



Accordo tra la Confederazione svizzera e la Comunità europea sulle agevolazioni doganali e sulla sicurezza doganale

Rapporto concernente l'esito della consultazione

Indice

Panoramica	3
Elenco delle abbreviazioni	4
1 Situazione iniziale	5
2 Svolgimento della consultazione	5
3 Valutazione globale.....	6
4 Ulteriori accordi	6
5 Tutela degli interessi	7
6 Osservazioni relative ai singoli articoli.....	7
7 Ulteriori richieste	8
8 Consultazione	9
 Allegato: Elenco dei Cantoni, dei partiti, delle associazioni e delle organizzazioni che hanno partecipato alla consultazione	 10

Panoramica

Il nuovo accordo tra la Confederazione svizzera e la Comunità europea sulle agevolazioni doganali e sulla sicurezza doganale, sottoscritto il 25 giugno 2009, sostituisce l'accordo concernente i trasporti di merci del 1990. Nel traffico tra la CE e la Svizzera viene a cadere l'obbligo di predichiarazione introdotto dalla CE. Per quanto riguarda il traffico delle merci con Paesi non membri della CE, la Svizzera si è impegnata a introdurre misure di sicurezza equivalenti.

L'accordo prevede l'allacciamento della Svizzera al dispositivo di sicurezza doganale della CE, evitando in questo modo nuove difficoltà nel traffico bilaterale delle merci. Affinché i nuovi provvedimenti di diritto doganale - che la CE ha adottato completando il suo codice doganale¹ con il cosiddetto «Security Amendment»² - non trovino applicazione nei confronti della Svizzera e l'intenso traffico delle merci con i Paesi comunitari confinanti non vengano ostacolati, la Svizzera ha concordato con la CE un riconoscimento reciproco degli standard di sicurezza. In questo modo essa viene di fatto integrata nel dispositivo di sicurezza doganale della CE. Al contempo la Svizzera si impegna ad applicare le stesse misure di sicurezza nei confronti di altri Paesi non membri della CE.

L'accordo è di notevole rilevanza per gli attori economici e contiene importanti disposizioni relative all'attuazione di adeguamenti del diritto comunitario applicato e alla partecipazione della Svizzera al relativo processo decisionale della CE. La Svizzera può partecipare alla creazione del nuovo diritto comunitario in ambito di sicurezza doganale e si dichiara, per contro, disposta a riprendere tale diritto. È tuttavia necessario che ciò avvenga rispettando la procedura d'approvazione interna alla Svizzera. Ciò significa che, conformemente alle direttive costituzionali, gli adeguamenti al diritto devono essere approvati dal Consiglio federale o dal Parlamento e, in caso di referendum, dal popolo. Qualora la Svizzera non dovesse riprendere un adeguamento del diritto comunitario entro il termine previsto e se per questa ragione dovesse risultare una lacuna nell'ambito della sicurezza tra Svizzera e CE, quest'ultima potrebbe adottare misure di riequilibrio. L'accordo prevede inoltre la possibilità che le parti contraenti sottopongano, di comune accordo, la controversia ad arbitrato indipendente, al fine di verificare la proporzionalità di tali misure.

¹ Regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio, del 12 ottobre 1992, che istituisce un codice doganale comunitario (GU L 302 del 19.10.1992, pag. 1)

² Regolamento (CE) n. 648/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 aprile 2005, che modifica il Regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio che istituisce un codice doganale comunitario (GU L 117 del 4.5.2005, pag. 13)

Elenco delle abbreviazioni

AEO	Authorised Economic Operator = operatore economico autorizzato
AFD	Amministrazione federale delle dogane
CE	Comunità europea
CDEP	Conferenza dei direttori cantionali dell'economia pubblica
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (RS 101)
DFF	Dipartimento federale delle finanze
FF	Foglio federale
FRS	Federazione svizzera del traffico stradale
GU	Gazzetta ufficiale della CE
PLR	I Liberali
PMI	Piccole e medie imprese
PPD	Partito popolare democratico svizzero
PS	Partito socialista svizzero
TIR	Transport international des marchandises par la route
TVS	Federazione Tessile Svizzera
UDC	Unione democratica di centro
USAM	Unione svizzera delle arti e mestieri
USC	Unione svizzera dei contadini

1 Situazione iniziale

Dal 1° gennaio 2011 tutte le importazioni verso la CE e tutte le esportazioni dalla CE saranno di principio soggette all'obbligo di predichiarazione. Senza una regolamentazione contrattuale la nuova misura si ripercuoterebbe negativamente sul traffico delle merci tra la Svizzera e la CE: rallenterebbe lo sdoganamento e limiterebbe il numero di uffici doganali utilizzabili, aumentando così le congestioni stradali e il traffico di aggiramento.

Il 14 febbraio 2007 il Consiglio federale ha conferito un mandato di negoziazione al Dipartimento federale delle finanze, al Dipartimento federale degli affari esteri e al Dipartimento federale dell'economia. I negoziati tra la Svizzera e la Commissione europea sono stati avviati il 19 luglio 2007 a Berna, sono proseguiti a Bruxelles, Berna e Lucerna e si sono conclusi il 24 marzo 2009 a Lugano.

Con decisione del 13 maggio 2009, il Consiglio federale ha approvato l'accordo tra la Confederazione svizzera e la Comunità europea riguardante l'agevolazione dei controlli e delle formalità nei trasporti di merci e le misure doganali di sicurezza (in breve: accordo sulle agevolazioni doganali e sulla sicurezza doganale) e, previa consultazione delle competenti commissioni parlamentari, ha deciso l'applicazione provvisoria a partire dal 1° luglio 2009. Le parti contraenti hanno sottoscritto l'accordo il 25 giugno 2009 a Bruxelles con riserva di ratificazione.

2 Svolgimento della consultazione

Il 24 giugno 2009 il Consiglio federale ha autorizzato il DFF ad avviare la procedura di consultazione relativa all'accordo tra la Confederazione svizzera e la Comunità europea sulle agevolazioni doganali e sulla sicurezza doganale.

La consultazione si è svolta dal 24 giugno 2009 al 5 ottobre 2009. A tal riguardo sono stati invitati a esprimersi i Cantoni, i partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale, le associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, le associazioni mantello nazionali dell'economia, le associazioni dei trasporti nonché altre associazioni e istituzioni (totale: 52).

Sono pervenute 45 prese di posizione (allegato), suddivise nei diversi gruppi come segue:

- Cantoni: 25
- partiti politici: 5
- associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna: 2
- associazioni mantello nazionali dell'economia: 9
- altri: 4

3 Valutazione globale

La grande maggioranza dei partecipanti alla consultazione accoglie la conclusione dell'accordo. Soltanto l'UDC approva l'accordo unicamente a determinate condizioni e respinge la ripresa del diritto comunitario. Il partito è per contro consapevole che l'accordo si ripercuote positivamente sul traffico transfrontaliero delle merci e dunque sull'economia d'esportazione svizzera. Tutti i partecipanti alla consultazione considerano di grande importanza economica la libera circolazione delle merci tra la Svizzera e l'Unione europea.

Trova consensi soprattutto la rinuncia alla predichiarazione nel traffico delle merci tra la Svizzera e la CE, resa possibile grazie al riconoscimento dell'equivalenza degli standard di sicurezza. In questo contesto si ricorda però anche che per determinate imprese le nuove misure di sicurezza nel commercio con Paesi non membri della CE sono legate a un onere supplementare.

La maggior parte dei partecipanti alla consultazione è del parere che la procedura prevista per l'adeguamento ai futuri sviluppi giuridici in relazione all'accordo in questione sia adeguata. 15 Cantoni e la Conferenza dei direttori cantonali dell'economia pubblica precisano tuttavia che la possibilità di applicare ad altri settori la soluzione istituzionale presa in questo accordo deve essere oggetto di ulteriori discussioni politiche (Cantoni AG, AI, BS, FR, GL, GR, NW, OW, SG, SH, SO, TG, TI, VD e ZH nonché CDEP). In questo contesto il PS fa notare che la Svizzera non può partecipare completamente all'ulteriore sviluppo dell'accordo. Tale diritto può essere garantito solo con l'adesione alla CE. Questo punto viene criticato anche dall'UDC, secondo cui, mediante l'accordo, l'attuazione di modifiche nel diritto comunitario sarebbe più o meno prescritta. Il partito chiede perciò con vigore di stralciare questa concessione dall'accordo. In futuro la Svizzera non deve più concludere simili trattati dinamici, poiché non è possibile che con la conclusione di accordi bilaterali il diritto svizzero venga lentamente e inesorabilmente minato e adeguato a quello comunitario. In base all'obbligo di fatto di riprendere il diritto, il PPD invita il Consiglio federale ad avvalersi pienamente del diritto di partecipazione, accordato alla Svizzera, all'evoluzione del diritto comunitario e a rappresentare in questo modo con fermezza le esigenze dell'economia svizzera. Tale diritto di partecipazione rafforza la via bilaterale e per questa ragione va accolto con molto favore. Il PS fa notare che la via intrapresa per quanto riguarda lo sviluppo giuridico corrisponde all'obiettivo fissato dal Consiglio federale nel Rapporto di politica estera 2009, ovvero che quando si tratta di concludere nuovi accordi con la CE la Svizzera deve adottare l'approccio istituzionale che le garantisce i migliori diritti di partecipazione possibili.

4 Ulteriori accordi

Diversi partecipanti alla consultazione invitano il Consiglio federale ad accelerare la conclusione di ulteriori accordi con Stati terzi di tutto il mondo (in particolare Stati Uniti, Cina e Giappone) che dispongono di standard di sicurezza paragonabili. Il riconoscimento reciproco della qualifica di AEO (che permette a un'impresa di fruire di agevolazioni per quanto riguarda i controlli doganali inerenti la sicurezza, vedi art. 11 dell'accordo) deve essere parte integrante di simili accordi bilaterali (Cantone di Appenzello Esterno, PPD, PLR, UDC, economiesuisse, Federazione Tessile Svizzera, Centre Patronal).

5 Tutela degli interessi

Diversi partecipanti alla consultazione esigono che vengano considerate le esigenze dell'economia (PPD, PLR, UDC, economiesuisse, TVS). La Federazione Tessile Svizzera chiede la garanzia di una predichiarazione senza ostacoli anche nei casi in cui il confine esterno non sia rappresentato dalla frontiera svizzera, bensì da quella della CE. In questo contesto vanno assicurate la riservatezza dei dati e la protezione del segreto d'affari (Cantone di Appenzello Esterno, economiesuisse, TVS).

L'ASTAG e altri partecipanti alla consultazione temono che il traffico delle merci con i Paesi non membri della CE venga gravato da un maggiore onere e da spese supplementari, soprattutto per le imprese che non raggiungono la qualifica di AEO. L'associazione esige che le prescrizioni relative alla sicurezza non rendano difficoltoso il traffico transfrontaliero delle merci né che se ne abusino nel senso di una misura protezionistica. Chiede che in caso di un'eventuale evoluzione vengano presi in considerazione gli interessi dell'economia svizzera e soprattutto dell'economia dei trasporti. Il Cantone di Uri esige che controlli e formalità vengano ridotti al minimo. Esso precisa che lo scambio elettronico di informazioni tra gli operatori economici e le autorità è auspicabile, mette al contempo in guardia contro il pericolo di una forte regolamentazione, di una discriminazione delle imprese svizzere e di un eventuale rischio di abuso dovuto all'esercizio di pressioni politiche sulla Svizzera. Per questa ragione l'ASTAG accoglie con favore la possibilità di una partecipazione tempestiva al processo decisionale (cosiddetto «decision-shaping»). Per quanto riguarda l'infrastruttura, l'ASTAG e la FRS chiedono nuovamente che presso i valichi di confine vengano create ulteriori aree di sosta e posteggi o che l'infrastruttura a disposizione venga sfruttata in modo efficiente.

6 Osservazioni relative ai singoli articoli

Il Cantone di Uri esprime i seguenti dubbi:

Art. 4 cpv. 1 Controlli a campione e formalità diversi dai controlli doganali di sicurezza di cui al capitolo III

La formulazione, secondo la quale le parti contraenti devono svolgere i controlli e le formalità «nel minor tempo necessario» lascia un considerevole margine di manovra.

Art. 6 Riconoscimento dei controlli e dei documenti

Non è chiaro se questo articolo si riferisce unicamente allo scambio semplificato di merci o se sono interessate tutte le disposizioni giuridiche del traffico delle merci.

Art. 18 par. 2 Assistenza amministrativa

Questo paragrafo (clausola dell'ordine pubblico) lascia all'accordo poco margine di manovra per un'attuazione mirata e può essere utilizzato come mezzo di pressione.

Art. 19 Comitato misto

Il Comitato ha competenze di ampia portata. Può ad esempio modificare i controlli e le formalità disciplinati nell'allegato, ciò che può avvenire a sfavore o a favore degli operatori economici svizzeri.

Allegato II Operatore economico autorizzato

Art. 1 e segg. Osservazioni generali

I requisiti posti ai cosiddetti operatori economici sono elevati. Per ottenere un'accelerazione nello svolgimento del traffico delle merci vengono richieste ulteriori misure nella contabilità e nella sicurezza, che comportano oneri supplementari nel settore amministrativo e elevati investimenti per le misure di sicurezza. Tali misure sono troppo elevate per la realtà svizzera. Dovrebbe essere sufficiente che gli operatori economici possano dimostrare che al momento del carico estranei non autorizzati non abbiano avuto accesso alle merci. Si deve rinunciare completamente alla formazione dei collaboratori nell'ambito delle misure di sicurezza.

Art. 5 par. 1 Norme appropriate di sicurezza

Dal punto di vista dell'attuale situazione, le esigenze poste alla sicurezza degli edifici sono ingiustificate. Nonostante l'adozione di misure edilizie, molti edifici non riusciranno a soddisfare tali esigenze. Le lettere da (e) a (g) vanno ben oltre lo scopo prefissato. Le PMI svizzere non sono in grado di far fronte a questo onere. Si chiede di stralciare le lettere (a) e (b), nonché da (e) a (g).

7 Ulteriori richieste

In vista dell'attuazione dell'accordo, numerosi partecipanti alla consultazione fanno notare che l'Amministrazione delle dogane dovrebbe offrire un'applicazione informatica semplice da usare al fine di semplificare lo scambio di dati. La qualifica di operatore economico autorizzato deve essere facoltativa e deve corrispondere alle tre forme della CE. Bisogna tenere conto delle condizioni particolari delle PMI (Cantone di Uri). A questo proposito il PLR aggiunge che la procedura per l'ottenimento della qualifica di AEO non deve portare a uno svantaggio concorrenziale della nostra economia d'esportazione. I requisiti per l'ottenimento della qualifica non dovrebbero essere troppo dettagliati. Si deve rinunciare alla riscossione di un emolumento (ASTAG, Centre Patronal, FRS, USAM; di altra opinione: Cantone di Zurigo). L'ASTAG aggiunge a questo proposito che l'onere amministrativo va mantenuto il più basso possibile e che occorre rinunciare a requisiti non rilevanti dal punto di vista della sicurezza. Per quanto riguarda la certificazione bisogna ricorrere a standard di sicurezza già esistenti. In particolare è necessario un coordinamento giuridico e tecnico con il collaudato sistema TIR. Infine, l'ASTAG prende atto con sorpresa che per l'attuazione dell'accordo è necessario un fabbisogno supplementare di 20 posti. A questo proposito il Cantone di Zurigo aggiunge che l'onere supplementare generato dalla necessità di personale presso l'Amministrazione delle dogane va addebitato alle imprese che ne beneficiano. Economiesuisse e la SSIC chiedono di disciplinare nell'ordinanza il fatto che un'eventuale verifica presso un operatore economico autorizzato in presenza di autorità estere necessita del consenso esplicito dell'impresa in questione.

Per escludere il rischio, dopo il 1° gennaio 2011, di invii non trasportabili dalla Svizzera verso Paesi non membri della CE sulla scorta di documenti doganali di sicurezza incompleti, FFS Cargo chiede anche in futuro alle autorità un'informazione

tempestiva e chiara a destinazione degli esportatori. Un'attiva politica d'informazione è di grande importanza.

Al PPD da alcune settimane sono giunte informazioni relative a ostacoli reali allo sdoganamento al confine settentrionale e orientale (sdoganamento singolo anziché collettivo, ovvero sdoganamento di interi carichi). Si chiede un intervento idoneo nell'interesse di un traffico delle merci fluido.

8 Consultazione

Le prese di posizione complete possono essere consultate presso la Direzione generale delle dogane (Divisione principale Diritto e tributi, Monbijoustrasse 40, 3003 Berna).

Elenco dei Cantoni, dei partiti, delle associazioni e delle organizzazioni che hanno partecipato alla consultazione

Cantoni

1. - 24. AG, AI, AR, BE, BS, BL, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH

Partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale

- | | | |
|-----|---------------------------------------|-----|
| 25. | Partito popolare democratico svizzero | PPD |
| 27. | I Liberali | PLR |
| 28. | Partito socialista svizzero | PS |
| 29. | Unione democratica di centro | UDC |
| 30. | Partito cristiano sociale | PCS |

Associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna

- | | |
|-----|----------------------------------|
| 31. | Associazione dei Comuni Svizzeri |
| 32. | Unione delle città svizzere |

Associazioni mantello nazionali dell'economia

- | | | |
|-----|---|-------|
| 33. | Organizzazione mantello delle PMI svizzere | usam |
| 34. | economiesuisse - Federazione delle imprese svizzere | |
| 35. | Unione svizzera dei contadini | USC |
| 36. | Associazione svizzera dei trasportatori stradali | ASTAG |
| 37. | Pro Marca | |
| 38. | Società Svizzera delle Industrie Chimiche | SSIC |
| 39. | Federazione Tessile Svizzera | TVS |
| 40. | Federazione svizzera del traffico stradale | FRS |

Altri

- | | | |
|-----|---|-------------------|
| 41. | Conferenza dei direttori cantonali dell'economia pubblica | CDEP |
| 42. | Centre Patronal | |
| 43. | Unione Svizzera degli Imprenditori | |
| 44. | Ferrovie Federali Svizzere FFS Cargo | SBB CFF FFS Cargo |
| 45. | Unione sindacale svizzera | USS |