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

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica della legge federale sulle dogane, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare il progetto di legge allegato.

Una minoranza della Commissione (*Jans*, Bertschy, Birrer-Heimo, Caroni, Germanier, Leutenegger Oberholzer, Maier Thomas, Maire Jacques-André, Marra, Noser, Perrinjaquet, Wermuth) propone di non entrare in materia sul progetto.

11 maggio 2015

In nome della Commissione:

Il presidente, Ruedi Noser

Compendio

Con l'istituzione nel 1995 dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) è entrato in vigore, in seguito all'Uruguay Round, l'Accordo sull'agricoltura (anche denominato «Accordo agricolo OMC»). Quest'ultimo prevedeva fra l'altro un accesso al mercato agevolato a livello internazionale, da conseguire mediante una maggiore apertura reciproca dei mercati agricoli e l'abolizione di ostacoli non tariffali al commercio. Prima dell'adesione della Svizzera all'OMC le possibilità d'importazione della carne erano soggette a restrizioni quantitative. Nei negoziati dell'Uruguay Round era stata fissata per la nuova voce di tariffa 1602.5099 un'aliquota di dazio fuori contingente (ADFC) di 638.00 franchi per 100 chilogrammi lordi. Fanno parte di questa voce di tariffa le preparazioni di carne condita di animali della specie bovina, per esempio filetto o coscia. Le importazioni non sottostanno a restrizioni quantitative e hanno registrato notevoli aumenti soprattutto negli ultimi dieci anni.

Secondo la maggioranza della Commissione questo fatto rappresenta un problema per la categoria dei produttori svizzeri (pressione crescente sui prezzi, scardinamento del regime di mercato). Inoltre essa teme che la carne importata sia prodotta secondo prescrizioni che non soddisfano le norme svizzere sulla protezione degli animali.

Il presente progetto preliminare introduce nei capitoli 2 e 16 della tariffa doganale nuove note svizzere, secondo le quali i prodotti di carne conditi saranno classificati d'ora in poi nel capitolo 2 della tariffa doganale e verranno quindi assoggettati a un'imposizione doganale più elevata (ADFC di oltre 2000 fr. per 100 kg lordi).

Una minoranza della Commissione propone di non entrare in materia sul progetto, adducendo che l'ampliamento del campo d'applicazione del capitolo 2 della tariffa doganale contravviene agli impegni internazionali della Svizzera.

Rapporto

1 Genesi

L'iniziativa parlamentare 10.426 «Abolizione della tariffa doganale preferenziale per l'importazione di carne aromatizzata» è stata depositata il 18 marzo 2010 dal gruppo dell'Unione democratica di centro. Gli autori dell'intervento chiedono di modificare le basi legali in modo che le preparazioni di carne (p. es. carne condita), che attualmente sono classificate nel capitolo 16 della tariffa doganale e fanno concorrenza alla carne figurante nel capitolo 2, siano integrate anche nel capitolo 2.

Nella seduta del 18 aprile 2011, la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) ha deciso con 13 voti contro 9 e 1 astensione di dare seguito all'iniziativa parlamentare. Il 31 ottobre 2011, la Commissione omologa del Consiglio degli Stati (CET-S) ha invece respinto questa decisione con 5 voti contro 4 e 1 astensione. Successivamente, il 12 novembre 2012, anche la CET-N ha proposto alla sua Camera con 14 voti contro 10 e 1 astensione di non dare seguito all'iniziativa. Contrariamente a questa indicazione, il Consiglio nazionale ha tuttavia dato seguito all'iniziativa il 5 marzo 2013 con 97 voti contro 89. Il 27 agosto 2013 la CET-S si è allineata a questa decisione con 6 voti contro 0 e 7 astensioni.

Nella seduta dell'8 aprile 2014, la CET-N ha incaricato l'Amministrazione federale delle dogane (AFD), in virtù dell'articolo 112 della legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento (LParl)¹, di redigere un rapporto che illustri le possibilità di attuare l'iniziativa parlamentare e le relative conseguenze.

Il 18 agosto 2014, la CET-N ha preso atto del rapporto summenzionato e ha incaricato la sua segreteria di elaborare un progetto preliminare e un rapporto esplicativo in collaborazione con l'Amministrazione. Ess ha optato al riguardo per una variante d'attuazione, che prevede l'inserimento di nuove note svizzere nei capitoli 2 e 16.

Il 10 novembre 2014 la CET-N ha esaminato il progetto preliminare e lo ha approvato nella votazione finale con 13 voti contro 11. Ha inoltre deciso l'avvio di una procedura di consultazione.

La consultazione si è svolta fra il 1° dicembre 2014 e il 12 marzo 2015. L'11 maggio 2015, la CET-N ha preso atto dei risultati (cfr. n. 2.4) e, con 12 voti contro 10, ha adottato senza modifiche il progetto da trasmettere al Consiglio nazionale, allegato al presente rapporto.

2 Elementi essenziali del progetto preliminare

2.1 Diritto vigente

2.1.1 Legge sulla tariffa delle dogane e legge sulle dogane

La tariffa doganale svizzera è disciplinata nella legge del 9 ottobre 1986² sulla tariffa delle dogane (LTD). Analogamente alla Nomenclatura combinata dell'UE e alla maggior parte delle tariffe doganali mondiali, si basa sul Sistema armonizzato

¹ RS 171.10

² RS 632.10, Allegato

valido a livello internazionale (SA)³. Le prime sei cifre degli otto numeri della tariffa svizzera corrispondono alla nomenclatura del SA (p. es. 1602.50). A livello di legge fanno quindi stato:

- a) il tenore delle voci;
- b) le note delle sezioni o dei capitoli;
- c) le «Prescrizioni generali per l'interpretazione del Sistema armonizzato».

Secondo l'articolo 1 LTD, tutte le merci importate o esportate attraverso la linea doganale svizzera devono essere sdoganate conformemente alla tariffa generale degli allegati 1 e 2. Sono salve le deroghe previste in trattati, in disposizioni speciali di leggi o in ordinanze emanate dal Consiglio federale in virtù della LTD.

Nella tariffa generale sono indicate le tariffe legali e quelle convenute contrattualmente nell'ambito dell'OMC. Le aliquote d'importazione valide, le agevolazioni doganali, le tasse, le imposte, le tasse d'incentivazione, le restrizioni d'importazione ed esportazione, nonché le ripartizioni statistiche sono disciplinate da corrispondenti autorizzazioni in diverse leggi o ordinanze. Esse costituiscono la cosiddetta «tariffa d'uso». Il complesso di queste norme è pubblicato dal 2005 quale tariffa doganale elettronica «Tares», che può essere consultabile gratuitamente in Internet all'indirizzo www.tares.ch.

Secondo l'articolo 19 della legge del 18 marzo 2005⁴ sulle dogane (LD), l'importo del dazio è calcolato in base alla natura, alla quantità e allo stato della merce nel momento in cui viene dichiarata all'ufficio doganale. Inoltre sono determinanti le aliquote di dazio e le basi di calcolo in vigore nel momento in cui sorge l'obbligazione doganale.

2.1.2 Strumenti per l'interpretazione della tariffa doganale

2.1.2.1 Note esplicative

Le note esplicative della tariffa doganale svizzera sono precisazioni sul trattamento tariffale delle merci. Si tratta di strumenti d'interpretazione destinati a garantire l'applicazione uniforme della tariffa doganale (art. 71 dell'ordinanza del 1° novembre 2006 sulle dogane; OD⁵). Contengono inoltre le note esplicative del SA e le cosiddette «note esplicative svizzere». Sono pubblicate dall'AFD in formato elettronico e possono essere consultate all'indirizzo www.tares.ch in Internet (documento D6).

2.1.2.2 Note esplicative del Sistema armonizzato (SA)

Le note esplicative del SA costituiscono, secondo la giurisprudenza del Tribunale amministrativo federale (TAF), norme di diritto internazionale materialmente vincolanti. Nelle note esplicative del SA relative al capitolo 2, si stabilisce quanto segue

³ RS 0.632.11

⁴ RS 631.0

⁵ RS 631.01

in relazione alla distinzione fra le carni e le frattaglie trattate in questo capitolo e le merci del capitolo 16:

«Sono comprese in questo capitolo soltanto le carni e le frattaglie presentate nei modi sottoindicati, anche se esse sono state sottoposte a un leggero trattamento termico nell'acqua calda o al vapore (come la scottatura o la sbianchimento), che non abbia tuttavia per effetto una vera e propria cottura dei prodotti:

- 1) Fresche (cioè allo stato naturale), anche se cosparse di sale per assicurarne la conservazione durante il trasporto.*
- 2) Refrigerate, cioè raffreddate generalmente fino a circa 0 °C senza raggiungere il congelamento.*
- 3) Congelate, cioè raffreddate al disotto del punto di congelamento fino al congelamento delle parti più interne.*
- 4) Salate o in salamoia, secche o affumicate.*

Rientrano parimenti in questo capitolo, le carni leggermente cosparse di zucchero o bagnate con acqua zuccherata.

Le carni e le frattaglie presentate nei modi menzionati ai paragrafi 1) a 4) che precedono, rimangono del resto comprese in questo capitolo, anche se sono state trattate con enzimi proteolitici (per esempio, papaina) in vista di renderle tenere oppure se sono state spezzettate, tagliate a fette o tritate. Inoltre, le miscele o combinazioni di prodotti di differenti voci del capitolo (per esempio, i volatili della voce 0207 bardati con lardo della voce 0209) restano compresi in questo capitolo.

Le carni e le frattaglie sono invece classificate nel capitolo 16, quando sono presentate:

- a) In forma di salsiccia, salsicciotto o prodotti simili, cotti o no, della voce 1601.*
- b) Cotte in qualsiasi modo (bollite, fritte, arrostate allo spiedo o sulla graticola) oppure preparate o conservate con procedimenti diversi da quelli previsti in questo capitolo, comprese quelle semplicemente ricoperte di pasta o di pangrattato (panate), tartufate o condite (per esempio, con pepe e sale) compreso il pasticcio (paté) di fegato (n. 1602).*

Il capitolo 2 comprende pure le carni e le frattaglie atte all'alimentazione umana anche cotte, in forma di farina o di polvere.

Le carni e le frattaglie, preparate coi metodi previsti in questo capitolo, possono, occasionalmente, essere presentate in recipienti ermeticamente chiusi (per esempio, carni semplicemente seccate, in scatola) senza che la loro classificazione sia, per principio, modificata. Si deve tuttavia tenere presente che i prodotti così confezionati saranno, il più sovente, classificabili nel capitolo 16, poiché essi, di regola, o hanno subito una preparazione totalmente diversa da quelle previste dal presente capitolo, o sono conservate con metodi che, anche se apparentemente simili a quelli previsti dal capitolo 2, ne differiscono in sostanza.

Rimangono pure classificate in questo capitolo le carni e le frattaglie (p. es. carni di animali della specie bovina, fresche o refrigerate) condizionate in imballaggi secondo il metodo denominato "condizionamento sotto atmosfera modificata" (Modified Atmospheric Packaging (MAP). Nell'ambito di questo metodo (MAP), l'atmosfera attorno al prodotto è modificata o controllata (p. es. eliminando

l'ossigeno sostituendolo con dell'azoto o acido carbonico oppure riducendo il tenore in ossigeno aumentando nello stesso tempo quello in azoto o acido carbonico).»

Secondo le note esplicative del SA la carne condita è quindi sostanzialmente esclusa dal capitolo 2 della tariffa doganale e rientra nel capitolo 16. La specificazione «con pepe e sale» è menzionata a titolo esemplificativo. Lo stesso vale anche per tutte le altre spezie e condimenti (p. es. cipolle, aglio, spezie da cucina, marinate ecc.). Inoltre, il fatto che la carne sia già commestibile o no non è un criterio determinante per la distinzione fra il capitolo 2 e il capitolo 16.

2.1.2.3 Note esplicative svizzere della tariffa doganale

Quale Parte contraente la Svizzera riprende le note esplicative del SA e le applica. Vi è margine per disciplinamenti nazionali nella misura in cui non si contravvenga alle disposizioni legali e alle note esplicative del SA. Di conseguenza, l'AFD può, ad esempio, pubblicare le cosiddette «Note esplicative svizzere», che fungono da prescrizioni di servizio ma non sono vincolanti per il TF in caso di ricorso. Il TF non le mette tuttavia in discussione se sono in sintonia con le prescrizioni legali e internazionali relative alla classificazione.

Per quanto concerne il campo d'applicazione del capitolo si è rivelato necessario precisare la nozione di «condito». In casi estremi, un'interpretazione restrittiva potrebbe significare che tutta una mezzena bovina dovrebbe essere classificata nel capitolo 16 se una piccola parte della sua superficie è ricoperta da pepe. È anche noto che, nel corso della lavorazione, prodotti tipici in salamoia e di carne secca della voce di tariffa 0210 sono trattati con spezie (p. es. carne secca grigionese). Proprio per questo motivo l'ADF ha istituito delle note svizzere dal tenore seguente:

«Nel capitolo 2 rientrano anche carne e frattaglie commestibili con aggiunta di condimenti, purché ciò non modifichi la loro caratteristica di prodotti di tale capitolo. Sono determinanti la natura e lo stato della merce nel momento in cui viene dichiarata all'ufficio doganale.

Per i seguenti prodotti l'aggiunta di condimenti non è di rilevanza caratteriale:

a) Carne e frattaglie cui è stata aggiunta una certa quantità di ingredienti di condimento che possono essere facilmente eliminati (p. es. mediante pulizia, lavaggio o aspirazione) prima dell'ulteriore elaborazione. Fanno parte di questi ingredienti grani di pepe interi, bacche di ginepro intere, chiodi di garofano interi, foglie di alloro, rami di rosmarino e via di seguito.

b) Carne e frattaglie non condite su tutti i lati o sulle quali l'aggiunta di condimenti non è visibile a occhio nudo (p. es. pepe frantumato o macinato).

c) Prodotti carnei pronti al consumo contenuti in questo capitolo con l'aggiunta di condimenti non chiaramente percettibili dal punto di vista del gusto, in particolare quelli in salamoia e altre specialità di cui alla voce 0210.

Da questo capitolo sono tuttavia escluse carne e frattaglie per le quali l'aggiunta di condimenti (p. es. pepe frantumato o macinato) viene effettuata sulla totalità della superficie del prodotto ed è percettibile a occhio nudo (in generale VT 1602).

Non vi rientrano nemmeno i prodotti carnei in cui i condimenti aggiunti penetrano all'interno mediante un trattamento speciale (p. es. procedura a "centrifuga") e sono chiaramente percettibili dal punto di vista del gusto.»

Sulla base di queste considerazioni la carne secca grigionese e prodotti simili (p. es. bresaola) sono classificati solitamente nel capitolo 2 (n. 0210.2010/2090).

Le note esplicative svizzere concordano ampiamente con il disciplinamento previsto nella «Nomenclatura combinata» (NC)⁶ dell'UE. Nella nota complementare 6a del capitolo 2 della NC è stabilito quanto segue:

«Le carni non cotte, insaporite, rientrano nel capitolo 16. Sono considerate come «carni insaporite» le carni non cotte, il cui insaporimento viene effettuato in profondità o sulla totalità della superficie del prodotto ed il cui condimento è percettibile ad occhio nudo o nettamente percettibile al gusto.»

2.1.3 Contingenti doganali

I contingenti doganali che si basano sugli impegni nell'ambito dell'OMC sono indicati nell'allegato 2 della tariffa generale. La carne di manzo e vitello rientrano nel contingente doganale numero 5 «carne rossa» (prodotta prevalentemente sulla base di foraggio grezzo). Il contingente minimo è di 22 500 tonnellate.

Le basi legali per l'amministrazione e la ripartizione sono date dagli articoli 21 e 22 della legge del 29 aprile 1998⁷ sull'agricoltura (LAgr). Per l'asta è determinante l'articolo 48 LAgr. I dettagli sono disciplinati nell'ordinanza del 26 ottobre 2011⁸ sulle importazioni agricole (OIAgr) e nell'ordinanza del 26 novembre 2003⁹ sul bestiame da macello (OBM).

L'assegnazione dei contingenti doganali è pubblicata¹⁰.

2.1.4 Protezione degli animali

Le disposizioni svizzere in materia di protezione degli animali non hanno alcun influsso sulla classificazione nella tariffa doganale della carne e dei prodotti carnei e quindi neanche sull'aliquota del dazio. La carne prodotta all'estero secondo norme meno severe rispetto a quelle svizzere è classificata nella tariffa doganale come quella che soddisfa le disposizioni indigene. Sono unicamente determinanti la natura, la quantità e lo stato della merce nel momento in cui essa è annunciata all'ufficio doganale (art. 19 LD).

⁶ NC, stato attuale cfr. GU L 290 del 31.10.2013

⁷ RS 910.0

⁸ RS 916.01

⁹ RS 916.341

¹⁰ Può essere scaricata all'indirizzo dell'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG): www.blw.admin.ch > Temi > Importazione di prodotti agricoli

2.2 Importazione di preparazioni di carni di manzo e vitello della voce di tariffa 1602.5099

2.2.1 Quantitativi importati

Fino al 2004 i quantitativi sdoganati al di fuori del contingente doganale nella voce di tariffa 1602.5099 all'aliquota di 638,00 franchi per 100 chilogrammi lordi erano assai contenuti, molto probabilmente perché gli importatori non avevano la necessità di importare quantitativi maggiori. Come si evince dalla tabelle seguente¹¹, a partire dal 2004 si è registrato un notevole aumento.

Anno	Quantitativo totale (kg)	Ø per mese (kg)	valore Ø in fr. al kg
2003	10'928	910	12.70
2004	83'137	6'928	8.30
2005	281'445	23'453	6.60
2006	340'849	28'405	8.47
2007	665'602	55'466	8.30
2008	591'156	49'263	10.80
2009	1'031'833	85'986	11.85
2010	1'813'497	151'125	13.05
2011	1'970'014	164'168	13.90
2012	1'750'824	145'902	14.37
2013	1'670'768	139'230	15.20

Dal 2011 le importazioni sono diminuite, anche se si mantengono chiaramente al di sopra del livello fatto registrare prima del 2010.

Oltre alla carne condita, rientrano nella voce di tariffa 1602.5099 anche altri prodotti (p. es. bollito di manzo, hamburger, preparazioni di carne macinata). Un'indagine condotta dall'UFAG nel 2009 sulla base di singole dichiarazioni doganali ha mostrato che al massimo 400 tonnellate circa su oltre 1'000 possono essere designate quale carne condita. Sino a fine 2012 non era tuttavia possibile fare affermazioni precise sul genere delle preparazioni di carne importate. Secondo stime dell'AFD si può supporre che questa evoluzione sia riconducibile in gran parte all'importazione di carne condita.

Dal 1° gennaio 2013 nella voce di tariffa 1602.5099 esiste il numero convenzionale 915 «semplicemente conditi (non altrimenti preparati)». La valutazione fatta conferma che circa il 90 per cento del quantitativo importato rientra in questo capitolo (2013: circa 1'500 t; valore medio per kg: fr. 15,07).

¹¹ Fonte: Swiss-Impex (banca dati della Statistica svizzera del commercio esterno); Statistica dei proventi doganali

2.2.2 Consumo indigeno

Rispetto al consumo complessivo di 119 253 tonnellate di carne della specie bovina, nel 2013 la quota di carne condita importata della specie bovina della voce di tariffa 1602.5099 (1'500 t) era appena dell'1,3 per cento. Delle importazioni complessive di carne di manzo solo il 6,4 per cento circa era carne condita.¹²

2.2.3 Utilizzazione e designazione precisa

Non esistono indicazioni esatte circa l'utilizzazione della carne di manzo e vitello importata nella voce di tariffa 1602.5099. Secondo stime dell'AFD una quota relativamente esigua finisce direttamente nel commercio al dettaglio. La maggior parte dovrebbe essere destinata alla ristorazione. Analogamente, non è possibile fare affermazioni esatte in merito alla quota di carne di vitello.

Una valutazione da parte dell'AFD delle dichiarazioni doganali riguardanti l'importazione delle circa 1'500 tonnellate di carne di manzo e vitello condita nel 2013 ha evidenziato quanto segue:

- Per almeno 250 tonnellate si tratta di carne di vitello.
- Per circa 500 tonnellate dovrebbe trattarsi di muscoli di manzo conditi che sono utilizzati per la fabbricazione di carne secca.

2.2.4 Carne di vitello

Nel 2013 sono state importate circa 485 tonnellate di carne di vitello fresca e congelata delle voci di tariffa 0201 e 0202. Si tratta in pratica esclusivamente di importazioni nell'ambito del contingente doganale con aliquote basse (inferiori a 150.00 fr. per 100 kg lordi). A questo quantitativo si contrappongono le importazioni di carne di vitello condita della voce di tariffa 1602.5099 che, come menzionato nel numero 2.2.3, si aggirano almeno attorno alle 250 tonnellate. Secondo le stime del settore la quota sarebbe ancora maggiore (cfr. n. 2.3.1).

La «carne di vitello» figura separatamente nelle voci di tariffa 0201 e 0202. Nelle note esplicative (D6) è descritta come segue:

La carne di vitello è un tipo di carne che va dal chiaro al rosa, a fibra sottile, di animali della specie bovina di età fino a 8 mesi e di un peso morto non superiore a 160 kg.

Le disposizioni dell'ordinanza del 23 aprile 2008¹³ sulla protezione degli animali (LPA), vigenti per la detenzione di vitelli in Svizzera, non sono applicabili alla carne di vitello importata, a prescindere dalla classificazione tariffale. Esse non valgono quindi nemmeno per la carne di vitello fresca, refrigerata o congelata, che è importata nelle voci di tariffa 0201 e 0202 all'interno o al di fuori del contingente doganale. Le prescrizioni della LPA non sono applicabili in linea di massima all'importazione di carne di qualsiasi natura. Un'eccezione è data tuttavia dalla carne di coniglio importata. Per questa carne occorre infatti indicare obbligatoriamente il metodo di

¹² Fonte: pubblicazione di Cooperativa Proviande del 9 aprile 2014

¹³ RS 455.1

produzione secondo l'ordinanza del 26 novembre 2003¹⁴ sulle dichiarazioni agricole (ODAgr) apponendo la menzione «proveniente da metodo di tenuta non autorizzato in Svizzera», se l'importatore non può dimostrare l'osservanza di determinati requisiti dell'OPA relativi ai metodi di produzione all'estero.

Secondo la statistica della cooperativa Proviande¹⁵, la quota svizzera (grado di autoapprovvigionamento) rispetto al consumo complessivo di carne di vitello è aumentata dal 97,0 per cento nel 2010 al 97,6 per cento nel 2013. Riferita al consumo complessivo di carne di vitello, la produzione indigena è aumentata proporzionalmente più delle importazioni. Rispetto ad altri generi di carne quella di vitello presenta il grado di autoapprovvigionamento maggiore.

2.3 Necessità d'intervento: considerazioni della Commissione

2.3.1 Argomenti della maggioranza

La definizione di un'aliquota doganale bassa per la carne condita nell'ambito dell'attuazione delle decisioni prese durante l'Uruguay Round ha condotto a una serie di problemi inattesi in questo settore. Come esposto nel numero 2.2, i quantitativi importati di carne di vitello e di manzo condita hanno subito un forte aumento. In alcuni casi è stata addirittura importata carne condita che poi, una volta eliminate le spezie (soprattutto grani di pepe) mediante processi di lavaggio, pulitura o aspirazione, è stata immessa sul mercato svizzero. Per rimediare a questa situazione insoddisfacente, nella primavera del 2010 l'AFD ha ridefinito la nozione di «condito» secondo cui la carne cosparsa di pepe non è più considerata una preparazione ai sensi del capitolo 16 della tariffa doganale (cfr. n. 2.1.2.3). Benché la situazione sia in parte migliorata in seguito a questo intervento, il quantitativo di carne condita importata rimane spropositato rispetto al periodo precedente la riduzione dell'aliquota (cfr. n. 2.2). La sentenza del Tribunale amministrativo federale dell'11 aprile 2011¹⁶ ha inoltre reso ancora più difficile controllare gli importatori di carne condita, poiché ha statuito che la presenza di condimento non deve necessariamente essere percepita sia con la vista che con altri sensi. Nonostante i provvedimenti dell'AFD la situazione rimane pertanto precaria.

Il forte aumento delle importazioni di carne condita ha fatto aumentare la pressione sui prezzi dei prodotti indigeni, andando a scardinare il regime dell'intero mercato. A risentirne è soprattutto il settore della carne di vitello. Nella risposta del 28 aprile 2010 all'interpellanza Walter 10.3146 («Importazione di carne condita») il Consiglio federale affermava che «Non sono da escludere ripercussioni sui prezzi dei vitelli: questo mercato è infatti molto sensibile in termini di prezzi ...».

Gli obiettivi che il settore si era prefissato, ossia di rifornire adeguatamente il mercato della carne svizzero con importazioni nell'ambito dei contingenti doganali, sono stati disattesi. Ad esempio perde di efficacia la norma secondo cui l'organizzazione

¹⁴ RS 916.51

¹⁵ Der Fleischmarkt im Überblick 2013, cooperativa Proviande

¹⁶ Sentenza A-7046/2010 del Tribunale amministrativo federale del 1° aprile 2011, Tariffa doganale (Importazione di carne marinate, consultabile in: <http://www.bvger.ch/publiws/pub-cache.jsf?displayName=A-7046/2010&decisionDate=2011-04-01&lang=de>)

di categoria Proviande definisce i quantitativi d'importazione d'intesa con tutti i partner del settore tenendo conto del fabbisogno di approvvigionamento del mercato. Grazie a questo meccanismo collaudato i volumi di importazione vengono fissati in considerazione della produzione interna e delle esigenze del mercato. La carne condita – che invece esula da queste ponderazioni – viene importata in aggiunta e senza controllo, entrando in concorrenza con il mercato e pregiudicandone l'equilibrio. Anche le misure stagionali volte a sgravare il mercato, sostenute finanziariamente dalla Confederazione e attuate dall'associazione di categoria Proviande, sono poco efficaci poiché non servono a frenare le importazioni di carne condita.

A risentire di questa situazione non sono soltanto i produttori di bestiame da macello, ma anche i settori affini, quali le aziende di macellazione e quelle di lavorazione, ossia due settori che operano ingenti investimenti in Svizzera, garantiscono posti di lavoro e si impegnano per il futuro della piazza produttiva Svizzera. La carne condita viene inoltre immessa nei canali della ristorazione e delle macellerie esponendo queste ultime a un grosso dilemma: le consistenti differenze di prezzo fra carne condita e carne non condita sono attrattive, ma si ripercuotono negativamente sull'acquisto e sulla credibilità della produzione indigena.

Al momento è possibile importare carne che non rispetti le direttive sulla protezione degli animali vigenti in Svizzera, soprattutto carne di vitello bianca spesso proveniente da animali che non sono stati alimentati in modo adeguato. Ad esempio nel 2013 sono state importate oltre 200 tonnellate di carne condita dall'Olanda e 250 dall'Italia, molto probabilmente carne di vitello chiara. Benché l'UE abbia adottato direttive per la protezione degli animali nell'ambito della detenzione di vitelli e suini, a detta delle organizzazioni per la protezione degli animali i controlli sono estremamente carenti. Inoltre le direttive sono in parte meno severe che in Svizzera. Ad esempio gli allevatori dell'UE possono tenere i suini su pavimenti completamente perforati.

Sulla scorta di queste considerazioni la maggioranza della Commissione ritiene necessario intervenire e sostiene pertanto l'attuazione dell'iniziativa parlamentare.

2.3.2 Argomenti della minoranza (non entrata in materia)

La minoranza della Commissione ritiene che le richieste formulate dall'iniziativa parlamentare sono già state in linea di massima adempite dall'AFD, che ha provveduto a completare le pertinenti note esplicative. Come esposto sopra, dalla primavera 2010 la carne cosparsa di grani di pepe non è più considerata carne condita; il problema dell'«espediente per l'importazione» (importazione di carne di per sé non condita alla tariffa della carne condita) è stato quindi sufficientemente preso in considerazione (cfr. n. 2.1.2.3).

Un'ulteriore estensione del campo d'applicazione del capitolo 2 della tariffa doganale contravverrebbe ai nostri impegni internazionali poiché le nuove note svizzere non sarebbero conformi con la nomenclatura del SA e le relative note esplicative. La Svizzera molto probabilmente non riuscirebbe a imporsi in una procedura dinnanzi al comitato del SA e dovrebbe pertanto annullare la modifica di legge. Una classificazione della carne condita che violi le note esplicative del SA sarebbe inoltre in conflitto con gli impegni assunti dalla Svizzera nell'ambito dell'OMC. Benché non costituiscano di per sé impegni dell'OMC, la nomenclatura del SA e le relative note

esplicative rappresentano la base per l'elenco di impegni dell'OMC e la loro interpretazione. Ci si chiede inoltre in che misura il progetto sia compatibile con l'Accordo del 21 giugno 1999¹⁷ tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul commercio di prodotti agricoli (Accordo agricolo). La minoranza della Commissione è dell'idea che proprio l'UE, viste le conseguenze economiche che una nuova nota legale svizzera avrebbe sulle sue imprese, sottoporrebbe l'aumento dell'onere doganale sulla carne bovina condita a un minuzioso esame dal profilo della compatibilità con le norme commerciali, sollevando la questione in seno ai competenti organi bilaterali. Non da ultimo il progetto influenzerebbe la posizione dell'UE nella discussione sul seguito del processo relativo agli aspetti legati all'accesso al mercato dei prodotti agricoli e delle derrate alimentari, ostacolando la ricerca di una soluzione pragmatica. Ne risentirebbero gli interessi in materia di economia agraria della Svizzera.

Se il procedimento di composizione delle controversie dell'OMC non condurrà all'annullamento della modifica di legge, molto probabilmente i nostri partner commerciali adotteranno una serie di contromisure. Siccome il problema sollevato dalla maggioranza concerne principalmente la carne di vitello, occorre considerare che per risolvere questo piccolo problema si incorrerebbe in sanzioni suscettibili di ripercuotersi anche su altri settori dell'agricoltura. Il vantaggio che ne risulterebbe per il settore della carne penalizzerebbe altri ambiti.

Benché i dubbi concernenti l'osservanza delle direttive per la protezione degli animali in caso di importazione di carne di vitello siano giustificati, sarebbe più efficace un intervento fondato sulla dichiarazione dei prodotti, soprattutto nel settore della ristorazione. È infatti importante preservare il senso di responsabilità dei consumatori. Inoltre non è sempre detto che la carne importata dalla Svizzera sia contraria alle direttive svizzere sulla protezione degli animali, ma può essere di elevata qualità, come ad esempio la carne bio proveniente dai Paesi limitrofi.

La minoranza della Commissione (*Jans, Bertschy, Birrer-Heimo, Caroni, Germainier, Leutenegger Oberholzer, Maier Thomas, Maire Jacques-André, Marra, Noser, Perrinjaquet, Wermuth*) propone per i motivi sovraesposti di non entrare in materia sul progetto.

2.4 Procedura di consultazione¹⁸

Il progetto preliminare della Commissione è stato sottoposto a consultazione dal 1° dicembre 2014 al 12 marzo 2015.

Sono stati interpellati i Governi dei 26 Cantoni, la Conferenza dei Governi cantonali (CdC), 12 partiti politici, tre associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle e regioni di montagna, otto associazioni mantello dell'economia e altri 20 interessati.

Dei 70 destinatari hanno risposto 23 Cantoni, quattro partiti, tre associazioni mantello dell'economia e altri sette interessati. Sono inoltre pervenuti 15 pareri spontanei.

¹⁷ RS **0.916.026.81**

¹⁸ Il progetto preliminare, il rapporto esplicativo e il rapporto sui risultati della consultazione si trovano all'indirizzo www.parlament.ch > Documentazione > Rapporti > Oggetti posti in consultazione > 2014

2.4.1 Risultati della procedura di consultazione

Una maggioranza di 36 partecipanti condivide gli argomenti della maggioranza della Commissione. Da più parti si osserva che la problematica esposta non concerne soltanto la carne di manzo e di vitello, ma anche quella di maiale. Un partecipante ha richiesto esplicitamente un accordo con l'OMC e che venga prevista un'eccezione per i muscoli di manzo conditi utilizzati nella produzione di carne secca.

Per 15 partecipanti, il progetto va respinto per i motivi esposti dalla minoranza della Commissione. Si teme un ulteriore deterioramento della competitività soprattutto nel settore alberghiero e in quello della ristorazione. Tenuto conto della decisione della Banca nazionale svizzera del 15 gennaio 2015, occorre evitare un aumento degli ostacoli commerciali all'importazione di prodotti.

Sulla scorta del netto risultato della consultazione, con 12 voti contro 10 la Commissione ha adottato senza modifiche il progetto da trasmettere al Consiglio nazionale, allegato al presente rapporto.

2.5 Altre varianti esaminate dalla Commissione

Durante i dibattimenti la Commissione si è chiesta se non sia possibile raggiungere l'obiettivo dell'iniziativa parlamentare senza introdurre nuove note svizzere della tariffa doganale.

Le soluzioni esaminate prevedevano un deconsolidamento dell'aliquota della voce di tariffa 1602.5099. Secondo questa procedura, prima di poter modificare l'elenco degli impegni dell'OMC la Svizzera deve condurre consultazioni e trattative con i membri interessati. Molto probabilmente un aumento della protezione doganale per la voce di tariffa 1602.5099 dovrebbe essere compensato con una diminuzione delle aliquote di altre voci o con un aumento del contingente doganale per la carne di manzo e di vitello. La Commissione dubita pertanto che la situazione migliorerebbe nel complesso per il settore del bestiame da macello e della carne.

Per il resto sono stati discussi anche un adeguamento del SA e una modifica delle note svizzere della tariffa doganale da parte dell'AFD. La Commissione ha respinto queste soluzioni alternative osservando che potrebbero indurre gli organi del SA ad adottare decisioni contro la Svizzera o ad avviare una procedura OMC per la composizione delle controversie.

Da ultimo sono stati menzionati anche provvedimenti nell'ambito del controllo delle derrate alimentari. Ad esempio i servizi competenti potrebbero esaminare se la carne importata come condita viene effettivamente messa in vendita in quanto tale. Questa soluzione è tuttavia parsa poco praticabile, oltre a non essere sorretta da una base legale. L'onere che ne deriverebbe per i servizi interessati della Confederazione e dei Cantoni sarebbe difficilmente giustificabile.

La maggioranza della Commissione giunge pertanto alla conclusione che l'introduzione di note esplicative svizzere della tariffa doganale da parte del legislatore sia la soluzione più adeguata per raggiungere gli obiettivi dell'iniziativa parlamentare.

3

Commenti alle singole disposizioni

Ingresso

La modifica è di natura meramente formale (Costituzione federale del 18 aprile 1999¹⁹).

Allegato 1 parte 1a capitoli 2 e 16

Gli allegati 1 e 2 LTD fissano la tariffa generale. Il testo della tariffa generale è pubblicato nella Raccolta ufficiale mediante rinvio conformemente all'articolo 5 capoverso 1 della legge del 18 giugno 2004²⁰ sulle pubblicazioni ufficiali. Di conseguenza anche le modifiche della tariffa generale vengono pubblicate nella Raccolta ufficiale soltanto mediante rinvio (sulla base dell'art. 15 dell'ordinanza del 17 novembre 2004²¹ il testo della tariffa generale non viene pubblicato neanche nella RS).

Le proposte concernono le seguenti modifiche della tariffa generale: nell'allegato 1 (tariffa doganale svizzera), parte 1a (tariffa d'importazione) la carne condita viene sostanzialmente esclusa dal capitolo 16 e classificata nel capitolo 2.

È opportuno limitare il testo ai prodotti freschi, refrigerati o congelati e menzionare soltanto le relative voci di tariffa. In tal modo si garantisce anche la parità di trattamento fra tutti i tipi di carne (manzo, maiale, pecora, capra, cavallo, volatili domestici, conigli ecc.). La carne secca e i salumi vengono invece classificati secondo le norme vigenti.

Per «condimento» si intendono tutte le sostanze non miscelate o miscelate (p.es. pepe e miscele di condimenti), preparazioni di consistenza pastosa o liquida (p.es. marinate). È altresì indifferente se a essere conditi siano interi tagli di carne (p.es. filetti o simili) oppure pezzi pronti per il consumo (arrostiti, bistecche) o la carne sminuzzata (p.es. ragù, sminuzzato, carne macinata).

4

Ripercussioni

4.1

Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Nel 2013 i proventi dei dazi per la carne condita sdoganata sotto la voce di tariffa 1602.5099 ad un'aliquota di franchi 638 al chilogrammo lordo ammontavano a circa 10 milioni di franchi. Se a questo quantitativo applichiamo le aliquote al di fuori del contingente doganale previste nel capitolo 2, dal punto di vista prettamente contabile i proventi doganali superano i 30 milioni di franchi (aumento di circa 20 mio. fr.). Non si sa tuttavia se, dopo l'assoggettamento alle voci di tariffa 0201 e 0202 (aliquote, contingenti) della carne che sinora veniva importata sotto la voce di tariffa 1602.5099, i quantitativi importati rimarranno stabili. Sono inoltre fatte salve le

¹⁹ RS 101

²⁰ RS 170.512

²¹ RS 170.512.1

ripercussioni finanziarie di eventuali provvedimenti adottati in virtù dell'ordinanza del 7 aprile 2007 (OADo)²² sulle agevolazioni doganali.

L'introduzione di note esplicative svizzere nella tariffa doganale non conduce a maggiori oneri del personale né in ambito informatico.

4.2 Applicabilità

Le disposizioni sulla classificazione della carne sono note sia al personale dell'AFD che alle varie parti coinvolte nelle operazioni di sdoganamento (speditori, importatori ecc.). Dal momento che non vengono sostanzialmente definiti nuovi requisiti, dal profilo dell'applicabilità il progetto non pone alcun problema.

5 Rapporto con il diritto europeo

Come menzionato nel numero 2.1.2.3 nell'UE si applica una normativa per la classificazione della carne condita con la quale le nuove note esplicative svizzere entrano in conflitto.

6 Basi legali

6.1 Costituzionalità e legalità

Conformemente all'articolo 133 della Costituzione federale del 18 aprile 1999, la normativa sui dazi e sui tributi riscossi nel traffico transfrontaliero è di competenza della Confederazione. L'ultima modifica in questo ambito è stata l'introduzione di note svizzere nella sezione II (dazi su alimenti per animali) e nel capitolo 8 (elenco della frutta tropicale) in seguito all'adozione del decreto federale sull'adeguamento della tariffa generale alla lista LIX-Svizzera-Liechtenstein²³.

6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Le nuove note svizzere non sarebbero conformi né con la nomenclatura SA né con le relative note esplicative. Se una delle 150 Parti del SA non si attiene ai propri obblighi si applicano le disposizioni sulla composizione delle controversie previste dal relativo Accordo. In caso di vertenza ogni Parte in causa può decidere di adire il Comitato per il SA.

Contraddicendo le note esplicative del SA la Svizzera violerà anche gli impegni assunti nell'ambito dell'OMC, dal momento che la nomenclatura SA e le relative note esplicative costituiscono la base per gli elenchi degli obblighi dell'OMC e la

²² RS 631.012

²³ FF 1994 V 1067

loro interpretazione²⁴. Un'azione da parte dei partner commerciali dinnanzi al tribunale arbitrale dell'OMC potrebbe portare alla richiesta di compensazioni.

Nei confronti dell'UE vanno inoltre rispettate norme contrattuali specifiche, fra cui in particolare l'Accordo del 21 giugno 1999²⁵ tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul commercio di prodotti agricoli (Accordo agricolo).

6.3 Delega di competenze legislative

Il progetto non contiene alcuna delega di competenze legislative.

6.4 Forma dell'atto

Il progetto costituisce una revisione della legge sulla tariffa delle dogane, tariffa generale, allegato 1 (tariffa doganale svizzera), parte 1a (tariffa d'importazione).

²⁴ Questa prospettiva è stata confermata in due controversie OMC con l'UE (in quanto parte convenuta): una in merito a carne di volatili congelata e salata e l'altra in merito a prodotti delle tecnologie dell'informazione. DS269, 286 EC – Chicken Cuts: sulla base di una «Nota complementare» l'UE non aveva più classificato la carne di volatili congelata e salata alla voce di tariffa 0210 (salata) bensì alla voce 0207 (congelata). In tal modo la carne di volatili salata veniva assoggettata ad un'aliquota di dazio inferiore. L'organo di composizione delle controversie dell'OMC ha considerato che il provvedimento costituiva una violazione degli articoli II:1 a) e III:1 b) GATT appellandosi a una decisione del comitato SA secondo cui la carne di volatili congelata e salate debba essere classificata alla voce di tariffa 0210 (salata).

²⁵ RS **0.916.026.81**