Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2021
www.dirittofederale.admin.ch
La versione elettronica firmata
è quella determinante

9.2.2 Messaggio

concernente l'approvazione della modifica della Lista LIX-Svizzera-Liechtenstein riguardante la carne condita

del 20 gennaio 2021

Compendio

Per rispettare gli obblighi che ha contratto nel quadro dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), la Svizzera ha negoziato l'aumento dei tributi doganali massimi per la carne condita. La modifica è stata inserita nella Lista LIX-Svizzera-Liechtenstein.

Situazione iniziale

A seguito dell'iniziativa parlamentare 10.426, il 1° luglio 2016 la Svizzera ha aumentato i tributi doganali sulla carne condita tramite la modifica delle note svizzere della tariffa doganale. Alcuni membri dell'OMC hanno contestato la modifica di questa prassi, ritenendola non conforme agli obblighi contratti dalla Svizzera nel quadro dell'OMC.

Dopo aver consultato le cerchie interessate e sulla base di un mandato negoziale del Consiglio federale, la Svizzera ha negoziato in seno all'OMC, per il tramite della cosiddetta procedura di deconsolidamento, l'aumento dei tributi doganali massimi per la carne condita nell'elenco dei suoi impegni. Questa modifica è applicata in via provvisoria dal 1° gennaio 2021.

Contenuto del progetto

Conformemente alle procedure dell'OMC, che prevedono trattative o consultazioni con i membri interessati, nel caso presente con l'Unione europea (UE) e il Brasile, la Svizzera potrà aumentare i tributi doganali massimi per la carne di maiale e la carne di manzo condita. A titolo di compensazione, la Svizzera aumenterà il contingente OMC per la carne rossa di 1200 tonnellate, di cui almeno 600 tonnellate di muscoli di manzo preparati, salati e conditi. La modifica della Lista LIX-Svizzera-Liechtenstein richiede la modifica della tariffa doganale. Affinché i tributi doganali per la carne condita siano al più presto in conformità con gli obblighi internazionali della Svizzera, la modifica della Lista LIX-Svizzera-Liechtenstein trova già un'applicazione provvisoria dal 1° gennaio 2021. Su richiesta dell'UE, il cui diritto interno prevede un simile atto per concludere la procedura di deconsolidamento presso l'OMC, la Svizzera e l'UE hanno proceduto a uno scambio di lettere dal contenuto identico a quello dell'esito dei negoziati notificato all'OMC. Con il presente messaggio il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale, per approvazione, la modifica della Lista LIX-Svizzera-Liechtenstein e lo scambio di lettere con l'UE.

Messaggio

1 Contesto

1.1 Necessità di agire e obiettivi

Nel 2015 le Camere federali hanno adottato l'iniziativa parlamentare 10.426 Abolizione della tariffa doganale preferenziale per l'importazione di carne condita. Il legislatore ha allora deciso di inserire delle note svizzere[1] nei capitoli 2 («Carne e frattaglie commestibili») e 16 («Preparazioni di carni, di pesci o di crostacei, di molluschi o di altri invertebrati acquatici») dell'allegato I della legge del 9 ottobre 1986[2] sulla tariffa delle dogane (LTD). Queste «note svizzere», o note esplicative della tariffa doganale svizzera, sono spiegazioni sul trattamento tariffario delle merci per interpretare la tariffa doganale e applicarla in modo uniforme. Il Consiglio federale ha posto in vigore le disposizioni in materia il 1° luglio 2016, dopo la scadenza del termine di referendum. Da allora, le carni e le frattaglie commestibili unicamente condite sono sottoposte ai tributi doganali, molto più alti, del capitolo 2 della tariffa doganale anziché a quelli del capitolo 16, conformemente all'obiettivo dell'iniziativa parlamentare. L'aliquota dei tributi doganali del capitolo 2 fuori dal contingente tariffario per la carne suina è di 2304 fr./100 kg lordi, mentre nel capitolo 16 l'importo è di molto inferiore, ossia 850 fr./100 kg lordi. Per la carne bovina, il tributo doganale del capitolo 2 è di 2212 fr./100 kg lordi, mentre quello del capitolo 16 è di 638 fr./100 kg lordi.

Alcuni membri dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) hanno reagito a questo cambiamento di prassi della Svizzera facendo notare che le aliquote più elevate dei tributi doganali non sono conformi agli impegni contratti dalla Svizzera nel quadro dell'OMC. Per rispondere a quest'affermazione e a seguito della consultazione presso le cerchie interessate, il 10 dicembre 2018 il Consiglio federale ha impartito un mandato negoziale di deconsolidamento che permetta di modificare i tributi doganali massimi per la carne condita nella lista degli impegni LIX dell'OMC del nostro Paese affinché quest'ultima riporti la modifica della tariffa doganale applicata dal 1° luglio 2016 (cfr. sopra). Una delegazione è quindi stata incaricata di adeguare gli impegni svizzeri nei confronti dell'OMC per quanto riguarda i tributi d'importazione per la carne condita nel quadro della procedura di deconsolidamento basata sull'articolo XXVIII dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio del 1994[3] (GATT) e sull'Intesa sull'interpretazione dell'articolo XXVIII dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio 1994[4] (allegato 1A.1.f dell'Accordo che istituisce l'OMC) e di negoziare una compensazione con i membri interessati. Questa procedura implica che il membro interessato dell'OMC invii al Segretariato dell'OMC una notifica che contenga la modifica prevista. I membri interessati hanno 90 giorni per far valere le loro pretese. In seguito, viene avviata una serie di negoziati bilaterali per trovare un accordo al fine di mantenere un livello generale delle concessioni che

1 RU **2016** 1401
2 RS **632.10**
3 RS **0.632.21**
4 RS **0.632.20**

non sia meno favorevole per il commercio rispetto a quello precedente e viene messo in circolazione il rapporto con i risultati dei negoziati. La modifica alla lista degli impegni contenente la soluzione bilaterale consensuale è notificata a tutti i membri, che hanno di nuovo 90 giorni per prendere posizione in caso di disaccordo. I membri dell'OMC possono così modificare, di concerto con gli altri Paesi interessati, gli obblighi giuridici nelle liste degli impegni da loro presi; la modifica si applica a tutti i membri dell'OMC.

Dopo essere state consultate, le commissioni parlamentari competenti hanno approvato il mandato negoziale: la Commissione di politica estera del Consiglio degli Stati (CPE-S) il 29 gennaio 2018, la Commissione di politica estera del Consiglio nazionale (CPE-N) il 13 febbraio 2018 e la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) il 27 marzo 2018 (la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati [CET-S] non aveva inserito l'oggetto nell'ordine del giorno). Poiché il progetto non rientra nella sfera di competenze e negli interessi dei Cantoni, questi ultimi non sono stati consultati.

Il 4 aprile 2018 la Svizzera ha avviato presso l'OMC una procedura di deconsolidamento basata sull'articolo XXVIII GATT e sull'Intesa sull'interpretazione dell'articolo XXVIII del GATT. L'Unione Europea (UE) e il Brasile hanno manifestato alla Svizzera il loro interesse per la procedura, ragion per cui il nostro Paese ha avviato i negoziati con l'UE (principale partner commerciale) e condotto delle consultazioni con il Brasile (Paese con un interesse sostanziale[5]).

Il 9 dicembre 2019, a seguito dei negoziati con l'UE, a Bruxelles è stato firmato l'«Accordo in forma di scambio di lettere tra l'Unione europea (UE) e la Confederazione Svizzera nel quadro dei negoziati ai sensi dell'articolo XXVIII del GATT del 1994 sulla modifica delle concessioni della Svizzera all'OMC per quanto riguarda le carni insaporite» (di seguito: scambio di lettere del 9 dicembre 2019 fra l'UE e la Svizzera). Lo scambio di lettere, vincolante in virtù del diritto internazionale, è stato effettuato su richiesta dell'UE, dato che il diritto europeo interno richiede tale procedura per concludere i negoziati ai sensi dell'articolo XXVIII GATT. Il suo tenore è identico al risultato dei negoziati notificato all'OMC (cfr. oltre), e rispetta quindi il mandato negoziale conferito dal Consiglio federale il 10 gennaio 2018. Lo scambio di lettere entrerà in vigore solamente quando si saranno concluse le procedure di approvazione interne dell'UE e della Svizzera e non implicherà alcun obbligo supplementare rispetto all'esito notificato all'OMC. Il 13 luglio 2020 l'UE ha informato la Svizzera di aver concluso le procedure interne.

Le consultazioni con il Brasile, non autorizzato a negoziare una compensazione vista la sua quota di importazioni inferiore, si sono concluse a Ginevra il 14 gennaio 2020 con il Memorandum d'intesa del 14 gennaio 2020 fra il Brasile e la Svizzera *(Mémorandum d'accord entre la République fédérative du Brésil et la Confédération suisse concernant les consultations au titre de l'article XXVIII du GATT*, non disponibile in italiano). Il memorandum non è vincolante dal punto di vista del diritto internazionale e per la Svizzera non prevede obblighi di diritto internazionale. Unica funzione del

5 Secondo la prassi dell'OMC, è definito Paese con un interesse sostanziale un Paese con almeno il 10 % del mercato delle importazioni dello Stato che modifica la concessione per la tariffa in oggetto.

memorandum è confermare lo scambio di informazioni fra i partner. Il suo contenuto è conforme al mandato negoziale del Consiglio federale del 10 gennaio 2018.

1.2 Risultati dei negoziati concernenti la procedura di modifica della Lista LIX-Svizzera-Liechtenstein (deconsolidamento)

I negoziati hanno avuto i seguenti risultati:

1) Aumento dei tributi doganali consolidati conformemente agli obiettivi dell'iniziativa parlamentare 10.426
   a) Voce di tariffa 1602.4990 (carne suina):
      Tributo doganale consolidato attuale: 850 fr./100 kg
      Nuovo *tributo* doganale consolidato: 2304 fr./100 kg per la carne unicamente condita, non altrimenti preparata, e 850 fr./100 kg per le altre preparazioni
   b) Voce di tariffa 1602.5099 (carne bovina):
      Tributo doganale consolidato attuale: 638 fr./100 kg
      Nuovo tributo doganale consolidato: 2212 fr./100 kg per la carne unicamente condita, non altrimenti preparata, e 638 fr./100 kg per le altre preparazioni
2) Compensazioni e obblighi

   La Svizzera s'impegna ad aumentare di 1200 tonnellate il contingente doganale n° 5 «carne rossa» e riserva una quantità minima di 600 tonnellate all'importazione di muscoli di manzo preparati, salati, conditi e disossati della voce di tariffa 1602.5091.

   Inoltre, durante i negoziati è stato deciso che la Svizzera non solo conserverà l'aliquota ridotta pari a 638 fr./100 kg per i muscoli di manzo preparati, crudi, disossati, salati e conditi per la fabbricazione di carne secca, che continuerà a essere accordata anche dopo il 1° luglio 2016, ma che includerà tale aliquota nella Lista LIX-Svizzera-Liechtenstein conformemente al diritto internazionale.

Il 12 febbraio 2020 la Svizzera ha presentato all'OMC i risultati dei negoziati ai sensi dell'articolo XXVIII GATT con l'UE con riserva di svolgere le procedure di approvazione interne. In seguito la Svizzera ha sottoposto, per certificazione, la Lista LIX Svizzera-Liechtenstein riveduta all'OMC, fatta salva l'approvazione delle modifiche da parte del Parlamento. Il 3 marzo 2020 il Segretariato dell'OMC ha trasmesso la Lista LIX riveduta ai membri dell'OMC, che avevano la possibilità, entro 90 giorni a partire dalla pubblicazione della notifica da parte dell'OMC, di formulare commenti o riserve e quindi di impedire o ritardare gli effetti giuridici di detta lista sul diritto

internazionale. Il termine di tre mesi previsto per la certificazione è decorso infruttuosamente il 3 giugno 2020[6]. Quando il Parlamento avrà approvato la modifica e la Svizzera avrà notificato la conclusione delle procedure interne la modifica entrerà definitivamente in vigore.

1.3 Rapporto con il programma di legislatura e le strategie del Consiglio federale

La proposta è coerente con il messaggio sul programma di legislatura 2019–2023 e, in particolare, con l'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»[7].

2 Consultazione delle commissioni parlamentari e delle cerchie interessate

Le commissioni parlamentari competenti sono state consultate e si sono espresse a favore dell'applicazione provvisoria (cfr. 5.4).

Da un punto di vista strettamente formale, in base alla legge del 18 marzo 2005[8] sulla procedura di consultazione (LCo, RS *172.061*) si sarebbe dovuta svolgere una procedura di consultazione (art. 3 cpv. 1 lett. c LCo). Tuttavia, poiché la posizione delle cerchie interessate era già nota («Proviande», cooperativa svizzera interprofessionale per le professioni della carne è stata consultata prima dei negoziati e informata durante lo svolgimento degli stessi) e il risultato dei negoziati è conforme al mandato negoziale, una consultazione non avrebbe fornito nuove informazioni. Inoltre, l'attuazione della modifica della Lista LIX-Svizzera-Liechtenstein avviene a livello federale, senza comportare compiti per i Cantoni e senza ledere i loro interessi. Una consultazione dei Cantoni sarebbe quindi parimenti inutile. Se non v'è da attendersi nessuna nuova informazione poiché le posizioni degli ambienti interessati sono note, si può rinunciare a una procedura di consultazione (art. 3*a* cpv.1 lett. b LCo). Per questa ragione, non è quindi stata svolta alcuna consultazione (art. 3*a* cpv. 1 lett. b LCo). Questa scelta è d'altro canto in linea con la prassi consolidata di numerosi casi simili riguardanti gli accordi internazionali.

6 Se non vengono formulati commenti o riserve, le modifiche previste sono considerate certificate, vale a dire approvate in via definitiva, ed esplicano i loro effetti giuridici. La decisione del 26 marzo 1980 concernente le procedure di modifica e rettifica delle liste delle concessioni tariffali, GATT IBDD, S 27/26, può essere consultata sul sito dell'OMC (non disponibile in italiano): www.wto.org > Documents, données et ressources > Documents en ligne > GATT > Classificazione del documento > L/4962

7 FF **2020** 1565, in particolare 1627

8 RS **172.061**

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

3.1.1 Ripercussioni finanziarie

L'aumento di 1200 tonnellate del contingente doganale n. 5 «carne rossa» non determinerà alcuna diminuzione delle importazioni fuori contingente e, di conseguenza, nessuna riduzione delle entrate doganali, dato che il contingente doganale è già stato aumentato autonomamente in modo molto più significativo.

Concretamente, il contingente doganale n. 5 passa da 22 500 a 23 700 tonnellate. Inoltre, 600 tonnellate di muscoli di manzo salati e conditi, che venivano precedentemente importati fuori contingente ad un'aliquota ridotta di 638 fr./100 kg lordi dai produttori di carne secca sono riservati nel contingente n. 5 con un'aliquota di 140 fr./100 kg lordi. Se queste 600 tonnellate venissero interamente importate nel quadro del contingente maggiorato a partire dal 1° gennaio 2021, invece di essere importate in base all'aliquota fuori contingente come avvenuto fino al 2020, le entrate doganali diminuirebbero di circa tre milioni di franchi. Conformemente all'ordinanza sul bestiame da macello del 26 novembre 2003[9], le 600 tonnellate del contingente supplementare saranno assegnate tramite asta. Al momento non è possibile stimare con precisione il prezzo di aggiudicazione che gli importatori saranno disposti a pagare, ma la forchetta delle entrate doganali supplementari risultanti dalla vendita all'asta è stimata fra 0,9 e 1,5 milioni di franchi.

3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

L'entrata in vigore della modifica della Lista LIX-Svizzera-Liechtenstein riguardante la carne condita è possibile con le risorse di personale esistenti.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Poiché l'attuazione della modifica della Lista LIX-Svizzera-Liechtenstein – che avviene a livello federale – non modifica il regime che si applica attualmente all'importazione di carne condita, non vi saranno ripercussioni sul piano finanziario né per i Cantoni e i Comuni, né per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna.

3.3 Ripercussioni sull'economia

L'aumento dei tributi d'importazione protegge il mercato interno dall'aumento dell'importazione di carne condita come definita nell'iniziativa parlamentare 10.426. L'aumento del contingente doganale n. 5 a titolo di compensazione corrisponde a un

9 RS **916.341**

bisogno reale di importazione e non è in contraddizione con gli obiettivi della politica agricola. I produttori svizzeri di carne secca hanno la possibilità d'importare 600 tonnellate di materia prima a un prezzo leggermente inferiore e in tal modo di produrre carne secca con costi minori.

4 Aspetti giuridici

4.1 Costituzionalità

La modifica della Lista LIX-Svizzera-Liechtenstein e lo scambio di lettere del 9 dicembre 2019 tra l'UE e la Svizzera, dal contenuto identico, riportano i risultati dei negoziati volti a modificare gli obblighi della Svizzera nel settore della carne condita. Il decreto federale che approva le modifiche si fonda sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)[10], che stabilisce che gli affari esteri competono alla Confederazione. Inoltre l'articolo 184 capoverso 2 Cost. autorizza il Consiglio federale a firmare e ratificare trattati internazionali, fatta salva l'approvazione dell'Assemblea federale.

Infine, secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost., l'approvazione dei trattati internazionali compete all'Assemblea federale, ad eccezione di quelli la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale (cfr. anche art. 24 cpv. 2 della legge del 13 dicembre 2002[11] sul Parlamento [LParl], e art. 7*a* cpv. 1 della legge del 21 marzo 1997[12] sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, LOGA), fattispecie che non rispecchia quella presente.

4.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

In virtù del Trattato di unione doganale del 29 marzo 1923[13] conchiuso tra la Confederazione Svizzera e il Principato del Liechtenstein, il territorio del Liechtenstein è coperto dalle disposizioni del GATT 1994. La lista delle concessioni doganali e le eventuali modifiche sono quindi comuni ai due Paesi.

4.3 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numeri 1–3 Cost. sottostanno a referendum facoltativo i trattati internazionali di durata indeterminata e indenunciabili, prevedenti l'adesione a un'organizzazione internazionale o comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali.

10 RS **101**
11 RS **171.10**
12 RS **172.010**
13 RS **0.631.112.514**

La Lista LIX-Svizzera-Liechtenstein è un allegato del GATT del 1994 e può essere denunciata in quanto tale (cfr. Protocollo di Marrakech dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio 1994, allegato 1A.2, n. 1)[14]. La modifica proposta alla Lista LIX-Svizzera-Liechtenstein non prevede l'adesione a un'organizzazione internazionale dato che la Svizzera è già membro dell'OMC dal 1995[15].

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. Infine, sono considerate importanti le disposizioni che, in virtù dell'articolo 164 capoverso 1 Cost., nel diritto interno dovrebbero essere emanate sotto forma di legge federale.

In virtù dell'articolo 9*a* LTD, la modifica della Lista delle concessioni all'OMC (Lista LIX-Svizzera-Liechtenstein) richiede una modifica della tariffa doganale (Allegato 1 LTD) tramite ordinanza del Consiglio federale. Questa ordinanza, del 26 agosto 2020[16], entra in vigore il 1° gennaio 2021. Si tratta di un'entrata in vigore provvisoria. Secondo l'articolo 13 capoverso 2 LTD, spetta all'Assemblea federale decidere se la modifica provvisoria decisa dal Consiglio federale debba rimanere in vigore, essere completata o modificata. Poiché la modifica della Lista LIX-Svizzera-Liechtenstein richiede la modifica di una legge federale, le condizioni dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. sono soddisfatte e il decreto federale che approva le modifiche della Lista LIX-Svizzera-Liechtenstein sulla carne condita sottostà a referendum facoltativo.

4.4 Applicazione provvisoria ed entrata in vigore

In virtù dell'articolo 7*b* capoverso 1 LOGA, se la salvaguardia di importanti interessi della Svizzera e una particolare urgenza lo richiedono, il Consiglio federale può decidere o convenire l'applicazione provvisoria di un trattato internazionale la cui approvazione spetta all'Assemblea federale. Come illustrato al numero 4.3, in quanto allegato di un trattato internazionale, ovvero del GATT del 1994, la Lista LIX-Svizzera-Liechtenstein può essere denunciata.

Il Consiglio federale ha ritenuto soddisfatte entrambe le condizioni per l'applicazione provvisoria di un trattato internazionale. I tributi doganali attuali per la carne condita sono contrari agli obblighi della Svizzera nel quadro dell'OMC e devono quindi essere adeguati il più rapidamente possibile.

Ne consegue che il nostro Consiglio ha deciso di applicare a titolo provvisorio la modifica della Lista LIX-Svizzera-Liechtenstein a partire dal 1° gennaio 2021. Conformemente all'articolo 152 capoverso 3bis LParl, abbiamo preventivamente consultato

14 RS **0.632.20**
15 Cfr. anche Messaggio 1 GATT del 19 settembre 1994, FF **1994** IV 1 361, n. 8.3.
16 Ordinanza del 26 agosto 2020 concernente la modifica della tariffa doganale negli allegati 1 e 2 della legge sulla tariffa delle dogane e concernente l'adeguamento di atti normativi connessi a tale modifica; RU **2020** 3749.

le commissioni parlamentari competenti (il 22 giugno 2020 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale [CET-N] e il 2 luglio 2020 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati [CET-S]), che si sono espresse a favore dell'applicazione provvisoria.

L'articolo 7*b* capoverso 2 LOGA stabilisce che l'applicazione provvisoria di un trattato internazionale cessa dopo sei mesi se nel frattempo il Consiglio federale non ha sottoposto all'Assemblea federale il disegno di decreto federale concernente l'approvazione del trattato in questione. Nella fattispecie, il messaggio è stato presentato in tempo utile.

Quando il Parlamento avrà adottato la modifica della Lista LIX-Svizzera-Liechtenstein riguardante la carne condita e sarà decorso infruttuosamente il termine per il referendum, le modifiche potranno entrare in vigore. Al Segretariato dell'OMC verrà notificato l'espletamento delle procedure interne per permettere di concludere, sul piano formale, le procedure di certificazione.

Allegati

Disegno di decreto federale

Progetto di modifica della Lista LIX-Svizzera-Liechtenstein

Scambio di lettere tra l'Unione europea (UE) e la Confederazione Svizzera nel quadro dei negoziati ai sensi dell'articolo XXVIII del GATT del 1994 sulla modifica delle concessioni della Svizzera all'OMC per quanto riguarda le carni insaporite