

Commercio di merci contraffatte e zone franche

Dati provenienti dalle tendenze recenti

SINTESI



Prefazione

Molti paesi hanno istituito zone franche (note anche come zone di libero scambio) per incrementare le attività commerciali e cogliere i benefici del libero scambio. Queste zone hanno contribuito all'evoluzione di rotte commerciali per le filiere produttive integrate dell'economia mondiale. Tuttavia, le zone di libero scambio possono anche facilitare attività illecite e criminali, come ad esempio il commercio di prodotti contraffatti e usurpativi, poiché godono di un ambiente relativamente sicuro, buone infrastrutture e controlli limitati.

Per comprendere pienamente la sfida rappresentata dal commercio di prodotti contraffatti e usurpativi e per identificare le modalità di contrasto più efficaci, i responsabili politici hanno bisogno di riscontri oggettivi che documentino i collegamenti tra le zone di libero scambio e il commercio illegale, ivi incluso il commercio di prodotti contraffatti e usurpativi. A questa esigenza risponde il presente studio, realizzato congiuntamente dall'OCSE e dall'UIPO, che mira a fornire dati aggiornati riguardo a un uso improprio delle zone di libero scambio finalizzato al commercio di prodotti contraffatti e usurpativi. Si ringraziano l'Organizzazione mondiale delle dogane, la direzione generale della Fiscalità e dell'unione doganale della Commissione europea e il dipartimento della Sicurezza interna degli Stati Uniti per i dati forniti, senza i quali non sarebbe stato possibile condurre il presente studio.

Siamo particolarmente soddisfatti della cooperazione delle nostre due istituzioni, che ha consentito di predisporre uno studio di alta qualità e unico nel suo genere, basato su dati oggettivi. Siamo fiduciosi che i risultati di questo lavoro favoriranno lo sviluppo di opzioni politiche innovative per cogliere le sfide poste dal commercio del falso e da altre forme di commercio illegale.

António Campinos
Direttore esecutivo UIPO

Marcos Bonturi
Direttore OCSE/GOV



Premessa

Molti paesi in tutto il mondo hanno istituito zone franche (note anche come zone di libero scambio) con l'obiettivo di stimolare lo sviluppo economico. Le zone di libero scambio forniscono vantaggi fiscali e altre esenzioni normative che hanno favorito la fluidità degli scambi, la creazione d'impresa e gli investimenti esteri. Gli studi condotti in quest'ambito mostrano che il numero di zone franche è in crescita, così come il volume di prodotti che vi transitano.

Sebbene generino chiari vantaggi economici per i paesi che le ospitano, tali zone possono essere esposte agli usi illeciti da parte di organizzazioni criminali finalizzati al traffico e al contrabbando di prodotti contraffatti e usurpativi. Ciò desta timori non solo per l'impatto della criminalità e delle attività commerciali illegali sulla buona governance, sulla sicurezza pubblica e sullo Stato di diritto, ma anche per l'effetto negativo del commercio di prodotti contraffatti sul vantaggio competitivo legittimo dei titolari dei diritti e, di conseguenza, sull'innovazione, sull'occupazione e sulla crescita economica a lungo termine. La recente relazione OCSE-EUIPO, *Analisi delle vere rotte commerciali delle merci contraffatte*, ha identificato i rischi posti dal commercio illecito di prodotti contraffatti che transitano attraverso le zone franche e la conseguente necessità di colmare le lacune nell'applicazione delle norme. I dati rilevati sembrano indicare che una percentuale significativa del commercio illecito complessivo transiti attraverso le zone franche o comunque ne faccia uso. Questo tema necessita ulteriori approfondimenti.

La presente relazione congiunta OCSE-EUIPO indaga i collegamenti empirici tra il commercio di prodotti contraffatti e usurpativi e le zone franche. La relazione fornisce solidi dati empirici che documentano l'esistenza di tali collegamenti, sulla base di studi precedenti effettuati sia dall'OCSE che dall'EUIPO sul commercio di prodotti contraffatti e usurpativi. L'OCSE ha condotto questo studio sotto la supervisione della task force per il contrasto del traffico illecito (TF-CIT), che si concentra sulla ricerca basata su dati oggettivi e sull'analisi avanzata al fine di affiancare i responsabili politici nell'analisi e nella comprensione delle vulnerabilità del mercato sfruttate e create dalle attività commerciali illegali.

La presente relazione è stata redatta da Piotr Strykowski, economista senior presso la direzione della Governance pubblica dell'OCSE, in collaborazione con Michał Kazimierzak, economista dell'Osservatorio europeo sulle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale dell'EUIPO, sotto la supervisione di Stéphane Jacobzone, vice capo divisione presso l'OCSE, e di Nathan Wajzman, capo economista dell'EUIPO. Gli autori desiderano ringraziare Peter Avery e Florence Mouradian (OCSE) e Claire Castel (EUIPO) per i loro contributi.

Desiderano inoltre ringraziare i seguenti esperti dell'OCSE che hanno fornito preziose conoscenze e approfondimenti: Rachel Bae, Dominique Guellec e Przemysław Kowalski, nonché gli esperti dei paesi membri dell'OCSE e i partecipanti ai vari seminari e workshop per la loro preziosa assistenza. Un apprezzamento speciale va alla prof.ssa Chiara Franzoni del Politecnico di Milano e al prof. Jean Marc Siroën dell'università Paris-Dauphine.

La ricerca quantitativa di questo studio si è basata su una banca dati mondiale relativa ai sequestri operati dalle autorità doganali, fornita dall'Organizzazione mondiale delle dogane (OMD) e integrata da dati regionali presentati dalla direzione generale della Fiscalità e dell'unione doganale della

Commissione europea, dall'Ufficio delle dogane e della protezione delle frontiere degli Stati Uniti nonché dall'autorità statunitense competente in materia d'immigrazione e amministrazione doganale. Gli autori esprimono la loro gratitudine per i dati e per il prezioso supporto prestato da queste istituzioni.

Il segretariato dell'OCSE desidera ringraziare Liv Gaunt, Kate Lancaster, Andrea Uhrhammer e Will Bromberg per il loro supporto editoriale e di produzione.

Sintesi

Le zone franche (o zone di libero scambio) hanno una lunga e apprezzata tradizione nel commercio mondiale; la loro istituzione risale almeno al XVIII secolo e possono fornire numerosi vantaggi tangibili sia alle imprese sia ai paesi che le ospitano. Tuttavia, le zone franche, in quanto soggette a norme elastiche, attraggono anche soggetti dediti ad attività criminali, quali il commercio di prodotti contraffatti e usurpativi o il contrabbando e il riciclaggio di denaro, proprio perché offrono un ambiente relativamente sicuro, dotato di buone infrastrutture e soggetto a una sorveglianza limitata.

Il presente studio conferma l'esistenza di collegamenti tra zone franche e commercio di prodotti contraffatti. L'esistenza, il numero e le dimensioni delle zone franche in un paese sono correlati al valore dei prodotti contraffatti e usurpativi esportati dall'economia di quel paese. L'istituzione di una nuova zona franca è associata a un aumento medio del 5,9 % del valore di tali esportazioni illegali. Dallo studio emergono inoltre conclusioni univoche circa i nessi esistenti tra il valore delle merci false esportate da un'economia da un lato, e dall'altro il numero di imprese operanti nelle zone franche e il valore totale delle esportazioni da tali zone.

Sebbene le zone franche siano state inizialmente istituite per agevolare la gestione delle merci in transito sollevando gli operatori commerciali da molti degli adempimenti doganali che si applicano alle merci in entrata in un paese per l'immissione in libera pratica, successivamente esse si sono evolute, trasformandosi in un importante strumento di attrazione per investimenti stranieri e promozione della crescita, in particolare per i paesi in via di sviluppo che possono sfruttarle come volano per lo sviluppo economico. Tuttavia, anche le economie sviluppate hanno tratto benefici dalle zone franche, come dimostrato dall'esistenza di centinaia di queste zone solo negli Stati Uniti.

Le zone franche possono assumere diverse configurazioni e sono soggette alle leggi e ai regolamenti specifici di ciascun paese. Pertanto, i costi e i vantaggi che esse comportano per le imprese e i paesi che le ospitano variano in maniera considerevole tra le economie nazionali. Per le imprese, le zone franche offrono numerosi vantaggi, ivi inclusi risparmi in termini di imposizione fiscale e di dazi doganali, una maggiore flessibilità per quanto concerne norme sul lavoro e sull'immigrazione rispetto al territorio doganale dei paesi ospitanti, norme e vigilanza sulle attività aziendali più elastiche e maggiori opportunità di distribuire le proprie merci in una varietà di mercati. Inoltre, sebbene la scelta di stabilirsi in una zona franca possa comportare dei costi anche in termini di oneri d'insediamento, di solito tali oneri non sono affatto eccessivi, talvolta risultando addirittura inferiori a quelli sostenuti dalle imprese stabilite nel territorio doganale del paese ospitante.

Per i paesi ospitanti, le zone franche possono fornire vantaggi all'economia nazionale in quanto attraggono investimenti esteri, creano occupazione e migliorano la performance delle esportazioni. Tuttavia, i vantaggi comportano anche dei costi per i paesi ospitanti, nella misura in cui questi rinunciano persino ai profitti, visto che sovente i guadagni derivanti dall'attività delle zone franche non sono sufficienti a compensare tali perdite. Inoltre, i potenziali vantaggi per le economie nazionali valgono solo per quelle attività delle zone franche che in assenza delle stesse non sarebbero state intraprese nel territorio doganale del paese ospitante.

Oltre a comportare costi e vantaggi economici per gli stati e le imprese, tali zone, essendo soggette a una normativa elastica, costituiscono poli di attrazione per soggetti dediti ad attività illecite e criminali. Talune zone possono avere fortemente favorito il commercio di prodotti contraffatti e usurpativi, il contrabbando e attività di riciclaggio di denaro. Il problema è particolarmente serio laddove i governi non vigilano adeguatamente sulle zone franche. Questo può avvenire nelle giurisdizioni che considerano le zone franche come entità straniere che, pertanto, non ricadono nell'ambito delle attività nazionali di controllo di polizia. Laddove le zone sono gestite da enti privati, questi ultimi sono in genere interessati principalmente a individuare modalità per aumentare l'occupazione delle zone ed erogare servizi redditizi alle imprese insediate, manifestando quindi scarsa attenzione diretta e/o capacità di intraprendere attività di contrasto. Inoltre, possono non avere la capacità o l'autorità per monitorare efficacemente le operazioni che si svolgono nella zona franca. Anche laddove le autorità governative partecipano attivamente alla sorveglianza delle attività della zona franca, i fatti dimostrano che spesso il coordinamento tra tali autorità e gli operatori della zona, specialmente quelli privati, è limitato; ciò agevola ulteriormente i disonesti che operano nelle zone franche per le proprie attività illecite.

Sono necessarie urgenti iniziative e forme di coordinamento più efficaci a livello nazionale e internazionale per assicurare che le zone franche non siano infiltrate dalle attività illecite. Questo problema è stato posto all'attenzione dei seguenti organismi: OCSE, EUIPO, Ufficio europeo per la lotta antifrode, Organizzazione mondiale delle dogane, Organizzazione mondiale del commercio, Interpol, Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine e Organizzazione mondiale della sanità. Le seguenti organizzazioni hanno presentato proposte volte ad affrontare la situazione: la task force «azione finanziaria» dei Caraibi, il gruppo di lavoro multilaterale di esperti sul «Black Market Peso Exchange», la Camera di commercio internazionale e l'Associazione internazionale dei marchi.

Unendo le forze, la comunità internazionale può assicurare che le zone franche continuino a svilupparsi come istituzioni importanti che promuovono il commercio internazionale senza però favorire le attività illecite: i due obiettivi non sono incompatibili tra loro.