II

(Atti non legislativi)

DECISIONI

DECISIONE (UE) 2021/799 DEL CONSIGLIO

del 16 settembre 2019

sulla posizione da adottare a nome dell'Unione europea in sede di comitato sulla governance pubblica dell'OCSE e nel Consiglio dell'OCSE riguardo 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 che avviene attraverso le zone franche e al loro interno, come quelle del progetto di raccomandazione dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) «sul contrasto del commercio illecito: rafforzare la trasparenza nelle zone franche» («progetto di raccomandazione»).

(2) Si sono svolte ampie discussioni sul progetto di raccomandazione in seno al gruppo speciale 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'Organizzazione mondiale delle dogane (OMD) e l'Organizzazione mondiale del commercio (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 da adottare a nome dell'Unione in sede di comitato sulla governance pubblica dell'OCSE e di Consiglio dell'OCSE, 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 del Parlamento europeo e del Consiglio ([1]), in combinato disposto con il quadro comune di gestione del rischio e del controllo. 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 nelle rispettive zone franche. Il commercio illecito produce ampi effetti negativi in termini economici, sociali, ambientali e persino politici ed è essenziale che l'Unione sostenga l'adozione del progetto di raccomandazione nel Consiglio dell'OCSE.

([1]) Regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione (GU L 269 del 10.10.2013, pag. 1).

(5) Il Consiglio dell'OCSE è un organo istituito dalla Convenzione relativa all'OCSE. Ventitré Stati membri 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 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 adottare congiuntamente una posizione a nome dell'Unione, in linea con la posizione dell'Unione.

(6) La posizione dell'Unione in sede di comitato sulla governance pubblica dell'OCSE e in sede di Consiglio dell'OCSE dovrebbe pertanto basarsi sul progetto di raccomandazione accluso,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La posizione da adottare a nome dell'Unione in sede di comitato sulla governance pubblica dell'OCSE e di Consiglio dell'OCSE riguardo al rafforzamento della trasparenza nelle zone franche si basa 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 possono essere concordate dai rappresentanti dell'Unione in sede di comitato sulla governance pubblica dell'OCSE e di Consiglio dell'OCSE senza un'ulteriore decisione del Consiglio.

Articolo 2

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

Articolo 3

La presente decisione entra in vigore il giorno dell'adozione.

Fatto a Bruxelles, il 16 settembre 2019

Per il Consiglio
Il presidente
T. TUPPURAINEN

ALLEGATO

ATTO ACCLUSO

Raccomandazione sul contrasto del commercio illecito: rafforzare la trasparenza nelle zone franche

1. Il presente documento illustra un progetto di raccomandazione sul contrasto del commercio illecito: rafforzare la trasparenza nelle zone franche (di seguito «il progetto di raccomandazione»), come riprodotto in allegato, sviluppato dalla task force per il contrasto del commercio illecito ([1]) (di seguito «la TF-CIT»), un organismo sussidiario del Forum di alto livello sul rischio (di seguito «l'HLRF») del comitato sulla governance pubblica dell'OCSE (di seguito «il PGC»). Il progetto 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.

2. L'OCSE ha condotto approfondite ricerche sul commercio illecito, nella forma di studi tematici e raffronti dei dati tra Stati diversi, per accrescere la comprensione e la mappatura dei mercati illeciti. Tali ricerche forniscono una base di conoscenze per l'elaborazione di politiche di gestione dei rischi comuni a diversi settori.

3. Come previsto dal programma di lavoro e dal bilancio 2017-2018 del PGC [GOV/PGC(2016)9/FINAL], l'OCSE in collaborazione con l'Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO) ha condotto attività di analisi delle rotte commerciali del commercio illecito dei prodotti contraffatti a livello transfrontaliero e dei diversi tipi di merci illecite. L'analisi ha individuato una serie di lacune strategiche, tra cui le zone franche, in cui esiste un margine di rafforzamento della sorveglianza e di miglioramento delle pratiche di contrasto basate sui rischi conosciuti. La dichiarazione del Consiglio ministeriale del 2017 ha accolto con favore gli ulteriori lavori svolti dalla task force dell'OCSE per il contrasto del commercio illecito e ha riconosciuto la necessità di cooperazione e partenariati internazionali per combattere la corruzione internazionale e il commercio illecito ([2]).

Logica alla base dello sviluppo del progetto di raccomandazione

4. Negli ultimi decenni sono state istituite zone franche a tasso record per attrarre nuove attività economiche e investimenti stranieri. L'obiettivo è quello di promuovere il commercio e la crescita economica eliminando le tariffe doganali, i contingenti e altre imposte e riducendo al minimo i requisiti burocratici, tra cui alcune procedure doganali e doveri di trasparenza. La portata e la natura della zona franca variano da paese a paese a seconda del regime e del tipo di attività consentiti al suo interno e può essere descritta con varie denominazioni quali zona franca, enterprise zone, zona di trasformazione per l'esportazione, zona economica speciale, ecc. A seguito della proliferazione delle zone franche nel contesto dinamico della globalizzazione, esse occupano ormai un posto centrale nelle attività economiche per molti paesi e produttori importanti.

5. Tuttavia, in alcuni paesi, tali sviluppi sono stati più rapidi rispetto all'adozione di norme e regolamenti atti a disciplinare una sorveglianza efficace 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 il mercato nazionale, 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, con il risultato che le merci entrano o escono da queste aree con controlli doganali minimi. Sebbene le condizioni per istituire una zona franca siano regolamentate, la portata degli interventi o dei controlli doganali è spesso insufficiente o assente. Anche laddove la legislazione conferisca alle autorità doganali la facoltà di esercitare controlli nella zona franca, l'applicazione può essere debole.

6. Molte zone franche producono vantaggi economici per le economie locali, ma è ampiamente dimostrato che il commercio illecito vi transita, ad esempio per quanto riguarda i prodotti contraffatti, la fauna selvatica, le armi, ecc. L'analisi dell'OCSE rileva una correlazione positiva tra le dimensioni della zona franca, in termini di occupazione e aziende stabilite nel territorio, e il valore del commercio illecito dei prodotti contraffatti. Si ritiene che alcune zone franche siano importanti snodi di smistamento di merci illecite che sono state rietichettate e reimballate per nascondere il punto di origine e infiltrarsi nella filiera legale.

([1]) La task force per il contrasto del commercio illecito definisce e valuta le ripercussioni economiche del traffico transfrontaliero in settori quali le merci contraffatte, la fauna selvatica e la tratta degli esseri umani.

([2]) Dichiarazione del Consiglio ministeriale del 2017.

7. Nel corso della riunione del 2017 del Consiglio a livello ministeriale, i ministri «hanno riconosciuto la necessità di cooperazione e partenariati internazionali per combattere la corruzione internazionale e il commercio illecito, fra l'altro rafforzando l'attuazione delle norme esistenti» e «hanno accolto con favore gli ulteriori lavori svolti dall'OCSE sul commercio illecito, anche mediante la task force per il contrasto del commercio illecito».

8. Per affrontare queste sfide e rispondere all'appello dei ministri, la TF-CIT ha lavorato su una proposta di raccomandazione del Consiglio dell'OCSE proponendo misure per rafforzare la trasparenza delle zone franche così da ridurne l'uso improprio e renderle meno attraenti per le organizzazioni criminali che al momento ne traggono vantaggio.

9. Il progetto di raccomandazione si basa su sei anni di analisi e consultazioni di esperti presso l'OCSE, in particolare attraverso:

10. riunioni della TF-CIT sulle sfide rilevate per le zone franche in materia di attività di contrasto in tutti i diversi mercati illeciti e due seminari congiunti con diverse organizzazioni intergovernative. Il primo seminario è stato organizzato con l'Organizzazione mondiale delle dogane (OMD) a Bruxelles a novembre 2016 e il secondo con l'EUIPO ad Alicante a settembre 2017;

11. una relazione dell'OCSE dal titolo «Governance Frameworks to Counter Illicit Trade» (Quadri di governance per contrastare il commercio illecito) che, tra l'altro, riflette le grandi linee di queste discussioni ([3]) nonché una relazione congiunta EUIPO-OCSE sul commercio di merci contraffatte e le zone franche pubblicata a marzo 2018 ([4]), che ha stabilito correlazioni statistiche tra le dimensioni di una zona franca (in termini di imprese costituite nel territorio, impiegati e contributo al valore complessivo delle esportazioni) e il valore delle merci false che provengono da una determinata giurisdizione.

12. L'analisi identifica le sfide principali che rendono le zone franche più esposte al commercio illecito:

    - l'ambiente operativo della zona franca può non disporre di una sorveglianza adeguata da parte delle autorità di contrasto, a causa dell'erronea convinzione che le aziende stabilite nella zona operino di fatto al di fuori della giurisdizione di un territorio nazionale; ciò determina l'idea errata che le autorità doganali e di contrasto nazionali non siano autorizzate ad accedere ai locali fisici o alle informazioni sugli operatori economici che svolgono attività al suo interno;

    - anche nelle economie in cui si comprende correttamente che le autorità doganali locali e le altre autorità di contrasto sono autorizzate ad accedere a una zona franca, l'incentivo a monitorare le attività e i trasbordi della zona franca è troppo basso, a meno che non vi siano fughe sufficienti verso il mercato nazionale.

13. Nella zona franca si introducono facilmente grossi quantitativi di contanti, dichiarando che sono destinati ad operazioni al dettaglio, ma non viene svolto alcun processo di verifica ufficiale che confermi il loro utilizzo finale per attività economiche legittime. Inoltre, la mancanza di integrazione dei sistemi elettronici di tracciabilità dei carichi con le autorità competenti impedisce una tempestiva analisi dei rischi.

14. Sebbene dati empirici dell'uso improprio delle zone franche per condurre commerci illeciti abbiano posto sotto i riflettori alcuni di tali commerci su scala internazionale, la presa di coscienza ad alto livello dei rischi derivanti dalle zone franche si mantiene relativamente bassa.

15. Le riunioni e le riflessioni di esperti, recenti pubblicazioni dell'OCSE sulle zone franche e precedenti relazioni dell'OCSE ([5]) avvalorano la conclusione che una mancanza di monitoraggio, sorveglianza e trasparenza sulle attività condotte in numerose zone franche consente la produzione, la movimentazione, lo stoccaggio e il contrabbando di merci illecite. Il peso di queste conclusioni ha spinto i ministri a lanciare un appello, in occasione della riunione 2017 del Consiglio dell'OCSE a livello ministeriale, a mobilitare un'azione internazionale coordinata allo scopo di aumentare la trasparenza nelle zone franche e ridurre quindi la loro utilità come canali per il commercio illecito.

([3]) Governance Frameworks to Counter Illicit Trade (OCSE, 2018).

([4]) *Commercio di merci contraffatte e zone franche. Dati provenienti dalle tendenze recenti* (OCSE-EUIPO, 2018).

([5]) *Why Do Countries Export Fakes? The Role of Governance Frameworks, Enforcement and Socio-economic Factors (OCSE-EUIPO, 2018); Illicit Trade: Converging Criminal Networks (OCSE, 2016).*

Processo di elaborazione del progetto di raccomandazione

16. Nella riunione del dicembre 2017, l'HLRF ha convenuto che la task force dovesse sviluppare un progetto di linee guida sul contrasto del commercio illecito per realizzare la missione dell'OCSE di stabilire norme globali e creare condizioni eque per la globalizzazione. L'obiettivo delle misure proposte è di rafforzare la capacità di far rispettare le leggi affinché si adottino azioni efficaci e si riduca l'attrattiva delle zone franche per le attività criminali.

17. Un primo progetto di linee guida sul contrasto del commercio illecito: rafforzare la trasparenza nelle zone franche è stato discusso e commentato alla riunione della TF-CIT del marzo 2018 [GOV/PGC/HLRF/TFCIT(2018)1], con le osservazioni scritte scaturite dalle consultazioni con il Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI), l'OMD e i segretariati dell'Organizzazione mondiale del commercio.

18. Il PGC è stato informato del processo nel corso della sua 57ª riunione del 12 aprile 2018 ed è stato invitato a formulare osservazioni sulle opzioni di intervento volte a rafforzare i quadri di governance per contrastare il commercio illecito, compreso un processo di consultazione inclusivo. Il PGC ha altresì accettato di aprire una consultazione pubblica in merito al progetto di linee guida [GOV/PGC/A(2018)1].

19. Dopo aver integrato le ulteriori osservazioni dell'HLRF e della TF-CIT nel progetto di linee guida, è stata lanciata una consultazione pubblica online svoltasi dall'8 luglio al 3 settembre 2018. La consultazione, aperta alla partecipazione di tutte le parti interessate, ha consentito di ricevere, tra l'altro, i contributi di paesi membri e non membri dell'OCSE, di operatori delle zone franche, di loro associazioni, di loro intermediari (tra cui caricatori, spedizionieri e corrieri) e delle industrie che operano nelle zone franche o che le utilizzano nella loro catena di fornitura. Più di 200 singole parti interessate hanno partecipato alla consultazione pubblica e sono state ricevute quasi 100 pagine di osservazioni scritte.

20. In aggiunta, il progetto di linee guida è stato sottoposto alle osservazioni del gruppo di lavoro del comitato per il commercio il 18 giugno 2018 e si sono svolte consultazioni interne con il segretariato del comitato di politica economica, il comitato per il commercio, il gruppo di lavoro sulla corruzione nelle operazioni economiche internazionali e il forum globale sulla trasparenza e lo scambio di informazioni a fini fiscali (GFTEI). È stato inoltre consultato il segretariato del gruppo di azione finanziaria internazionale sul riciclaggio di denaro (GAFI). Il contributo fornito è stato prezioso e ha aiutato a rafforzare l'uniformità e la coerenza del progetto di linee guida con gli strumenti già esistenti.

21. Dopo l'integrazione di tutte le osservazioni pertinenti e importanti fornite nell'ambito della consultazione pubblica e della consultazione con gli altri organi e il segretariato dell'OCSE, il progetto riveduto è stato inviato nuovamente alla TF-CIT (e all'HLRF) in forma di progetto di raccomandazione. In questa fase, alcune delegazioni hanno sollevato numerose questioni, tra cui quella di come verificare al meglio se una zona franca rispetti il codice di condotta per zone franche conformi. Queste tematiche sono state affrontate e si sono tradotte nel progetto di testo in allegato, il quale non contiene una specifica disposizione sul controllo della conformità, ma comprende una dichiarazione dell'intenzione di sviluppare un chiaro strumento di monitoraggio della conformità entro un anno dall'adozione della raccomandazione.

22. Il progetto di raccomandazione rivisto è quindi sottoposto per approvazione alla TF-CIT e trasmesso all'HLRF, dopo di che sarà sottoposto all'approvazione del PGC e infine trasmesso al Consiglio per adozione tramite il comitato esecutivo.

Obiettivo e ambito di applicazione del progetto di raccomandazione

23. Il progetto di raccomandazione mira a garantire la trasparenza nelle zone franche e rientra nell'ambito di una più ampia azione volta a contrastare il commercio illecito, che produce ampi effetti negativi in termini economici, sociali, ambientali nonché politici ed è globalmente controproducente per lo sviluppo sostenibile. Esso mette a rischio la buona governance, mina la fiducia nel governo e nello Stato di diritto e crea potenziali minacce alla stabilità politica, poiché i suoi attori economici cercano di non attirare l'attenzione per proteggere la loro quota di mercato illecito.

24. L'obiettivo più ampio del progetto di raccomandazione è quello di stabilire nel tempo chiare aspettative riguardo a politiche efficaci di lotta al commercio illecito. Le norme comuni per la globalizzazione mirano a garantire che i suoi benefici possano essere pienamente condivisi e i danni ridotti nei limiti del possibile. I paesi sono perciò chiamati a continuare a collaborare e a investire nello sviluppo di adeguate capacità istituzionali ([6]).

25. Il progetto di raccomandazione invita i paesi membri e non membri che hanno aderito (gli aderenti) a incoraggiare le zone franche ad adottare un codice di condotta volontario per zone franche conformi (che figura nell'appendice al progetto di raccomandazione), nella consapevolezza che il rispetto delle sue disposizioni sarà valutato e monitorato da un meccanismo (strumento diagnostico) da istituirsi entro un anno dall'adozione del progetto di raccomandazione. L'obiettivo è di garantire l'impatto del progetto di raccomandazione e promuovere efficacemente la trasparenza, in modo che le zone franche effettuino una sorveglianza sugli operatori economici ivi stabiliti e collaborino con le autorità pubbliche competenti. Le zone franche dovrebbero favorire la disponibilità di informazioni utili per le indagini e garantire la rendicontabilità e la parità di condizioni, con il risultato netto positivo della riduzione del commercio illecito.

26. Il progetto di raccomandazione propone un approccio duplice che affronta le dimensioni rilevanti della buona governance per tutte le parti interessate nelle zone franche, tra cui le autorità doganali e se necessario la più ampia comunità di contrasto (la quale può comprendere le autorità per il contrasto della criminalità ambientale, l'autorità fiscale, ecc.), le zone franche, gli operatori economici all'interno di una zona e la società civile.

27. Il progetto di raccomandazione mira a sostenere gli aderenti e a fornire linee guida utili per affrontare le sfide e individuare buone pratiche per la riduzione del commercio illecito. Per un approccio globale volto a ridurre il commercio illecito nelle zone franche è necessario che gli aderenti investano in azioni e nella cooperazione per aumentare il monitoraggio e la sorveglianza delle zone franche, laddove le si strumentalizzi per esercitare commerci illeciti. Per questa ragione, il progetto di raccomandazione affronta le esigenze principali individuate specificatamente nella ricerca dell'OCSE, tra cui:

- uno sforzo internazionale coordinato tra le autorità legislative e di contrasto nazionali per garantire che i funzionari doganali e incaricati di applicare la legge siano espressamente legittimati a svolgere, in conformità al diritto nazionale, efficaci indagini, esami o ispezioni in loco senza bisogno di preavviso o autorizzazione giudiziaria in qualsiasi momento e luogo all'interno della zona franca al fine di agevolare l'applicazione della legge, della normativa o delle istruzioni politiche applicabili;

- una cooperazione internazionale che preveda incentivi per le autorità locali affinché esercitino vigilanza e controllo maggiori sulle zone franche, in quanto le esternalità negative non sono sufficienti nei mercati nazionali per promuovere azioni che mitighino i rischi del commercio illecito;

- lo sviluppo di una volontà politica che promuova una soluzione a queste sfide.

Monitoraggio dell'attuazione, della diffusione e dell'adesione dei paesi non membri

28. Il progetto di raccomandazione dà mandato al comitato sulla governance pubblica di:

- *utilizzare la task force per il contrasto del commercio illecito come forum per lo scambio di informazioni e lo svolgimento di valutazioni inter pares volontarie per quanto riguarda l'applicazione della presente raccomandazione*. Questo può comprendere, ad esempio, un impegno delle parti interessate ad aumentare la consapevolezza sui rischi legati al commercio illecito in specifiche zone franche, a discutere il rispetto del codice di condotta per zone franche conformi, a confrontare le esperienze e a esaminare le pratiche di riduzione e dissuasione dei rischi derivanti dal commercio illecito;

- *stabilire un meccanismo (strumento diagnostico) per la valutazione delle prestazioni e della conformità da parte delle zone franche al codice di condotta per zone franche conformi*. Questo meccanismo verrebbe stabilito tramite un processo di consultazione di più soggetti interessati condotto dalla TF-CIT sotto l'egida dell'HLRF e del PGC entro un anno dall'adozione della raccomandazione;

([6]) *Governance Frameworks to Counter Illicit Trade* (OCSE, 2018).

- *sviluppare un pacchetto di strumenti per sostenere gli aderenti nell'attuazione della raccomandazione, che comprenda la promozione e l'incentivazione della conformità, da parte delle zone franche, al codice di condotta per zone franche conformi* entro un anno dall'adozione della raccomandazione: mediante un processo di consultazione multipartecipativo condotto dalla TF-CIT, sotto l'egida dell'HLRF e del PGC, verrebbe sviluppato un pacchetto di strumenti volto a sostenere gli aderenti e le zone franche nell'attuazione pratica della raccomandazione, anche per quanto riguarda il rispetto del codice di condotta per zone franche conformi. Questo pacchetto di strumenti comprenderebbe lo sviluppo di un modello di valutazione dei rischi delle zone franche che consenta alle imprese di valutare l'integrità e l'adeguatezza della buona governance in varie zone franche rispetto a una serie di parametri. Esso includerebbe anche un archivio di buone pratiche corredate da esempi concreti e si potrebbero sviluppare per gradi piattaforme di collaborazione tra le parti interessate per colmare le lacune politiche, di governance e in materia di applicazione della legge;
- *monitorare l'attuazione della presente raccomandazione e presentare al Consiglio una relazione in proposito entro cinque anni dalla sua adozione e successivamente almeno ogni dieci anni*: questa relazione valuterà la pertinenza e l'impatto del progetto di raccomandazione allo scopo di garantire che resti aggiornato, individuando se del caso eventuali necessità di revisione. La relazione si baserà sulle informazioni relative alle buone pratiche raccolte nel corso dello sviluppo del pacchetto di strumenti, sulle discussioni in seno al PGC e ai suoi organi ausiliari competenti in merito all'attuazione del progetto di raccomandazione e sugli scambi mediante le piattaforme di collaborazione multipartecipative istituite per contribuire al lavoro del PGC e dei suoi organi ausiliari al riguardo.

29. Il progetto di raccomandazione invita il Segretario generale e gli aderenti a diffonderne il contenuto. Una volta adottato, il progetto di raccomandazione sarà disponibile nel compendio online degli strumenti giuridici dell'OCSE. Un opuscolo contenente il testo del progetto di raccomandazione e accompagnato dai pertinenti elementi di informazione sarà reso accessibile in formato PDF per agevolarne la diffusione. Il segretariato condividerà il progetto di raccomandazione tramite riunioni dei ministri competenti, gruppi parlamentari, associazioni industriali, ordini professionali e reti di accademici ed esperti in materia.

30. Il progetto di raccomandazione sarà aperto all'adesione di paesi non membri. Una tale adesione rappresenterebbe un impegno politico da parte degli aderenti ai principi stabiliti nel progetto di raccomandazione. Il fatto che paesi non membri interessati aderiscano al progetto di raccomandazione invierebbe il messaggio che essi possono svolgere un ruolo proattivo negli sforzi rivolti alla riduzione del commercio illecito e contribuire ad una maggiore parità di condizioni a livello mondiale. Tutti gli aderenti non membri sarebbero inclusi nelle attività di sostegno e monitoraggio dell'attuazione.

APPENDICE

Progetto di raccomandazione del Consiglio sul rafforzare la trasparenza nelle zone franche

IL CONSIGLIO,

VISTO l'articolo 5, lettera b), della Convenzione sull'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico del 14 dicembre 1960,

VISTA la raccomandazione del Consiglio volta ad agevolare la cooperazione tra le autorità fiscali e le altre autorità di contrasto nel combattere i reati gravi [OECD/LEGAL/0384],

VISTA la raccomandazione del Consiglio sulla lotta contro il commercio illegale di pesticidi [OECD/LEGAL/0446],

VISTI le raccomandazioni del GAFI 2012, l'accordo dell'OMC sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio del 1994 e l'accordo sull'agevolazione degli scambi del 2017,

CONSTATANDO i principi fondamentali delle procedure e dei controlli doganali stabiliti nella convenzione riveduta di Kyoto dell'OMD, allegato specifico D, capitolo 2 (zone franche),

RICONOSCENDO che il commercio illecito agisce all'ombra dell'economia globale con trafficanti sempre più sofisticati che trattano una gamma di merci e servizi vietati, tra cui i prodotti contraffatti,

RICONOSCENDO che il commercio illecito e le reti criminali sono una crescente preoccupazione per la sicurezza a livello globale e che rappresentano una minaccia per le comunità e le società nel loro complesso, rendendo possibili imprese criminali lucrative, il finanziamento del terrorismo e una maggiore instabilità e violenza in tutto il mondo,

RICONOSCENDO che sono in vigore varie norme internazionali per vietare o disciplinare diversi settori del commercio illecito, incluso il traffico di esseri umani, narcotici, prodotti contraffatti, specie di flora e fauna raccolte illegalmente o a rischio di estinzione, antichità e armi convenzionali, e per promuovere l'attuazione di misure operative, giuridiche e normative per combattere i proventi del commercio illecito,

CONSIDERANDO la necessità di ulteriori linee guida armonizzate che forniscano ai governi strumenti efficaci per individuare, scoraggiare e ridurre il commercio illecito a prescindere dalle merci, sui differenti mercati illeciti,

RICONOSCENDO la necessità di attuare misure proattive per ridurre l'offerta e scoraggiare la domanda di merci e servizi illeciti in numerosi mercati illeciti,

RICONOSCENDO che le zone franche possono stimolare la crescita economica e svolgere un ruolo centrale nelle attività economiche per molte economie e produttori importanti,

RICONOSCENDO che le norme, la sorveglianza e altri controlli relativi alle zone franche, seppur moltiplicatisi nel tempo, non hanno sempre tenuto il passo con il crescente numero degli operatori economici e con il volume del commercio illecito di beni e servizi,

RICONOSCENDO che in alcune zone franche le autorità pubbliche competenti possono non avere accesso fisico tempestivo ai locali e spesso incontrano difficoltà a ottenere informazioni sulle attività degli operatori economici stabiliti nella zona, nonché informazioni relative alla titolarità delle merci che transitano o sono prodotte o assemblate nella zona franca, anche qualora altre norme internazionali pertinenti stabiliscano che devono poterlo fare,

CONSAPEVOLE che alcuni operatori economici possono trarre vantaggio da una sorveglianza e un controllo inadeguati e da una mancanza di trasparenza nelle zone franche per commettere frode commerciale, violazioni dei diritti di proprietà intellettuale (DPI), contrabbando e agevolare la proliferazione delle armi e riciclare i proventi di reato,

CONSTATANDO l'opportunità di ritenere responsabili le autorità competenti che sono complici o negligenti nel sorvegliare gli operatori economici che conducono o consentono commerci illeciti che nuocciono alle persone, alle attività economiche e all'ambiente,

In merito alla proposta del comitato sulla governance pubblica:

I. CONVIENE che, ai fini della presente raccomandazione, si applichino le definizioni seguenti:

— con «zona franca» si intende una zona designata da un paese o da una giurisdizione, per cui le merci che vi accedono non sono soggette a dazi all'importazione o all'esportazione o ne sono soggette in misura inferiore rispetto a quelli che si applicherebbero se i prodotti venissero dichiarati per l'immissione in libera pratica al momento dell'entrata. Le strutture utilizzate per lo stoccaggio temporaneo o il regime di deposito doganale non sono considerate zone franche;

— con «autorità competenti» si intendono, a titolo esemplificativo ma non esaustivo, le seguenti autorità pubbliche: autorità di polizia, autorità doganali, autorità fiscali, funzionari addetti alla sorveglianza del mercato con giurisdizione sulle persone, i luoghi, i processi/le procedure o le merci in questione.

II. RACCOMANDA che i paesi membri e non membri che hanno aderito alla raccomandazione (di seguito gli «aderenti»), promuovano la trasparenza per scoraggiare la strumentalizzazione delle zone franche come canali per il commercio illecito.

A tale scopo, gli aderenti dovrebbero, in un quadro non discriminatorio e che eviti ostacoli illegittimi agli scambi commerciali:

1. garantire che il quadro giuridico per le zone franche, stabilito nel loro territorio o altrimenti rientrante sotto il loro controllo amministrativo,

    • preveda il diritto delle autorità competenti di richiedere dati, documenti, campioni o altre informazioni pertinenti riguardanti la produzione e la movimentazione delle merci, e di svolgere, in conformità al diritto nazionale, controlli ex officio in qualsiasi momento sulle merci immagazzinate, prodotte o imballate e sui servizi offerti o sulle attività condotte nella zona franca;

    • consenta alle autorità competenti di intraprendere le misure e le azioni opportune conformemente al diritto nazionale;

    • autorizzi le autorità competenti a esaminare le merci prima o al momento del loro ingresso nella zona franca o in qualsiasi momento successivo, qualora il controllo sia ritenuto necessario per favorire la corretta amministrazione di qualsiasi legge, regolamento o istruzione che le autorità competenti sono autorizzate a far rispettare;

    • autorizzi le autorità competenti a far rispettare i divieti o le restrizioni applicabili alle attività condotte nella zona franca, tenuto conto della natura delle merci in questione, delle prescrizioni in materia di supervisione doganale o delle prescrizioni di sicurezza;

    • autorizzi le autorità competenti a vietare l'esercizio di attività in una zona franca a persone che non offrono le necessarie garanzie di rispetto delle disposizioni doganali;

    • vieti alle persone fisiche o giuridiche condannate per attività economiche o finanziarie illecite di operare nella zona franca;

    • garantisca che il perimetro e i punti di entrata e di uscita delle zone franche siano soggetti alla supervisione delle autorità competenti;

    • garantisca che le merci, le persone e i mezzi di trasporto che entrano o escono dalla zona franca siano sottoposti a controlli efficaci;

    • assicuri che gli operatori economici autorizzati a operare in una zona franca siano situati fisicamente al suo interno e comunichino alle autorità competenti l'identità dei clienti nelle operazioni effettuate. Laddove il cliente agisca nella funzione di agente o rappresentante, l'operatore economico dovrebbe comunicare alle autorità competenti anche l'identità del committente, ossia la persona o le persone per conto delle quali agisce,

2. garantire che le autorità competenti abbiano accesso a dati statistici aggregati delle merci che entrano o escono dalla zona franca in base alla loro classificazione tariffaria, e a informazioni che identifichino i proprietari dei beni;

3. cooperare a livello internazionale scambiandosi informazioni in materia di applicazione della legge e consultare le autorità competenti o le industrie interessate su indagini o altri procedimenti amministrativi e giudiziari riguardanti casi specifici di uso improprio delle zone franche attinenti al commercio illecito. A tal fine è possibile, ad esempio:

    • condividere spontaneamente informazioni finanziarie e amministrative e, su richiesta, supportare la presentazione di prove nei procedimenti giudiziari o assicurare e migliorare l'efficacia della supervisione o dei controlli delle zone franche e la prevenzione del loro uso improprio, conformemente al diritto nazionale;

- favorire un uso migliore e il rispetto degli attuali meccanismi di cooperazione doganale, come previsto dagli accordi di assistenza reciproca in materia doganale, e di altri protocolli e canali di divulgazione e condivisione delle informazioni relative all'applicazione della legge;
- collaborare e contribuire allo sviluppo e all'attuazione di politiche e pratiche di contrasto al commercio illecito nelle zone franche, inclusa l'assistenza tecnica per condividere e sviluppare sistemi più avanzati per la conservazione dei dati da parte delle autorità competenti, delle zone franche e degli operatori economici;

4. migliorare la cooperazione tra le agenzie nazionali, anche mediante l'obbligo di comunicare eventuali sospetti di comportamenti illeciti alle autorità pubbliche competenti, lo scambio di informazioni tra agenzie e altri meccanismi di cooperazione quali indagini congiunte e centri di intelligence comuni;
5. promuovere la consapevolezza tra le autorità competenti e le parti interessate del settore privato (ad esempio i principali intermediari, tra cui agenti marittimi, spedizionieri, broker doganali e imprese logistiche) per comprendere i ruoli e le responsabilità che derivano dall'esercizio di attività in una zona franca, nonché i rischi correlati a tali operazioni;
6. incentivare i partenariati tra le parti interessate per combattere il commercio illecito proveniente dalle zone franche ad alto rischio, come quelle che non hanno attuato il codice di condotta per zone franche conformi, che figura in allegato alla presente raccomandazione e forma parte integrante della stessa. Questo comprende un impegno a incoraggiare la comunità imprenditoriale che si avvale delle zone franche, o che finanzia operatori nelle zone franche, a operare o collaborare con zone franche che rispettano il codice di condotta per zone franche conformi;
7. monitorare le attività delle zone franche e pubblicare indicatori annuali che contribuiscano a una valutazione del loro rischio di agevolazione del commercio illecito;
8. sviluppare statistiche preliminari in materia di applicazione o di non conformità, che includano i blocchi e i sequestri doganali di merci illecite originarie o in provenienza da una zona franca e le azioni coercitive già adottate in tale zona franca;
9. condurre operazioni mirate sui carichi che provengono da zone franche ad alto rischio, come quelle che non attuano il codice di condotta per zone franche conformi;
10. fare maggiore ricorso ad accordi internazionali nuovi o esistenti che comprendono disposizioni sull'assistenza giudiziaria reciproca o su altre forme di cooperazione nell'attività di contrasto per combattere il commercio illecito svolto nelle zone franche. Nel gestire tali accordi, gli aderenti dovrebbero designare le autorità competenti e i loro punti di contatto per agevolare la comunicazione tra e all'interno delle autorità competenti delle Parti di questi accordi.

III. RACCOMANDA che gli aderenti adottino misure per incoraggiare le zone franche ad attuare il codice di condotta per zone franche conformi. Tra le misure figurano, a titolo esemplificativo ma non esaustivo, lo svolgimento di un controllo rigoroso sulle partite che provengono dalle zone franche che non attuano il codice di condotta per zone franche conformi o per cui vi è prova che siano transitate in queste zone.

IV. RACCOMANDA che gli aderenti ricorrano, se necessario, ad accordi commerciali per incoraggiare il rispetto dei principi intesi a combattere il commercio illecito nelle zone conformi contenuti nella presente raccomandazione.

V. INVITA il Segretario generale e gli aderenti a divulgare la presente raccomandazione.

VI. INVITA i non aderenti a prendere atto della presente raccomandazione e a rispettarla.

VII. INCARICA il comitato sulla governance pubblica tramite la task force per il contrasto del commercio illecito a:

- fungere da forum per lo scambio di informazioni e lo svolgimento di valutazioni inter pares volontarie per quanto riguarda l'applicazione della presente raccomandazione;
- istituire un meccanismo per la valutazione delle prestazioni e della conformità da parte delle zone franche al codice di condotta per zone franche conformi entro un anno dall'adozione della presente raccomandazione e riferire al Consiglio in proposito;
- sviluppare un pacchetto di strumenti per sostenere gli aderenti nell'attuazione della raccomandazione, che comprenda la promozione e l'incentivazione della conformità, da parte delle zone franche, al codice di condotta per zone franche conformi, entro un anno dall'adozione della raccomandazione; nonché
- monitorare l'attuazione della presente raccomandazione e presentare al Consiglio una relazione in proposito entro cinque anni dalla sua adozione e successivamente almeno ogni dieci anni.

ALLEGATO

CODICE DI CONDOTTA PER ZONE FRANCHE CONFORMI

Per «zone franche conformi» si intendono le zone franche che:

1. forniscono accesso incondizionato alle autorità competenti, conformemente al loro diritto nazionale, affinché possano svolgere senza ostacoli controlli di conformità ex officio sugli operatori a sostegno di indagini condotte in caso di violazione delle leggi e dei regolamenti applicabili;

2. notificano in anticipo alle autorità competenti qualsiasi attività industriale, commerciale o di servizi condotta nella zona franca;

3. vietano l'esercizio di attività nella zona franca a operatori e persone che non offrono le necessarie garanzie di rispetto delle disposizioni doganali applicabili;

4. garantiscono che gli operatori economici attivi nella zona franca conservino archivi digitali dettagliati di tutte le spedizioni di merci che entrano o escono dalla zona, nonché di tutte le merci e i servizi prodotti al suo interno, sufficienti per sapere ciò che si trova all'interno della zona in qualsiasi momento. Gli archivi digitali dovrebbero:
   - documentare le operazioni di acquisto e vendita di tutti i prodotti e i servizi che entrano o escono dalle zone franche ed essere forniti alle autorità competenti su richiesta;
   - mantenere una registrazione completa e accurata, conformemente al diritto nazionale, di tutte le transazioni commerciali per consentire la piena rendicontabilità dei materiali utilizzati nei processi di produzione e assemblaggio affinché possano essere riconciliati con il volume e il valore delle relative transazioni commerciali. Questi archivi dovrebbero essere:
     — conservati per un periodo di almeno cinque anni;
     — resi disponibili tempestivamente alle autorità competenti su richiesta;
     — mantenuti in un formato previsto dalle autorità competenti, tale da poter essere utilizzato nella definizione dei profili di rischio da parte delle autorità competenti;

5. trasmettono tempestivamente alle autorità competenti gli archivi e le informazioni richiesti conformemente al diritto nazionale e soggetti ad obbligo di conservazione in base ai requisiti di tenuta dei registri;

6. garantiscono che gli operatori economici attivi nella zona franca siano obbligati a consentire l'accesso ai loro archivi digitali dettagliati su richiesta da parte delle autorità competenti nella giurisdizione in cui è istituita la zona;

7. nominano un apposito referente con competenze e risorse necessarie per rispondere efficacemente a tali richieste di informazioni da parte delle autorità competenti;

8. incentivano il pagamento elettronico delle transazioni commerciali o finanziarie degli operatori economici attivi nella zona franca che si compiono all'interno della zona franca o provengono da essa e garantiscono la tracciabilità delle transazioni in contante;

9. partecipano ad attività di apprendimento tra pari e al dialogo con gli aderenti per rispondere alle sfide concernenti la conformità.