

ad 10.426

**Iniziativa parlamentare
«Abolizione della tariffa doganale preferenziale
per l'importazione di carne aromatizzata»**

**Rapporto della Commissione dell'economia e dei tributi del
Consiglio nazionale dell'11 maggio 2015**

Parere del Consiglio federale

del 12 agosto 2015

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale dell'11 maggio 2015¹ concernente l'iniziativa parlamentare 10.426 «Abolizione della tariffa doganale preferenziale per l'importazione di carne aromatizzata».

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

12 agosto 2015

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Simonetta Sommaruga
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

¹ FF 2015 4687

Parere

1 Situazione iniziale

1.1 Genesi dell'iniziativa parlamentare

Il 18 marzo 2010 è stata presentata l'iniziativa parlamentare 10.426 «Abolizione della tariffa doganale preferenziale per l'importazione di carne aromatizzata». Il 18 aprile 2011 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) ha deciso di dare seguito all'iniziativa parlamentare. Il 27 agosto 2013, la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati (CET-S) si è allineata alla decisione della CET-N.

Su incarico della CET-N, l'Amministrazione federale delle dogane (AFD) ha redatto il rapporto del 23 luglio 2014 che illustra le possibilità di attuare l'iniziativa parlamentare e le relative conseguenze. In seguito, il 18 agosto 2014 la maggioranza della CET-N ha approvato l'iniziativa parlamentare decidendo di inserire nei capitoli 2 e 16 della tariffa doganale nuove note svizzere, secondo le quali i prodotti di carne conditi saranno classificati nel capitolo 2 e dunque assoggettati a dazi più elevati. Nello stesso giorno la CET-N ha incaricato la sua segreteria di elaborare un progetto preliminare e un rapporto esplicativo in collaborazione con l'amministrazione. Il 10 novembre 2014, la CET-N ha approvato a maggioranza il progetto preliminare e avviato la procedura di consultazione². In quest'ultima la maggior parte dei partecipanti si è espressa a favore del progetto.

Con lettera del 29 maggio 2015, la CET-N ha invitato il Consiglio federale a esprimere il suo parere sul progetto entro il 13 agosto 2015 conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge del 13 dicembre 2002³ sul Parlamento.

1.2 Oggetto del progetto

Con l'iniziativa parlamentare, la tariffa doganale svizzera⁴ deve essere integrata con note di valore legale in modo tale che la carne condita non altrimenti preparata venga sempre classificata nel capitolo 2.

2 Parere del Consiglio federale

2.1 Importazioni nel 2014

Nel rapporto della Commissione figurano solo le cifre fino al 2013. Nel 2014 la quantità importata è aumentata del 10 per cento circa rispetto al 2013, ovvero da 1474 a 1608 tonnellate. Tale quantità è comunque inferiore a quella del periodo 2010–2012. L'aumento è riconducibile principalmente alle importazioni supplemen-

² FF 2014 7935

³ RS 171.10

⁴ Legge del 9 ott. 1986 sulla tariffa delle dogane (RS 632.10), tariffa generale, all. 1 (tariffa doganale svizzera), parte 1a (tariffa d'importazione).

tari di carne condita per la produzione di carne secca (+ ca. 75 t). Rispetto all'anno precedente le importazioni di carne di vitello sono leggermente diminuite (ca. 250 t).

2.2 Norme in vigore per la classificazione di carne condita nella tariffa doganale

La carne condita è considerata preparata e in linea di massima viene classificata nel capitolo 16 della tariffa doganale. Come illustrato dettagliatamente nel rapporto della Commissione, in questo contesto le note esplicative della tariffa doganale hanno un valore significativo. Stabiliscono tra l'altro che la carne condita sia esclusa dal capitolo 2, se il condimento ne determina il carattere. A tale proposito il Consiglio federale rinvia alla sentenza del Tribunale amministrativo federale (TAF) A-5216/2014 del 13 aprile 2015, in cui le note esplicative svizzere della tariffa doganale⁵ redatte dall'AFD non vengono messe in discussione. La sentenza non è ancora passata in giudicato, poiché presso il Tribunale federale è pendente un ricorso che non riguarda tuttavia le note esplicative.

2.3 Scopo dell'iniziativa

Il progetto si prefigge di creare una regolamentazione a livello di legge affinché la carne condita non altrimenti preparata debba sempre essere classificata nel capitolo 2 della tariffa doganale. In caso di ricorso, la disposizione di legge sarebbe vincolante anche per i tribunali.

Ciò significherebbe ad esempio che, in caso di importazioni al di fuori del contingente doganale, la carne di manzo preparata in questo modo sarebbe assoggettata a un'aliquota di dazio di oltre 2000 franchi per 100 chilogrammi lordi anziché all'attuale aliquota di 638 franchi per 100 chilogrammi lordi. I prezzi di aggiudicazione nell'asta dei contingenti doganali per la carne del capitolo 2 sarebbero parimenti più elevati dell'aliquota di dazio di 638 franchi per 100 chilogrammi lordi. Le importazioni subirebbero quindi un forte rincaro. A tali condizioni si rinunciarebbe a gran parte delle importazioni di questo genere. Con ciò si mira a proteggere più efficacemente il mercato sia per la carne prodotta in Svizzera sia per quella importata nel quadro di altre regolamentazioni (contingenti doganali). Inoltre il nuovo disciplinamento verrebbe incontro alle richieste delle organizzazioni a favore della protezione degli animali.

Le note proposte per l'adozione avrebbero le stesse ripercussioni su altri generi di carne, in particolare la carne di maiale.

2.4 Argomenti contro l'iniziativa parlamentare

È vero che l'aliquota di dazio di 638 franchi per 100 chilogrammi lordi per la carne di manzo condita (voce di tariffa 1602.5099) è relativamente bassa rispetto alle aliquote applicate alla carne del capitolo 2 della tariffa doganale. Tuttavia essa corrisponde all'aliquota di dazio massima prevista nel quadro dell'Organizzazione

⁵ Cfr. n. 2.1.2.3 del rapporto della Commissione

mondiale del commercio (OMC). Il Consiglio federale non condivide gli argomenti presentati dalla maggioranza della Commissione per i motivi indicati di seguito.

2.4.1 Produzione indigena e prezzi di produzione

Nelle sue verifiche sui prezzi, l'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) non ha constatato finora alcuna conseguenza negativa sui prezzi indigeni di produzione per il bestiame da macello riconducibile alle importazioni di carne condita. Tuttavia non si può escludere che la possibilità di effettuare tali importazioni abbia causato una certa pressione sui prezzi nel commercio della carne. Il Consiglio federale ritiene che questa tendenza non giustifichi una restrizione delle possibilità di importazione.

D'altro canto non è vero che la carne condita può essere importata in modo incontrollato. Questa carne soggiace alle stesse misure e agli stessi controlli effettuati al confine per gli altri prodotti carnei. L'unica differenza sostanziale è che non vi sono restrizioni quantitative, poiché le importazioni avvengono al di fuori del contingente doganale.

Inoltre, occorre sottolineare che la quota di carne condita importata per il consumo indigeno è come sempre esigua. Rispetto al consumo complessivo di 119 418 tonnellate di carne della specie bovina, nel 2014 le importazioni di carne condita della specie bovina della voce di tariffa 1602.5099 (1600 t) costituivano poco più dell'1,3 per cento⁶. Delle importazioni complessive di carne di manzo, la carne condita rappresentava solo il 6,7 per cento circa. Nel 2014 la quota svizzera (grado di autoapprovvigionamento) in relazione al consumo complessivo di carne della specie bovina è leggermente aumentata rispetto al 2013 (84 % invece dell'83,8 %). Per quanto riguarda la carne di vitello, tale quota è leggermente diminuita scendendo dal 97,6 al 97,5 per cento. Rispetto agli altri tipi di carne, quella di vitello presenta tuttora il grado di autoapprovvigionamento maggiore.

Per quanto concerne la carne suina, la quota indigena è salita dal 93,5 per cento del 2013 al 94,3 per cento del 2014.

Riassumendo si può concludere che le importazioni di carne di manzo condita della voce di tariffa 1602.5099 non hanno avuto conseguenze negative riscontrabili sui prezzi di produzione in Svizzera o sulla quota indigena (autoapprovvigionamento) nel consumo di carne di manzo.

2.4.2 Disciplinamento del mercato della carne

Fino al 2014, nell'ambito del disciplinamento del mercato della carne le quote del contingente doganale erano perlopiù attribuite agli importatori mediante la procedura d'asta. Negli ultimi sei anni (2009–2014) sono costantemente aumentati sia i quantitativi di carne fresca autorizzata all'importazione sia i prezzi di aggiudicazione. Proprio nel caso della carne di manzo, la tendenza è stata particolarmente marcata. Perciò l'UFAG, su richiesta dell'associazione svizzera di categoria Proviande, ha portato i quantitativi autorizzati per le categorie «lombo» e «High Quality

⁶ Fonte di tutte le cifre inerenti al consumo indigeno e alle importazioni complessive: organizzazione di categoria Proviande

Beef» da 4365 tonnellate nel 2009 a 4815 tonnellate nel 2014, consentendo in tal modo di importare quantitativi maggiori nel quadro del contingente doganale. Ciononostante il prezzo di aggiudicazione medio per le quote di contingente nelle due categorie summenzionate è aumentato da 7,65 franchi al chilogrammo del 2009 a 13,56 franchi al chilogrammo del 2014.

Evidentemente le importazioni di carne condita non hanno influenzato in alcun modo né i prezzi di aggiudicazione di carne fresca nelle aste né i quantitativi autorizzati dall'UFAG. Si potrebbe anzi dedurre la conclusione opposta: proprio perché i prezzi di aggiudicazione della carne di manzo fresca, in particolare nelle categorie più importanti «lombo» e «High Quality Beef», sono aumentati in modo esponenziale dal 2009, l'importazione di carne di manzo condita all'aliquota di dazio di 638 franchi per 100 chilogrammi lordi è diventata interessante. A posteriori è difficile affermare se l'UFAG avrebbe potuto invertire questa tendenza innalzando ulteriormente il quantitativo autorizzato di carne di manzo fresca. I fatti suesposti dimostrano tuttavia che non si può parlare di una perturbazione o addirittura di uno scardinamento del mercato della carne dovuto all'importazione di carne condita nel periodo 2009–2014.

2.4.3 Protezione degli animali

In Svizzera, le disposizioni in materia di protezione degli animali sono per certi aspetti più severe rispetto a quelle in vigore all'estero. Come illustrato nel rapporto della Commissione, le disposizioni svizzere in materia di protezione degli animali non hanno alcun influsso sulla classificazione della carne e dei prodotti carnei nella tariffa doganale e quindi nemmeno sull'entità dell'aliquota di dazio. In altre parole, non vi è alcuna correlazione tra la distinzione effettuata nella tariffa doganale fra carne condita e non condita e le disposizioni in materia di protezione degli animali. Di conseguenza, la diversa classificazione della carne nella tariffa doganale non può avere effetti sul piano della protezione degli animali.

2.5 Compatibilità con il diritto internazionale

2.5.1 Convenzione internazionale sul sistema armonizzato di designazione e di codificazione delle merci

Come spiegato dalla minoranza della Commissione, le note svizzere proposte non sono compatibili con la nomenclatura conformemente alla Convenzione internazionale del 14 giugno 1983⁷ sul sistema armonizzato di designazione e di codificazione delle merci (Sistema armonizzato, SA). Questa nomenclatura, comprese le note esplicative, costituiscono norme di diritto internazionale vincolanti⁸.

La Svizzera è tenuta a garantire la conformità della sua tariffa doganale con la nomenclatura del Sistema armonizzato (SA). Se una delle attuali 150 parti contraenti del SA non si attiene agli impegni della convenzione, quest'ultima prevede disposizioni per la composizione delle controversie. Ogni Parte contraente può infatti

⁷ RS 0.632.11

⁸ Cfr. p. es. sentenza del TAF A-5216/2014 del 13.4.2015, n. 2.7.2.

portare la questione davanti al comitato del SA in caso di controversie. È improbabile che la Svizzera riesca a imporsi in un procedimento davanti al comitato del SA. La decisione del comitato sarebbe presumibilmente pubblicata mediante un cosiddetto «avis de classement». La Svizzera dovrebbe allora annullare la modifica di legge o, se ciò non avvenisse, notificare al comitato che non è in grado di applicare il suddetto «avis de classement» per via delle note svizzere aventi valore legale. Tali misure di per sé non comporterebbero ancora ripercussioni dirette sul piano giuridico.

2.5.2 Organizzazione mondiale del commercio

Le note proposte nella tariffa doganale implicherebbero la classificazione della carne condita nel capitolo 2 anziché nel capitolo 16. Così facendo la Svizzera violerebbe l'articolo II paragrafo 1 lettere a) e b) dell'Accordo generale del 30 ottobre 1947⁹ sulle tariffe doganali e il commercio (GATT), poiché il capitolo 2 stabilisce aliquote di dazio più elevate¹⁰. Queste aliquote sono più elevate di quelle vincolanti contenute nell'elenco degli impegni della Svizzera per la carne preparata del capitolo 16. La Svizzera eluderebbe così gli impegni internazionali assunti nell'ambito dell'OMC¹¹.

L'articolo X paragrafo 2 GATT vincola la Svizzera a pubblicare ufficialmente, prima della loro applicazione, i provvedimenti nazionali che comportano l'aumento di dazi o gravano in modo massiccio sulle importazioni di merci¹². In virtù degli impegni sulla trasparenza dell'OMC, il Segretariato dell'OMC chiede inoltre ai Paesi membri di comunicare due volte l'anno i provvedimenti nazionali che si ripercuotono sugli scambi commerciali.

Per evitare qualsiasi violazione dell'accordo, la Svizzera dovrebbe prevedere formalmente un aumento della tariffa nel capitolo 16 e, prima di modificare la tariffa doganale, avviare negoziati con i principali Paesi fornitori di carne condita nel quadro di una procedura di deconsolidamento ai sensi dell'articolo XXVIII del GATT e accordare compensazioni relative ad altre aliquote o ad altri contingenti doganali. Se tali negoziati dovessero fallire, la parte contraente ha la facoltà di revocare concessioni, anche riguardanti altre linee tariffali.

Senza la suddetta procedura di deconsolidamento conforme al diritto, con le note previste e il conseguente aumento delle aliquote di dazio per la carne condita la Svizzera rischia un'azione legale davanti al tribunale arbitrale dell'OMC. È impro-

⁹ RS 0.632.21

¹⁰ Aggiungendo condizioni e note esplicative agli elenchi degli impegni GATT, i membri dell'OMC possono ampliare gli impegni nei confronti di altri membri dell'OMC ma non restringerli (European Communities, Bananas III, WT/DS 27, AB Report del 9.9.1997, in particolare par.154–158). Ciò vale ancora di più se, conformemente alla richiesta dell'iniziativa parlamentare, la riduzione di impegni avviene non sulla base di condizioni a livello di un trattato internazionale bensì a livello nazionale.

¹¹ L'importanza della nomenclatura del SA in relazione all'interpretazione di impegni relativi alla tariffa doganale nell'OMC è già stata confermata in diverse controversie nell'ambito dell'OMC: ad esempio in merito alla classificazione di carne di volatili congelata senza osso (WT/DS 269, 286, 2005) o al trattamento tariffale di determinati prodotti delle tecnologie dell'informazione (WT/DS 375–377, 2008).

¹² L'impegno relativo alla pubblicazione tempestiva ed effettiva (ma non ufficiale) delle note esplicative della nomenclatura del SA risulta peraltro già dall'art. X par. 1 del GATT nonché dall'art. 1 dell'accordo dell'OMC sull'agevolazione degli scambi (firmato ma non ancora entrato in vigore).

babile che la Svizzera riesca a imporsi in un'azione di questo genere. Quindi sarebbe costretta ad annullare le nuove note o a offrire compensazioni agli attori. Tali compensazioni potrebbero essere una riduzione daziaria su altri prodotti agricoli o l'aumento dei contingenti per la carne.

Finora le importazioni di carne condita provengono principalmente dall'UE. Non si può prevedere se l'UE intenterà un'azione legale contro la Svizzera presso l'OMC. Tuttavia, la possibilità di avviare una causa presso l'OMC con buone prospettive di successo rappresenterebbe uno strumento di trattativa a favore dell'UE, anche nelle relazioni bilaterali con la Svizzera.

Pertanto il Consiglio federale ritiene che l'adozione delle nuove note nella tariffa doganale e la conseguente violazione degli impegni OMC genererebbero comunque un danno economico per l'agricoltura svizzera.

2.6 Considerazioni di politica europea

Il 21 giugno 1999¹³, la Svizzera e la Comunità europea hanno concluso un accordo sul commercio di prodotti agricoli. Nell'allegato 1 dell'accordo figurano le concessioni tariffarie che la Svizzera accorda all'UE. Per le preparazioni di carne della voce di tariffa 1602.5099 non è previsto alcun regime preferenziale. All'atto dell'importazione dall'UE, tali prodotti soggiacciono quindi all'aliquota normale.

Secondo l'articolo 1, l'accordo si prefigge il consolidamento delle relazioni di libero scambio tra le parti attraverso un migliore accesso al mercato dei prodotti agricoli di ciascuna di esse. Inoltre, i prodotti agricoli elencati nell'accordo vengono definiti sulla base della Convenzione internazionale sul sistema armonizzato di designazione e di codificazione delle merci. Poiché la nuova classificazione renderebbe più difficile l'accesso al mercato per i prodotti carnei, ciò potrebbe essere interpretato in modo contrario allo spirito dell'accordo.

Pertanto, considerate le ripercussioni economiche che un'imposizione daziaria più elevata della carne condita avrà sulle imprese dell'UE, occorre presumere che l'UE sottoporrà le nuove note dei capitoli 2 e 16 della tariffa doganale a un esame approfondito dal profilo del diritto commerciale e discuterà la questione in seno ai comitati bilaterali.

Per questi motivi, l'attuazione dell'iniziativa parlamentare secondo la proposta della maggioranza della Commissione potrebbe compromettere ulteriormente i rapporti tra la Svizzera e l'UE. Il rispetto del diritto internazionale da parte della Svizzera e dunque la sua credibilità sarebbero messe in discussione. L'UE potrebbe infine agire contro la Svizzera anche al di fuori dell'OMC. I rischi per l'economia nazionale potrebbero allora essere elevati ed estendersi oltre i settori contemplati dall'accordo sul commercio di prodotti agricoli.

2.7

Conclusione

Anche se l'importazione annua di carne condita di manzo pari a circa 1600 tonnellate (stato: 2014) al di fuori del contingente all'aliquota di dazio di 638 franchi per 100 chilogrammi lordi è un dato di fatto, l'influsso sui prezzi alla produzione per il bestiame da macello, sulla quota nazionale di carne di manzo (grado di autoapprovvigionamento) o sul funzionamento del mercato della carne non è comprovato. Il Consiglio federale condivide pertanto l'opinione della minoranza della Commissione: adottando le nuove note nella tariffa doganale proposte dalla maggioranza della Commissione, la Svizzera violerebbe gli impegni di diritto internazionale e si esporrebbe a misure di ritorsione da parte dei suoi partner commerciali. Sul piano macroeconomico, i vantaggi potenziali per il settore della carne non riuscirebbero a compensare le conseguenze negative per gli altri settori dell'economia svizzera, incluso quello agricolo.

3

Proposta del Consiglio federale

Il Consiglio federale propone di accogliere la proposta della minoranza della CET-N e quindi di non entrare in materia sul progetto.