COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 28.2.2019
COM(2019) 116 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

relativa all'applicazione delle misure specifiche riguardanti il regime d'imposta AIEM nelle isole Canarie
(presentata dalla Commissione a norma dell'articolo 2 della decisione 377/2014/UE del Consiglio del 12 giugno 2014)

INDICE

A. Contesto 2

B. Sintesi 3

C. Analisi 3

1. Crescita economica - variabili relative all'attività e all'occupazione 3

2. Proposta di adeguamenti tecnici 5

3. Altri svantaggi che giustificano il mantenimento dell'applicazione del regime speciale AIEM .. 5

D. Conclusioni 6

A. Contesto

L'AIEM ("Arbitrio sobre las Importaciones y Entregas de Mercancías en las islas Canarias") è un'imposta riscossa sui prodotti importati o ottenuti nelle isole Canarie. Considerati i numerosi ostacoli che le isole Canarie si trovano ad affrontare, la decisione n. 377/2014/UE del Consiglio[1], del 12 giugno 2014, relativa al regime d'imposta AIEM applicabile nelle isole Canarie prevede un regime fiscale specifico. In particolare, la decisione autorizza il Regno di Spagna ad applicare esenzioni dall'imposta AIEM o riduzioni della stessa a taluni prodotti di fabbricazione locale delle isole Canarie figuranti nell'allegato di detta decisione. Tale autorizzazione si applica dal 1° luglio 2014 al 31 dicembre 2020. La differenza di imposizione tra i prodotti tassati in base al regime ordinario e i prodotti cui si applica un'esenzione o una riduzione parziale non può essere superiore al 5 %, al 10 %, al 15 % o al 25 %, in funzione dei prodotti.

Tale decisione ha sostituito la decisione 2002/546/CE del Consiglio[2], del 20 giugno 2002, che si fonda sull'articolo 349 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che conferisce lo status di regione ultraperiferica dell'UE alle isole Canarie. Questo articolo riconosce le difficoltà permanenti cui devono far fronte le regioni ultraperiferiche (la grande distanza, l'insularità, la superficie ridotta, la topografia e il clima difficili, la dipendenza economica da alcuni prodotti) e consente l'adozione di misure specifiche e adeguate a tali regioni. I motivi che giustificano l'adozione del regime speciale sono i problemi cui devono far fronte le isole Canarie a causa del loro isolamento e della frammentazione del mercato locale. Ciò comporta varie difficoltà dovute principalmente ai costi di produzione più elevati (trasporti, energia, forniture di materie prime, trattamento dei rifiuti, ecc.) e alla scarsa diversificazione dell'economia, che è più fragile ed esposta alle fluttuazioni negative rispetto ai mercati europei e mondiali.

In sostanza le misure speciali sono state introdotte per compensare gli svantaggi di cui risentono le isole Canarie, consentendo in tal modo lo sviluppo dell'economia delle isole. Le misure sono dirette in particolare a rafforzare l'industria nazionale aumentandone la posizione competitiva, che risulta svantaggiata a causa della posizione, della struttura e delle dimensioni del mercato.

L'articolo 2 della decisione n. 377/2014/UE del Consiglio impone alle autorità spagnole di presentare alla Commissione, entro il 30 settembre 2017, una relazione sull'applicazione delle disposizioni riguardanti l'imposta AIEM. Scopo della relazione è verificare l'incidenza delle misure adottate e il loro contributo alla promozione o al mantenimento delle attività economiche locali, tenuto conto degli svantaggi delle isole Canarie. La Spagna ha presentato la relazione intermedia alla Commissione nell'ottobre 2017 (allegato 1). Una traduzione della relazione, in lingua inglese, è acclusa (allegato 2). La Commissione ha svolto ulteriori analisi e ha avuto ulteriori scambi con le autorità spagnole nel corso del 2018 per completare la valutazione.

Inoltre, l'articolo 2 della decisione n. 377/2014/UE del Consiglio prevede che la Commissione presenti al Consiglio una relazione contenente un'analisi economica e sociale

[1] Decisione 377/2014/UE del Consiglio, del 12 giugno 2014, relativa al regime d'imposta AIEM applicabile nelle isole Canarie (GU L 182 del 21.6.2014, pag. 4).
[2] Decisione 2002/546/CE del Consiglio, del 20 giugno 2002, relativa al regime d'imposta AIEM applicabile nelle isole Canarie (GU L 179 del 9.7.2002, pag. 22).

dell'applicazione di tali misure speciali riguardanti il regime d'imposta AIEM e, all'occorrenza, una proposta volta a modificare le disposizioni di tale decisione.

B. Sintesi

Scopo della presente relazione è verificare l'incidenza delle misure adottate nell'ambito della decisione summenzionata per il periodo dal 1º luglio 2014 alla fine del 2016 e valutare il loro contributo alla promozione o al mantenimento delle attività economiche locali. È stato tenuto debito conto degli svantaggi delle isole Canarie.

In generale, tra il 2014 e il 2016 le misure in vigore sembrano avere contribuito alla ripresa economica della regione ultraperiferica in questione. Si registrano tendenze positive generate dalle esenzioni dall'imposta AIEM, come l'aumento del prodotto interno lordo (PIL) e l'aumento del numero di imprese e di posti di lavoro creati. Nello stesso periodo il reddito generato dall'imposta AIEM è aumentato. Le importazioni dei prodotti soggetti all'imposta AIEM sono aumentate tra il 2014 e il 2016. Da un raffronto effettuato tra i prodotti locali che hanno beneficiato e continuano a beneficiare delle misure speciali in questione e i prodotti comparabili importati soggetti all'imposta AIEM non sono emersi effetti negativi apprezzabili per i prodotti importati nelle categorie di merci esaminate.

C. Analisi

La presente analisi si basa sui dati forniti dalle autorità spagnole nella relazione intermedia presentata alla Commissione per il periodo dal 1º luglio 2014 alla fine del 2016 conformemente all'articolo 2 della decisione. La relazione descrive vari fattori, tra cui i cambiamenti che si sono verificati dopo l'entrata in vigore della decisione nel 2014.

1. Crescita economica - variabili relative all'attività e all'occupazione

Nel periodo esaminato, quando era in vigore il regime speciale di imposta AIEM, sono stati osservati numerose tendenze positive. Sono stati forniti alcuni esempi per dimostrare l'impatto della misure relative all'AIEM e il loro contributo al mantenimento o allo sviluppo di attività economiche nazionali. È evidente tuttavia che l'attività industriale è influenzata da un gran numero di fattori, quali il contesto economico, il quadro delle altre imposte e degli altri costi che gravano sulle operazioni, nonché dall'evoluzione delle condizioni del mercato e dei sistemi di distribuzione. Di conseguenza, è difficile isolare l'impatto diretto dell'AIEM sulle attività industriali nelle isole Canarie.

In generale il contesto economico dal 2014 ha registrato un periodo di crescita globale stabile a livello mondiale e di ripresa economica a livello sia nazionale che europeo. A partire dal 2014, l'economia delle Canarie ha segnato una ripresa e ha continuato a crescere fino a oggi, con un'accelerazione della crescita del PIL reale che ha raggiunto il 3,5 % nel 2016. Questa percentuale supera il dato della Spagna, dell'UE-28 e della media mondiale per lo stesso anno. Inoltre, il numero di imprese nei settori manifatturiero ed estrattivo che beneficiano

dell'AIEM ("industria AIEM" che rappresenta il 67,3 % del totale delle imprese) è aumentato tra il 2014 e il 2016, mentre le imprese che non beneficiano dell'AIEM ("industria non AIEM") sono diminuite tra il 2014 e il 2016. In termini quantitativi, nel 2015 si contavano 14 imprese in più nell'industria AIEM rispetto all'anno precedente, e nel 2016 vi erano 41 nuove imprese.

Per quanto riguarda l'occupazione nell'industria AIEM, i dati forniti nella relazione indicano un successivo aumento annuale dei lavoratori registrati nel periodo 2014-2016. In termini quantitativi, il numero di posti di lavoro nell'industria AIEM era aumentato, passando da 20 050 nel 2013 a 21 541 nel 2016. Gli unici settori a registrare una diminuzione erano i seguenti: *Altre attività estrattive, fabbricazione di bevande, industria del tabacco, fabbricazione di pasta da carta, carta e prodotti di carta*, e infine *fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche*. Un'analisi intersettoriale permette di individuare il peso relativo significativo dell'occupazione del settore della *fabbricazione di prodotti alimentari* nell'insieme dell'industria AIEM. Segue la *fabbricazione di prodotti in metallo, esclusi macchinari e attrezzature*, e *la fabbricazione di bevande*.

Nell'analizzare i diversi settori, i dati forniti dalla Spagna dimostrano che il settore dei servizi, che rappresenta la quota principale dell'economia delle Canarie, ha registrato risultati positivi a partire dal 2014. Il turismo, che rappresenta quasi il 32 % del PIL regionale, ha registrato una forte ripresa negli ultimi anni e, dopo un leggero calo nel 2015, ha persino raggiunto cifre record nel 2016, grazie anche a un contesto di incertezza politica in diversi paesi mediterranei dell'Africa settentrionale e del Medio Oriente. Il settore turistico continua ad essere dinamico, aumentando la sua quota in termini di contributo al valore aggiunto lordo e all'occupazione nell'economia complessiva delle isole Canarie. Possiamo ritenere che le misure AIEM per la promozione delle attività locali abbiano avuto un effetto positivo, nel senso che le imprese locali sono preparate a offrire servizi di migliore qualità, che garantiscono una crescita sostenuta del turismo in questa regione. La relazione dimostra che le imprese locali stanno consolidando la messa in atto di sistemi di gestione della qualità per garantire che i prodotti e servizi da esse offerti rispondano a norme atte a creare fiducia nei consumatori. Ciò riflette l'impegno delle imprese nazionali a favore dell'efficienza e della competitività della produzione. Questa tendenza vale in particolare per quanto riguarda le imprese che operano nei settori degli alimenti e degli imballaggi, di cui più del 41,9 % è in possesso di una certificazione esterna di sicurezza alimentare e un ulteriore 9,3 % era in procinto di ottenerla nel 2017.

I tassi medi applicati alle importazioni di prodotti soggetti all'imposta AIEM, ad eccezione dei prodotti del tabacco, sono del 7 % circa (7,1 % nel 2016). Ciò indica che i tassi medi per il nuovo periodo in cui è in vigore l'imposta AIEM sono, in generale, vicini al tasso medio del periodo precedente (7,2 %) e quindi non vi è alcun cambiamento nell'onere rappresentato da tale imposta.

Un'ulteriore analisi per settori e importazioni di prodotti soggetti all'imposta AIEM rivela che la maggior parte dei settori industriali ha registrato aumenti delle importazioni dopo il 2014, ad eccezione di tre settori. Le importazioni di *prodotti chimici* sono diminuite costantemente tra il 2014 e il 2016; le importazioni di *materiali da costruzione* sono diminuite notevolmente nel 2015 per poi aumentare nuovamente nel 2016, pur rimanendo a livelli inferiori a quelli del 2014; infine la *fabbricazione di prodotti alimentari* ha registrato una flessione nel 2015 seguita da una ripresa nel 2016. In generale le importazioni dei prodotti soggetti all'imposta AIEM sono aumentate tra il 2014 e il 2016, nonostante un rallentamento nel 2015.

Gli elementi di prova presentati indicano quindi che la decisione del Consiglio del 12 giugno 2014 raggiunge il suo scopo. Tuttavia, le imprese che operano sul mercato locale rimangono in una situazione svantaggiata e tale misura specifica e mirata rimane necessaria. Questo aspetto sarà analizzato nella sottosezione 3.

2. Proposta di adeguamenti tecnici

Nella relazione intermedia le autorità spagnole hanno indicato un limitato numero di modifiche alle aliquote fiscali e ai codici tariffari per quanto concerne i prodotti soggetti all'AIEM elencati nell'allegato.

Per poter risolvere i problemi derivanti dalle modifiche nella classificazione tariffaria dei prodotti, la Spagna chiede l'istituzione di un meccanismo flessibile che consenta di aggiornare in modo relativamente agevole l'elenco dei prodotti per i quali è autorizzata un'imposizione differenziata.

Le modifiche necessarie agli elenchi delle aliquote d'imposta e dei codici tariffari e il meccanismo flessibile necessario per la loro modifica potrebbero essere valutate in una fase successiva, in concomitanza con il rinnovo della decisione.

3. Altri svantaggi che giustificano il mantenimento dell'applicazione del regime speciale AIEM

Le isole Canarie continuano a risentire di una serie di gravi svantaggi. Per questo motivo, la loro industria locale resta molto vulnerabile e richiede misure volte a garantire un settore che è altamente strategico, crea ricchezza e stabilità ed è in grado di garantire l'approvvigionamento di merci al mercato in caso di perturbazioni dell'approvvigionamento esterno. A tale riguardo, la relazione segnala che i vincoli strutturali indicati nei considerando della decisione del Consiglio persistono.

Le isole Canarie risentono di alcuni ostacoli permanenti che impediscono lo sviluppo economico della regione: l'isolamento geografico, la frammentazione e le dimensioni ridotte del mercato. Tali condizioni incidono su numerosi aspetti importanti legati allo sviluppo economico della regione.

Uno degli ostacoli per l'economia delle Canarie consiste nel fatto che le isole continuano ad essere altamente specializzate nei servizi (oltre il 85 % del valore aggiunto lordo (VAL), una cifra ben al di sopra della media nazionale in Spagna (74 % del VAL). All'interno di questo settore l'attività predominante nell'arcipelago rimane il turismo. Il suo contributo al PIL, tenendo conto degli effetti sia diretti che indiretti, è aumentato di oltre il 34 % rispetto a una media nazionale appena al di sopra dell'11 %. Il numero di posti di lavoro collegati direttamente o indirettamente al turismo nelle isole Canarie è pari a circa il 40 % del totale, rispetto a una media nazionale del 13 %.

Inoltre, si deve tener conto della limitazione dei mezzi di trasporto delle isole Canarie che limita la circolazione delle merci, in particolare tra le isole (collegamenti solo per via aerea o marittima). Secondo la relazione, i costi di trasporto intrainsulari rimangono elevati rispetto al trasporto merci tra le isole e il continente. Tale limitazione è ancora più grave per quanto riguarda le rotte per le isole che non sono sede di capitali provinciali, poiché i costi di trasporto delle merci sono più elevati rispetto a quelli tra le isole con capitali provinciali. Il costo dei trasporti di merci tra le isole con una capitale e le isole senza una capitale possono essere più elevati dei costi per il trasporto delle merci tra le isole Canarie e la Spagna continentale. Lo stesso vale per i costi di approvvigionamento delle materie prime per il quale, in generale, e con alcune eccezioni per talune rotte, il costo dell'approvvigionamento è maggiore di quello della spedizione delle merci all'estero. Una simile limitazione comporta una minore efficienza e costi di produzione più elevati nella regione.

Le imprese delle Isole Canarie devono sostenere elevati costi ambientali. A causa della disponibilità relativamente minore di risorse idriche, le imprese nelle isole Canarie devono pagare un costo unitario per l'acqua che è significativamente superiore alla media per la Spagna nel suo insieme. Inoltre, lo smaltimento dei rifiuti industriali e il trattamento dei rifiuti tossici continuano a comportare elevati costi ambientali nelle isole Canarie. Ancora non esistono impianti di riciclaggio, tranne che per taluni prodotti (compresa la gestione dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche), i rifiuti devono essere trasportati sul continente e i rifiuti tossici devono tuttora essere trattati fuori dalle isole Canarie. Secondo dati del 2017 forniti nella relazione, i costi unitari dei vari tipi di rifiuti sono più elevati nelle isole Canarie che nella Spagna continentale e la differenza è generalmente superiore a 50 %. Inoltre, in alcuni casi, ad esempio per le pile alcaline, l'hardware per computer, gli apparecchi elettronici e i fanghi, i costi di gestione nelle isole Canarie sono maggiori di oltre 20 volte quelli nella Spagna continentale. Tali costi più elevati sostenuti dalle imprese delle isole Canarie rispetto ai loro concorrenti nel continente europeo, che possono utilizzare materie prime riciclate, comporta una perdita di competitività per l'industria delle Canarie.

D. Conclusioni

Le misure speciali introdotte dalla decisione n. 377/2014/UE del Consiglio del 12 giugno 2014 hanno effetti positivi sull'ambiente economico e sociale delle isole. Le misure AIEM applicate nelle isole Canarie sono necessarie e commisurate agli obiettivi perseguiti dalla decisione. Gli svantaggi dell'arcipelago (in particolare la lontananza, le piccole dimensioni e la frammentazione del mercato locale) sono ancora presenti e danno luogo a costi aggiuntivi che non sono compensati in eccesso dall'applicazione delle esenzioni consentite per determinati prodotti cui si applica l'AIEM.

Nonostante il rallentamento economico dovuto alla crisi finanziaria, l'economia nazionale ha ripreso a crescere a partire dal 2014, anche grazie agli effetti positivi delle misure AIEM. Tuttavia, tenuto conto degli svantaggi connessi alla situazione specifica delle isole Canarie, il mantenimento di tali misure è tuttora giustificato. In particolare, la loro situazione rimane svantaggiata sotto molti aspetti, nonostante le tendenze positive.

Tuttavia, i dati presentati nella relazione intermedia delle isole Canarie non sono sufficienti per un esame completo di tutti gli aspetti economici e sociali, motivo per cui la conclusione è basata in parte sulle dichiarazioni della relazione, che non sempre possono essere verificate.

La Commissione non ha ricevuto alcuna denuncia riguardo a possibili effetti negativi delle misure AIEM sul funzionamento del mercato interno. Un'eventuale riduzione o eliminazione della protezione concessa attraverso il regime AIEM potrebbero rivelarsi pregiudizievole per l'industria locale e per lo sviluppo economico e sociale delle isole Canarie in generale.

Alla luce di quanto precede, la Commissione conclude che le misure AIEM attualmente in vigore, in conformità della decisione n. 377/2014/UE del Consiglio del 12 giugno 2014, sono ancora giustificate e proporzionate. Inoltre, la Commissione ritiene che non sia necessaria una proposta volta a modificare le disposizioni di tale decisione.