

Bruxelles, 1° luglio 2019
(OR. en)

10831/19

**Fascicolo interistituzionale:
2019/0140 (NLE)**

**UD 193
OCDE 7
PI 105**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	1° luglio 2019
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2019) 294 final
Oggetto:	Proposta di DECISIONE DEL CONSIGLIO sulla posizione che dovrà essere assunta a nome dell'Unione europea nel comitato sulla governance pubblica dell'OCSE e nel Consiglio dell'OCSE in merito al progetto di raccomandazione sul contrasto del commercio illecito: rafforzare la trasparenza nelle zone franche

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2019) 294 final.

All.: COM(2019) 294 final



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 1.7.2019
COM(2019) 294 final

2019/0140 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

sulla posizione che dovrà essere assunta a nome dell'Unione europea nel comitato sulla governance pubblica dell'OCSE e nel Consiglio dell'OCSE in merito al progetto di raccomandazione sul contrasto del commercio illecito: rafforzare la trasparenza nelle zone franche

RELAZIONE

1. OGGETTO DELLA PROPOSTA

La presente proposta riguarda la decisione sulla posizione che dovrà essere assunta a nome dell'Unione nel comitato sulla governance pubblica dell'OCSE e nel Consiglio dell'OCSE in riferimento alla prevista adozione del progetto di raccomandazione sul contrasto del commercio illecito: rafforzare la trasparenza nelle zone franche.

2. CONTESTO DELLA PROPOSTA

2.1. Il progetto di raccomandazione sul contrasto del commercio illecito

Il progetto di raccomandazione sul contrasto del commercio illecito: rafforzare la trasparenza nelle zone franche ("il progetto di raccomandazione") è stato sviluppato dalla task force dell'OCSE per il contrasto del commercio illecito, un organismo sussidiario del Forum di alto livello sul rischio del comitato sulla governance pubblica dell'OCSE, e si basa su sei anni di analisi e consultazioni di esperti in cui sono state individuate le principali sfide che rendono le zone franche più esposte al commercio illecito.

Obiettivo principale del progetto di raccomandazione è rafforzare la trasparenza nelle zone franche per evitare che le organizzazioni criminali ne traggano vantaggio. A tale scopo, il progetto di raccomandazione invita i paesi, anche non membri dell'OCSE, a: i) garantire livelli adeguati di sorveglianza e controllo delle zone franche; e ii) incoraggiare gli operatori delle zone franche a rispettare il "codice di condotta per zone franche conformi", che figura in appendice al progetto di raccomandazione di cui è parte integrante.

Nel suo primo pilastro, il progetto di raccomandazione delinea gli ambiti in cui i paesi aderenti sono chiamati ad adottare ulteriori misure, anche mediante la cooperazione internazionale, per rafforzare il monitoraggio e il controllo delle zone franche all'interno della propria giurisdizione. Queste azioni includono un quadro giuridico per le zone franche, che consente alle autorità competenti di svolgere efficaci indagini, esami o ispezioni in loco e di far rispettare i divieti e le restrizioni applicabili all'interno della zona franca. Il progetto di raccomandazione mira anche ad aumentare la disponibilità di dati statistici aggregati sulle merci che entrano o escono dalla zona franca in base alla loro classificazione tariffaria.

Nel suo secondo pilastro, il progetto di raccomandazione consiglia ai paesi aderenti di adottare misure volte a incoraggiare gli operatori delle zone franche a conformarsi volontariamente al codice di condotta. Tali misure possono comprendere controlli più rigorosi delle partite provenienti dalle zone franche non conformi. La conformità sarà valutata e monitorata da un meccanismo che dovrà essere elaborato successivamente all'adozione del progetto di raccomandazione. In pratica, il codice di condotta comporta che le zone franche effettuino una sorveglianza sugli operatori economici in esse stabiliti, cooperino con le autorità doganali e favoriscano la disponibilità di informazioni per le indagini. L'obiettivo è quello di aumentare la rendicontabilità e garantire la parità di condizioni con il risultato netto positivo di ridurre il commercio illecito.

2.2. Il Consiglio dell'OCSE e il comitato sulla governance pubblica dell'OCSE

Il Consiglio dell'OCSE è l'organo decisionale dell'OCSE ed è composto da un rappresentante per ciascun paese membro e da un rappresentante della Commissione europea. Il Consiglio si riunisce regolarmente a livello di rappresentanti permanenti presso l'OCSE e le decisioni sono adottate per consenso. Le riunioni sono presiedute dal Segretario generale dell'OCSE. Ventitré Stati membri dell'Unione sono paesi membri dell'OCSE e hanno pertanto diritto di

voto nel Consiglio dell'OCSE. L'Unione non è membro dell'OCSE e non ha quindi diritto di voto in sede di adozione di atti giuridici da parte del Consiglio dell'OCSE. Il comitato sulla governance pubblica dell'OCSE opera sulla base di un mandato conferito dal Consiglio dell'OCSE. Mentre la Commissione europea esprime la posizione dell'Unione nel comitato sulla governance pubblica dell'OCSE e nel Consiglio dell'OCSE sulla base della presente decisione del Consiglio, spetta agli Stati membri dell'Unione che sono membri dell'OCSE utilizzare il loro diritto di voto per prendere congiuntamente posizione a nome dell'Unione.

2.3. L'atto previsto del Consiglio dell'OCSE

Il testo del progetto di raccomandazione, che costituisce uno strumento giuridicamente non vincolante dell'OCSE, è stato ultimato il 29 marzo 2019 dal comitato direttivo della task force dell'OCSE per il contrasto del commercio illecito ed è stato presentato per discussione al comitato sulla governance pubblica dell'OCSE nella sua sessione del 16 aprile 2019. Al momento dell'entrata in vigore della presente decisione del Consiglio, il progetto di raccomandazione sarà sottoposto al comitato sulla governance pubblica dell'OCSE per approvazione mediante procedura scritta. Previa approvazione di quest'ultimo, il progetto di raccomandazione sarà presentato per adozione al Consiglio dell'OCSE.

3. LA POSIZIONE CHE DOVRÀ ESSERE ASSUNTA A NOME DELL'UNIONE

L'Unione svolge un ruolo attivo nella lotta contro il commercio illecito, anche mediante le disposizioni contenute nel codice doganale dell'Unione e le norme relative alla tutela dei diritti di proprietà intellettuale da parte delle autorità doganali.

Negli ultimi decenni, molti paesi in tutto il mondo hanno istituito zone franche per stimolare lo sviluppo economico. Tuttavia, in alcuni paesi, questi sviluppi sono stati più rapidi rispetto all'adozione di norme e regolamenti atti a disciplinare un'efficace sorveglianza delle attività nelle zone franche. Di conseguenza, le reti criminali hanno trovato il modo di strumentalizzare le lacune nella vigilanza in alcune zone franche per contrabbandare o dirottare i prodotti illeciti verso i mercati nazionali, creare impianti di produzione per merci di contrabbando e contraffatte, far transitare merci illecite e agevolare la gestione di servizi illeciti. In alcuni paesi, le zone franche sono equiparate a tutti gli effetti a zone al di fuori del territorio doganale del paese; ne consegue che le merci entrano o escono da queste zone con controlli doganali minimi.

Per affrontare queste sfide, la Commissione europea ha lavorato a stretto contatto con la task force dell'OCSE per il contrasto del commercio illecito per sviluppare linee guida che aiutino i governi e i decisori politici a ridurre e a scoraggiare il commercio illecito condotto attraverso le zone franche e al loro interno. Il progetto di raccomandazione risultante stabilisce misure volte ad aumentare la trasparenza, a promuovere un commercio conforme ed equo nelle zone franche e a renderle poco appetibili alle organizzazioni criminali che al momento ne traggono vantaggio.

Alla luce del fatto che il commercio illecito produce ampi effetti negativi in termini economici, sociali, ambientali nonché politici, il sostegno dell'Unione per l'adozione del progetto di raccomandazione nel Consiglio dell'OCSE invierà un messaggio forte e positivo sia ai paesi dell'OCSE sia ai paesi terzi.

4. BASE GIURIDICA

4.1. Base giuridica procedurale

4.1.1. Principi

L'articolo 218, paragrafo 9, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede l'adozione di decisioni che stabiliscono "le posizioni da adottare a nome dell'Unione in un organo istituito da un accordo, se tale organo deve adottare atti che hanno effetti giuridici, fatta eccezione per gli atti che integrano o modificano il quadro istituzionale dell'accordo". Rientrano nel concetto di "atti che hanno effetti giuridici" gli atti che hanno effetti giuridici in forza delle norme di diritto internazionale disciplinanti l'organo in questione. Vi rientrano anche gli atti sprovvisti di carattere vincolante ai sensi del diritto internazionale ma che "sono tali da incidere in modo determinante sul contenuto della normativa adottata dal legislatore dell'Unione".

4.1.2. Applicazione al caso concreto

Il Consiglio dell'OCSE è un organo istituito da un accordo, ossia la Convenzione dell'OCSE. Sebbene l'Unione non sia di per sé un membro dell'OCSE, un rappresentante della Commissione europea partecipa alle riunioni del Consiglio dell'OCSE ed esprime la posizione dell'Unione. Per le questioni rientranti nell'ambito di competenza dell'Unione, tale posizione è espressa sulla base di una decisione del Consiglio e spetta agli Stati membri dell'Unione che sono paesi membri dell'OCSE utilizzare il loro diritto di voto per prendere congiuntamente posizione a nome dell'Unione.

Il progetto di raccomandazione, che il Consiglio dell'OCSE può adottare in seguito all'approvazione del comitato sulla governance pubblica dell'OCSE, è tale da incidere sull'analisi dei rischi svolta dalle autorità doganali degli Stati membri in conformità al regolamento (UE) n. 952/2013 che istituisce il codice doganale dell'Unione, in combinato disposto con il quadro di gestione dei rischi doganali. L'inosservanza del codice di condotta è infatti un indicatore di rischio che le autorità doganali degli Stati membri possono utilizzare con un margine di discrezionalità per selezionare le merci o gli operatori economici da sottoporre a controllo doganale in considerazione dei contingenti che arrivano o sono transitati nella rispettiva zona franca. La base giuridica procedurale della decisione proposta è pertanto l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.

4.2. Base giuridica sostanziale

4.2.1. Principi

La base giuridica sostanziale delle decisioni di cui all'articolo 218, paragrafo 9, TFUE dipende essenzialmente dall'obiettivo e dal contenuto dell'atto previsto su cui dovrà prendersi posizione a nome dell'Unione. Se l'atto previsto persegue una duplice finalità o ha una doppia componente, una delle quali sia da considerarsi principale e l'altra solo accessoria, la decisione a norma dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE deve fondarsi su una sola base giuridica sostanziale, ossia su quella richiesta dalla finalità o dalla componente principale o preponderante.

4.2.2. Applicazione al caso concreto

L'obiettivo principale e il contenuto dell'atto previsto riguardano la politica commerciale comune. Come stabilito al paragrafo 1, il progetto di raccomandazione è destinato ad aiutare i governi e i decisori politici a ridurre e a scoraggiare il commercio illecito condotto attraverso le zone franche e al loro interno. Pertanto, il progetto di raccomandazione mira a incentivare e a tutelare il commercio legittimo ai sensi dell'articolo 207 TFUE.

4.3. Conclusioni

Per questa ragione, è necessaria una decisione del Consiglio basata sull'articolo 207 TFUE in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE per stabilire la posizione da assumere a nome dell'Unione nel comitato sulla governance pubblica dell'OCSE e nel Consiglio dell'OCSE. Mentre la Commissione europea esprime la posizione dell'Unione nel comitato sulla governance pubblica dell'OCSE e nel Consiglio dell'OCSE sulla base della presente decisione del Consiglio, spetta agli Stati membri dell'Unione che sono membri dell'OCSE utilizzare il loro diritto di voto per prendere congiuntamente posizione a nome dell'Unione.

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

sulla posizione che dovrà essere assunta a nome dell'Unione europea nel comitato sulla governance pubblica dell'OCSE e nel Consiglio dell'OCSE in merito al progetto di raccomandazione sul contrasto del commercio illecito: rafforzare la trasparenza nelle zone franche

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 207, paragrafo 4, primo comma, TFUE in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) Le norme internazionali sul contrasto del commercio illecito sono essenziali per creare condizioni concorrenziali di parità e favorire il commercio legittimo. Tali norme dovrebbero comprendere linee guida che aiutino i governi e i decisori politici nei loro sforzi volti a ridurre e a scoraggiare il commercio illecito condotto attraverso le zone franche e al loro interno, come quelle del progetto di raccomandazione dell'OCSE sul contrasto del commercio illecito: rafforzare la trasparenza nelle zone franche ("il progetto di raccomandazione").
- (2) Si sono svolte ampie discussioni sul progetto di raccomandazione in seno alla task force dell'OCSE per il contrasto del commercio illecito, un organismo sussidiario del Forum di alto livello sul rischio del comitato sulla governance pubblica dell'OCSE, sulla base di sei anni di analisi e consultazioni di esperti tra cui l'OMD e l'OMC.
- (3) Si prevede che il progetto di raccomandazione sarà prima sottoposto al comitato sulla governance pubblica dell'OCSE per approvazione e, successivamente, al Consiglio dell'OCSE per l'adozione.
- (4) È opportuno stabilire la posizione che dovrà essere assunta a nome dell'Unione nel comitato sulla governance pubblica dell'OCSE e nel Consiglio dell'OCSE ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, poiché il progetto di raccomandazione è tale da incidere sull'analisi dei rischi svolta dalle autorità doganali degli Stati membri in conformità al regolamento (UE) n. 952/2013 che istituisce il codice doganale dell'Unione, in combinato disposto con il quadro di gestione dei rischi doganali. L'inosservanza del codice di condotta è infatti un indicatore di rischio che le autorità doganali degli Stati membri possono utilizzare con un margine di discrezionalità per selezionare le merci o gli operatori economici da sottoporre a controllo doganale in considerazione dei contingenti che arrivano o sono transitati nella rispettiva zona franca. Il commercio illecito produce ampi effetti negativi in termini economici, sociali, ambientali nonché politici ed è essenziale che l'Unione sostenga l'adozione del progetto di raccomandazione nel Consiglio dell'OCSE.
- (5) Il Consiglio dell'OCSE è un organo istituito da un accordo, ossia la Convenzione dell'OCSE. Ventitré Stati membri dell'Unione sono membri dell'OCSE e hanno diritto

di voto nel Consiglio dell'OCSE. L'Unione non è membro dell'OCSE e non ha quindi diritto di voto in sede di adozione di atti giuridici da parte del Consiglio dell'OCSE. Mentre la Commissione europea esprime la posizione dell'Unione nel comitato sulla governance pubblica dell'OCSE e nel Consiglio dell'OCSE, gli Stati membri che sono membri dell'OCSE dovrebbero utilizzare il loro diritto di voto per prendere congiuntamente posizione a nome dell'Unione, in linea con la posizione dell'Unione.

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La posizione che dovrà essere assunta a nome dell'Unione nel comitato sulla governance pubblica dell'OCSE e nel Consiglio dell'OCSE in merito al rafforzamento della trasparenza nelle zone franche deve basarsi sul progetto di raccomandazione sul contrasto del commercio illecito: rafforzare la trasparenza nelle zone franche, accluso alla presente decisione.

Lievi modifiche del progetto di raccomandazione potranno essere concordate dai rappresentanti dell'Unione nel comitato sulla governance pubblica dell'OCSE e nel Consiglio dell'OCSE senza un'ulteriore decisione del Consiglio.

Articolo 2

Gli Stati membri dell'Unione che sono membri dell'OCSE esprimono congiuntamente la posizione di cui all'articolo 1.

Articolo 3

Gli Stati membri sono destinatari della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*