



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale delle finanze DFF

Modifica della legge sulle dogane (Revisione parziale)

**Rapporto esplicativo
per la procedura di consultazione**

14 dicembre 2012 - 31 marzo 2013

Indice

Modifica della legge sulle dogane	1
1 Punti essenziali	3
1.1 Situazione di partenza	3
1.2 Modifiche proposte	3
1.3 Motivazione e valutazione del nuovo progetto	4
1.4 Diritto comparato, in particolare con il diritto europeo	6
1.5 Attuazione	7
2 Commento ai singoli articoli	7
2.1 Legge sulle dogane	7
2.2 Modifica del diritto vigente	19
2.2.1 Decreto federale del 17 dicembre 2004 che approva e traspone nel diritto svizzero gli accordi bilaterali con l'UE per l'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen e Dublino	19
2.2.2 Legge del 12 giugno 2009 sull'IVA	19
2.2.3 Legge federale del 21 giugno 1996 sull'imposizione degli oli minerali	20
2.2.4 Legge federale del 19 dicembre 1958 sulla circolazione stradale	20
3 Ripercussioni	21
3.1 Ripercussioni per la Confederazione	21
3.2 Ripercussioni per i Cantoni	21
3.3 Ripercussioni per l'economia	21
3.4 Altre ripercussioni	22
4 Rapporto con il programma di legislatura e le strategie nazionali del Consiglio federale	22
5 Aspetti giuridici	22
5.1 Costituzionalità e legalità	22
5.2 Conciliabilità con gli impegni internazionali della Svizzera	22
5.3 Forma dell'atto	22
5.4 Delega di competenze legislative	23

1 Punti essenziali

1.1 Situazione di partenza

La legge del 18 marzo 2005¹ sulle dogane (LD), entrata in vigore il 1° maggio 2007, ha dato essenzialmente buoni risultati. Nel frattempo, nella pratica sono stati constatati errori e lacune, sono state formulate richieste nonché acquisite informazioni; tutto ciò richiede una soluzione sotto forma di regolamentazione legale. La presente revisione parziale della LD riguarda diversi ambiti, non direttamente collegati tra di loro. Cinque anni dopo l'entrata in vigore della legge, è opportuno effettuare i necessari adeguamenti in un progetto comune.

1.2 Modifiche proposte

Il progetto si concentra sui seguenti punti principali:

- Abrogazione delle disposizioni relative al traffico postale quale genere di traffico particolare.
- Legittimazione del Consiglio federale a concludere autonomamente trattati internazionali sul reciproco riconoscimento della qualifica di operatore economico autorizzato.
- Obbligo delle imprese di trasporto di trasmettere elettronicamente all'Amministrazione federale delle dogane (AFD) i documenti e le registrazioni importanti ai fini del controllo doganale.
- Depositi doganali e depositi franchi doganali: nuova regolamentazione relativa all'immagazzinamento e all'esportazione di merci svizzere.
- Semplificazione nell'ambito della realizzazione del pegno doganale ed eventuale rinuncia alla realizzazione. Possibilità di far valere il pegno doganale in caso di merci, oggetti e valori patrimoniali non presi in consegna dalle autorità competenti.
- Possibilità di far prestare giuramento al personale dell'AFD.
- Abrogazione delle disposizioni relative all'adempimento di compiti di polizia di sicurezza da parte dell'AFD.
- Limitazione degli accordi con i Cantoni ai compiti che sono in relazione con l'esecuzione di disposti federali di natura non doganale e che sono stati trasferiti ai Cantoni dalla legislazione della Confederazione. Possibilità di concludere accordi con tutti i Cantoni.
- Indicazione formale della possibilità, nel quadro del perseguimento penale secondo la LD, di ordinare provvedimenti speciali d'inchiesta come l'osservazione in segreto e la registrazione visiva o sonora.
- Abrogazione, nel decreto federale del 17 dicembre 2004 che approva e traspone nel diritto svizzero gli accordi bilaterali con l'UE per l'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen e Dublino, della disposizione relativa all'effettivo minimo del Corpo delle guardie di confine (Cgcf).

¹ RS 631.0

- Modifica relativa ai rimedi giuridici nell'ambito dell'imposta sugli oli minerali.
- Regolamentazione, nel diritto sulla circolazione stradale, dell'impunità in caso di violazione delle norme concernenti la circolazione durante un viaggio ufficiale, a condizione che sia stato necessario ai fini dell'adempimento dei compiti.

1.3 Motivazione e valutazione del nuovo progetto

I tre punti principali del progetto sono l'adeguamento delle disposizioni relative ai depositi doganali, l'abrogazione delle disposizioni sull'adempimento di compiti di polizia di sicurezza da parte dell'AFD e la conseguente precisazione delle disposizioni concernenti l'assunzione di compiti di polizia cantonale nonché l'abrogazione della disposizione relativa all'effettivo minimo del Cgef conformemente al decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero gli accordi bilaterali con l'UE per l'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen e Dublino.

Le nuove disposizioni sui depositi doganali aperti e i depositi franchi doganali, in relazione all'immagazzinamento e all'esportazione di merci svizzere in depositi doganali, rappresentano, dal punto di vista economico, l'elemento più importante della prevista revisione. Non si tratta di eliminare i depositi doganali aperti e i depositi franchi doganali.

Già oggi, e anche in futuro, le merci estere possono essere immagazzinate in depositi doganali aperti e depositi franchi doganali senza che debbano essere versati i tributi all'importazione (tributi doganali e IVA). La loro riscossione avviene solo quando le merci sono immesse in libera pratica doganale. Nel 98 per cento dei casi circa i depositi doganali sono utilizzati a questo scopo. Tale funzione dei depositi doganali, importante dal punto di vista economico, non viene toccata.

Il diritto vigente prevede che il regime d'esportazione sia considerato concluso con l'immagazzinamento della merce svizzera in un deposito franco doganale o in un deposito doganale aperto, anche se il Paese d'esportazione non è ancora chiaramente definito al momento dell'imposizione all'esportazione. Questa situazione giuridica si rivela insufficiente per i motivi illustrati di seguito.

- L'immagazzinamento può durare, in linea di massima, solo sei mesi. Questo termine è facilmente prorogabile e difficile da controllare, poiché dopo la conclusione del regime d'esportazione l'AFD non è più coinvolta nell'effettiva uscita dal deposito. La merce può pertanto rimanere in Svizzera per un periodo indeterminato anche dopo l'imposizione all'esportazione.
- Una sentenza del Tribunale amministrativo federale² ha dimostrato che mediante il giustificativo d'esportazione è possibile richiedere restituzioni e aiuti all'esportazione anche se la merce rimane in Svizzera. Nella fattispecie, l'esportazione verso un deposito doganale aveva comportato il versamento di aiuti all'esportazione, benché la merce fosse rimasta in Svizzera.
- Per quanto riguarda le imposte (compresa l'IVA), una persona domiciliata all'estero può acquistare merce in Svizzera e in seguito esportarla verso un

² Sentenza A-559/2011 del 1° novembre 2011

deposito doganale svizzero anziché verso l'estero. In questo modo può eludere le imposte indirette in Svizzera e al proprio luogo di domicilio nonché le imposte dirette al domicilio. Può inoltre rivendere la merce, e il cambiamento di proprietà nel deposito doganale non comporta alcuna conseguenza fiscale. Anche privati domiciliati in Svizzera possono acquistare merci in Svizzera, esportarle verso un deposito doganale svizzero, evitando così di pagare l'IVA durante il periodo di immagazzinamento, e in seguito rivenderle senza subire conseguenze dal punto di vista dell'IVA a seguito del cambiamento di proprietà nel deposito doganale. Vi è inoltre il rischio che la merce venga esportata verso un deposito doganale svizzero e in seguito reimportata in Svizzera al fine di ottenere un'esenzione dall'imposta sull'importazione. Al momento dell'uscita dal deposito l'AFD può difficilmente stabilire se si tratta di merce estera o di merce originariamente svizzera.

- Per quanto riguarda i disposti federali di natura non doganale, è possibile aggirare le restrizioni all'esportazione esportando le merci verso un deposito doganale e da qui rivenderle cambiando la destinazione all'uscita dal deposito oppure vendendole nel deposito doganale a persone non autorizzate. Vi è inoltre il rischio che al momento dell'imposizione la merce possa essere esportata verso un determinato Stato ma che al momento dell'uscita dal deposito ciò non sia più possibile a seguito di modifiche nelle disposizioni legali (p. es. embargo). In occasione dell'uscita dal deposito l'AFD può difficilmente stabilire il luogo in cui la merce avrebbe originariamente dovuto essere portata. In tale occasione è infatti difficile, o addirittura impossibile, trovare il collegamento tra l'uscita dal deposito e il transito, poiché i dati forniti sono diversi (esportazione: indicazioni dettagliate; transito: indicazioni molto sommarie) e l'inventario è nelle mani del depositario.
- Infine, mediante l'esportazione verso un deposito doganale è possibile aggirare i canali di distribuzione ufficiali e i contingenti di diritto privato (p. es. dell'industria orologiera) nonché preparare importazioni parallele.

I summenzionati rischi hanno indotto il Consiglio federale a proporre di modificare gli articoli 51-67 LD relativi all'immagazzinamento e all'esportazione di merci svizzere nei depositi doganali. L'UE, che ammetteva l'esportazione di merci nei depositi doganali, ha nel frattempo soppresso tale possibilità.

Anche in futuro le merci svizzere devono poter essere immagazzinate in un deposito doganale. Esse devono però mantenere in ogni caso lo statuto di merci in libera pratica, ovvero di merci svizzere. La dichiarazione per il regime d'esportazione e l'imposizione all'esportazione avvengono solo nel momento in cui le merci lasciano effettivamente la Svizzera. Grazie alla modifica proposta è possibile eliminare una situazione giuridica insoddisfacente, piena di rischi ed errori legati al sistema, che permette di sfruttare le lacune delle disposizioni relative all'esportazione o di ottenere un'ottimizzazione fiscale indesiderata.

Il Consiglio federale ha approvato il rapporto del 2 marzo 2012³ in adempimento del postulato Malama 10.3045 «Sicurezza interna: chiarire le competenze» del 3 marzo

³ FF 2012 3973

1.5 Attuazione

L'esecuzione della LD e della legge federale del 21 giugno 1996⁶ sull'imposizione degli oli minerali (LIOM) compete all'AFD, quella della legge del 12 giugno 2009⁷ sull'IVA (LIVA) all'Amministrazione federale delle contribuzioni, mentre quella della legge federale del 19 dicembre 1958⁸ sulla circolazione stradale (LCStr) ai Cantoni.

2 Commento ai singoli articoli

2.1 Legge sulle dogane

Art. 26 Persone soggette all'obbligo di dichiarazione

La modifica dell'articolo 26 è in relazione con la modifica dell'articolo 44 LD concernente l'abrogazione delle disposizioni sul traffico postale quale genere di traffico particolare. Una regolamentazione speciale relativa alla persona soggetta all'obbligo di dichiarazione nel traffico postale non è più necessaria, dato che essa è ora compresa alla lettera a o b dell'articolo in questione. Originariamente – ovvero con la legge federale del 1925 sulle dogane – La Posta non era soggetta all'obbligo di dichiarazione; la responsabilità relativa alla dichiarazione spettava al mittente. Tale disposizione è stata ripresa nella legge vigente. In vista della liberalizzazione dei servizi postali, per quanto riguarda l'obbligo di dichiarazione La Posta sarà messa alla stessa stregua degli altri spedizionieri (incluse le ditte di corriere). Nella prassi, La Posta dispone di un'autorizzazione quale destinatario autorizzato secondo l'articolo 42 capoverso 2 LD in combinato disposto con gli articoli 100-112 dell'ordinanza del 1° novembre 2006⁹ sulle dogane (OD)¹⁰. Il destinatario autorizzato è la persona incaricata di allestire la dichiarazione doganale ai sensi della lettera b dell'articolo in questione. Qualora La Posta dovesse perdere lo statuto di destinatario autorizzato, si applicherebbero le disposizioni generali relative all'imposizione doganale.

Art. 42a Operatori economici autorizzati

Ai sensi di questo articolo, l'AFD può concedere la qualifica di operatore economico autorizzato (*Authorised Economic Operator*, AEO) se le condizioni fissate dal Consiglio federale sono adempite. Tale qualifica è stata istituita sulla base dell'accordo del 25 giugno 2009¹¹ tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea riguardante l'agevolazione dei controlli e delle formalità nei trasporti di merci e le misure doganali di sicurezza.

Gli operatori economici autorizzati fruiscono di agevolazioni per quanto riguarda i controlli doganali di sicurezza. La qualifica è concessa a persone e imprese ritenute particolarmente affidabili in materia di sicurezza nella catena internazionale di

⁶ RS 641.61

⁷ RS 641.20

⁸ RS 741.01

⁹ RS 631.01

¹⁰ In caso di destinatari autorizzati, il controllo doganale avviene presso il loro domicilio e non al confine.

¹¹ RS 0.631.242.05

fornitura. Dal punto di vista dei controlli doganali di sicurezza, gli effetti di tale qualifica sono tuttavia tangibili solo se essa è reciprocamente riconosciuta a livello internazionale. Dopo l'UE, si prevede di concludere corrispondenti accordi anche con altri Paesi, in particolare Norvegia, Giappone, Stati Uniti e Cina.

Ai sensi dell'articolo 166 capoverso 2 della Costituzione federale (Cost.)¹² e dell'articolo 7a della legge del 21 marzo 1997¹³ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, il Consiglio federale deve essere legittimato a concludere autonomamente trattati internazionali con Paesi terzi sul reciproco riconoscimento della qualifica di operatore economico autorizzato, senza prima doverli sottoporre all'Assemblea federale per approvazione (art. 42a cpv. 2, secondo periodo).

Art. 44 Traffico ferroviario, per via d'acqua e aereo

Finora il traffico postale era considerato un genere di traffico autonomo. Come già spiegato nel commento all'articolo 26, ciò dipende dal fatto che originariamente La Posta non soggiaceva all'obbligo di dichiarazione. Per questo motivo l'articolo 44 capoverso 1 prevede per il Consiglio federale la possibilità di emanare prescrizioni particolari per la procedura d'imposizione doganale applicabile al traffico postale. Ciò è stato fatto con gli articoli 145-150 OD. Queste disposizioni dell'OD sono state abrogate il 1° agosto 2012¹⁴. Come già menzionato nel commento all'articolo 26, in vista della liberalizzazione dei servizi postali non è più prevista alcuna regolamentazione speciale per il traffico postale.

Il capoverso 2 obbliga ora le imprese di trasporto non solo a permettere all'AFD di consultare tutti i documenti e tutte le registrazioni che possono essere importanti ai fini del controllo doganale, ma anche a trasmettere, su richiesta, tale documentazione per via elettronica. Si tratta dei dati relativi ai passeggeri conformemente all'articolo 151 capoverso 2 OD (p. es. nazionalità, provenienza e destinazione, itinerario o modalità di acquisto del biglietto). In questo modo è possibile preparare e svolgere i controlli in modo adeguato ai rischi e alla situazione, senza un grande dispendio supplementare né per l'AFD né per l'impresa di trasporto.

Art. 51 Procedura

Osservazione terminologica: ai sensi dell'articolo 6 lettera d LD, sono considerate «merci non in libera pratica secondo il diritto doganale» sia le merci estere sia quelle imposte per l'esportazione. Poiché in futuro non sarà più possibile immagazzinare in un deposito doganale aperto le merci imposte all'esportazione, la designazione nelle disposizioni relative al regime di deposito doganale va adeguata di conseguenza.

Secondo il diritto vigente, le merci estere destinate a essere immagazzinate in un deposito doganale aperto devono essere dichiarate per il regime corrispondente (cpv. 1). Anche le merci svizzere imposte all'esportazione possono essere immagazzinate in un deposito doganale aperto (cpv. 1 in combinato disposto con l'art. 53 cpv. 2). Queste merci svizzere sono dapprima assegnate al regime d'esportazione, al termine del quale avviene l'assegnazione al regime di deposito. In questo modo, per tali merci viene allestita una decisione d'imposizione all'esportazione, grazie alla quale è possibile, tra l'altro, ottenere l'esenzione dall'IVA in Svizzera, benché la

¹² RS 101

¹³ RS 172.010

¹⁴ RU 2012 3837

merce si trovi ancora nel deposito doganale, e dunque in territorio svizzero. Alla fine dell'immagazzinamento nel deposito doganale aperto, limitato a sei mesi (con possibilità di proroga) secondo l'articolo 157 OD, la merce è asportata dal territorio doganale nel regime di transito.

Geograficamente, le merci svizzere destinate all'esportazione possono continuare a essere immagazzinate in un deposito doganale aperto. Esse rimangono tuttavia merci svizzere, mantenendo così il loro statuto di merci in libera pratica. Solo a conclusione dell'immagazzinamento, ovvero quando sono asportate dal territorio doganale svizzero, esse vengono assegnate al regime d'esportazione. Se l'imposizione all'esportazione non avviene presso un ufficio doganale di confine, le merci imposte all'esportazione presso un ufficio doganale all'interno devono essere assegnate al regime di transito e asportate dal territorio doganale. La dichiarazione per il regime di deposito è pertanto possibile solo per le merci estere. Il capoverso 1 deve essere adeguato di conseguenza.

Grazie a questa nuova struttura delle fasi procedurali si impedisce che venga allestita una decisione d'imposizione all'esportazione per merci che non sono ancora state esportate.

Art. 53 Depositi doganali aperti

Secondo il diritto vigente, le merci estere e quelle svizzere già imposte all'esportazione possono essere immagazzinate in un deposito doganale aperto (cpv. 1). Le merci imposte all'esportazione possono essere immagazzinate in un deposito doganale aperto se sono esportate, anche se il Consiglio federale può prevedere l'immagazzinamento di merci che non vengono esportate (cpv. 2). Le merci che devono essere immagazzinate vanno dichiarate per il regime di deposito doganale (cpv. 4). Il capoverso 5 disciplina gli obblighi del depositario, mentre il capoverso 6 la prestazione di garanzia.

In futuro le merci svizzere possono continuare a essere immagazzinate in un deposito doganale aperto, ma non sono sottoposte alla vigilanza doganale¹⁵ (cpv. 1 lett. b). Il fatto che le merci svizzere non siano sottoposte a vigilanza doganale è particolarmente importante dal punto di vista dell'IVA, poiché ai sensi dell'articolo 23 LIVA, le forniture e le prestazioni in relazione con beni posti sotto vigilanza doganale sono esenti dall'imposta sulle prestazioni eseguite sul territorio svizzero. Le merci svizzere non possono neanche più essere assegnate al regime d'esportazione prima del loro immagazzinamento e mantengono pertanto il loro statuto di merci in libera pratica durante il periodo in cui sono immagazzinate. In questo modo si risolve anche la limitazione del periodo di immagazzinamento (cpv. 2) e l'obbligo di dichiarare le merci per il regime di deposito doganale vale solo per le merci estere (cpv. 3). Geograficamente, le merci svizzere possono essere immagazzinate in un deposito doganale aperto, ma non sono assegnate al regime di deposito. Le disposizioni dei capoversi 4 e 5 corrispondono per lo più a quelle del diritto vigente. La nuova regolamentazione necessita di una disposizione transitoria (art. 132a).

¹⁵ Ai sensi dell'art. 23 cpv. 2 LD, la vigilanza doganale comprende ogni provvedimento generale adottato dall'AFD per garantire l'osservanza della normativa doganale e dei disposti federali di natura non doganale.

Art. 56 Mercì depositate; inventari e lavorazione

La possibilità di limitare la lavorazione delle merci si applica ora solo alle merci estere (cpv. 2). Questa limitazione non vale per le merci svizzere, le quali, non essendo assegnate al regime di deposito doganale possono essere lavorate senza autorizzazione.

Art. 57 Uscita dal deposito

Le attuali disposizioni del capoverso 1 si applicano in futuro solo alle merci estere: queste possono essere importate o esportate e al momento dell'uscita dal deposito vanno assegnate al corrispondente regime doganale.

Il nuovo capoverso 2 disciplina l'uscita dal deposito di merci svizzere destinate all'esportazione. Queste vanno assegnate al regime d'esportazione e devono effettivamente lasciare il territorio doganale svizzero. Una reimportazione diretta in Svizzera è esclusa. Le merci svizzere possono tuttavia anche uscire dal deposito e rimanere nel territorio doganale. Il capoverso 3 è stato adeguato a quelli precedenti dal punto di vista redazionale.

Art. 61

In futuro le merci svizzere non possono più essere imposte all'esportazione prima del loro immagazzinamento in un deposito franco doganale, bensì solo dopo che sono state asportate definitivamente dal territorio doganale svizzero (cpv. 3). In questo modo si intende evitare che i depositi franchi doganali vengano utilizzati illecitamente. In particolare, non deve più essere possibile richiedere contributi all'esportazione per le merci svizzere che si trovano in depositi franchi doganali.

Art. 62 Principi

Osservazione terminologica: ai sensi dell'articolo 6 lettera d LD, sono considerate «merci non in libera pratica secondo il diritto doganale» sia le merci estere sia quelle imposte per l'esportazione. Poiché in futuro non sarà più possibile immagazzinare in un deposito franco doganale le merci imposte all'esportazione, la designazione nelle disposizioni relative ai depositi franchi doganali va adeguata di conseguenza.

Secondo il diritto vigente, i depositi franchi doganali sono parti del territorio doganale geograficamente separate e sottoposte alla vigilanza doganale, dove possono essere immagazzinate merci che non sono in libera pratica, ovvero merci estere o merci svizzere imposte all'esportazione, senza che debbano essere versati i tributi doganali all'importazione e senza che vengano ordinati provvedimenti di politica commerciale (p. es. divieti d'importazione o d'esportazione, limitazioni quantitative o provvedimenti di embargo). Sempre secondo il diritto vigente, non è possibile immagazzinare in un deposito franco doganale merci non imposte all'esportazione (cpv. 2).

Secondo il nuovo diritto, i depositi franchi doganali rimangono parti del territorio doganale geograficamente separate (cpv. 1), nei quali possono essere immagazzinate sia merci estere (come finora; cpv. 2 lett. a) sia merci svizzere in libera pratica (novità; cpv. 2 lett. b). Le merci estere sono sottoposte alla vigilanza doganale (cpv. 3).

Anche se si trovano in un deposito franco doganale, le merci svizzere mantengono il loro statuto di merci in libera pratica e non sono sottoposte alla vigilanza doganale. Ciò è particolarmente importante dal punto di vista dell'IVA, poiché ai sensi dell'articolo 23 LIVA, le forniture e le prestazioni in relazione con beni posti sotto vigilanza doganale sono esenti dall'imposta sulle prestazioni eseguite sul territorio svizzero.

In questo modo non è più possibile immagazzinare in un deposito franco doganale merci svizzere imposte all'esportazione.

Art. 65 Immissione in deposito, durata di giacenza e lavorazione delle merci

Finora il Consiglio federale poteva stabilire il termine entro il quale le merci imposte all'esportazione dovevano essere esportate dal deposito franco doganale (cpv. 2, secondo periodo). Questa disposizione può essere stralciata. La dichiarazione per il regime d'esportazione non deve più essere possibile «a titolo preventivo», ma va effettuata solo quando la merce è effettivamente esportata.

Eventuali limitazioni per quanto riguarda la lavorazione valgono ora solo per le merci estere (cpv. 3); le merci svizzere possono essere sottoposte a lavorazione senza restrizioni.

Art. 66 Vigilanza e inventario

Secondo il diritto vigente, occorre tenere un inventario di tutte le merci sensibili depositate (cpv. 1, primo periodo). Inoltre, le merci non devono essere sottratte alla vigilanza doganale (cpv. 3 lett. a).

Il capoverso 1 deve essere precisato in modo tale da estendere l'obbligo di tenere un inventario anche a tutte le merci svizzere, oltre alle merci estere sensibili. In questo modo si intende creare chiarezza sulla delimitazione tra le merci estere che solo in parte (merci sensibili) devono essere inserite nell'inventario e tutte le merci svizzere. Ciò comporterà una modifica dell'OD per quanto riguarda le disposizioni relative all'inventario (art. 182 cpv. 2 e allegato 2). Ai sensi del capoverso 3 lettera a dell'articolo in questione, le merci estere non possono essere sottratte alla vigilanza doganale; per contro, le merci svizzere immagazzinate in un deposito franco doganale non sono sottoposte alla vigilanza doganale. Ciò è particolarmente importante soprattutto dal punto di vista dell'IVA.

In linea di massima la tenuta dell'inventario compete al depositario; tuttavia, nel quadro dell'autorizzazione di gestire un deposito franco doganale, tale obbligo può essere trasferito al depositante (art. 66 cpv. 1 e 2). Per avere una visione d'insieme delle merci svizzere, il depositario deve ora tenere un inventario anche di tali merci. A tal fine non è necessaria una modifica del diritto, è sufficiente inserire una relativa disposizione nell'autorizzazione.

Per quanto riguarda l'uscita dal deposito, la nuova regolamentazione necessita di una disposizione transitoria (art. 132a).

Art. 67 Uscita dal deposito

Le attuali disposizioni si applicano in futuro solo alle merci estere (cpv. 1): queste possono essere importate o esportate e al momento dell'uscita dal deposito vanno assegnate al corrispondente regime doganale. L'articolo è completato con un nuovo

capoverso, secondo il quale le merci svizzere destinate all'esportazione devono essere assegnate al regime d'esportazione e lasciare effettivamente il territorio doganale svizzero. Una reimportazione diretta in Svizzera è esclusa. Le merci svizzere possono tuttavia anche uscire dal deposito e rimanere nel territorio doganale.

Art. 70 Debitore doganale

Questa modifica è in relazione con la modifica dell'articolo 44 relativo all'abolizione del traffico postale quale genere di traffico particolare.

Art. 87 Realizzazione del pegno doganale e vendita di titoli

Secondo il diritto vigente, al posto dell'incanto pubblico, quale forma principale della realizzazione, il pegno doganale può anche essere realizzato a trattativa privata, previo consenso del proprietario (art. 87 cpv. 4). La determinazione del proprietario del pegno doganale risulta spesso laboriosa e/o sproporzionata rispetto al valore della merce. Manca inoltre una disposizione che permette di rinunciare alla realizzazione del pegno doganale, ad esempio in caso di merce di poco valore. Il capoverso 4 prevede ora che la realizzazione a trattativa privata è possibile senza il consenso del proprietario se la procedura d'incanto non ha avuto successo oppure se il valore del pegno è al massimo di 1000 franchi.

Il capoverso 5 autorizza inoltre il Consiglio federale a stabilire le condizioni per la realizzazione del pegno a trattativa privata e per la rinuncia alla realizzazione.

Art. 91a Giuramento

Diversi Cantoni prevedono il giuramento dei membri del proprio corpo di polizia. Il diritto federale prevede invece il giuramento da parte dei membri dell'Assemblea federale, dei Consiglieri federali e della cancelliera della Confederazione, del generale nonché dei giudici del Tribunale federale, del Tribunale amministrativo federale, del Tribunale federale dei brevetti e del Tribunale penale federale¹⁶. Ai sensi dell'articolo 2 capoverso 5 della legge federale del 18 giugno 2010¹⁷ sugli organi di sicurezza delle imprese di trasporto pubblico, anche il personale della polizia dei trasporti deve prestare giuramento. Sulla base della LD e dei disposti federali di natura non doganale, il personale dell'AFD svolge numerosi compiti e dispone di ampie competenze che, in singoli casi, possono avere importanti ripercussioni per gli interessati. Vi rientra anche la coercizione di polizia. Secondo l'articolo 100 capoverso 2 LD, l'AFD designa le persone che possono applicare misure di polizia e a cui sono conferite le rispettive facoltà. Oltre ai membri armati e in uniforme del Cgcf, si tratta anche dei collaboratori delle Sezioni antifrode doganale. Il personale in questione deve essere sottoposto anche a un controllo di sicurezza relativo alle persone. Vi sono dunque le condizioni affinché tali persone contraggano un obbligo morale supplementare prestando giuramento o promessa solenne, nel quadro di una cerimonia.

¹⁶ Art. 3 cpv. 1 e 2 della legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento (RS 171.10), art. 10 della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (RS 173.110), art. 11 della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (RS 173.32), art. 15 della legge del 20 marzo 2009 sul Tribunale federale dei brevetti (RS 173.41), art. 47 della legge del 19 marzo 2010 sull'organizzazione delle autorità penali (RS 173.71).

¹⁷ RS 745.2

Per questo motivo l'AFD deve ora designare le persone che giurano di adempiere coscienziosamente il loro dovere. Tale giuramento può essere sostituito dalla promessa solenne. La formula del giuramento o della promessa solenne sono, per analogia, quelle di cui all'articolo 3 della legge del 13 dicembre 2002¹⁸ sul Parlamento (LParl)¹⁹.

Ai sensi dell'articolo 3 capoverso 3 LParl, i membri del Parlamento o i magistrati eletti dall'Assemblea federale che si rifiutano di prestare giuramento o promessa solenne rinunciano al mandato. Per quanto riguarda l'AFD, tale disposizione deve essere adeguata in modo tale che un rifiuto possa essere considerato motivo di disdetta ordinaria ai sensi dell'articolo 10 capoverso 3 lettera a della legge del 24 marzo 2000²⁰ sul personale federale. In questo modo si tiene conto del fatto che le persone che prestano giuramento hanno già un rapporto di lavoro con la Confederazione, così come, d'altronde, i futuri membri del Cgcf che hanno un contratto di lavoro a tempo indeterminato durante la formazione.

Art. 96 Compiti di polizia di sicurezza

Né gli articoli 94 e 95 né l'articolo 96 LD possono, da soli, creare competenze. Contrariamente agli articoli 94 e 95, l'articolo 96 è di natura puramente programmatica. Nel messaggio del Consiglio federale del 15 dicembre 2003²¹ concernente una nuova legge sulle dogane, il commento all'articolo in questione spiegava che con la fissazione, nella LD, di un mandato di polizia di sicurezza autonomo si intendeva esprimere l'importanza del contributo fornito dall'AFD in generale e dal Cgcf in particolare nei confronti della sicurezza della Svizzera. Il fatto che l'AFD svolge un ruolo importante nel quadro della sicurezza interna è stato ribadito nel rapporto del Consiglio federale del 23 giugno 2010²² sulla politica di sicurezza della Svizzera.

Anche il rapporto Malama²³ riconosce che l'AFD deve assumersi compiti di sicurezza se questi sono collegati alla sua presenza al confine, in particolare con il passaggio del confine di persone e merci, e se sono limitati all'attuazione del diritto federale. Per contro, esso ritiene che il programmatico articolo 96 è formulato in modo troppo generale ed è pertanto problematico: non è infatti chiaro di quali compiti di polizia di sicurezza si tratta e, dal punto di vista puramente grammaticale, tale articolo consentirebbe di assumere nuovi compiti che, nel quadro della sovranità in materia di polizia, rientrano nell'ambito di competenza esclusivo dei Cantoni. Un simile ampliamento dei compiti dell'AFD non era tuttavia mai previsto. Si trattava unicamente di indicare che, nell'ambito dei propri compiti originari secondo gli articoli 94 e 95 LD, l'AFD si assume anche compiti che possono essere definiti «di polizia di sicurezza» nonché di mettere in evidenza il contributo fornito dall'AFD a favore della sicurezza interna (p. es. traffico di stupefacenti o armi).

¹⁸ RS **171.10**

¹⁹ Giuramento: «Giuro dinanzi a Dio onnipotente di osservare la Costituzione e le leggi e di adempiere coscienziosamente gli obblighi inerenti al mio mandato.» Promessa solenne: «Prometto di osservare la Costituzione e le leggi e di adempiere coscienziosamente gli obblighi inerenti al mio mandato.»

²⁰ RS **172.220.1** (nuovo testo secondo la decisione del 17 settembre 2012 del Consiglio nazionale in qualità di seconda camera)

²¹ FF **2004** 485, 577

²² FF **2010** 4511, 4582

²³ FF **2012** 4077 segg.

Le controverse discussioni sull'articolo 96, non da ultimo ai fini di una sua revisione dettagliata nel quadro della presente revisione della LD, hanno tuttavia evidenziato che, a causa dell'ampio margine interpretativo, questo articolo crea più confusione che chiarimenti e che non corrisponde al principio della certezza del diritto. L'abrogazione dell'articolo 96 tiene conto di tale situazione e non comporta un cambiamento né della prassi né dei compiti assunti dall'AFD. Tuttavia, dalla LD deve emergere chiaramente che l'AFD esegue disposti federali di natura doganale (art. 94) e non doganale (art. 95) ed eventualmente svolge anche altri compiti che le sono delegati nel quadro dell'accordo con un Cantone (art. 97). Questi compiti sono limitati mediante l'adeguamento dell'articolo 97.

Art. 97 Accordi con i Cantoni

L'articolo 97 prevede attualmente che i Cantoni di confine possono concludere accordi con l'AFD per delegare compiti di polizia nell'area di confine. Secondo il rapporto Malama²⁴ questa disposizione presenta due lacune nella prassi e deve pertanto essere adeguata.

Innanzitutto l'articolo 97 offre un ampio margine d'interpretazione per quanto riguarda il genere di compiti di polizia che i Cantoni possono delegare all'AFD. Occorre dunque precisare che deve trattarsi di compiti in relazione con l'esecuzione di disposti federali di natura non doganale, ovvero di ambiti per i quali l'AFD dispone già di competenze autonome, attribuite dalla legge, e che sono ampliate attraverso i nuovi compiti delegati. Si tratta innanzitutto di provvedimenti esecutivi (p. es. riscossione di multe o depositi per multe, interrogatorio di persone, denuncia al pubblico ministero, notifica di decisioni) che l'AFD può svolgere sulla scorta delle proprie competenze di controllo e nel quadro di una scoperta. Lo scopo di questa delega di compiti è consentire all'AFD di sbrigare autonomamente casi semplici, senza dover ricorrere alla polizia. Ciò comporta un guadagno di tempo per tutte le parti coinvolte.

In secondo luogo, vi sono attualmente accordi anche con i Cantoni interni. Già nel 2006²⁵, la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) e l'AFD erano giunti alla conclusione che era sensato offrire anche ai Cantoni interni la possibilità di delegare all'AFD determinati compiti di polizia. Il Cgcf svolge comunque controlli doganali sui treni transfrontalieri fino all'interno del Paese. Dato che l'attraversamento dei confini cantonali comporta anche un cambiamento di competenze cantonali, risulta opportuno permettere anche qui al Cgcf di sbrigare direttamente casi semplici, senza far intervenire il relativo corpo di polizia cantonale. Questo sfruttamento di sinergie è particolarmente importante nell'ambito della migrazione, tra l'altro sull'asse Nord-Sud, ad esempio per i Cantoni di Uri o Svitto. A seguito dell'associazione a Schengen si è aggiunto un secondo motivo a favore degli accordi con i Cantoni interni, ovvero il controllo delle presone presso le frontiere esterne Schengen dei piccoli aerodromi. Dato che il Cgcf vi è già sporadicamente presente per i controlli doganali, è sensato che esso svolga anche gli eventuali controlli delle persone. Ciò comporta un doppio guadagno dal punto di vista delle risorse a favore degli altri compiti di polizia cantonali: da un canto, il corpo di polizia interessato non deve acquisire le ampie e specifiche cono-

²⁴ FF 2012 4080

²⁵ Rapporto del 15 marzo 2006 concernente la futura collaborazione tra i Cantoni e il Corpo delle guardie di confine, risp. l'Amministrazione federale delle dogane

scenze in materia di controlli delle persone secondo gli standard di Schengen e, dall'altro, esso non deve investire i propri mezzi su questi aerodromi. I controlli delle persone in occasione del passaggio del confine costituiscono una delle competenze principali del Cgcf e sono parte integrante della formazione delle guardie di confine. Inoltre, sui piccoli aerodromi questi controlli possono essere svolti in concomitanza con quelli doganali. Gli accordi con i Cantoni interni sono ora fondati in particolare sull'articolo 44 Cost.; secondo il rapporto Malama²⁶ ciò rappresenta, a lungo termine, una base legale troppo generale e insufficiente.

Per questo motivo, il capoverso 1 deve essere modificato in modo che, su richiesta dei Cantoni, sia possibile concludere con tutti i Cantoni accordi sull'adempimento di compiti di polizia. Questi compiti devono tuttavia essere sempre in relazione con l'esecuzione di disposti federali di natura non doganale ai sensi dell'articolo 95 LD e devono essere stati delegati ai Cantoni dalla legislazione della Confederazione; si tratta dunque di delegarli all'autorità superiore che li aveva a sua volta delegati.

L'adeguamento dell'articolo 97 rappresenta un primo passo verso un'ampia modifica del diritto. In una seconda fase occorre infatti verificare tutti i disposti federali di natura non doganale interessati, in modo che tutti i compiti dell'AFD derivino dalla legislazione federale e che i Cantoni non debbano «ridelegarli» mediante accordi. Nei casi in cui i Cantoni delegano sistematicamente all'AFD il perseguimento di attività illecite, in futuro la legislazione federale dovrà disciplinare direttamente non solo le competenze di controllo ma anche l'esecuzione da parte dell'AFD. Tale raccomandazione è stata espressa anche nel rapporto Malama per motivi di trasparenza²⁷. Anche se gli ambiti sistematicamente ripresi negli accordi sono facilmente identificabili, un'ampia modifica del diritto richiede tuttavia una verifica dei numerosi disposti federali di natura non doganale sui quali l'AFD si basa per l'adempimento del proprio mandato. Si tratta di una procedura laboriosa, nella quale sono coinvolti molti Uffici. Si rinuncia pertanto a fissare un termine per questa ampia modifica del diritto.

Secondo il complemento apportato al capoverso 2, oltre all'assunzione dei compiti e dei costi l'accordo deve ora specificare anche l'area d'impiego. Ciò avviene già oggi e ha dato buoni risultati nella pratica, soprattutto perché le caratteristiche geografiche variano da Cantone a Cantone. I compiti delegati sono eseguiti nell'area di confine, sui treni internazionali e negli aerodromi. L'area d'impiego non deve necessariamente corrispondere all'area di confine lungo la frontiera, ma, in casi eccezionali e a causa della vicinanza al confine, può comprendere anche parti di un Cantone interno (vedi gli attuali accordi con i Cantoni di Appenzello Interno e Appenzello Esterno). Per quanto riguarda l'esecuzione di compiti nei treni, l'area d'impiego può comprendere anche le stazioni (p. es. consegna di persone alla polizia).

Si rammenta che già secondo il diritto vigente il capoverso 2 prevede l'assunzione dei costi. Tutti gli accordi contemplano questo punto e, in generale, i Cantoni versano un'indennità pari al 10-15 per cento per le spese e gli sborsi in relazione con la riscossione di denaro sulla base degli accordi. Negli ultimi anni l'AFD ha ricevuto, sulla base dei ben 2 milioni di franchi (all'anno) riscossi per i Cantoni, circa 250 000-300 000 franchi (all'anno).

²⁶ FF 2012 4080

²⁷ FF 2012 4080

Per avere un'idea delle altre prestazioni fornite dall'AFD a favore dei Cantoni, nel periodo maggio-ottobre 2011 il Cgcf ha effettuato un rilevamento di tutte le spese connesse con le sue prestazioni di servizio speciali. È emerso che in questi sei mesi sono state fornite 5600 ore di lavoro a favore dei Cantoni. Si è trattato soprattutto di formazione (800 ore), intervento dei gruppi mobili per la visita degli autoveicoli (1500 ore), impiego di apparecchi per il riconoscimento di stupefacenti e di impianti a raggi X (1000 ore) nonché di osservazioni (600 ore). Sulla base del volume limitato di queste attività e del fatto che anche i Cantoni forniscono prestazioni di servizio gratuite a favore del Cgcf, e dunque dell'AFD, il capo del DFF ha deciso di rinunciare, in linea di massima, a una fatturazione. Dal punto di vista del bilancio della Confederazione, l'onere amministrativo è sproporzionato rispetto al ricavo. Per prestazioni di servizio di ampia portata e chiaramente identificabili, fornite senza possibilità di compensazione, dovrebbe essere valutata, caso per caso, un'eventuale indennità finanziaria. In caso di coinvolgimento di più Cantoni, sarebbe ipotizzabile una fatturazione forfetaria attraverso la CDDGP o la Conferenza dei direttori di polizia delle città svizzere.

Una fatturazione sarebbe ipotizzabile anche in caso di impiego del Cgcf nel quadro dei controlli delle persone presso i grandi aeroporti (48 guardie di confine a Ginevra e 28 a Basilea). Finora vi si è tuttavia rinunciato: dal 1964²⁸ i controlli delle persone al confine fanno parte dei compiti principali del Cgcf, senza che venga effettuata una fatturazione nei confronti dei Cantoni. Poiché anche oggi alle frontiere interne possono essere eseguiti controlli delle persone nel quadro dei controlli doganali, le conoscenze di base del Cgcf sono necessarie e parte della formazione delle guardie di confine. Con Schengen la priorità dei controlli delle persone si è tuttavia spostata negli aeroporti, ovvero alle frontiere esterne di Schengen. Risulta dunque più efficiente ed effettivo impiegare anche là le risorse professionali esistenti, soprattutto perché le guardie di confine possono svolgere contemporaneamente anche altri compiti doganali. Non da ultimo, ciò comporta anche una conseguenza positiva per i Cantoni interessati, i quali, vista la difficile situazione in materia di personale, possono così impiegare le loro risorse di polizia per altri compiti.

L'attuale capoverso 3, secondo il quale il DFF può delegare all'AFD la conclusione di accordi, è abrogato.

Art. 104 Salvaguardia dei mezzi di prova e sequestro provvisorio

Ai sensi dell'articolo in questione, l'AFD può sequestrare provvisoriamente, a favore dell'autorità competente, oggetti e valori patrimoniali che possono essere utilizzati come mezzi di prova in un procedimento penale o che sono presumibilmente confiscabili. Dalle esperienze fatte emerge che tali autorità non sono sempre disposte a prendere in consegna oggetti, valori patrimoniali e mezzi di prova sequestrati.

L'articolo 223a OD (testo del 27 giugno 2012²⁹) prevede pertanto che per gli oggetti, i valori patrimoniali e i mezzi di prova sequestrati provvisoriamente ai sensi dell'articolo 104 LD e che l'autorità competente si rifiuta di prendere in consegna, si applichi il diritto di pegno doganale (lett. a). Pertanto, questi oggetti, valori patrimoniali e mezzi di prova possono essere realizzati quale pegno doganale (realizzazione

²⁸ Con circolare del Dipartimento federale di giustizia e polizia del 14 maggio 1964 i controlli delle persone ai confini sono stati delegati al Cgcf in tutti i Cantoni.

²⁹ RU 2012 3837

immediata, vendita a trattativa privata, incanto pubblico). Gli oggetti presumibilmente confiscabili vengono distrutti (lett. b). I beni patrimoniali devono essere contabilizzati nella cassa federale.

Secondo il principio della legalità, è opportuno trasporre formalmente questa disposizione – leggermente modificata – nella legge (cpv. 4). Le merci vietate o pericolose possono essere distrutte. L'AFD dispone pertanto di una base legale ineccepibile, che le permette di procedere in modo pratico e pragmatico. La disposizione secondo la quale il pegno doganale può essere restituito all'avente diritto contro prestazione di garanzia (art. 84 cpv. 1 LD) non è toccata dalla nuova regolamentazione e il suo principio rimane immutato.

Art. 128a Provvedimenti speciali d'inchiesta

All'AFD compete il perseguimento e il giudizio delle infrazioni alla LD e a numerosi disposti federali di natura non doganale. Il perseguimento penale si basa sulla legge federale del 22 marzo 1974³⁰ sul diritto penale amministrativo (DPA), sulla LD e sui disposti federali di natura non doganale interessati. L'osservazione e le registrazioni su supporto visivo e sonoro rappresentano importanti provvedimenti d'inchiesta. A titolo esplicativo vengono illustrati due casi in cui l'AFD ha concluso con successo un'inchiesta penale grazie alle osservazioni.

Primo esempio: sulla scorta di inchieste preliminari, degli sconosciuti sono stati sospettati di contrabbandare importanti quantità di derrate alimentari dalla Germania alla Svizzera passando con dei furgoni attraverso valichi di confine non occupati. Grazie a lunghi periodi di osservazione, l'AFD è riuscita a individuare la rete di contrabbandieri. In occasione delle successive perquisizioni domiciliari, gli inquirenti doganali hanno sequestrato oltre 170 tonnellate di derrate alimentari. L'importo complessivo dei tributi sottratti ammontava a quasi un milione di franchi. È stato possibile accusare 12 persone per frode doganale e sottrazione d'imposta.

Secondo esempio: per il tramite dell'Ufficio federale di veterinaria gli inquirenti doganali hanno ricevuto una segnalazione da autorità estere secondo la quale una determinata persona importava illegalmente in Svizzera, per commerciarli, pappagalli protetti e le relative uova. Grazie alle osservazioni è stato possibile scoprire tutti i luoghi in cui la persona teneva gli uccelli. In occasione delle perquisizioni sono stati scoperti e sequestrati circa 400 pappagalli. Gran parte degli animali era protetta, in alcuni casi si trattava addirittura di specie minacciate di estinzione.

Per «osservazione» si intendono la sorveglianza sistematica di eventi e di persone nei luoghi accessibili al pubblico durante un lasso di tempo determinato nonché la registrazione dei risultati in vista dell'utilizzazione nell'ambito del procedimento penale. La giurisprudenza del Tribunale federale e della Corte europea dei diritti dell'uomo non ha ancora definito se l'osservazione costituisce una lesione dei diritti fondamentali della persona interessata. La dottrina più recente propende per una risposta affermativa, per lo meno quando l'osservazione dura a lungo (vedi messaggio del 21 dicembre 2005³¹ concernente l'unificazione del diritto processuale penale). Per questo motivo, mediante gli articoli 282-283 del Codice di procedura penale del 5 ottobre 2007³² (CPP), entrato in vigore il 1° gennaio 2011, è stata creata una

³⁰ RS 313.0

³¹ FF 2006 989, 1156

³² RS 312.0

base legale relativa alle condizioni per l'osservazione. Questa è ammessa per le procedure penali secondo il CPP, ma non per quelle secondo la DPA. La dottrina più recente lamenta, inoltre, l'assenza di una base legale per simili provvedimenti nella procedura penale amministrativa³³. In una perizia dell'8 aprile 2010 per la Commissione della politica di sicurezza del Consiglio degli Stati, l'Ufficio federale di giustizia rileva, per analogia, che le osservazioni effettuate dall'AFD sulla base dell'articolo 108 LD e dell'ordinanza del 4 aprile 2007³⁴ sull'impiego di telecamere, videoregistratori e altri apparecchi di sorveglianza da parte dell'Amministrazione federale delle dogane sono ammesse, almeno nell'area vicina al confine.

Per l'AFD l'osservazione rappresenta un provvedimento d'inchiesta importante ed efficace, soprattutto nell'ambito del contrabbando professionale da parte di bande organizzate. Occorre pertanto garantire che tale provvedimento resista ad un esame giudiziario.

La possibilità di ordinare osservazioni e registrazioni su supporto visivo o sonoro deve essere ancorata nell'articolo 128a. Questa disposizione corrisponde ampiamente a quella degli articoli 282-283 CPP. Il provvedimento deve essere ammesso anche in caso di violazioni e non essere limitato a crimini e delitti. Tale estensione è giustificata dal debole impatto di questo provvedimento, in particolare se si tiene conto che secondo la DPA i provvedimenti coattivi più pesanti, come ad esempio la perquisizione domiciliare, sono possibili anche in caso di violazione. Spesso è possibile scoprire casi importanti solo se persone e procedure sono poste sotto osservazione non appena vi è un sospetto iniziale o è stato commesso un lieve reato. Pertanto, l'osservazione avviene di solito nella prima fase di un'inchiesta. Come per le altre misure di sorveglianza, il (lieve) sospetto iniziale o gli indizi si riferiscono spesso a reati ancora in corso³⁵. È pertanto giustificato ampliare il tenore restrittivo dell'articolo 282 CPP (cpv. 1 lett. a). La Direzione generale delle dogane decide se approvare osservazioni che durano per più di un mese (cpv. 2).

Art. 132 Disposizioni transitorie

Il capoverso 7 si riferisce a una disposizione transitoria non più attuale, che è divenuta priva di oggetto a causa della scadenza del termine menzionato, e deve pertanto essere abrogato.

Art. 132a Disposizioni transitorie relative alla modifica

Il regime d'esportazione relativo a merci che sono già state imposte all'esportazione e si trovano in un deposito doganale aperto o in un deposito franco doganale deve essere concluso secondo il diritto vigente. Non è pertanto possibile far uscire tali merci dal deposito quali merci in libera pratica, come previsto dal nuovo diritto. In questo modo si intende evitare un'applicazione abusiva della modifica di legge.

Devono prestare giuramento non solo le persone che assumono una nuova funzione che prevede il giuramento, bensì anche le persone che svolgono già una simile funzione.

³³ Vedi Andreas EICKER, Frank FRIEDRICH, Jonas ACHERMANN, *Verwaltungsstrafrecht und Verwaltungsstrafverfahrensrecht*, Berna, 2012, pag. 191 segg.

³⁴ RS **631.053**

³⁵ Vedi Niklaus SCHMID, *Schweizerische Strafprozessordnung, Praxiskommentar*, Zuri-go/S. Gallo, 2009, art. 282, N 13.

2.2 Modifica del diritto vigente

2.2.1 Decreto federale del 17 dicembre 2004³⁶ che approva e traspone nel diritto svizzero gli accordi bilaterali con l'UE per l'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen e Dublino

La disposizione dell'articolo 1 capoverso 3 terzo periodo, che disciplina l'effettivo minimo del Cgcf, è abrogata. Ciò corrisponde alla richiesta formulata nel postulato 10.3888 «Valutazione della soppressione dell'effettivo minimo del Corpo delle guardie di confine nel decreto federale relativo a Schengen» depositato dalla Commissione della gestione del Consiglio degli Stati il 12 ottobre 2010.

Il Consiglio federale è tuttavia consapevole della necessità di una forte ed efficiente protezione dei confini e si impegna in tal senso, nei limiti dei crediti disponibili. Si era espresso in tal senso già nel suo parere del 26 gennaio 2011³⁷ relativo al rapporto del 12 ottobre 2010 «Valutazione dell'Amministrazione federale delle dogane: direzione strategica, gestione dei compiti e delle risorse» della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati.

La pressione migratoria ai confini meridionali, iniziata a fine 2010 a seguito degli eventi nel Nord Africa, i molti risultati nelle ricerche ottenuti grazie al sistema d'informazione Schengen nonché i molti casi scoperti di criminalità transfrontaliera e contrabbando mostrano l'importanza di una protezione dei confini ampia e ben funzionante (ambito fiscale, della sicurezza e della migrazione).

Non è tuttavia possibile definire con esattezza l'effettivo minimo necessario affinché il Cgcf sia ragionevolmente operativo sia per fornire prestazioni sia per garantire la sicurezza. Ciò che conta sono i risultati ottenuti. Oltre a garantire l'effettivo necessario, si adottano anche altri provvedimenti al fine di ottenere la maggiore efficacia con le risorse personali disponibili: i mezzi tecnici ausiliari, che permettono controlli al confine rapidi e sicuri, sono continuamente migliorati e, se possibile, ampliati. Anche la tattica d'impiego del Cgcf, fondata su impieghi di rinforzo in base alla situazione e a favore di altre regioni, è efficiente e ha dato buoni risultati. Ciò permette una grande flessibilità nonché di intervenire in modo rapido e adeguato. Inoltre, si favorisce la collaborazione tra il Cgcf e le autorità partner cantonali e internazionali (p. es. nel quadro di Schengen). In questo modo si garantisce, anche in futuro, una protezione adeguata dei confini.

2.2.2 Legge del 12 giugno 2009³⁸ sull'IVA

L'articolo 23 LIVA deve essere adeguato alle disposizioni sui depositi doganali aperti e sui depositi franchi doganali, così che le merci svizzere immagazzinate non siano esentate dall'imposta sulle prestazioni eseguite sul territorio svizzero. Questa regolamentazione fiscale corrisponde al principio doganale secondo il quale le merci svizzere immagazzinate non sono sottoposte alla vigilanza doganale, nonostante si trovino nel deposito, ma mantengono lo statuto di merci in libera pratica doganale.

³⁶ RS 362

³⁷ FF 2011 1827, 1839

³⁸ RS 641.20

2.2.3 Legge federale del 21 giugno 1996³⁹ sull'imposizione degli oli minerali

I rimedi giuridici di cui all'articolo 35 LIOm devono essere adeguati in modo tale che in futuro solo le decisioni d'imposizione definitive degli uffici doganali possano essere impugnate con ricorso alla direzione di circondario. Le altre decisioni degli uffici doganali possono ora essere impugnate solo mediante ricorso alla Direzione generale delle dogane. In questo modo le direzioni di circondario sono sgravate da compiti che richiedono elevate conoscenze specialistiche e si garantisce un'unità di dottrina a livello di ricorsi in questo ambito. Secondo le disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale, contro le decisioni di ricorso delle direzioni di circondario o della Direzione generale delle dogane è previsto il ricorso al Tribunale amministrativo federale. Il termine di ricorso di 60 giorni contro le decisioni d'imposizione degli uffici doganali corrisponde sia al diritto vigente sia ai termini di ricorso validi per l'imposizione doganale (art. 116 cpv. 3 LD).

2.2.4 Legge federale del 19 dicembre 1958⁴⁰ sulla circolazione stradale

Ai sensi dell'articolo 89 capoverso 5 della vecchia legge sulle dogane (legge federale del 1° ottobre 1925 sulle dogane), gli agenti doganali che viaggiavano per ragioni di servizio in vicinanza della linea doganale erano, laddove necessario, dispensati dall'osservanza delle prescrizioni di polizia sulla circolazione. Questa disposizione non è stata ripresa nella nuova LD. Per contro, l'articolo 100 capoverso 4 LCStr è stato completato in modo tale che il conducente di un veicolo delle dogane soggiace alle stesse disposizioni dei conducenti di veicoli del servizio antincendio, del servizio sanitario o della polizia. Ciò significa che nei viaggi ufficiali (ovvero di servizio) urgenti egli non è punibile per avere violato le norme e le misure speciali concernenti la circolazione, sempre che usi gli speciali segnalatori prescritti e la prudenza imposta dalle particolari circostanze. Questa disposizione si riferisce alla corse urgenti con luci blu e, nella prassi, non copre tutte le esigenze dell'AFD. I viaggi nell'area di confine o lungo il confine non sono sempre urgenti, ma tuttavia ufficiali.

Per questo motivo l'articolo 100 LCStr deve essere completato con un nuovo numero relativo ai viaggi ufficiali ma non urgenti. Questa modifica corrisponde a un'esigenza urgente espressa anche dalle altre autorità di cui al numero 4 (polizia, servizio sanitario, servizio antincendio). Il completamento rappresenta una concretizzazione dell'articolo 14 del Codice penale⁴¹ sugli atti permessi dalla legge, riduce il margine d'interpretazione e offre ai collaboratori del servizio antincendio, del servizio sanitario, della polizia e della dogana una maggiore certezza del diritto nel quadro dell'adempimento dei compiti. I conducenti di veicoli del servizio antincendio, del servizio sanitario, della polizia o delle dogane non sono pertanto punibili se hanno dovuto violare norme della circolazione, ad esempio un divieto di circolazione, parcheggio o fermata, durante un viaggio di servizio necessario per l'adempimento dei compiti.

³⁹ RS 641.61

⁴⁰ RS 741.01

⁴¹ RS 311.0

3 Riperussioni

3.1 Riperussioni per la Confederazione

Il progetto non ha riperussioni né dal punto di vista personale né da quello finanziario.

3.2 Riperussioni per i Cantoni

L'adeguamento dell'articolo 97 tocca il rapporto tra Confederazione e Cantoni. In linea di massima, la nuova regolamentazione non rappresenta tuttavia un cambiamento rispetto alla prassi odierna. Si tratta piuttosto di stabilire chiaramente che i compiti delegati dai Cantoni all'AFD sono in relazione con l'esecuzione di disposti federali di natura non doganale e che devono essere stati delegati ai Cantoni dalla legislazione della Confederazione. Deve inoltre essere chiaramente stabilito che tutti i Cantoni hanno la possibilità di concludere accordi con l'AFD sull'adempimento, da parte di quest'ultima, di compiti cantonali.

Dato che tutti i Cantoni di confine e alcuni Cantoni interni hanno già stipulato simili accordi con la Confederazione e che tali accordi prevedono solo compiti nei limiti (indicati ora in modo esplicito) dell'articolo 97, le riperussioni sono minime. In particolare, non è necessaria alcuna modifica del diritto a livello cantonale. Neanche il rapporto tra Cantoni e Comuni è toccato dalla modifica dell'articolo. Grazie agli accordi con i Cantoni, l'AFD può perseguire o denunciare autonomamente le lievi infrazioni che scopre, sgravando così le autorità di polizia cantonali ed evitando doppioni.

3.3 Riperussioni per l'economia

L'AFD ha rilasciato 262 autorizzazioni per depositi doganali aperti e 12 per depositi franchi doganali. La prevista soppressione della possibilità di esportare merci svizzere in un deposito doganale aperto o in un deposito franco doganale riveste una certa importanza dal punto di vista economico, non solo per i depositari, ma anche per i loro clienti e i depositanti. Non è possibile quantificare le conseguenze che tale fatto avrà sui depositi. Secondo le informazioni dell'AFD, solo lo 0,5 per cento dei depositi doganali è impiegato a questo scopo. Le merci svizzere possono continuare a essere immagazzinate nei depositi doganali. Esse mantengono tuttavia lo statuto doganale di merci svizzere e anche dal punto di vista fiscale non sono esentate dall'IVA. Per ottenere lo statuto di merci in libera pratica doganale, le merci devono essere effettivamente esportate. In linea di massima, la soppressione della possibilità di esportare merci svizzere verso un deposito doganale non comporta conseguenze per le imprese assoggettate all'IVA, dato che esse hanno in ogni caso diritto alla deduzione dell'imposta precedente. Per quanto riguarda l'IVA sulle forniture (fatturato), tale fatto può comportare un ritardo nei rendiconti d'imposta, dato che il regime d'esportazione è applicabile solo al momento in cui la merce viene effettivamente asportata dal territorio doganale svizzero e non più in occasione dell'immissione nel deposito doganale. Un simile ritardo è tuttavia percettibile a

livello economico solo se l'immagazzinamento dura tre mesi o più. Le operazioni di commissioni sono possibili anche in futuro.

Questa modifica della legge permette di colmare le lacune delle attuali prescrizioni legali che hanno conseguenze indesiderate, quali la concessione di contributi all'esportazione, l'esenzione dalle imposte e l'elusione di disposti federali di natura non doganale.

3.4 Altre ripercussioni

La regolamentazione secondo la quale le merci svizzere che si trovano in un deposito doganale aperto o in un deposito franco doganale non sono sottoposte a vigilanza doganale si ripercuote sugli acquirenti non assoggettati all'IVA di queste merci, poiché essi non hanno diritto alla deduzione dell'imposta precedente. In questi casi l'IVA è dovuta.

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

Il progetto non è contenuto né nel messaggio del 25 gennaio 2012⁴² sul programma di legislatura 2011-2015 né negli obiettivi annuali del Consiglio federale per il 2012.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

Il progetto riguarda modifiche della LD, della LIOM e della LCStr. Queste leggi si fondano sulle seguenti disposizioni della Cost.: articolo 57 capoverso 2, 60, 82, 101, 110, 121 capoverso 1, 122, 131 capoverso 1 lettera e nonché capoverso 2, 133.

5.2 Conciliabilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il progetto è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera. La regolamentazione relativa all'immagazzinamento delle merci in depositi doganali aperti o depositi franchi doganali con successiva esportazione corrisponde a quella del codice doganale dell'UE. Il contenuto delle altre modifiche di legge previste non ha alcun rapporto diretto a livello internazionale.

5.3 Forma dell'atto

Si tratta di una modifica di legge che, ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera a Cost., sottostà a referendum facoltativo.

⁴² FF 2012 305

5.4

Delega di competenze legislative

L'articolo 42*a* capoverso 2 legittima il Consiglio federale a concludere autonomamente trattati internazionali sul reciproco riconoscimento della qualifica di operatore economico autorizzato.

Ai sensi dell'articolo 87 capoverso 5, il Consiglio federale è inoltre autorizzato a disciplinare, mediante ordinanza, le condizioni per la realizzazione del pegno doganale a trattativa privata nonché per la rinuncia alla realizzazione.

Infine, l'articolo 91*a* autorizza l'AFD a designare le persone che devono prestare giuramento. Tale designazione avviene nel quadro dell'ordinanza dell'AFD del 4 aprile 2007⁴³ sulle dogane.

⁴³ RS 631.013

