



### 9.2.3

## **Messaggio concernente l'approvazione dell'Accordo con la Turchia nel quadro del Sistema di preferenze generalizzate**

del 15 gennaio 2020

---

---

## Compendio

*L'Accordo in forma di scambio di lettere con la Turchia nel quadro del Sistema di preferenze generalizzate permette ai produttori dei Paesi in sviluppo di utilizzare materiali provenienti dalla Turchia o dalla Svizzera senza che i loro prodotti perdano il proprio carattere originario e, di conseguenza, il trattamento doganale preferenziale. L'Accordo colma così l'attuale lacuna nel cumulo dell'origine tra l'Unione europea, la Norvegia, la Turchia e la Svizzera. Il campo d'applicazione materiale è limitato ai beni industriali (beni di produzione).*

### *Situazione iniziale*

*Le basi legali dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) prevedono disposizioni speciali a favore dei Paesi in sviluppo. Tra queste, la più importante è il Sistema di preferenze generalizzate (SPG), in base al quale i Paesi in sviluppo possono beneficiare di un trattamento doganale preferenziale che consente l'importazione a dazio ridotto o nullo delle merci originarie di uno di questi Paesi.*

### *Contenuto del progetto*

*Nell'ambito dell'SPG, l'Unione europea (UE), la Norvegia e la Svizzera considerano un'unità, dal punto di vista tecnico dell'origine, i materiali originari delle altre Parti. I relativi Accordi in forma di scambio di lettere tra la Svizzera e l'UE e tra la Svizzera e la Norvegia sono stati firmati rispettivamente nel 2000 e nel 2001.*

*Sinora con la Turchia non esisteva un accordo analogo. Considerato che, dal 1996, la Turchia e l'UE formano un'unione doganale per i prodotti industriali e che, quindi, non è necessario un accordo a sé stante sul cumulo dell'origine, l'Accordo tra la Svizzera e la Turchia pone su un piano di parità le imprese dei Paesi beneficiari dell'SPG della Svizzera e le imprese elvetiche i cui processi produttivi si svolgono nei Paesi in sviluppo. In sede di valutazione del carattere originario di un prodotto, le imprese di entrambi i Paesi potranno pertanto considerare i materiali provenienti dalla Turchia come materiali del Paese in sviluppo. L'Accordo consentirà inoltre di uniformare le prove dell'origine, il che alleggerirà a sua volta il lavoro amministrativo delle imprese che si occupano delle operazioni di sdoganamento. Le imprese elvetiche potranno infine far trasformare i materiali nei Paesi in sviluppo e offrirli poi a condizioni preferenziali nell'UE, in Norvegia e in Turchia.*

*L'Accordo con la Turchia si applica unicamente ai prodotti industriali e non si ripercuote quindi in alcun modo sulla politica agricola svizzera.*

---

## Messaggio

### 1 Situazione di partenza

La concessione di preferenze tariffarie ai Paesi in sviluppo risale a una decisione del 1968 della Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo (CNUCES), quando diversi Paesi industrializzati hanno convenuto di introdurre un sistema unilaterale di preferenze tariffarie a favore dei Paesi in sviluppo, ossia l'SPG.

Tali preferenze vengono concesse unilateralmente dai Paesi donatori. Lo scopo è allineare la politica commerciale alla politica di sviluppo e agevolare la partecipazione dei Paesi in sviluppo al commercio mondiale.

Essendo un significativo fattore di costo per le esportazioni, i dazi doganali rappresentano tuttora un freno al potenziale di crescita dei Paesi in sviluppo. Le preferenze tariffali possono in parte ridurre tale onere finanziario. Per la fabbricazione dei propri prodotti, alcuni Paesi in sviluppo usano inoltre materiali provenienti dai Paesi industrializzati, il che comporta spesso la perdita del carattere originario di un prodotto («nazionalità economica»). Quando si impiegano materiali provenienti da Paesi industrializzati non è in effetti possibile rispettare le norme di origine doganali dell'SPG.

Grazie a questo cosiddetto cumulo dell'origine, i Paesi in sviluppo possono utilizzare i materiali originari dell'UE, della Norvegia o della Svizzera come materiali propri.

Anche la Norvegia ha deciso di stipulare un accordo identico con la Turchia, colmando così la lacuna esistente nel cumulo dell'origine tra l'UE, la Norvegia, la Turchia e la Svizzera nel quadro dell'SPG. Il sistema del cumulo dell'origine tra le quattro Parti nel quadro dell'SPG consente l'uso efficace di questo sistema e promuove l'integrazione dei Paesi in sviluppo nell'economia mondiale.

#### 1.1 Necessità d'intervento e obiettivi

Dal 1966 la Turchia e l'UE formano un'unione doganale per i prodotti industriali (beni di produzione). In base a tale unione, i membri beneficiano della libera circolazione (abolizione dei dazi doganali e delle restrizioni quantitative) delle merci interamente prodotte nel territorio doganale o immesse in libera pratica doganale dopo essere state importate da un Paese terzo. Non è necessario un accordo separato tra la Turchia e l'UE sul cumulo dell'origine nell'ottica di un trattamento preferenziale nell'ambito dell'SPG. Il codice doganale dell'UE, che si applica anche alla Turchia nel settore dei prodotti industriali, è infatti già stato adeguato in tal senso nel 2016.

L'Accordo in forma di scambio di lettere tra la Svizzera e la Turchia offre alle imprese dei Paesi in sviluppo beneficiari dell'SPG della Svizzera condizioni analoghe a quelle descritte sopra. Consente cioè di utilizzare materiali provenienti dalla Turchia senza che il prodotto finale proveniente dal Paese beneficiario dell'SPG perda il suo carattere originario e, quindi, senza che i beni importati in Europa perdano il trattamento preferenziale nell'ambito dell'SPG. La Norvegia ha concluso un accordo identico con la Turchia, colmando così la lacuna esistente nel cumulo dell'origine tra l'UE, la Norvegia, la Turchia e la Svizzera. In futuro, in sede di valutazione del carattere originario di un prodotto, i produttori dei Paesi in sviluppo potranno considerare i materiali di tutte e quattro le Parti contraenti (UE, Norvegia, Turchia e Svizzera) come materiali del loro Paese. L'Accordo ha inoltre lo scopo di uniformare le prove dell'origine al fine di semplificare le operazioni di sdoganamento.

L'entrata in vigore dell'Accordo con la Turchia in forma di scambio di lettere è prevista per l'estate del 2020, quando saranno state espletate le procedure nazionali di autorizzazione.

## **1.2 Svolgimento ed esito dei negoziati**

Sulla base della prima bozza del testo redatta nel marzo del 2019, le Parti contraenti, in consultazione con l'UE e la Norvegia, hanno trovato un'intesa in tempi brevi e senza divergenze in merito al campo d'applicazione materiale in vista della conclusione di un accordo in forma di scambio di lettere.

## **1.3 Rapporto con il Programma di legislatura e le strategie del Consiglio federale**

Il presente progetto non è annunciato né nel messaggio del 27 gennaio 2016<sup>1</sup> sul programma di legislatura 2015–2019 né nel decreto federale del 14 giugno 2016<sup>2</sup> sul programma di legislatura 2015–2019. L'Accordo in forma di scambio di lettere con la Turchia rientra tuttavia tra i nostri obiettivi per il 2020 (volume I) per il rafforzamento della collaborazione internazionale.

Poiché la Norvegia ha concluso un accordo identico con la Turchia, la Svizzera e la Turchia devono stipulare un accordo analogo per colmare la lacuna nel cumulo dell'origine tra le quattro Parti contraenti.

<sup>1</sup> FF 2016 909

<sup>2</sup> FF 2016 4605

## 2 Punti essenziali del progetto

Firmando l'Accordo in forma di scambio di lettere, la Svizzera e la Turchia si impegnano a riconoscere come originari di un Paese beneficiario dell'SPG i prodotti provenienti da tale Paese per la cui fabbricazione sono impiegati materiali provenienti dalla Turchia, dalla Svizzera, dall'UE o dalla Norvegia. Ciò significa che le imprese dei Paesi in sviluppo possono ora utilizzare materiali di tutte e quattro le Parti contraenti e, per la valutazione del carattere originario di un prodotto, considerare i materiali delle Parti contraenti come materiali del proprio Paese.

L'Accordo con la Turchia – così come quelli con l'UE e la Norvegia – si basa sul principio di reciprocità e presuppone che le Parti contraenti dispongano di basi legali analoghe. Queste ultime contengono i principi fondamentali che sottendono le norme nazionali concernenti l'elaborazione degli SPG, ossia l'esistenza di norme equivalenti in materia di origine, tolleranza, condizioni di trasporto, rilascio e riconoscimento reciproco delle prove dell'origine nonché assistenza reciproca. L'Accordo con la Turchia prende le mosse dagli Accordi aggiornati con l'UE e la Norvegia, entrati in vigore il 1° febbraio 2019.

Il campo d'applicazione materiale dell'Accordo è circoscritto al settore dei beni industriali (cap. 25–97 del Sistema armonizzato di designazione e codificazione delle merci [SA] dell'Organizzazione mondiale delle dogane [OMD]<sup>3</sup>). Sono esclusi i prodotti agricoli e alimentari (cap. SA 1–24).

L'Accordo riguarda sostanzialmente i tre ambiti riportati qui di seguito.

1. *Norme di origine equivalenti*: oltre al campo d'applicazione materiale, nell'ambito dell'SPG le Parti sono tenute ad attuare norme di origine simili (nonché regole specifiche per prodotto identiche per i capitoli SA 25–97). Le disposizioni relative alle norme di origine tengono conto dei principi generalmente accettati di cui sopra nel definire i prodotti originari e le norme sul cumulo regionale, sulla tolleranza generale e sull'assistenza amministrativa. Le disposizioni dell'Accordo sono identiche a quelle degli Accordi aggiornati con l'UE e la Norvegia.
2. *Norma sul trasporto*: analogamente agli Accordi aggiornati con l'UE e la Norvegia, vale la cosiddetta «non-alteration rule», che consente di suddividere, dietro controllo delle autorità doganali, le spedizioni nei Paesi di transito. Il fatto che nelle moderne reti logistiche globali le spedizioni passano solitamente attraverso centri di distribuzione regionali facilita il perseguimento degli obiettivi economici dell'SPG.
3. *Prova dell'origine*: dal 1° gennaio 2017 vengono utilizzate nuove prove dell'origine nel commercio con i Paesi in sviluppo. A tal fine è stato introdotto, nell'ambito dell'aggiornamento degli Accordi con l'UE e la Norvegia, il sistema elettronico degli esportatori registrati («Registered Exporter System»). Quest'ultimo consente alle imprese di semplificare le procedure doganali sia dal punto di vista amministrativo che tecnico e aumenta la sicurezza delle operazioni di sdoganamento. In futuro sarà utilizzato anche per il traffico merci SPG con la Turchia.

3 *World Customs Organization* ([www.wcoomd.org](http://www.wcoomd.org)).

### 3 Ripercussioni

L'estensione del cumulo dell'origine alla Turchia rende più semplice rispettare i criteri d'origine nell'ambito dell'SPG della Svizzera e colma le lacune esistenti nella zona di cumulo UE, Norvegia, Turchia e Svizzera. Grazie all'Accordo, nella valutazione del carattere originario di un prodotto i produttori dei Paesi in sviluppo possono considerare i materiali di tutte e quattro le Parti contraenti come materiali del proprio Paese. Al tempo stesso, si incentiva la divisione internazionale del lavoro tra Paesi in sviluppo e Paesi industrializzati e, grazie ai conseguenti vantaggi economici, i Paesi beneficiari dell'SPG possono introdurre più facilmente i propri prodotti nel mercato europeo.

L'uniformazione delle prove dell'origine e l'introduzione del sistema elettronico degli esportatori registrati permetteranno inoltre alle imprese, sia dei Paesi in sviluppo sia delle Parti contraenti, di semplificare i processi amministrativi e tecnici legati alle esportazioni. Per le imprese svizzere ciò si traduce nella possibilità di trasformare i materiali locali nei Paesi in sviluppo per poi offrirli a condizioni preferenziali nell'UE, in Norvegia e in Turchia.

Il presente Accordo non ha ripercussioni né a livello finanziario né sull'effettivo del personale per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni.

### 4 Aspetti giuridici

#### 4.1 Costituzionalità

Il disegno di decreto federale si basa sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)<sup>4</sup>, secondo cui la Confederazione è competente per gli affari esteri. L'articolo 184 capoverso 2 Cost. conferisce al Consiglio federale la facoltà di firmare e ratificare trattati internazionali. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost., l'Assemblea federale approva i trattati internazionali, ad eccezione dei casi in cui il Consiglio federale sia competente della conclusione, in virtù della legge o di un trattato internazionale (art. 24 cpv. 2 della legge del 13 dicembre 2002<sup>5</sup> sul Parlamento; art. 7a cpv. 1 della legge del 21 marzo 1997<sup>6</sup> sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione).

4 RS 101

5 RS 171.10

6 RS 172.010

## 4.2 Modalità di denuncia

Per sua stessa natura, il presente Accordo mira a garantire l'esistenza dei rispettivi SPG delle Parti contraenti e dipende quindi dalla presenza di tali sistemi. In virtù dell'articolo 12, entrambe le Parti contraenti possono denunciare l'Accordo in qualsiasi momento, a condizione che la controparte ne sia informata per scritto con tre mesi di anticipo.

L'Accordo entra in vigore il primo giorno del terzo mese successivo alla data in cui la Svizzera e la Turchia si sono comunicate reciprocamente di aver espletato le procedure interne di adozione.

## 4.3 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost., i trattati internazionali sottostanno a referendum quando sono di durata indeterminata e indenunciabili, oppure se prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale o comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali.

L'Accordo con la Turchia contiene importanti disposizioni che stabiliscono norme giuridiche. Il decreto federale da approvare è quindi soggetto a referendum facoltativo conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost.

I trattati internazionali soggetti a referendum in virtù dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d capoverso 3 Cost. devono essere sottoposti a consultazione. Secondo l'articolo 3a capoverso 1 lettera b della legge del 18 marzo 2005<sup>7</sup> sulla consultazione si può rinunciare se non si prevede alcuna nuova informazione poiché le posizioni delle parti interessate sono già note. Siccome il presente Accordo non contiene nuovi obblighi e costi per i partecipanti economici, ma si prefigge unicamente una serie di semplificazioni amministrative, una maggiore flessibilità nella prova dell'origine e nel trasporto delle merci e l'introduzione del cumulo con materie prime originarie della Turchia, non ci si attende alcun parere contrario. Inoltre gli attori economici svizzeri sono già stati informati della conclusione di un accordo SPG con la Turchia nell'ambito dell'attualizzazione dell'Accordo con l'UE e la Norvegia mediante la lettera dell'Amministrazione federale delle dogane del 19 dicembre 2016 (circolare D31; n. 2.2.2)<sup>8</sup>. Si è pertanto rinunciato ad avviare una consultazione.

<sup>7</sup> RS 172.061

<sup>8</sup> [www.ezv.admin.ch](http://www.ezv.admin.ch) > EZV > Documentazione > Direttive

#### **4.4                      Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

L'Accordo si inserisce nel sistema di scambi di lettere sul cumulo dell'origine nell'ambito dell'SPG ed è conforme agli obblighi assunti dalla Svizzera nei confronti dell'OMC. È inoltre compatibile con gli impegni commerciali della Svizzera nei confronti dell'UE e con gli altri accordi bilaterali conclusi tra la Svizzera e l'UE.

## Glossario

- Cumulo dell'origine** Il cumulo consente di utilizzare materiali originari di una delle Parti contraenti, a condizione che tutte le Parti coinvolte applichino accordi preferenziali con le stesse norme di origine. Quando i materiali sono utilizzati nell'ambito del regime del cumulo, occorre documentarne l'origine (preferenziale) – in caso di importazioni preferenziali – mediante prove dell'origine.
- Prova dell'origine** Le prove dell'origine servono a documentare il rispetto delle norme di origine, le quali autorizzano il titolare a utilizzare le preferenze tariffali nel quadro di accordi preferenziali (accordi di libero scambio o SPG). Tali prove possono essere fornite sotto forma di dichiarazione di origine o di certificato di origine.
- SPG** Nel quadro del Sistema di preferenze generalizzate (SPG) la Svizzera concede ai Paesi in sviluppo preferenze tariffali all'importazione sotto forma di accesso al mercato esente da dazi doganali o di riduzione delle aliquote per i prodotti originari di tali Paesi.
- SA** Il sistema armonizzato (SA) dell'OMD è una nomenclatura internazionale finalizzata a classificare i prodotti in modo logico e uniforme sulla base di voci tariffarie a sei cifre. Oltre a questi numeri tariffari standardizzati a livello internazionale, gli Stati membri sono liberi di definire numeri tariffari nazionali aggiungendo ad esempio due ulteriori cifre.

