

21.xxx

*Questo testo è una versione provvisoria.  
Fa stato unicamente la versione  
pubblicata nel Foglio federale.*

**Messaggio  
concernente l'approvazione della decisione n. 1/2021 del comitato misto UE–Svizzera che modifica il capitolo III e gli allegati I e II dell'accordo tra la Svizzera e la Comunità europea sulla facilitazione e la sicurezza doganali**

del ...

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale che approva la decisione n. 1/2021 del comitato misto UE–Svizzera che modifica il capitolo III e gli allegati I e II dell'accordo tra la Svizzera e la Comunità europea sulla facilitazione e la sicurezza doganali.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

...

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Guy Parmelin

Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

## **Compendio**

***In considerazione delle novità introdotte nell'ambito delle misure doganali di sicurezza dell'Unione europea, è necessario aggiornare l'accordo del 25 giugno 2009 tra la Svizzera e la Comunità europea sulla facilitazione e la sicurezza doganali, al fine di garantire che le agevolazioni nel trasporto bilaterale di merci tra Svizzera e UE siano mantenute. Viene inoltre aumentata la sicurezza nel traffico internazionale delle merci.***

### **Situazione iniziale**

*L'accordo del 25 giugno 2009 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 (accordo sulla facilitazione e la sicurezza doganali) è stato adottato dalle Camere federali il 18 giugno 2010 ed è entrato in vigore il 1° gennaio 2011.*

*In virtù di tale accordo, la Svizzera e l'Unione europea (UE) costituiscono uno spazio di sicurezza doganale comune con standard equivalenti al quale appartiene, dal 2017, anche la Norvegia. In questo spazio comune, le parti contraenti applicano norme di sicurezza equivalenti e rinunciano alle misure doganali di sicurezza che si applicano ai Paesi terzi. In concreto significa che, per le spedizioni di merci nel trasporto d'importazione diretto da Paesi terzi e per l'esportazione verso Paesi terzi le autorità svizzere richiedono una dichiarazione preliminare dei dati di sicurezza su cui basare l'analisi dei rischi. Nel trasporto delle merci tra la Svizzera e l'UE e la Norvegia si rinuncia ad applicare queste misure in virtù dell'accordo summenzionato e del corrispondente accordo tra la Svizzera e la Norvegia.*

*Sull'accordo tra la Svizzera e la Comunità europea si basa inoltre il reciproco riconoscimento dell'equivalenza della qualifica di operatore economico autorizzato, che comporta agevolazioni nei controlli doganali rilevanti per la sicurezza.*

*Con l'entrata in vigore il 30 ottobre 2013 del nuovo codice doganale dell'Unione l'UE ha introdotto alcune novità, tra l'altro nel settore delle misure doganali di sicurezza, che hanno ripercussioni dirette sull'accordo tra Svizzera e UE. Nell'intento di continuare a garantire l'equivalenza delle normative della Svizzera e dell'UE, l'accordo deve essere aggiornato e, ai sensi del relativo articolo 22, adeguato alle nuove disposizioni del diritto europeo in materia. Questi adeguamenti aumentano la sicurezza doganale nel traffico internazionale delle merci, migliorano ulteriormente la collaborazione doganale con l'UE e promuovono la digitalizzazione dei processi doganali. Tali novità sono dunque anche nell'interesse della Svizzera. Laddove una delle parti contraenti non recepisca una novità consentendo l'insorgere di lacune in materia di sicurezza, l'altra parte contraente può adottare misure di riequilibrio. Gli adeguamenti recepiti nelle relazioni tra la Svizzera e l'UE si applicano direttamente anche alle relazioni tra Svizzera e Norvegia.*

### **Contenuto del progetto**

*Il 12 marzo 2021 il comitato misto UE–Svizzera ha approvato la decisione concernente la modifica del capitolo III e degli allegati I e II dell'accordo con riserva di ratifica.*

*Le modifiche dell'accordo riguardano il capitolo III (misure doganali di sicurezza) nonché gli allegati I (dichiarazioni sommarie di entrata e di uscita) e II (operatore*

economico autorizzato). Per l'attuazione tecnica delle novità all'importazione l'UE introduce il sistema di controllo all'importazione 2 («Import Control System 2»), al quale aderisce anche la Svizzera. Questa partecipazione è ora disciplinata nell'accordo e si armonizza con il programma di trasformazione DaziT dell'Amministrazione federale delle dogane. Il sistema viene attuato in tre tappe: la prima tappa è stata attuata il 15 marzo 2021, la seconda segue il 1° marzo 2023 e la terza il 1° marzo 2024. Ogni tappa riguarda diversi operatori economici e modalità di trasporto.

Secondo lo scadenziario dell'UE, sulla base del quale le prime novità sono state introdotte nel trasporto aereo già il 15 marzo 2021 (prima tappa), entro quella data doveva essere stata modificata la base giuridica concernente la relazione Svizzera-UE. Se non fosse stata più garantita l'equivalenza nell'ambito della sicurezza doganale tra la Svizzera e l'UE, per tutte le spedizioni destinate all'UE e provenienti dall'UE avrebbero potuto essere necessarie dichiarazioni preliminari, analogamente a quanto avviene per le spedizioni da Paesi terzi. Ciò avrebbe comportato un elevato dispendio temporale e amministrativo per l'economia svizzera. In considerazione dell'urgenza, la decisione del comitato misto che modifica il capitolo III e gli allegati I e II dell'accordo sulla facilitazione e la sicurezza doganali è applicata in via provvisoria dal 15 marzo 2021.

# Messaggio

## 1 Situazione iniziale

### 1.1 Necessità di agire e obiettivi

L'UE e la Svizzera sono fortemente interdipendenti sia a livello economico sia nei trasporti. Un traffico di merci intereuropeo senza ostacoli e una rapida imposizione al confine sono di vitale importanza per entrambe.

In seguito agli attentati terroristici dell'11 settembre 2001, l'UE ha introdotto nel suo diritto doganale misure volte a garantire le catene di approvvigionamento delle merci. Nell'UE tutte le importazioni e le esportazioni sono quindi soggette in linea di principio all'obbligo di dichiarazione preliminare dal 1° gennaio 2011. Per gli operatori economici autorizzati («Authorised Economic Operators», AEO) valgono delle agevolazioni. L'attuazione delle misure doganali di sicurezza adottate dall'UE nei confronti della Svizzera avrebbe comportato un onere amministrativo molto più elevato per il trasporto di merci provenienti dall'UE o destinate all'UE. Per evitare che le suddette misure venissero applicate anche nei confronti della Svizzera, è stato stipulato l'accordo del 25 giugno 2009<sup>1</sup> 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 (accordo sulla facilitazione e la sicurezza doganali), come estensione dell'accordo sui trasporti di merci del 1990 allora in vigore. L'accordo è stato adottato dalle vostre Camere il 18 giugno 2010 ed è entrato in vigore il 1° gennaio 2011. In base al trattato di unione doganale concluso il 29 marzo 1923<sup>2</sup> tra la Confederazione Svizzera e il Principato del Liechtenstein si applica anche al Liechtenstein (art. 3 cpv. 2 dell'accordo in questione).

In virtù di tale accordo, la Svizzera e l'UE costituiscono uno spazio di sicurezza doganale comune di cui, dal 2017, fa parte anche la Norvegia (accordo del 12 novembre 2015<sup>3</sup> tra la Confederazione Svizzera e il Regno di Norvegia riguardante le misure doganali di sicurezza e il Protocollo 10 [sulla semplificazione dei controlli e delle formalità in materia di trasporto di merci] che adegua l'accordo del 2 maggio 1992<sup>4</sup> sullo Spazio economico europeo. In questo spazio comune le parti contraenti adottano, sulla base del diritto europeo, norme doganali di sicurezza equivalenti e rinunciano ad applicare le relative misure fra i rispettivi territori doganali. Sull'accordo si basa inoltre il reciproco riconoscimento dell'equivalenza della qualifica di AEO. Per mantenere un livello di sicurezza doganale equivalente tra la Svizzera e l'UE, la Svizzera è tenuta a recepire simultaneamente con l'UE i relativi sviluppi giuridici, osservando le procedure costituzionali interne di entrambe le parti contraenti. La Svizzera partecipa ai competenti gruppi di lavoro della Commissione europea e può quindi prestare il proprio contributo nella fase di elaborazione dei futuri sviluppi giuridici (diritto di essere

<sup>1</sup> RS **0.631.242.05**

<sup>2</sup> RS **0.631.112.514**

<sup>3</sup> RS **0.632.315.982**

<sup>4</sup> GU L 1 del 3.1.1994, pag. 3.

consultati). Il presente accordo e il conseguente spazio di sicurezza doganale non sono correlati all'unione doganale dell'UE e non comportano un'adesione alla stessa.

Nel 2016 l'UE ha adeguato il suo codice doganale dell'Unione<sup>5</sup>, che definisce il quadro giuridico delle regole e delle procedure doganali nel territorio doganale dell'UE, ai moderni modelli commerciali e strumenti di comunicazione. Contestualmente sono state introdotte novità nell'ambito della sicurezza doganale al fine di accrescere la certezza del diritto per le imprese, concludere il passaggio a un ambiente doganale completamente elettronico e privo di supporti cartacei, rafforzare le procedure doganali più veloci per operatori economici conformi e affidabili (AEO) e migliorare la competitività delle imprese europee. Questi rilevanti adeguamenti per la sicurezza doganale sono stati attuati con il regolamento delegato (UE) 2015/2446<sup>6</sup> e il regolamento di esecuzione (UE) 2015/2447<sup>7</sup> e finalizzati rispettivamente alla fine del 2020 e all'inizio del 2021.

Ai sensi dell'articolo 22, l'accordo deve essere quindi adeguato alle nuove disposizioni del diritto europeo in materia. Tali adeguamenti garantiscono che la Svizzera e l'UE continuino ad applicare standard di sicurezza equivalenti nell'importazione di merci nello spazio di sicurezza doganale comune e nell'esportazione di merci dal suddetto spazio. In tal modo il livello di sicurezza doganale viene mantenuto e rafforzato. Inoltre è promossa la digitalizzazione dei processi doganali.

Per l'attuazione tecnica delle novità l'UE introduce all'importazione il sistema di controllo all'importazione 2 («Import Control System 2», ICS2), al quale partecipa anche la Svizzera (cfr. n. 1.2 e 5.2). Questa partecipazione deve ora essere disciplinata nell'accordo.

## 1.2 Alternative esaminate

Qualora non si procedesse ai necessari adeguamenti dell'accordo in questione, non sarebbe più garantita l'equivalenza nell'ambito della sicurezza doganale tra la Svizzera e l'UE. Di conseguenza l'UE, basandosi sull'articolo 29 paragrafo 2 dell'accordo, potrebbe sospendere l'applicazione delle disposizioni del capitolo III (misure doganali di sicurezza) dell'accordo a decorrere dalla data di applicazione della pertinente normativa europea, tranne nel caso in cui il comitato misto, istituito in virtù dell'articolo 19, dopo avere esaminato le modalità intese a mantenere l'applicazione

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Regolamento delegato (UE) 2015/2446 della Commissione, del 28 luglio 2015, che integra il regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio in relazione alle modalità che specificano alcune disposizioni del codice doganale dell'Unione, GU L 343 del 29.12.2015, pag. 1, modificato da ultimo dal regolamento delegato (UE) 2021/234, GU L 63 del 23.2.2021, pag. 1.

<sup>7</sup> Regolamento di esecuzione (UE) 2015/2447 della Commissione, del 24 novembre 2015, recante modalità di applicazione di talune disposizioni del regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il codice doganale dell'Unione, GU L 343 del 29.12.2015, pag. 558, modificato da ultimo dal regolamento di esecuzione (UE) 2021/235, GU L 63 del 23.2.2021, pag. 386.

di tali disposizioni, non decida altrimenti.

La mancata applicazione delle disposizioni potrebbe significare per esempio che, qualora l'accordo non venisse aggiornato, nel trasporto delle merci tra l'UE e la Svizzera sarebbero applicate misure doganali di sicurezza come nei confronti di uno Stato terzo e l'UE potrebbe richiedere una dichiarazione preliminare per tutte le merci trasportate tra il nostro Paese e l'UE. Questo comporterebbe notevoli ostacoli amministrativi e costi più elevati per gli operatori economici nel commercio bilaterale ai valichi di confine tra la Svizzera e l'UE e intralchierebbe in misura significativa l'attraversamento della frontiera per gli oltre 21 000 autocarri che attraversano giornalmente il confine svizzero. Un tempestivo aggiornamento dell'accordo è dunque nell'interesse della Svizzera.

Nell'accordo sono convenute anche le disposizioni in merito alla partecipazione della Svizzera all'ICS2. Questo sistema informatico dell'UE viene utilizzato dalla Svizzera all'importazione per l'attuazione delle rivedute norme di sicurezza doganali e ai fini della collaborazione all'analisi dei rischi. La nuova dichiarazione preliminare di sicurezza prima che la merce venga caricata e tutte le dichiarazioni preliminari di sicurezza sinora gestite mediante un sistema dell'Amministrazione federale delle dogane (AFD) all'importazione vengono trattate elettronicamente. Il sistema sinora utilizzato dall'AFD viene completamente sostituito dall'ICS2. La partecipazione all'ICS2 consente inoltre alla Svizzera di accedere alle informazioni concernenti le spedizioni destinate alla Svizzera e provenienti da un Paese terzo attraverso il territorio dell'UE (p. es. Rotterdam o Anversa). Ciò consente di migliorare le analisi dei rischi e di effettuare controlli più mirati ed efficaci.

L'AFD ha verificato diverse alternative alla partecipazione all'ICS2 (p. es. la creazione di un proprio sistema informatico nazionale, compatibile con l'ICS2 e con le stesse funzioni), che tuttavia non avrebbero offerto significativi vantaggi a livello amministrativo o di contenuti rispetto a una partecipazione diretta all'ICS2, mentre la creazione e la manutenzione di un proprio sistema sarebbero risultate più costose e tecnicamente più complesse. Di conseguenza anche la partecipazione all'ICS2 è nell'interesse della Svizzera.

### **1.3 Svolgimento e risultato dei negoziati**

Sulla base dell'articolo 22 dell'accordo, i colloqui con la Commissione europea per aggiornarlo hanno preso avvio il 14 febbraio 2020 e si sono conclusi il 6 ottobre 2020.

Le due parti contraenti hanno convenuto che i propri standard di sicurezza sono paragonabili, le imposizioni doganali devono rimanere il più efficienti possibile e l'accordo esistente deve essere adattato agli ulteriori sviluppi del diritto dell'UE per continuare a riconoscere reciprocamente gli standard di sicurezza come equivalenti e quindi beneficiare anche in futuro delle agevolazioni nel trasporto bilaterale di merci. Si è giunti così a un rapido accordo sui punti essenziali. La partecipazione della Svizzera all'ICS2 ha tuttavia imposto di rinunciare, per esigenze di sistema, all'eccezione che consentiva di identificare gli operatori economici svizzeri con il loro numero svizzero<sup>8</sup> (cfr. cap. 4, commenti sul numero EORI).

<sup>8</sup> Dichiarazione comune nella decisione 1/2013, GU L 175 del 27.6.2013, pag. 75.

Per assicurare che i rilevanti accordi fra le tre parti (UE, Svizzera incl. il Principato del Liechtenstein e Norvegia) dello spazio di sicurezza doganale fossero aggiornati contestualmente e in modo analogo, i colloqui si sono svolti in gran parte su base trilaterale (cfr. n. 7.2).

Secondo l'accordo attualmente in vigore, nel trasporto di merci tra la Svizzera e l'UE quest'ultima rinuncia alla presentazione obbligatoria di una dichiarazione sommaria di entrata e di uscita. La notevole agevolazione che ne consegue per il 60 per cento delle importazioni svizzere e il 52 per cento delle esportazioni<sup>9</sup> continua a essere garantita con l'adeguamento dell'accordo. Inoltre, i controlli e lo scambio di informazioni saranno più efficaci e sarà mantenuto il reciproco riconoscimento degli operatori economici con la qualifica di AEO.

Il 12 marzo 2021 il comitato misto UE–Svizzera ha quindi approvato una decisione che modifica il capitolo III e gli allegati I e II dell'accordo (di seguito: decisione n. 1/2021). Tale decisione è applicata in via provvisoria dal 15 marzo 2021 (cfr. n. 7.5) in attesa della ratifica da parte della Svizzera.

## **1.4 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale**

### **1.4.1 Rapporto con il programma di legislatura**

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 29 gennaio 2020<sup>10</sup> sul programma di legislatura 2019–2023 né nel decreto federale del 21 settembre 2020<sup>11</sup> sul programma di legislatura 2019–2023, poiché la modifica si è resa necessaria solo in seguito agli sviluppi giuridici intervenuti nell'UE (cfr. n. 1.1). Rientra nell'obiettivo 4: «La Svizzera contribuisce a un solido ordinamento economico mondiale e garantisce all'economia svizzera l'accesso ai mercati internazionali e al mercato interno dell'UE». L'aggiornamento dell'accordo è riportato come obiettivo del Dipartimento federale delle finanze negli obiettivi annuali del Consiglio federale per il 2021 (parte II).

### **1.4.2 Rapporto con il piano finanziario**

Il piano finanziario della Confederazione non ha dovuto essere adeguato per via dei contributi da versare per l'ICS2. I contributi dovuti nel 2021 per l'ICS2 sono coperti dai costi inseriti nel preventivo 2021. Quelli dovuti a partire dal 2022 sono oggetto di uno stanziamento ordinario nel preventivo 2022 con piano integrato dei compiti e delle finanze 2023–2025<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Dati secondo il commercio estero della Svizzera, 2019: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/it/home/statistiche/industria-servizi/commercio-estero.assetdetail.13007483.html>.

<sup>10</sup> FF 2020 1565

<sup>11</sup> FF 2020 7365

<sup>12</sup> [www.efv.admin.ch](http://www.efv.admin.ch) > Rapporti finanziari > Rapporti finanziari > Preventivo con piano integrato dei compiti e delle finanze. **Fehler! Linkreferenz ungültig.**

### 1.4.3 Rapporto con le strategie del Consiglio federale

La politica economica esterna della Svizzera è fondata su tre pilastri: prima di tutto «miglioramento dell'accesso ai mercati esteri e normativa internazionale», secondariamente «politica del mercato interno» e, in terzo luogo, «contributo allo sviluppo economico dei Paesi partner». Con l'armonizzazione e il riconoscimento dell'equivalenza delle disposizioni della Svizzera e dell'UE, l'aggiornamento dell'accordo contribuisce a evitare inutili ostacoli nel commercio transfrontaliero e a salvaguardare un buon accesso al mercato per la Svizzera.

Il nostro Consiglio tiene costantemente in considerazione i nuovi sviluppi nell'ambito dell'attuazione della strategia di politica economica esterna. In gennaio 2017 ha quindi presentato il rapporto «Condizioni quadro dell'economia digitale»<sup>13</sup>, il cui obiettivo è creare condizioni favorevoli alle imprese elvetiche e sfruttare al meglio le opportunità della digitalizzazione. L'aggiornamento dell'accordo si inserisce in questa strategia.

Le modifiche apportate all'accordo contribuiscono a rafforzare la buona collaborazione con l'UE nell'ambito della sicurezza doganale. Si armonizzano dunque con l'obiettivo stabilito nella strategia di politica estera 2020–2023 di proseguire lo sviluppo della via bilaterale. Secondo noi, continuare a percorrere questa strada è nell'interesse comune della Svizzera e dell'UE nonostante la mancata conclusione dell'accordo istituzionale.

## 2 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione

Conformemente all'articolo 3 capoverso 1 lettera c della legge del 18 marzo 2005<sup>14</sup> sulla consultazione (LCo) deve essere indetta una procedura di consultazione per i trattati internazionali che sottostanno a referendum conformemente all'articolo 140 capoverso 1 lettera b o all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 della Costituzione federale (Cost.)<sup>15</sup> o che riguardano interessi essenziali dei Cantoni.

Conformemente all'articolo 3a capoverso 1 lettera b LCo, si può tuttavia rinunciare a una procedura di consultazione se non v'è da attendersi nessuna nuova informazione poiché le posizioni degli ambienti interessati sono note, in particolare poiché è già stata svolta una consultazione sull'oggetto su cui verte il progetto. Dal momento che già nel 2009 si è svolta una consultazione in relazione all'introduzione del presente accordo e che la decisione n. 1/2021 consiste solo in un aggiornamento, una precisazione e un miglioramento a livello dei contenuti dei principi esistenti, molto probabilmente una nuova procedura di consultazione non porterebbe alcuna nuova informazione.

In preparazione dell'attuazione tecnica, l'AFD intratteneva già stretti contatti con la Posta Svizzera e le compagnie aeree in quanto attori economici particolarmente interessati dalla revisione delle norme doganali di sicurezza. Gli attori coinvolti erano

<sup>13</sup> [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) > Situazione economica e politica economica > Politica economica > Digitalizzazione.

<sup>14</sup> RS 172.061

<sup>15</sup> RS 101



così informati dell'onere supplementare causato dalle modifiche. Questo maggiore dispendio deve essere considerato nel contesto generale europeo e, nel caso della Svizzera, è limitato agli aeroporti di Zurigo e Ginevra, gli unici due luoghi dove possono avere luogo importazioni dirette da Paesi terzi. L'alternativa sarebbe stata la rinuncia al capitolo III dell'accordo, con la conseguenza che ogni operatore economico avrebbe dovuto presentare dichiarazioni preliminari per tutte le spedizioni tra la Svizzera e l'UE.

Di conseguenza si è rinunciato a una procedura di consultazione.

I Cantoni, in quanto non interessati da queste modifiche, non sono stati informati separatamente né coinvolti nei lavori preliminari.

### **3 Consultazione di commissioni parlamentari**

L'accordo è attuato in via provvisoria dal 15 marzo 2021. Il 14 ottobre 2020 il nostro Consiglio ha deciso l'applicazione provvisoria dell'accordo a partire dal 15 marzo 2021, basandosi sull'articolo 22 paragrafo 4 dell'accordo (cfr. n. 7.5). Le competenti commissioni parlamentari sono state consultate rispettivamente il 3 novembre 2020 (CET-N) e il 19 novembre 2020 (CET-S) (art. 152 cpv. 3<sup>bis</sup> della legge del 13 dicembre 2002<sup>16</sup> sul Parlamento [LParl]) e non si sono espresse in modo contrario all'applicazione a titolo provvisorio.

### **4 Punti essenziali della decisione n. 1/2021**

Con la decisione n. 1/2021 il capitolo III dell'accordo viene adeguato a livello di contenuto e gli allegati I e II sono modificati a livello di contenuto e struttura alle novità introdotte dall'UE nell'ambito delle misure doganali di sicurezza nel quadro del codice doganale dell'Unione, entrato in vigore nel 2016.

Le seguenti modifiche sono attuate con la decisione n. 1/2021 nel presente accordo (per i dettagli cfr. cap. 5):

- dichiarazione preliminare nel trasporto aereo prima che la merce venga caricata all'importazione da Paesi terzi: dal 15 marzo 2021: nel trasporto aereo deve essere presentata una nuova dichiarazione preliminare prima che la merce venga imbarcata sul mezzo di trasporto nel Paese terzo per le spedizioni postali e tramite corriere (Pre-Loading Advance Cargo Information; PLACI). La nuova dichiarazione preliminare, che viene introdotta progressivamente con la seconda e la terza tappa per tutti i tipi di spedizioni, riguarda in Svizzera solo le importazioni dagli aeroporti internazionali di Zurigo e Ginevra<sup>17</sup> (circa l'1,4 % di tutte le imposizioni all'importazione). L'obiettivo è aumentare la sicurezza nel trasporto aereo, poiché le spedizioni che comportano rischi non possono essere imbarcate su un aereo. Per l'economia ne deriva un onere supplementare, in quanto le dichiarazioni da effettuare prima del carico delle merci devono essere

<sup>16</sup> RS 171.10

<sup>17</sup> Dal punto di vista geografico, l'aeroporto di Basilea-Mulhouse è situato su territorio francese e, di conseguenza, è sorvegliato dalle autorità francesi.

predisposte dal vettore e trasmesse per via elettronica all'ufficio doganale di prima entrata che procede all'analisi dei rischi. Inoltre, la dichiarazione preliminare già in vigore continua a essere necessaria;

- dichiarazione preliminare di spedizioni postali all'importazione da Paesi terzi: la novità consiste nell'abolizione dell'eccezione oggi applicata alle spedizioni postali per quanto riguarda l'attuale dichiarazione preliminare all'importazione. In futuro anche le merci trasportate all'interno di spedizioni postali in conformità alle disposizioni dell'Unione postale universale devono essere dichiarate preliminarmente all'importazione. Questa modifica garantisce l'equiparazione del traffico postale internazionale con il traffico di corriere internazionale e con le altre importazioni da Paesi terzi, per i quali l'obbligo di dichiarazione preliminare è già in vigore. In tal modo aumenta la sicurezza nel traffico postale e migliora l'analisi dei rischi. Questa modifica viene introdotta progressivamente, in base al genere di trasporto utilizzato per la spedizione postale. Nel caso delle importazioni per via aerea e con destinazione finale nel territorio di una Parte contraente è in vigore già dal 15 marzo 2021 (prima tappa). Per le importazioni per via aerea e con destinazione finale in un Paese terzo entrerà in vigore il 1° marzo 2023 (seconda tappa) e per le importazioni per via d'acqua o terra il 1° marzo 2024 (terza tappa). Per attuare questa novità in Svizzera, già dall'inizio del 2020 è stata avviata una stretta collaborazione con la Posta Svizzera e quella del Principato del Liechtenstein. Nel caso delle esportazioni, invece, rimane in vigore la deroga all'obbligo di dichiarazione preliminare per le merci trasportate all'interno di spedizioni postali in conformità alle disposizioni dell'Unione postale universale;
- ottimizzazione dell'analisi dei rischi e della collaborazione: per aumentare la certezza del diritto e stabilire la collaborazione in rapporto con l'ICS2, vengono rivedute le procedure relative al rischio e alla gestione del rischio. Con l'ICS2 il processo all'importazione può essere automatizzato. Il collegamento dei vari elementi consente di migliorare la qualità dell'analisi dei rischi e di effettuare controlli più mirati, oltre a rendere più efficiente la collaborazione tra le autorità doganali di tutti gli Stati coinvolti;
- operatori economici autorizzati (AEO): i quattro criteri sinora seguiti per la certificazione degli AEO, i diritti e i doveri in essere e i vantaggi derivanti dalla qualifica di AEO nell'ambito della sicurezza vengono ulteriormente precisati nell'ottica della certezza del diritto. A livello di contenuti è ora menzionata la verifica dell'avvenuta osservanza delle normative fiscali nazionali. L'AFD attua già questa verifica nell'ambito di una certificazione AEO in collaborazione con l'Amministrazione federale delle contribuzioni. Tali modifiche migliorano la qualità e il valore della qualifica di AEO e non comportano un onere supplementare per gli operatori economici;
- partecipazione all'ICS2: con la decisione n.1/2021 vengono convenute nell'accordo le disposizioni concernenti la partecipazione all'ICS2. Questo sistema informatico dell'UE viene utilizzato dalla Svizzera all'importazione per attuare le novità e la collaborazione in merito all'analisi dei rischi. La nuova dichiarazione preliminare di sicurezza prima che la merce venga caricata e tutte le dichiarazioni preliminari di sicurezza all'importazione sinora gestite mediante un sistema dell'AFD vengono elaborate elettronicamente. Il sistema sinora

utilizzato dall'AFD viene sostituito integralmente dal sistema ICS2. Ciò significa che la partecipazione a questo sistema consente alla Svizzera non solo di migliorare l'analisi dei rischi, ma anche di accedere alle informazioni concernenti le spedizioni destinate alla Svizzera e provenienti da un Paese terzo attraverso il territorio dell'UE (p. es. Rotterdam o Anversa);

- impiego del numero EORI («Economic Operators Registration e Identification») nelle dichiarazioni preliminari di entrata: con la partecipazione al sistema ICS2 chi presenta dichiarazioni preliminari di entrata necessita di un numero di identificazione così come avviene per ogni sistema informatico. Questo numero d'identificazione delle imprese (IDI) assegnato a ogni impresa esiste già in Svizzera, ma non può essere utilizzato nell'ambito dell'ICS2. Dal 2009 è stato istituito anche in Europa un numero che serve alla registrazione e all'identificazione degli operatori economici (numero EORI) e può essere richiesto all'autorità doganale di un Paese dell'UE. In Svizzera il numero EORI deve essere utilizzato dalle compagnie aeree e dalla Posta che, mediante l'ICS2, dichiarano preliminarmente le importazioni dirette da Paesi terzi agli aeroporti internazionali di Zurigo e Ginevra. Dal momento che operano anche nell'UE, dispongono già di un numero EORI. A partire dalla seconda tappa (1° marzo 2023) questo numero occorrerà eventualmente anche alle imprese in Svizzera che intendono avvalersi del «multiple filing» (cfr. n. 5.1 commenti all'art. 10 e n. 5.2 commenti all'art. 9). Si presuppone che gran parte delle imprese svizzere operanti nel trasporto di merci con l'UE disponga già di un simile numero. Per i rimanenti dichiaranti l'onere supplementare causato dalla registrazione una tantum è molto contenuto.

### *Modifica della legge sulle dogane*

In considerazione delle attuali basi giuridiche che disciplinano la collaborazione tra le amministrazioni elvetiche, attualmente tre dei criteri di rischio comuni (cfr. n. 5.1 commenti all'art. 12) non possono essere pienamente attuati nella dichiarazione preliminare. Tuttavia le basi necessarie saranno create con la revisione totale della legge del 18 marzo 2005<sup>18</sup> sulle dogane (LD), ovvero con l'entrata in vigore della nuova legge federale sulla parte generale della riscossione dei tributi e sul controllo del traffico transfrontaliero di merci e persone da parte dell'Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini (legge sui compiti d'esecuzione dell'UDSC, LE-UDSC) e delle relative ordinanze. Nel frattempo le dichiarazioni preliminari vengono elaborate e attuate per quanto possibile all'interno dell'attuale quadro giuridico utilizzando l'analisi dei rischi automatizzata. Questa limitazione non costituisce un problema in considerazione della progressiva introduzione dell'ICS2 e d'intesa con la Commissione europea.

Il reciproco riconoscimento dell'AEO con le parti contraenti è già disciplinato nell'allegato II dell'accordo del 2009 basandosi sull'articolo 42a LD, così come avviene per il reciproco riconoscimento tra i Paesi non membri dell'UE. Dal momento che, nell'adeguamento dell'allegato II dell'accordo vengono precisati soprattutto i

<sup>18</sup> RS 631.0

diritti e i doveri dell'AEO e i vantaggi derivanti dalla qualifica di AEO nell'ambito della sicurezza per garantire una maggiore certezza del diritto, la formulazione dei pertinenti articoli della LD (art. 42a) e dell'ordinanza del 1° novembre 2006<sup>19</sup> sulle dogane (art. 112a–112) sarà modificata soltanto nell'ambito della loro revisione generale.

## **5 Commento ai singoli articoli della decisione n. 1/2021**

Gli articoli dell'accordo riportati di seguito sono stati adeguati o aggiunti.

### **5.1 Capitolo III dell'accordo: misure doganali di sicurezza**

#### *Art. 9 Disposizioni generali in materia di sicurezza*

Nell'articolo 9 le parti contraenti si impegnano ad attuare nei trasporti di merci in provenienza da o a destinazione di Paesi terzi le misure doganali di sicurezza definite nel capitolo III e a garantire in tal modo un livello di sicurezza equivalente alle loro frontiere esterne. Nel contempo rinunciano ad applicare le misure doganali di sicurezza ai trasporti di merci fra i rispettivi territori doganali. Le modifiche sono volte unicamente a precisare il testo per una maggiore certezza del diritto, ma non toccano il contenuto dell'articolo.

#### *Art. 10 Dichiarazioni preliminari all'entrata e all'uscita delle merci*

L'articolo 10 disciplina, come misura doganale di sicurezza, la dichiarazione sommaria a fini di sicurezza delle merci che entrano in provenienza da un Paese terzo ed escono a destinazione di un Paese terzo. Per quanto riguarda la forma e il contenuto, le eccezioni all'obbligo di presentare la dichiarazione, il luogo della presentazione, i termini e le altre disposizioni necessarie per garantire l'applicazione del presente articolo si rimanda all'allegato I, che disciplina questi aspetti in modo esaustivo. La versione riveduta stabilisce che la dichiarazione preliminare all'entrata deve essere presentata dal vettore della merce, quali indicazioni deve contenere e quali sistemi elettronici sono da utilizzare. Inoltre viene aggiunta la possibilità del «multiple filing», grazie alla quale diversi operatori economici possono predisporre una dichiarazione comune, se lo desiderano, purché ognuno fornisca i dati di cui dispone e dei quali si assume la responsabilità. Anche le nuove misure riguardanti le disposizioni tecniche e finanziarie per l'ICS2 sono disciplinate in modo esaustivo nell'allegato I (titoli II e III).

Dal momento che l'ICS2 è un sistema dell'UE al quale la Svizzera aderisce, gli utenti svizzeri devono identificarsi con i numeri EORI istituiti nell'UE. Viene abrogato il disciplinamento transitorio secondo cui gli operatori economici svizzeri possono utilizzare i loro numeri di identificazione svizzeri<sup>20</sup> fino al 14 marzo 2021. Anche gli operatori economici esteri che intendono utilizzare i sistemi doganali della Svizzera

<sup>19</sup> RS 631.01

<sup>20</sup> Decisione del comitato misto 1/2013, GU L 175 del 27.6.2013, pag. 75.

devono identificarsi con il loro numero svizzero (che in futuro sarà l'identificativo univoco di partner commerciale). Dal momento che la dichiarazione preliminare è prescritta solo nel caso delle importazioni dirette provenienti da Paesi non membri dell'UE e la Norvegia, sono interessati soltanto i vettori che importano le merci dai due aeroporti di Zurigo e Ginevra. Questi vettori operano anche nell'UE, di conseguenza hanno già un numero EORI, pertanto la modifica non comporta alcun onere supplementare per i dichiaranti svizzeri interessati. La possibilità del «multiple filing» nell'ICS2 può essere utilizzata da tutti gli operatori economici svizzeri purché si identifichino con un numero EORI. Allo stato attuale non è possibile prevedere quanti operatori economici usufruiranno della nuova possibilità, tuttavia occorre osservare che numerose imprese svizzere che importano merci dall'UE o vi esportano merci dispongono già di un simile numero. Il dispendio causato dalla registrazione una tantum dei rimanenti operatori economici svizzeri nella banca dati EORI è minimo (cfr. n. 6.3).

#### *Art. 11 Operatore economico autorizzato*

A tutti gli operatori economici stabiliti nel territorio doganale (incl. il Principato del Liechtenstein e Büsingen) che ne fanno domanda e soddisfano i criteri di cui all'allegato II viene concessa la qualifica di operatore economico autorizzato (AEO). Ora è aggiunto il riconoscimento della qualifica di AEO per gli operatori economici stabiliti nelle exclave doganali della Svizzera (oggi le valli di Samnaun e Sempuoir<sup>21</sup>), formalizzando una prassi già in atto. Agli AEO vengono concesse agevolazioni nei controlli doganali inerenti alla sicurezza. L'allegato II contiene già norme relative alla concessione della qualifica, ai diversi tipi di agevolazioni concesse, nonché alla sospensione, all'annullamento e alla revoca della qualifica. La disposizione riguardante l'eccezione all'obbligo di sede di un AEO nel territorio doganale di una parte contraente è abrogata con la presente modifica e viene introdotto il termine di annullamento. Sono inoltre spiegate le modalità dello scambio di informazioni sui propri AEO tra le parti contraenti. A tale proposito, rispetto allo stato attuale non vengono apportate modifiche. Questo scambio di informazioni è limitato ai dati necessari all'identificazione dell'AEO in questione.

#### *Art. 12 Controlli doganali in materia di sicurezza e gestione dei rischi in materia di sicurezza*

Le parti contraenti dispongono di un sistema di gestione dei rischi in materia di sicurezza e svolgono analisi dei rischi mediante procedimenti informatici. Stabiliscono criteri di rischio e settori di controllo in materia di sicurezza. I controlli doganali in materia di sicurezza sono effettuati nell'ambito di un quadro comune per la gestione del rischio. Per aumentare l'efficienza di questi controlli doganali, vengono scambiate già oggi informazioni (p. es. profili rischio o proprie constatazioni effettuate nei controlli di sicurezza). Ora viene stabilito che la collaborazione nell'ambito dell'analisi dei rischi per la sicurezza doganale e del processo di analisi dei rischi per la sicurezza doganale si svolge elettronicamente tramite il sistema ICS2. È inoltre spiegato che i controlli di sicurezza vengono effettuati ricorrendo a un sistema di gestione del rischio standardizzato basato su una parte comune e una parte nazionale che si integrano. I

<sup>21</sup> Cfr. art. 1 ordinanza sulle dogane

criteri da applicare nella parte comune sono elaborati insieme (criteri comuni di rischio) e quelli per la parte nazionale sono reciprocamente riconosciuti. Anche questo sistema di gestione del rischio standardizzato fa parte dell'ICS2, che tutte le parti contraenti contribuiscono a integrare e gestire per un costante aggiornamento dei dati.

*Art. 13 Controllo dell'attuazione delle misure doganali di sicurezza*

Non sono apportate modifiche al testo esistente che definisce le modalità con le quali il comitato misto intende assicurare il controllo dell'attuazione delle misure doganali di sicurezza. Il controllo può in particolare essere assicurato mediante una valutazione periodica dell'attuazione e un esame finalizzato a migliorare l'applicazione delle disposizioni con riunioni tematiche fra esperti e audit delle procedure amministrative. Un eventuale audit da condurre presso un AEO in presenza di autorità estere necessita del consenso esplicito della ditta interessata.

*Art. 14 Protezione del segreto professionale e dei dati personali*

Nell'accordo i dati personali sono tutelati in conformità alle leggi vigenti nel territorio della parte contraente che riceve le informazioni. Nella versione riveduta dell'accordo è disciplinata anche la protezione della trasmissione di dati personali. La protezione incombe allo Stato che trasmette i dati personali all'estero. Questa novità comporta che, per la comunicazione elettronica, devono essere di volta in volta adempiute le condizioni della comunicazione di dati all'estero conformemente alla legge vigente nel Paese dello speditore (regolamento generale sulla protezione dei dati<sup>22</sup> nell'UE e legge federale del 19 giugno 1992<sup>23</sup> sulla protezione dei dati [LPD] in Svizzera). Nell'accordo rimane sancito come sinora che tali informazioni non possono essere ulteriormente trasmesse a persone diverse dalle autorità competenti della parte contraente ricevente, né essere utilizzate da queste autorità per fini diversi da quelli previsti dall'accordo.

## **5.2 Allegati I e II dell'accordo**

L'*allegato I* disciplina le dichiarazioni sommarie di entrata e di uscita, le disposizioni tecniche e la partecipazione finanziaria all'ICS2 dell'UE.

Nella versione riveduta dell'accordo le disposizioni relative all'importazione (titolo I art. 1–10) sono divise da quelle sull'esportazione (titolo IV art. 18–21), in quanto sono ora più dettagliate e riguardano diversi sistemi informatici.

Con questa modifica dell'accordo viene formalizzata anche l'adesione all'ICS2, quindi i riveduti titoli II e III dell'allegato I disciplinano le disposizioni tecniche e la partecipazione finanziaria della Svizzera all'ICS2 (titolo II art. 11–16 e titolo III art. 17).

Nel dettaglio, i **titoli I e IV** disciplinano quanto segue.

<sup>22</sup> Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE, GU L 119, 4.5.2016, pag. 1.

<sup>23</sup> RS 235.1

Nell'**articolo 1** viene introdotto l'ICS2 come sistema da utilizzare all'importazione. Nell'**articolo 2** e, per l'esportazione, nell'**articolo 20** viene definito il nuovo sistema di transito informatizzato (NCTS) utilizzato sinora per la trasmissione dei dati. Per l'ICS2 sono fissate le date delle tre tappe stabilite nella pertinente legislazione europea (per la prima tappa il 15 marzo 2021, per la seconda il 1° marzo 2023 e per la terza il 1° marzo 2024). Tali date determinano quando saranno attuate le diverse modifiche nel sistema ICS2. Il luogo di presentazione di una dichiarazione sommaria di entrata o di uscita è definito nell'**articolo 4** e nell'**articolo 20**.

Gli **articoli 2 e 18** definiscono la forma e il contenuto delle dichiarazioni sommarie di entrata e di uscita in base ai nuovi requisiti della legislazione europea. In aggiunta si crea la possibilità che queste dichiarazioni possano essere fornite mediante la presentazione di più insiemi di dati da parte di più di una persona. Per gli operatori economici ciò costituisce una semplificazione. Un'ulteriore novità è la notifica al dichiarante e al vettore della merce sullo stato della dichiarazione, se la desiderano.

Negli **articoli 3 e 19** sono definite le eccezioni all'obbligo di presentare una dichiarazione preliminare all'importazione e all'esportazione. Ora i pacchi inviati nel traffico postale all'importazione non fanno più eccezione e vengono quindi equiparati al traffico di corriere. Anche le eccezioni all'obbligo di presentare una dichiarazione preliminare, valide in passato solo per l'UE, sono ora applicabili allo stesso modo alla Svizzera. È inoltre stabilito che nel trasporto marittimo e aereo non è necessaria una nuova dichiarazione preliminare di entrata se il trasporto attraversa il territorio di un Paese terzo senza scali intermedi.

L'**articolo 4** sancisce che la dichiarazione preliminare all'importazione può essere altresì trasmessa mediante la presentazione di più insiemi di dati («multiple filing») che si completano e che tale formalità può essere espletata anche presso un ufficio doganale, diverso da quello di prima entrata, che trasmette quindi i dati all'ufficio doganale di prima entrata.

L'**articolo 5** riguarda il nuovo approccio della registrazione di ogni singolo insieme di dati della dichiarazione preliminare di entrata e dell'informazione al dichiarante. A partire dall'introduzione della seconda tappa l'informazione sarà estesa anche al vettore che la desidera.

L'**articolo 6** stabilisce che le disposizioni degli articoli 4 e 5 si applicano alle merci trasportate per via marittima, per vie navigabili interne, su strada e per ferrovia a partire dall'introduzione della terza tappa. Per i pacchi inviati nel traffico postale e di corriere e trasportati su aerei ciò è possibile già dalla seconda tappa. Inoltre, per le spedizioni tramite traffico postale e di corriere trasportate per via aerea può essere utilizzato un insieme minimo di dati già a partire dalla prima tappa.

Gli **articoli 7 e 21** non contengono novità a livello di contenuti rispetto al testo esistente in merito ai termini per presentare la dichiarazione preliminare. Si è proceduto solo a precisare la formulazione del testo. All'importazione per via aerea viene ora richiesta una dichiarazione da allestire prima che la merce venga caricata nel Paese terzo, tuttavia questa novità riguarda, in Svizzera, solo le importazioni dirette tramite gli aeroporti internazionali di Zurigo e Ginevra.

Le disposizioni dell'**articolo 8** descrivono dettagliatamente l'analisi dei rischi e i controlli di sicurezza svolti sulla base delle dichiarazioni sommarie di entrata. Queste modifiche sono necessarie poiché nell'ambito delle importazioni viene ora utilizzato il sistema ICS2. Rispetto alla prassi attuale in Svizzera, la novità consiste nel fatto che tutte le informazioni in materia di sicurezza possono essere scambiate tra le parti contraenti coinvolte e, ove necessario, trasmesse ad altre autorità doganali. Più parti contraenti possono quindi partecipare a un'analisi dei rischi e questo impegno congiunto genera vantaggi in termini di sicurezza per il nostro Paese. Ora la Svizzera ha infatti accesso a informazioni relative a spedizioni destinate alla Svizzera e provenienti da un Paese terzo attraverso il territorio dell'UE (p. es. Rotterdam o Anversa) e può esercitare la propria influenza sulle analisi dei rischi.

A seconda del risultato dei controlli di sicurezza, agli operatori economici nel Paese terzo possono essere notificati i cosiddetti «referrals» (RFI [«Request for information»], RFA [«Request for amendment»], HRCM [«Request for screening»] e DNL [«Do Not Load»]). Ai primi tre deve essere fornita una risposta dal dichiarante (per la terza richiesta con una conferma dell'avvenuto screening), mentre il quarto «referral» vieta che la merce sia imbarcata sull'aereo nell'aeroporto di partenza del Paese terzo.

L'**articolo 9** sancisce la progressiva introduzione del «multiple filing». A decorrere dalla data stabilita per l'introduzione della seconda tappa dell'ICS2, di cui all'articolo 1, è previsto che più persone possano fornire e trattare dati diversi complementari per una dichiarazione preliminare (cfr. anche i precedenti art. 4–6). Sono descritte le regole di questa procedura precisando chi deve fornire quali dati, quando e a chi. In tal modo viene semplificata la procedura per gli operatori economici, in quanto ognuno fornisce i dati di cui dispone. L'operatore economico non deve quindi raccogliere i dati e poi dichiararli. La nuova procedura disciplina chiaramente anche le responsabilità, nel senso che ognuno si assume la piena responsabilità dell'esattezza dei propri dati.

Nell'ultimo articolo relativo all'importazione, l'**articolo 10**, a decorrere dalla data stabilita per l'introduzione della seconda tappa dell'ICS2 di cui all'articolo 1, è disciplinata la procedura da seguire se un aeromobile o una nave marittima subisce una deviazione nel territorio doganale di un'altra parte contraente e i dati sono trasmessi all'interno dell'ICS2.

Al **titolo II**, ossia negli **articoli 11–16**, sono esposte le disposizioni tecniche per l'ICS2 e le piattaforme utilizzate per la gestione uniforme degli utenti e la firma digitale. Vi rientrano le modalità di lavoro e la formazione, la gestione uniforme degli utenti e la piattaforma per le firme digitali, la gestione, la proprietà e la sicurezza dei dati, il trattamento di dati personali e la partecipazione allo sviluppo, alla manutenzione e alla gestione del sistema ICS2. Tutti questi diritti e doveri si armonizzano con le basi giuridiche vigenti in Svizzera. È altresì sancito che la Svizzera può partecipare alle riunioni del gruppo di esperti doganali («Customs Expert Group») dell'UE per le questioni che riguardano lo sviluppo, la manutenzione e la gestione dell'ICS2.

Il **titolo III** disciplina i dettagli della partecipazione finanziaria alle responsabilità, agli impegni e alle aspettative in merito all'attuazione e al funzionamento dell'ICS2. Inoltre definisce gli elementi della collaborazione tra le parti in riferimento a questo sistema.



L'articolo 17 elenca gli impegni finanziari che la partecipazione all'ICS2 comporta. La Svizzera e la Norvegia partecipano in misura del 4 per cento ciascuna ai costi di sviluppo e ai costi operativi dell'ICS2 e dei sistemi implicati per coprire l'onere ulteriore risultante dalla partecipazione della Svizzera e della Norvegia in quanto Paesi non membri dell'UE. Il 4 per cento deriva dal numero degli Stati partecipanti (27 Paesi dell'UE, Norvegia e Svizzera): 100 per cento diviso 29 partecipanti = 3,448 per cento (arrotondato al 4 %). Per un'ulteriore sicurezza della pianificazione il tetto massimo di spesa per sviluppare, sottoporre a prove, gestire e mantenere operativi i componenti informatici dell'ICS2 per la Svizzera è stato limitato a 550 000 euro e a 450 000 euro all'anno per i costi operativi. In base ai calcoli attuali, questi importi massimi dovrebbero essere raggiunti solo in situazioni straordinarie (cfr. anche n. 6.1).

L'*allegato II* contiene le disposizioni sulla qualifica di AEO. Il modello dell'AEO è stato sviluppato per rendere più sicuri gli scambi internazionali di merci e servizi. L'obiettivo è garantire l'intera catena di approvvigionamento internazionale dal fabbricante di una merce fino al consumatore. A tal fine, le amministrazioni doganali di tutte le parti contraenti impegnano maggiormente le imprese ad assumersi la responsabilità per la parte di loro competenza della catena di approvvigionamento e a proteggere le merci e le risorse da abusi e manomissioni. La qualifica di AEO segnala una buona collaborazione tra un'impresa e le amministrazioni doganali. Per ottenere questa qualifica il richiedente deve sottoporsi a una procedura di certificazione, svolgendo un'autovalutazione (questionario). Nell'esame dei requisiti l'amministrazione doganale considera altri eventuali certificati (p. es. ISO 28001).

Agli operatori economici ammessi vengono concesse agevolazioni nei controlli doganali in materia di sicurezza. Tra l'altro, sono tenuti a fornire un numero ridotto di dati nelle dichiarazioni preliminari, sono sottoposti a controlli meno frequenti e gli eventuali controlli sono eseguiti in via prioritaria. Ai fini di una maggiore certezza del diritto, negli **articoli 1–12** sono soprattutto precisati i diritti e i doveri degli AEO e i vantaggi che derivano dalla qualifica di AEO in materia di sicurezza. A livello di contenuti, è stato aggiunto all'articolo 2 che l'autorità doganale verifica l'avvenuta osservanza della normativa fiscale nazionale. L'AFD attua già questa verifica nell'ambito di una certificazione AEO in collaborazione con l'Amministrazione federale delle contribuzioni. Fatta eccezione per la possibilità di annullare la qualifica, non sono state introdotte novità e il testo è stato unicamente precisato.

## 6 Ripercussioni

### 6.1 Ripercussioni per la Confederazione

#### 6.1.1 Ripercussioni finanziarie

L'aggiornamento dell'accordo prevede, tra l'altro, la partecipazione al sistema ICS2 dell'UE, introdotto in più tappe (o fasi) dal 2021 al 2024. Il sistema consente il disbrigo efficiente delle misure doganali di sicurezza e dei relativi controlli all'importazione.

In termini finanziari, la partecipazione allo sviluppo, alla creazione e al funzionamento del nuovo sistema informatico comporta le seguenti ripercussioni.

- La Svizzera partecipa ai costi di sviluppo e ai costi una tantum dei componenti centrali dell'ICS2 nonché ai costi operativi ricorrenti dei componenti centrali dell'ICS2 dell'UE. I costi per lo sviluppo e l'operatività dei componenti nazionali sono completamente a carico della Svizzera. Per il periodo 2019–2024 l'AFD parte dal presupposto che i costi ammontano in totale a 16,5 milioni di franchi, di cui 9,6 milioni per i costi di sviluppo una tantum e 6,9 milioni per i costi operativi ricorrenti o 12,7 milioni per i componenti nazionali e 3,8 milioni per i componenti centrali dell'UE (TAXUD). Dato che l'ICS2 è un nuovo sistema d'informazione che non ne sostituisce uno già esistente, si tratta di oneri e costi supplementari che possono, tuttavia, essere finanziati nell'ambito dell'attuale preventivo del Dipartimento federale delle finanze (ovvero dell'AFD).
- La fase I di ICS2 (2019–2021) si svolge nel quadro del programma DaziT. Di conseguenza, i costi di progetto per la fase I (7,2 mio.) sono contabilizzati nella voce del preventivo DaziT e le quote vincolanti vengono addebitate al credito d'impegno DaziT III «Redesign traffico merci/tributi». Nell'attuazione della fase I di ICS 2 sono state fatte constatazioni importanti ai fini dell'attuazione del sistema per il traffico delle merci «Passar». I crediti d'impegno DaziT non necessitano di un aumento. I costi di progetto per le fasi II e III (2021–2024) e i costi operativi a partire dal 2022 vengono contabilizzati nel preventivo globale (9,3 mio.). Allo stato attuale, un credito d'impegno separato non risulta necessario. I singoli componenti diventano operativi progressivamente e quindi addebitati al preventivo globale. Il sistema sarà parte integrante del portafoglio delle applicazioni specialistiche dell'AFD per un periodo indeterminato, anche molto oltre la durata del programma DaziT.
- Il totale dei costi legati ai componenti centrali dell'ICS2 è suddiviso tra tutti gli Stati partecipanti mediante una chiave di ripartizione concordata (allegato I art. 17 lett. c dell'accordo modificato; quota della Svizzera 4 %). Per un'ulteriore sicurezza della pianificazione il tetto massimo di spesa per sviluppare, sottoporre a prove, gestire e mantenere operativi i componenti informatici centrali dell'ICS2 per la Svizzera è stato limitato a 550 000 euro e a 450 000 euro all'anno per i costi operativi (allegato I art. 17 lett. c n. 4 dell'accordo). In base ai calcoli attuali, questi importi massimi dovrebbero essere raggiunti solo in situazioni straordinarie.

Durante i negoziati condotti per l'adeguamento dell'accordo, la Svizzera e l'UE hanno convenuto, per il tempo necessario, il distacco di un esperto svizzero nel team ICS della Commissione europea. Ciò consente di seguire il processo di sviluppo dell'ICS2 e di contribuire a plasmarlo. Le spese salariali sono assunte dalla Confederazione e dedotte dalle summenzionate spese di partecipazione all'ICS2.

### **6.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale**

L'adeguamento dell'accordo genera un onere supplementare per l'AFD in seguito a nuovi requisiti prestazionali che, secondo stime attuali, necessitano di un maggiore fabbisogno di personale di circa 12 posti a tempo pieno (FTP) per il 2022. Questo calcolo è basato sul volume attuale del traffico postale e sul numero di collaboratori necessari (3 collaboratori per ogni posto, occupazione 24 ore su 24 e 7 giorni su 7) per elaborare i risultati nel tempo a disposizione. In seguito all'introduzione delle tappe successive e alla rispettiva attuazione in Svizzera (servizi di corriere, trasporto aereo e gli altri generi di trasporto), entro il 2024 è previsto un aumento del fabbisogno

a circa 20 FTE, che verrà coperto con il personale a disposizione. Oltre a ciò, la modifica dell'accordo non ha ulteriori ripercussioni sull'effettivo del personale dell'AFD.

Tutte le risorse di personale vengono analizzate in dettaglio e inserite nella valutazione concernente l'evoluzione degli effettivi di personale nel quadro dell'attuazione del programma DaziT e di altre decisioni del nostro Consiglio nonché dell'ulteriore sviluppo dell'AFD verso l'Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini.

Dato che l'esperienza con il nuovo sistema è ancora limitata, è difficile fare una stima delle ripercussioni sull'effettivo del personale di altri Uffici federali (tra cui il Servizio delle attività informative della Confederazione e l'Ufficio federale di polizia). Sulla base delle conoscenze attuali e della situazione odierna in materia di sicurezza, al momento si parte dal presupposto che la completa operatività del sistema si ripercuoterà solo lievemente sul personale. Se l'ampliamento del sistema dovesse influire in modo notevole sull'effettivo di personale, gli uffici interessati procederanno a nuova valutazione del fabbisogno e alla richiesta dei posti supplementari necessari.

## **6.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna**

Le modifiche apportate all'accordo sono di natura tecnico-doganale e non comportano ripercussioni per i Cantoni. Non implicano dunque costi aggiuntivi per i Cantoni e i Comuni, le città, gli agglomerati e le regioni di montagna.

## **6.3 Ripercussioni sull'economia**

Dal 15 marzo 2021, l'importazione diretta da Paesi terzi per via aerea comporta un onere supplementare per la Posta e le compagnie aeree, poiché alle dichiarazioni preliminari già in vigore prima dell'arrivo in Svizzera si aggiungono le nuove dichiarazioni preliminari prima che la merce sia imbarcata sul mezzo di trasporto nel Paese terzo (PLACI). Si tratta comunque di un onere sostenibile considerando il volume complessivo del trasporto diretto di merci e in considerazione della maggiore sicurezza attesa. I costi aggiuntivi sono ascrivibili all'eventuale acquisto del necessario software, che consente di presentare per via elettronica la dichiarazione doganale all'importazione, e al maggiore dispendio per la dichiarazione preliminare del nuovo insieme di dati. Questi costi devono essere relativizzati dal momento che altri importanti partner commerciali (p. es. gli Stati Uniti) hanno adottato analoghe misure di sicurezza, riguardano solo i suddetti operatori economici e l'importazione diretta da Paesi terzi. Le compagnie aeree direttamente interessate dalle novità nei due aeroporti internazionali di Zurigo e Ginevra e la Posta sono state consultate in via preliminare e durante i negoziati e si è tenuto conto delle loro osservazioni. Anche la Posta è pronta a queste novità.

Nel corso degli eventi informativi, gli operatori economici hanno espresso qualche riserva in merito allo scambio dei dati relativi alla sicurezza doganale con gli Stati membri dell'UE nell'ambito dell'ICS2. A prescindere dalla partecipazione della

Svizzera all'ICS2, determinate spedizioni destinate alla Svizzera e che entrano nel nostro Paese attraverso il territorio dell'UE devono essere dichiarate preliminarmente alla frontiera esterna dell'UE. L'UE dispone quindi già oggi dei relativi dati di sicurezza. Tuttavia, con l'adesione all'ICS2 la Svizzera acquisisce la possibilità di partecipare all'analisi dei rischi nelle spedizioni destinate alla Svizzera esercitando la propria influenza e, laddove è necessario un controllo di sicurezza, svolgerlo in un luogo idoneo (p. es. in Svizzera). Con la partecipazione all'ICS2 l'UE può accedere ai dati di sicurezza relativi alle spedizioni dichiarate preliminarmente presso gli aeroporti di Zurigo e Ginevra e destinate all'UE. Per quanto riguarda le spedizioni che rimangono in Svizzera, in presenza di un criterio di rischio (sospetto fondato) una determinata cerchia di specialisti in materia di rischi dell'UE ha diritto di accedere ai dati di sicurezza (lo stesso vale per gli specialisti in materia di rischi della Svizzera per i dati dell'UE). Al riguardo occorre osservare che le informazioni nel Common Repository sono in linea di principio protette ed è possibile accedervi solo con l'opportuna autorizzazione all'accesso (ruolo). I vantaggi di una partecipazione prevalgono nettamente poiché questo sistema permette di migliorare in misura significativa la trasparenza dei dati di sicurezza delle spedizioni destinate alla Svizzera.

Come per ogni sistema informatico, i dichiaranti devono identificarsi con il loro numero univoco, da utilizzare anche per le dichiarazioni preliminari di entrata. Dal momento che l'ICS2 è un sistema dell'UE al quale la Svizzera aderisce, gli utenti svizzeri devono identificarsi con i numeri EORI istituiti nell'UE. Se, oltre all'IDI, non possiedono già un numero EORI, come invece la maggior parte degli operatori economici svizzeri che già commerciano con l'UE, le imprese interessate dovrebbero registrarsi nella banca dati EORI presso un'autorità doganale dell'UE. Questa registrazione una tantum viene effettuata online, è gratuita e si conclude in pochi passaggi. Le imprese svizzere possono procedere alla registrazione per esempio in un Paese limitrofo in una delle lingue ufficiali. La prima tappa riguarda solo la Posta svizzera, che utilizza già il numero EORI esistente. A partire dalla seconda tappa (1° marzo 2023), va utilizzato il numero EORI nell'ICS2 anche per i vettori interessati (compagnie aeree) che importano merci direttamente da un Paese terzo (circa l'1,4 % di tutte le imposizioni all'importazione<sup>24</sup>) e le dichiarano, nonché per le imprese che intendono avvalersi della possibilità del «multiple filing» (cfr. anche n. 5.1 commenti all'art. 10 e n. 5.2 commenti all'art. 9).

È difficile quantificare le ripercussioni dell'accordo o del suo adeguamento sull'intera economia. È un dato di fatto che questo accordo ha una notevole rilevanza per gli operatori economici in Svizzera e consente all'economia notevoli risparmi rispetto a una situazione senza accordo o a una sua applicazione parziale senza il capitolo III. L'aggiornamento dell'accordo, in virtù del fatto che permette di continuare a rinunciare alle misure doganali di sicurezza nel commercio tra la Svizzera e l'UE e di non presentare dichiarazioni preliminari per l'intero trasporto di merci tra la Svizzera e l'UE, ha ripercussioni solo limitate.

All'esportazione di merci gli esportatori hanno tuttora la possibilità di compilare la dichiarazione preliminare di uscita già in Svizzera, di inoltrarla all'ufficio doganale di

<sup>24</sup> In termini di valore ciò corrisponde a una percentuale del 23 % del commercio all'importazione complessivo, che tuttavia non influisce sul possibile onere amministrativo supplementare per le singole imposizioni.

uscita dell'UE e, ove necessario, di completarla o di modificarla. In tal modo non è necessario avere una succursale o una rappresentanza nell'UE.

## **6.4 Ripercussioni sulla società**

Le modifiche apportate all'accordo sono di natura tecnico-doganale e contribuiscono alla sicurezza della popolazione svizzera. Non si attendono ripercussioni sulla società.

## **6.5 Ripercussioni sull'ambiente**

Le modifiche apportate all'accordo precisano procedure tecnico-doganali dalle quali non si attendono ripercussioni sull'ambiente.

# **7 Aspetti giuridici**

## **7.1 Costituzionalità**

Il comitato misto dell'accordo ha la facoltà di modificare il capitolo III e gli allegati dell'accordo (art. 21 cpv. 2). Le sue decisioni sono approvate conformemente al diritto nazionale. Dal momento che si tratta della modifica di un accordo internazionale, si applicano le disposizioni relative alle competenze in materia di stipulazione dei trattati internazionali.

Il disegno di decreto federale si basa sull'articolo 54 capoverso 1 Cost., secondo cui gli affari esteri competono alla Confederazione. Ai sensi dell'articolo 184 capoverso 2 Cost., il Consiglio federale firma e ratifica i trattati internazionali. Conformemente all'articolo 166 capoverso 2 Cost., l'Assemblea federale approva i trattati internazionali, purché la loro conclusione non sia di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale (art. 24 cpv. 2 LParl; art. 7a cpv. 1 della legge del 21 marzo 1997<sup>25</sup> sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, LOGA).

Di conseguenza la decisione n. 1/2021 è soggetta a ratifica ed è sottoposta all'approvazione dell'Assemblea federale.

## **7.2 Compatibilità con altri impegni internazionali della Svizzera**

La decisione n. 1/2021 concernente l'adeguamento dell'accordo è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera e corrisponde alle misure accettate dall'Organizzazione mondiale delle dogane per garantire la catena di approvvigionamento delle merci.

<sup>25</sup> RS 172.010

Esiste un nesso tra la decisione n. 1/2021 e l'accordo tra la Confederazione Svizzera e il Regno di Norvegia riguardante le misure doganali di sicurezza.

L'articolo 2 paragrafo 1 dell'accordo tra Svizzera e Norvegia riguardante le misure doganali di sicurezza sancisce che la Svizzera e la Norvegia applicano il capitolo III e gli allegati I e II dell'accordo del 25 giugno 2009 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea e il capitolo IIa e gli allegati I e II del Protocollo 10 dell'Accordo SEE sulla semplificazione dei controlli e delle formalità in materia di trasporto di merci per garantire reciprocamente un livello equivalente per il trattamento delle misure doganali di sicurezza.

In virtù di ciò, l'articolo 2 paragrafo 2 stabilisce che i diritti e gli obblighi per le parti contraenti derivanti dagli accordi succitati con l'UE sussistono anche nelle relazioni tra le parti contraenti, a condizione che tali Stati abbiano gli stessi diritti e obblighi nelle loro relazioni con l'UE.

Ciò significa che le modifiche alle relazioni Svizzera-UE (e Norvegia-UE<sup>26</sup>) si applicano direttamente alle relazioni tra Svizzera e Norvegia.

### **7.3 Forma dell'atto**

In base all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost., i trattati internazionali sottostanno a referendum facoltativo se comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali. Secondo l'articolo 22 capoverso 4 LParl contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Sono invece importanti le disposizioni che in virtù dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. devono essere emanate sotto forma di legge federale.

L'accordo modificato impone ai soggetti giuridici nuovi, importanti obblighi, in quanto gli operatori economici sono tenuti a dichiarare preliminarmente determinati dati di sicurezza nel commercio con Paesi che non siano membri dell'UE e la Norvegia.

Il decreto federale che approva la decisione n. 1/2021 del comitato misto UE-Svizzera deve essere quindi sottoposto a referendum facoltativo conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

### **7.4 Subordinazione al freno alle spese**

Il progetto non contiene né nuove disposizioni in materia di sussidi né nuovi crediti d'impegno o limiti di spesa. Il progetto non sottostà pertanto al freno alle spese (art 159 cpv. 3 lett. b Cost.).

<sup>26</sup> [Registro dei documenti della Commissione - COM\(2021\)4 \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2021)4&lang=it) del 12.1.2021 – [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2021\)4&lang=it](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2021)4&lang=it).

## 7.5 Applicazione provvisoria

Secondo l'articolo 7b capoverso 1 LOGA, nel caso in cui l'Assemblea federale è competente per l'approvazione di un trattato internazionale, il Consiglio federale può deciderne o convenirne l'applicazione provvisoria se la salvaguardia di importanti interessi della Svizzera e una particolare urgenza lo richiedono.

Riteniamo che le condizioni della salvaguardia di importanti interessi della Svizzera e della particolare urgenza siano adempiute per i seguenti motivi:

1. le modifiche servono all'obiettivo primario dell'accordo, che consiste nel garantire l'equivalenza nell'ambito della sicurezza doganale sulla base del diritto dell'UE, affinché nel trasporto bilaterale di merci sia possibile continuare a rinunciare a misure doganali di sicurezza. La necessità di adeguare determinati ambiti dell'accordo in caso di un'evoluzione della pertinente normativa europea è sancita nell'accordo stesso (art. 22);
2. se non fosse stato possibile procedere tempestivamente alle necessarie modifiche dell'accordo, l'equivalenza tra Svizzera e UE nell'ambito della sicurezza doganale non sarebbe più stata garantita e l'UE avrebbe potuto adottare misure di equilibrio (cfr. n. 1.2);
3. la base giuridica nella relazione tra Svizzera e UE doveva essere adeguata non appena la nuova normativa elaborata dall'Unione europea diventava operativa. In base allo scadenzario dell'UE, secondo cui le prime novità sarebbero state introdotte nel trasporto aereo già entro il 15 marzo 2021 (prima tappa), era data la condizione della particolare urgenza.

Il nostro Consiglio ha dunque deciso di approvare la decisione n. 1/2021 e di applicarla in via provvisoria dal 15 marzo 2021. Le competenti commissioni delle Camere federali (Commissioni dell'economia e dei tributi, CET), consultate rispettivamente il 3 e il 19 novembre 2020 ai sensi dell'articolo 152 capoverso 3<sup>bis</sup> LParl, non si sono espresse in modo contrario all'applicazione a titolo provvisorio.

Secondo l'articolo 7b capoverso 2 LOGA, l'applicazione provvisoria cessa se il Consiglio federale, entro sei mesi dall'inizio della stessa, non ha sottoposto all'Assemblea federale il disegno di decreto federale concernente l'approvazione del trattato. Con la presentazione del presente messaggio il termine previsto è stato rispettato.

## **Allegati**

- Decreto federale che approva la decisione n. 1/2021 del comitato misto UE–Svizzera che modifica il capitolo III e gli allegati I e II dell'accordo tra la Svizzera e la Comunità europea sulla facilitazione e la sicurezza doganali

- Decisione n. 1/2021 del 12 marzo 2021 del comitato misto UE-Svizzera che modifica il capitolo III e gli allegati I e II dell'accordo del 25 giugno 2009 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



«%ASFF\_YYYY\_ID»