

Evolutioni attuali dei sistemi doganali: importanza per la Svizzera

Oggi le catene di creazione di valore delle imprese hanno un orientamento internazionale. La maggior parte dei fornitori e dei clienti si trovano in un altro territorio doganale. Ciò vale in particolare per l'economia svizzera. Le imprese svizzere hanno così bisogno di un sistema doganale efficace, che ammetta un'armoniosa circolazione transfrontaliera delle merci. La nuova legge doganale, entrata in vigore il 1° maggio 2007 con le corrispondenti ordinanze, adatta una legge di oltre 80 anni ad un ambiente che ha subito cambiamenti importanti e agevola globalmente la circolazione transfrontaliera delle merci.

La posizione di economiesuisse

Occorre ridefinire il ruolo del sistema doganale alla luce della globalizzazione. Le tasse doganali non devono tendere principalmente a generare entrate a favore dello Stato o a proteggere l'economia nazionale dalla concorrenza estera. Altre agevolazioni del commercio e il tema della sicurezza nel commercio internazionale sono le future sfide che le autorità doganali e l'economia devono affrontare insieme.

21 maggio 2007

Numero 12

dossier politica

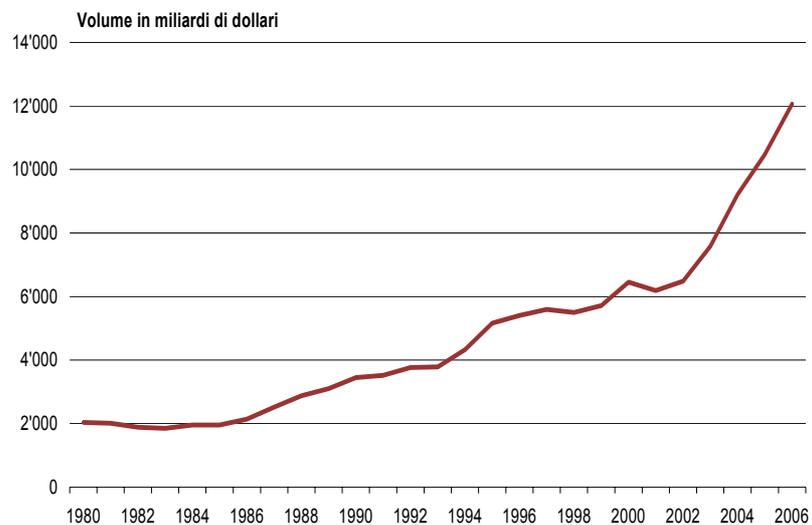
Evoluzioni attuali dei sistemi doganali nazionali e internazionali: importanza per l'economia svizzera

Le imprese svizzere hanno bisogno di una dogana efficace

Occorre ridefinire il ruolo del sistema doganale alla luce della globalizzazione. Le tasse doganali non devono principalmente tendere a generare entrate a favore dello Stato o a proteggere l'economia nazionale dalla concorrenza estera. Oggi le catene di creazione di valore delle imprese hanno un orientamento internazionale. La maggior parte dei fornitori e dei clienti si trovano in un altro territorio doganale. Ciò vale in particolare per l'economia svizzera. Anche le imprese svizzere hanno bisogno di un sistema doganale efficace che ammetta una circolazione transfrontaliera delle merci la più armoniosa possibile. La nuova legge doganale, entrata in vigore il 1° maggio 2007 con le corrispondenti ordinanze, adatta una legge che risale a oltre 80 anni fa ad un ambiente che ha subito cambiamenti importanti. In questo modo essa agevola globalmente la circolazione transfrontaliera delle merci. Altre facilitazioni per il commercio e il tema della sicurezza nel commercio internazionale costituiscono le sfide future che le autorità doganali e l'economia devono affrontare insieme.

Dal 1980 il traffico mondiale di merci si è moltiplicato per sei

Evoluzione del traffico mondiale delle merci (in miliardi di dollari)



Fonte : OMC Statistiche del commercio 2007

1 Catene mondiali di creazione di valore

Traffico mondiale delle merci

A seguito dei progressi realizzati nella tecnologia dell'informazione e della comunicazione, della riduzione dei costi dei trasporti e dello smantellamento degli ostacoli tariffali al commercio, il mondo si è ristretto per le imprese. Mentre il commercio mondiale di merci rappresentava 2000 miliardi di dollari nel 1980, esso si è moltiplicato per sei, per superare attualmente i 12 000 miliardi di dollari, registrando così in media una crescita del 6% all'anno, vale a dire una progressione due volte più rapida di quella del PIL mondiale. Parallelamente, il tipo di merci scambiate è evoluto; si tratta sempre meno di materie prime naturali e sempre più di prodotti semi-finiti e finiti, ciò che ha avuto un'influenza sul volume degli scambi. Così, dal 1980 la capacità dei container trasportati attorno al globo è passata

nel 2005¹ da 13,5 milioni a 92 milioni di TEU (Twenty Foot Equivalent Units). La diminuzione dei costi dei trasporti e l'evoluzione dei sistemi logistici complessi hanno comportato un alleggerimento delle strutture delle aziende. Gli stock diminuiscono e le aziende richiedono le forniture soltanto quando ne hanno realmente bisogno.

Aumento della divisione internazionale del lavoro

L'aumento della divisione internazionale del lavoro è innegabile. I processi commerciali sono ottimizzati a livello internazionale. I fornitori, le unità di trasformazione, i clienti ma anche i concorrenti non si trovano più nelle immediate vicinanze, bensì sono disseminati nel mondo intero. Attualmente, la creazione di valore avviene sempre più attraverso le catene mondiali di approvvigionamento. Ciò è pure il caso per le imprese multinazionali. Circa un terzo delle esportazioni svizzere sono destinate ad imprese dello stesso gruppo ma insediate all'estero².

La Svizzera, una delle economie più globalizzate al mondo

L'economia svizzera è particolarmente rivolta verso l'estero. Nel 2006 le esportazioni di merci della Svizzera hanno raggiunto un valore attorno ai 180 miliardi di franchi e le importazioni 165 miliardi di franchi. Il commercio di servizi assume sempre più importanza. Sapendo che il commercio estero rappresenta almeno il 45 % – diciamo per semplificare che la Svizzera guadagna un franco su due all'estero –, il nostro paese si pone nel plotone di testa a livello mondiale. Le imprese investono ogni anno diverse decine di miliardi di franchi all'estero. Alla fine del 2005 gli investimenti diretti all'estero hanno raggiunto i 560 miliardi di franchi; le imprese svizzere occupavano circa 2 milioni di lavoratori all'estero. Le cifre mostrano che la Svizzera è una delle economie più globalizzate al mondo. La dimensione ridotta del mercato nazionale ha rapidamente costretto le aziende a cercare fornitori e sbocchi all'estero. Tuttavia, ciò non si è tradotto in soppressioni di posti di lavoro in Svizzera o in un livellamento verso il basso del tenore di vita e delle condizioni di lavoro. Al contrario, sono stati creati degli impieghi, in particolare nei settori orientati all'esportazione e in quelli che investono all'estero, nonostante costi di produzione e un costo della manodopera relativamente elevati.

Agevolazioni del commercio e sicurezza: due sfide future

La globalizzazione e l'interdipendenza internazionale racchiudono così nuove sfide per quanto concerne gli scambi transfrontalieri: ciò va dalle contraffazioni alle merci pericolose e alle epidemie. Sia le amministrazioni doganali, sia le aziende devono affrontare queste sfide. L'agevolazione degli scambi e la sicurezza rivestono il ruolo principale sulla scena. Esse sono strettamente legate. S'impone una collaborazione rafforzata tra le dogane e gli attori economici. In effetti, le questioni doganali possono esercitare un'influenza positiva o negativa durevole sulla capacità concorrenziale delle imprese.

2 Le agevolazioni del commercio

L'industria ha bisogno di un sistema doganale efficace

Il dinamismo e la capacità economica delle varie aziende sono decisivi per il successo nell'ambiente internazionale. Ora, per espandersi in maniera ottimale, le imprese hanno bisogno di buone condizioni-quadro di politica economica. I fattori chiave di una piazza economica comprendono mercati dei beni e dei servizi e mercati del lavoro aperti ed esposti alla concorrenza, nonché un ambiente attrattivo per la formazione, la ricerca e l'innovazione. Tuttavia, si sottovaluta spesso il contributo del sistema delle dogane per quanto concerne la competitività delle imprese e l'attrattività della piazza economica. Per le imprese industriali un sistema doganale efficace riveste grande importanza a confronto con la concorrenza mondiale.

Mentre il ruolo di protezione della dogana tende a diminuire ...

Il ruolo della dogana è evoluto e deve essere adattato alle nuove realtà. Le tasse doganali non devono tendere principalmente a generare entrate allo Stato o a proteggere l'economia nazionale dalla concorrenza estera. La funzione di protezione non è così importante nel senso della politica commerciale; bisogna invece prevedere una protezione contro le merci dannose, falsificate o pericolose. Il ruolo della protezione tende a perdere importanza. A seguito della fondazione del GATT nel 1947, l'onere doganale medio che grava i prodotti industriali è sceso da oltre il 40 % a meno del 4 %. Si osserva la stessa evoluzione

¹ United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (2005): Regional Shipping and Port Development Strategies.

² Swissholdings (2006) : Rapporto annuale 2005/2006

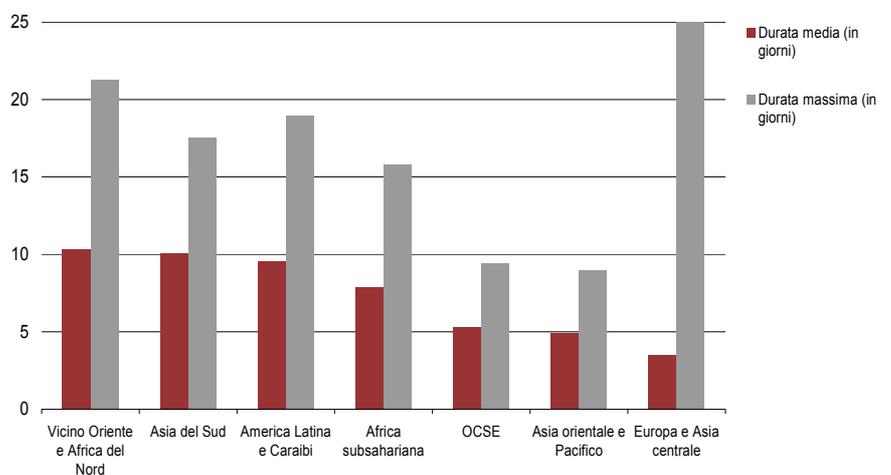
anche in Svizzera. Alla fine del XIX^o secolo, le entrate doganali rappresentavano ancora quasi i tre quarti delle entrate della Confederazione³ mentre, secondo la statistica del commercio estero, esse si situavano tra 1,1 e 1,2 miliardi di franchi all'anno tra il 2000 e il 2005. Ciò rappresenta soltanto il 2% del totale delle entrate incassate dalla Confederazione nel 2005. I due terzi delle entrate doganali sono state provocate nel settore dei prodotti agricoli, sebbene questi prodotti rappresentino meno del 6% del valore totale dell'insieme delle importazioni. Secondo l'economista svizzero, bisognerebbe tendere a una soppressione completa dei dazi doganali a medio-lungo termine. Sarebbe la fine degli ostacoli tariffali al commercio nel traffico delle merci.

... gli ostacoli non tariffali e i costi delle transazioni commerciali rendono più difficile l'accesso ai mercati

Non sono dunque più in primo luogo i dazi doganali a complicare l'accesso ai mercati, bensì piuttosto gli ostacoli non tariffali e le spese di transazione legate al passaggio delle frontiere. Questi costi dipendono principalmente dalle formalità doganali, dal tempo d'attesa alla frontiera e dalla mancanza di trasparenza e di affidabilità delle prescrizioni. A causa della struttura internazionale delle catene d'approvvigionamento, questi problemi svolgono un ruolo sempre più importante. Secondo le valutazioni della Banca mondiale, queste spese di transazione possono raggiungere sino al 10% del valore della merce⁴. Il tempo è denaro: i ritardi che si accumulano a causa della dogana immobilizzano le risorse poiché generano spese di stoccaggio e di trasporto più elevate e complicano la produzione. Secondo l'OCSE la durata media delle formalità doganali è di cinque giorni per le importazioni in Cina, di sette giorni in India e di diciotto giorni in Nigeria⁵. Un ritardo di un giorno provoca costi che rappresentano in media lo 0,8% del valore della merce⁶. In concreto, il ritardo medio in occasione delle formalità d'importazione in India corrisponde a dazi doganali che rappresentano il 5,6% del valore dei beni scambiati.

L'indicatore mostra la durata delle formalità doganali durante l'importazione, vale a dire il numero medio di giorni e il numero massimo di giorni tra l'arrivo delle merci (al porto, all'aeroporto, ad esempio) e il momento in cui la merce viene liberata dalla dogana

Confronto: Durata media delle formalità doganali all'importazione



Fonte: Banca mondiale, Enterprise Surveys 2007

³ Lessico storico della Svizzera

⁴ Banca mondiale (2006): The Data Chase: What's Out There on Trade Costs and Nontariff Barriers

⁵ OCSE (2005): The Economic Impact of Trade Facilitation. OECD Trade Policy Working Paper No. 35.

⁶ Secondo le stime dell'Università di Purdue. Cf. Hummels, David (2001): time as a trade barrier.

La soppressione dei costi di transazione diminuisce la corruzione e il contrabbando

Occorre tendere allo smantellamento delle misure inefficaci. In effetti, una riduzione delle spese di transazione non avrebbe soltanto l'effetto di promuovere gli scambi internazionali, bensì ridurrebbe pure la corruzione e il contrabbando. Si tratta dell'obiettivo perseguito dai negoziati relativi all'agevolazione degli scambi condotti nell'ambito del ciclo di Doha dell'OMC. Concretamente, i negoziati tendono a chiarire e migliorare gli articoli V (libertà di transito), VIII (tasse e formalità relative all'importazione e all'esportazione) e X (pubblicazione e applicazione dei regolamenti relativi al commercio) del GATT. La semplificazione e l'armonizzazione delle procedure doganali, la riduzione dei dazi doganali e il miglioramento della trasparenza delle regole che rivestono un'importanza per il commercio sono nell'interesse dell'economia svizzera d'esportazione. Mentre si sono potuti realizzare progressi relativamente importanti nel dossier dell'agevolazione degli scambi, i negoziati non hanno avuto grande successo nel ciclo di Doha. Gli attori principali continuano a difendere posizioni ampiamente antagoniste, in particolare nel dossier dell'agricoltura. Le opportunità che il ciclo di Doha possa essere concluso ancora quest'anno o il prossimo anno diminuiscono a vista d'occhio. L'economia svizzera continua tuttavia a sostenere la via multilaterale. Occorre fare tutto il possibile per rilanciare il ciclo di negoziati. Ancora oggi gli accordi multilaterali costituiscono il mezzo migliore per la Svizzera di ottenere un accesso a mercati aperti in tutto il mondo. Al fine di evitare che le imprese svizzere siano discriminate all'estero rispetto ai loro concorrenti di paesi terzi, è importante stipulare anche accordi di libero scambio con partner economici importanti. Idealmente il tema dell'agevolazione degli scambi dovrebbe essere pure affrontato in occasione di tali negoziati.

Al di là degli accordi multilaterali è essenziale stipulare accordi di libero scambio con partner economici importanti

Potenziale di miglioramento supplementare

3 Il nuovo diritto doganale è entrato in vigore in Svizzera il 1° maggio 2007

Sebbene le spese di transazione siano principalmente dovute ai paesi in via di sviluppo e la dogana svizzera sia molto ben vista nel confronto internazionale, esiste comunque un potenziale di miglioramento nel nostro paese: uno studio pubblicato nella primavera 2006⁷ giunge alla conclusione che le formalità doganali e i tempi d'attesa alla frontiera svizzera rincarano le merci tra l'1,2% e l'1,6% e hanno dunque un costo economico considerevole. Le formalità doganali perdurano poiché ogni fornitura transfrontaliera – anche se le merci sono esonerate dai dazi doganali – deve essere oggetto di una dichiarazione doganale. L'aumento del volume del traffico, che raddoppierà ancora nel corso dei prossimi 25 anni, secondo le previsioni dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale, e gli orari d'apertura vincolanti degli uffici che si occupano delle formalità doganali, sono all'origine delle lunghe attese alla frontiera nei trasporti stradali.

La soluzione dell'unione doganale con l'UE non è così vantaggiosa

Dal punto di vista dell'economia, se si tiene conto di tutti i fattori pertinenti, un'unione doganale con l'UE non costituisce tuttavia una soluzione. In effetti, se la Svizzera dovesse adottare una politica commerciale più difensiva dell'UE (dazi doganali più elevati per i prodotti industriali; applicazione di misure anti-dumping), non sarebbe più abilitata a stipulare trattati, e dovrebbe adattare la propria aliquota IVA al tasso minimo dell'UE, nonché riprendere diverse direttive orizzontali dell'UE; ciò parla nettamente a sfavore di un'unione doganale. Al contrario, misure autonome che tengano conto dell'evoluzione internazionale permetteranno di ottenere dei miglioramenti. La Svizzera ha compiuto un passo importante creando una nuova base legale: adottata dal Parlamento il 18 marzo 2005, la nuova legge sulle dogane è entrata in vigore il 1° maggio 2007. Il diritto doganale del 1925 non era più in sintonia con i cambiamenti avvenuti nel settore delle tecnologie e degli scambi commerciali. La modernizzazione del diritto doganale è avvenuta con il concorso dell'economia.

⁷ Minsch, Ruedi/Moser, Peter (2006): Teure Grenzen.

Modernizzazione del diritto doganale svizzero

I principali cambiamenti del nuovo diritto doganale :

— La nuova legge sulle dogane si appoggia sulla terminologia, la struttura e la sistematica del codice delle dogane dell'UE. Questa scelta è positiva poiché una parte importante degli scambi della Svizzera hanno luogo con Stati membri dell'UE. Come ha sempre sottolineato l'economia svizzera, sarebbe stato inopportuno riprendere senza opporsi le esigenze di alcuni testi europei. Si può avvicinare l'eurocompetitività all'eurocompatibilità. Rispetto al codice doganale europeo, molto complesso, si tratta piuttosto di un successo.

— *Forma della dichiarazione (art. 28)*

La nuova legislazione verte sull'elettronica. Dal momento che le condizioni-quadro sono soddisfatte dal lato degli attori economici e dell'amministrazione, l'Amministrazione delle dogane ha il diritto di imporre una procedura elettronica. Ma l'informatizzazione delle dogane non è ancora conclusa e si devono proseguire gli sforzi tenendo conto dei desideri dell'economia.

— *Traffico di perfezionamento (art. 12 e 13)*

Il nuovo diritto doganale propone un approccio liberale del traffico di perfezionamento e offre alle imprese la flessibilità supplementare di cui hanno urgente bisogno. In generale, l'Amministrazione delle dogane accorda la riduzione dei tributi doganali o la franchigia doganale per le merci portate temporaneamente nel territorio doganale per essere lavorate, trasformate o riparate (traffico di perfezionamento attivo, art. 12) o che sono temporaneamente esportate dalla Svizzera (traffico di perfezionamento passivo, art. 13), sempre che nessun interesse preponderante vi si opponga. Per il traffico di perfezionamento passivo di prodotti agricoli, una disposizione transitoria stabilisce che l'Amministrazione delle dogane accorda sino alla fine del 2011 la riduzione o la franchigia se non sono disponibili prodotti svizzeri dello stesso genere in quantità sufficiente o se gli inconvenienti dovuti al prezzo delle materie prime necessarie per tali prodotti non possono essere compensati con altri provvedimenti (art. 132), sempre che non ne risultino pregiudicati interessi essenziali dell'economia indigena.

— *Dichiarazione (art. 25)*

E' possibile dichiarare merci presso l'ufficio doganale prima del loro arrivo. Lo strumento della dichiarazione preliminare si fonda su una base volontaria. L'introduzione di un obbligo di dichiarare preventivamente o l'estensione a tutte le merci provocherebbe enormi problemi per i controlli alla frontiera e avrebbe conseguenze negative per gli attori economici.

— *Semplificazione della procedura doganale (art. 42)*

Il Consiglio federale e l'Amministrazione delle dogane possono semplificare la procedura di tassazione o rinunciare all'obbligo di dichiarazione o di presentazione.

— *Regimi doganali ammessi (art. 47)*

D'ora in avanti, è possibile scegliere uno dei regimi doganali seguenti, sapendo che gli attori economici possono cambiare regime per nuove operazioni : immissione in libera pratica; transito; deposito doganale; ammissione temporanea; perfezionamento attivo e passivo ; esportazione.

« La nuova legge sulle dogane semplifica in generale la circolazione transfrontaliera delle merci e può essere ritenuta positiva »

Nuove regole del diritto doganale

L'Amministrazione federale delle dogane propone sul proprio sito una formazione elettronica che permette di familiarizzarsi con le nuove regole: www.ezv.admin.ch/dienstleistungen/index.html?lang=it

Si è tenuto conto delle rivendicazioni essenziali, fra cui la semplificazione delle procedure, la presa in considerazione della legislazione doganale dell'UE, l'istituzione di regole liberali in materia di traffico di perfezionamento e l'alleggerimento dei dazi doganali. Questi elementi semplificano la circolazione transfrontaliera delle merci, un elemento primordiale per le imprese svizzere a vocazione internazionale. Nell'ambito della revisione totale si sono dovute rivedere le disposizioni d'esecuzione. Per questo motivo l'ordinanza sulle dogane del 1° novembre 2006, nonché diverse altre ordinanze, sono entrate in vigore contemporaneamente.

mente alla legge del 1° maggio 2007. Bisogna provvedere affinché l'interpretazione del nuovo diritto doganale sia uniforme nella pratica e vada nel senso delle semplificazioni previste.

Il nuovo diritto doganale pone le basi per iniziative pratiche che faciliteranno gli scambi: il proseguimento dell'informatizzazione del sistema doganale o la prevenzione degli ingorghi grazie a orari d'apertura delle dogane più flessibili e a misure in materia di costruzione. Sono già stati realizzati alcuni passi in tal senso. A questo proposito, è importante tener conto degli interessi delle aziende e procedere a modifiche in stretta collaborazione con l'economia, che dovrà passare alla cassa per gli eventuali costi di messa in opera.

4 La sicurezza nel traffico internazionale di merci

La seconda sfida, la questione della sicurezza nel traffico internazionale delle merci, ha guadagnato enormemente importanza ai livelli nazionale e internazionale nel corso di questi ultimi anni e domina il dibattito sul diritto doganale. A seguito degli attentati terroristici dell'11 settembre 2001, gli Stati Uniti hanno lanciato diversi programmi allo scopo di aumentare la sicurezza del commercio delle merci e di proteggere il loro territorio. I più noti sono:

- La « *24-Hour Advance Vessel Manifest Rule* », secondo la quale alcuni dati che si riferiscono alle merci esportate a destinazione degli Stati Uniti, devono essere trasmessi alle autorità doganali americane con 24 ore di anticipo. Le autorità americane possono autorizzare l'accesso del pubblico ai dati trasmessi, ciò che è molto problematico dal punto di vista della protezione dei dati e del segreto degli affari. Esse possono fare un'eccezione quando gli importatori chiedono un trattamento confidenziale dei dati.
- Nell'ambito della « *Container Security Initiative* », i container di merci possono essere ispezionati e controllati dai doganieri americani ad esempio nel porto di carico a Rotterdam. Nel gennaio 2007, la Camera dei rappresentanti ha perfino sostenuto un inasprimento di questa iniziativa, la quale prevedeva che il 100 % degli invii venissero controllati nei porti stranieri prima della loro partenza a destinazione degli Stati Uniti. Il Senato americano ha respinto questo progetto di legge totalmente contrario al sistema dei controlli mirati, che non avrebbe potuto essere realizzato nella pratica, tenuto conto dei volumi da controllare.
- Il « *Customs-Trade Partnership Against Terrorism* » (C-TPAT) si basa su un accordo volontario tra le dogane e gli attori economici. Il suo principio prevede che le imprese che soddisfano alcune disposizioni in materia di sicurezza beneficino di un trattamento privilegiato da parte delle autorità doganali sotto forma di controlli più rapidi o di un numero inferiore di controlli.

« A seguito degli attentati terroristici dell'11 settembre 2001, gli Stati Uniti hanno lanciato diversi programmi allo scopo di aumentare la sicurezza del commercio delle merci e per proteggere il loro territorio »

Conseguenza: ritardi, costi supplementari e messa in pericolo della protezione dei dati

Queste misure possono comportare ritardi e costi superiori per le forniture di merci agli Stati Uniti, dunque ostacolare la competitività dei beni importati e costituire una minaccia per la confidenzialità dei dati concernenti le transazioni commerciali. Sotto l'influsso delle misure adottate dagli Stati Uniti, sono state prese alcune misure di sicurezza a livello mondiale e sono sorti un gran numero di programmi. Ciò è stato il caso ai livelli internazionale (nell'ambito dell'Organizzazione mondiale delle dogane), regionale (nell'ambito della nuova legislazione doganale dell'Unione europea) e nazionale.

4.1 Il progetto SAFE dell'Organizzazione mondiale delle dogane

L'Organizzazione mondiale delle dogane ha adottato misure simili a quelle in vigore negli Stati Uniti

L'Organizzazione mondiale delle dogane (OMD) ha elaborato e poi adottato nell'estate 2006, delle condizioni-quadro tendenti a rendere più sicuro e più facile il commercio mondiale. Il « *Framework of Standards to Secure And Facilitate Global Trade* » (SAFE) equivale in gran parte alle misure adottate dagli Stati Uniti. Questo quadro di norme prevede:

- l'obbligo di trasmettere delle informazioni sulle forniture di merci sotto forma elettronica;
- una gestione globale dei rischi per meglio identificare i rischi di sicurezza;
- il controllo dei beni a rischio nel paese esportatore quando il paese destinatario lo esige;

- la concessione dello statuto di operatore economico autorizzato (OEA) alle imprese che soddisfano taluni criteri. L'OEA beneficia di procedure di sdoganamento più rapide e deve presentare un numero inferiore di documenti. Le esigenze che un'impresa deve soddisfare per ricevere questo statuto sono indicate in modo dettagliato nelle relative direttive. Queste esigenze vanno dal rispetto di alcuni processi in materia di sicurezza a prescrizioni relative alla costruzione di depositi, passando dal controllo e dalla formazione dei collaboratori.

Le misure devono essere proporzionate

Il miglioramento della sicurezza della catena di creazione di valore internazionale è una preoccupazione che merita di essere sostenuta, sempre che le misure siano mirate e proporzionate. Tuttavia, la preoccupazione della proporzionalità significa che occorre evitare qualsiasi squilibrio che ha l'effetto di promuovere la sicurezza a scapito della facilitazione degli scambi.

La Svizzera adotta una posizione coraggiosa contro misure eccessivamente dettagliate e burocratiche

L'ambito delle norme SAFE non è vincolante sul piano giuridico, ma deve servire da quadro alle misure delle amministrazioni doganali nazionali. Finora, 144 dei 170 membri dell'OMD si sono dichiarati pronti a mettere in vigore le misure SAFE. La Svizzera è uno dei rari paesi a non aver firmato la lettera d'intenti. I rappresentanti svizzeri hanno indicato molto giustamente che né le dogane né l'economia sarebbero in grado di rispettare le misure in parte molto dettagliate e burocratiche. Dal punto di vista dell'economia, occorre salutare questa presa di posizione coraggiosa.

In generale, esiste il rischio che alcuni paesi si affrettino a mettere rapidamente in vigore il maggior numero possibile di disposizioni dell'ambito delle norme SAFE, mentre altri paesi vedono la firma della lettera soltanto come una dichiarazione politica. Le conseguenze negative sono differenze di costo e distorsioni del commercio. Le imprese faticano sempre più a ritrovare la loro strada nella giungla delle raccomandazioni e direttive legali esistenti in parallelo. La coerenza, la compatibilità e il coordinamento ottimale di queste ultime devono dunque essere garantite per minimizzare i costi di transazione. Il reciproco riconoscimento delle misure nazionali costituisce un elemento importante. E' il solo mezzo per evitare una moltiplicazione inutile dei controlli. Un controllo effettivo è possibile soltanto se le amministrazioni doganali e gli attori economici cooperano. La confidenzialità è il principio fondamentale per questa cooperazione. Considerato come l'ambito delle norme SAFE preveda soluzioni molto esigenti e costose che necessiterebbero in alcuni casi di investimenti importanti da parte delle imprese, bisogna introdurre degli incentivi a favore delle imprese come i vantaggi chiaramente definiti per le procedure di sdoganamento e il superamento delle frontiere.

4.2 *Le disposizioni del nuovo codice doganale dell'UE in materia di sicurezza*

L'Unione europea ha pure introdotto una serie di misure

Nel contesto delle misure unilaterali adottate dagli Stati Uniti e delle evoluzioni osservate nell'OMD, l'Unione europea ha pure introdotto una serie di misure tendenti ad aumentare la sicurezza in occasione della revisione del proprio codice doganale. L'ordinanza CE 648/2005 del 13 aprile 2005 e le sue disposizioni d'applicazione in vigore dal 26 dicembre 2006 sono serviti da base giuridica all'introduzione di queste misure. Durante l'elaborazione dei testi, la Commissione europea si è riferita al carattere « presumibile » di raccomandazioni dell'ambito delle normative SAFE, si è appoggiata sulle misure SAFE non vincolanti per il contenuto ed ha ancorato i loro principali elementi nel diritto europeo vincolante.

L'annuncio preliminare obbligatorio diventa vincolante nell'ambito dell'UE a partire dal 2009

In primo luogo, l'UE ha introdotto all'inizio del 2007 un sistema di gestione dei rischi comuni che deve sostenere i controlli basati sui rischi delle autorità doganali degli Stati membri. In secondo luogo, essa prevede l'adozione del programma d'operatore economico autorizzato il 1° gennaio 2008. In terzo luogo, essa introduce l'obbligo di dichiarare preventivamente un elemento essenziale. Secondo questo principio, le importazioni e le esportazioni che concernono il territorio doganale dell'UE devono essere dichiarate prima del superamento della frontiera. Il termine varia secondo il tipo di trasporto. Il termine di preavviso per l'importazione nel territorio doganale dell'UE è di 24 ore prima del carico nel porto di partenza per i container trasportati per via marittima e di un'ora prima dell'arrivo alla dogana.

na per il traffico stradale. I dati da fornire comprendono 23 informazioni in occasione dell'esportazione dal territorio doganale dell'UE e tra 26 e 29 elementi durante l'importazione. Gli operatori economici autorizzati devono avere la possibilità di fornire un numero ridotto di dati, ossia rispettivamente 20 e 14 per l'importazione e l'esportazione. Nel corso del processo legislativo dell'UE, gli ambienti economici hanno stimato che le informazioni da fornire erano troppo numerose. L'organizzazione mantello dell'industria tedesca ha giustamente dichiarato a questo proposito: « Anche gli Stati Uniti non chiedono dettagli per le importazioni e ancora meno per le esportazioni »⁸. L'obbligo di dichiarazione preventivo diventerà vincolante il 1° luglio 2009.

L'annuncio preliminare avrebbe conseguenze importanti per la Svizzera

Quest'obbligo avrebbe conseguenze gravi per la Svizzera. Esso complicherebbe gli scambi commerciali intensi tra la Svizzera e i suoi vicini europei. A titolo d'informazione, occorre sapere che l'UE è il principale partner commerciale della Svizzera e che il nostro paese figura pure come un importante acquirente di prodotti europei. Il 41 % delle esportazioni e il 59 % delle importazioni della Svizzera avvengono con i quattro paesi che ci circondano. La Svizzera si situa al centro dell'Europa. Circa 23 000 camion attraversano la frontiera svizzera ogni giorno. Sia le imprese svizzere sia le imprese comunitarie hanno dunque interesse affinché il traffico delle merci avvenga in modo armonioso. L'obbligo di dichiarare preventivamente avrebbe conseguenze negative sul traffico di merci locale e in particolare sugli scambi intensi interni delle imprese con sede presso i due lati della frontiera nella regione basilese e in quella del lago di Costanza. Le soluzioni di sdoganamento su misura in vigore nelle regioni frontaliere sarebbero compromesse; esse comportano vantaggi sia per l'economia, sia per l'amministrazione. La nuova legge svizzera sulle dogane pone le basi dell'annuncio elettronico preventivo, ma quest'ultimo avverrà su base volontaria. L'introduzione di un obbligo di dichiarazione preventivo per tutte le forniture provocherebbe ritardi e ingorghi che potrebbero essere considerevoli. Per quanto concerne l'efficacia della dichiarazione preventiva per impedire attentati terroristici, questa è discutibile: la maggior parte degli invii dichiarati non presentano nessun rischio in materia di sicurezza, in particolare perché la Svizzera ha un livello di sicurezza altrettanto elevato come quello degli Stati vicini.

Indispensabile una soluzione praticabile e favorevole all'economia

Dal punto di vista dell'economia svizzera e dei suoi partner tedeschi e francesi, è indispensabile trovare una soluzione praticabile e favorevole all'economia. Secondo il diritto doganale europeo, le eccezioni e le agevolazioni sono possibili a determinate condizioni. La Svizzera auspica di stipulare un accordo allo scopo di adattare l'accordo bilaterale sul trasporto delle merci del 21 ottobre 1990. Questo accordo tenderebbe a sopprimere la dichiarazione obbligatoria grazie al reciproco riconoscimento dell'equivalenza delle norme di sicurezza per quanto concerne l'analisi dei rischi e le OEA. I mandati di negoziazione corrispondenti sono stati adottati dal Consiglio federale nel febbraio 2007 e dagli Stati membri dell'UE il 23 aprile 2007. La Svizzera realizza da tempo delle analisi in merito ai rischi. L'articolo 110 della nuova legge sulle dogane fornisce la nuova base legale. Lo statuto di operatore economico autorizzato non esiste esplicitamente. Tuttavia, diversi statuti corrispondono de facto alle esigenze legali che devono soddisfare le OEA (destinatario autorizzato, spedizione autorizzata). Nel campo delle esigenze in materia di sicurezza, occorrerà probabilmente procedere ad altre modifiche dell'ordinanza relativa alle dogane. Giunto il momento, sarà importante tener conto degli interessi delle imprese esportatrici e importatrici. Nell'ottica del riconoscimento reciproco di tali partenariati tra le autorità doganali e l'economia, occorre inoltre tener conto dei recenti sviluppi tra gli Stati Uniti e l'UE per quanto concerne il riconoscimento delle OEA e del partenariato nell'ottica della lotta antiterrorismo.

L'accordo che la Svizzera e l'UE stipulano permetterà di evitare, nell'interesse delle due parti, delle perturbazioni del traffico transfrontaliero delle merci.

⁸ Willems, Heiko (2007): Die Zoll-Sicherheitsinitiative aus Sicht der Wirtschaft – Bilanz und Ausblick, dans : AW-Prax, febbraio 2007.

« Una dogana efficace riveste un'importanza fondamentale per la capacità concorrenziale delle nostre imprese e per l'attrattività della piazza economica »

5 Conclusione

Una dogana efficace che permette uno scambio transfrontaliero rapido, non burocratico e sicuro delle merci e dei servizi riveste un'importanza fondamentale per la capacità concorrenziale delle nostre imprese e per l'attrattività della piazza economica svizzera. Questo postulato si applica mutatis mutandis in tutto il mondo. Scambi agevolati e la sicurezza costituiscono le sfide essenziali che le autorità doganali e l'economia devono affrontare insieme. In questo contesto è importante tener conto delle preoccupazioni delle imprese attive negli scambi internazionali in occasione dell'elaborazione delle regole, ma anche in occasione della loro applicazione.

Domande :

peter.flueckiger@economiesuisse.ch

gregor.kuendig@economiesuisse.ch