso l'intenzione di aderire all'APE. Più recentemente Samoa ha completato il processo di adesione all'APE nel dicembre 2018 e le Isole Salomone hanno fatto altrettanto nel maggio 2020.

Mario Damen / Wolfgang Iglér
10/2021

