COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 12.1.2021
COM(2021) 11 final

2021/0005 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla posizione che dovrà essere assunta a nome dell'Unione europea nel comitato misto UE-Svizzera istituito dall'accordo del 25 giugno 2009 tra la Comunità europea e la Confederazione svizzera, riguardante l'agevolazione dei controlli e delle formalità nei trasporti di merci e le misure doganali di sicurezza, per quanto riguarda la modifica del capitolo III e degli allegati I e II dell'accordo

RELAZIONE

1. OGGETTO DELLA PROPOSTA

La presente proposta riguarda la decisione sulla posizione che dovrà essere assunta a nome dell'Unione europea nel comitato misto in riferimento alla prevista adozione delle modifiche del capitolo III e degli allegati I e II dell'accordo del 25 giugno 2009 tra la Comunità europea e la Confederazione svizzera riguardante l'agevolazione dei controlli e delle formalità nei trasporti di merci e le misure doganali di sicurezza ("l'accordo").

2. CONTESTO DELLA PROPOSTA

2.1. La modifica dell'accordo riguardante l'agevolazione dei controlli e delle formalità nei trasporti di merci e le misure doganali di sicurezza

L'accordo è entrato in vigore il 1º luglio 2009 e ha garantito sia la fluidità dei flussi commerciali tra la Svizzera e l'UE sia un elevato livello di sicurezza nella catena di approvvigionamento. L'accordo si basa sul principio secondo cui l'UE e la Svizzera istituiscono e applicano al trasporto di merci da e verso paesi terzi le stesse misure di sicurezza, garantendo in tal modo un livello equivalente di sicurezza alle loro frontiere esterne. L'accordo esenta gli operatori dall'obbligo di presentare in dogana una dichiarazione sommaria di entrata prima dell'importazione e dell'esportazione nell'ambito degli scambi bilaterali tra l'UE e la Svizzera. Parallelamente, negli scambi con i paesi terzi, la Svizzera applica misure doganali di sicurezza equivalenti a quelle dell'UE.

Attualmente ciascuna parte dispone di un proprio sistema per la gestione delle dichiarazioni sommarie di entrata (nell'UE si tratta del sistema di controllo delle importazioni - ICS), ma i due sistemi non sono collegati.

Dal 2016 la Commissione conduce discussioni preliminari al fine di aggiornare la legislazione dell'accordo e di integrare la futura partecipazione della Svizzera al nuovo programma doganale dell'UE per la sicurezza prima dell'arrivo, il sistema di controllo delle importazioni 2 (ICS2), che è un sistema centralizzato.

Inoltre il codice doganale dell'Unione (CDU) ha previsto misure incluse nel nuovo progetto ICS2 che modificheranno sostanzialmente le operazioni doganali anticipate relative ai carichi per le merci che entrano nell'UE e il quadro comune globale di gestione dei rischi. Il nuovo programma rimodellerà il processo esistente sotto il profilo informatico, giuridico, di gestione dei rischi doganali/dei controlli doganali e delle operazioni commerciali. Raccoglierà dati su tutte le merci che entrano nell'UE prima del loro arrivo. Gli operatori economici (OE) dovranno dichiarare i dati relativi alla sicurezza all'ICS2 attraverso la dichiarazione sommaria di entrata (ENS). L'obbligo di iniziare a presentare tali dichiarazioni non sarà lo stesso per tutti gli OE, ma dipenderà dal tipo di servizi che essi forniscono nella circolazione internazionale delle merci ed è collegato alle tre date di introduzione dell'ICS2 (15 marzo 2021, 1º marzo 2023 e 1º marzo 2024). Le informazioni anticipate sui carichi e l'analisi dei rischi consentiranno di individuare precocemente le minacce e aiuteranno le autorità doganali ad intervenire nel punto più appropriato della catena di approvvigionamento.

L' ICS2 rappresenta pertanto uno strumento doganale essenziale dell'UE per migliorare la gestione dei controlli di sicurezza alle frontiere in fase di entrata e sostenere il programma doganale dell'UE per la sicurezza prima dell'arrivo. Al fine di mantenere lo stesso livello di sicurezza alle frontiere esterne, la Svizzera ha accettato di aderire al progetto ICS2 e di essere operativa dalla data di introduzione della prima versione dell'ICS il 15 marzo 2021. Tali disposizioni si applicheranno anche in modo equivalente alle modifiche analoghe apportate

all'accordo doganale in materia di sicurezza tra l'UE e il SEE, che è applicabile solo alla Norvegia.

Le modifiche dell'accordo proposte sono il risultato dei negoziati tra l'UE, la Svizzera e la Norvegia avviati nel novembre 2019 e conclusi nell'ottobre 2020. Le modifiche del capitolo III dell'accordo sono destinate a tener conto anche dell'evoluzione della pertinente legislazione dell'UE nel settore degli operatori economici autorizzati (AEO) e del quadro di gestione dei rischi e di analisi dei rischi. Esse garantiranno un livello equivalente di sicurezza alle frontiere esterne e miglioreranno la sicurezza dello spazio di sicurezza comune.

L'accordo comprenderà anche un accordo di finanziamento (allegato I, titolo III), che copre i costi di sviluppo e di utilizzo operativo dell'ICS2 da parte della Svizzera e i dettagli funzionali dell'ICS2, che sono esposti nelle modalità tecniche (allegato I, titolo II).

Infine, per quanto riguarda la protezione dei dati, la protezione e il trasferimento dei dati devono essere conformi alla legislazione della parte contraente che effettua il trasferimento, vale a dire, in caso di trasferimenti dall'UE, al regolamento generale sulla protezione dei dati (RGPD).

2.2. Il comitato misto UE-Svizzera

Il comitato misto UE-Svizzera è istituito dall'articolo 19 dell'accordo. Il comitato misto agisce di comune accordo e rappresenta ciascuna parte contraente.

Il comitato misto si riunisce almeno una volta all'anno ed è responsabile della gestione dell'accordo e della sua corretta applicazione. A tal fine può anche formulare raccomandazioni e adottare decisioni, quali una decisione di modifica del capitolo III e degli allegati, che sono poi attuate dalle parti contraenti conformemente alle rispettive norme.

2.3. L'atto previsto del comitato misto

Nella sua prossima riunione o mediante scambio di lettere il comitato misto sarà chiamato ad adottare una decisione relativa alla modifica dell'accordo (di seguito "l'atto previsto").

La finalità dell'atto previsto è garantire il massimo livello di sicurezza e controllo per le merci che attraversano le frontiere ed entrano nei territori doganali dell'UE e della Svizzera.

L'atto previsto vincolerà le parti in forza dell'articolo 21 dell'accordo, il quale così recita: "*1. Il comitato misto è responsabile della gestione e della corretta applicazione del presente accordo. A tal fine formula raccomandazioni e adotta decisioni. 2. Il comitato misto può modificare tramite decisione il capitolo III e gli allegati.*"

A norma dell'articolo 22, paragrafo 4 dell'accordo, qualora una decisione non possa essere adottata in modo tale da consentire un'applicazione contemporanea, le modifiche previste nel progetto di decisione presentato all'approvazione delle parti contraenti sono applicate in via provvisoria.

3. LA POSIZIONE CHE DOVRÀ ESSERE ASSUNTA A NOME DELL'UNIONE

3.1. Quadro generale dell'accordo vigente

L'accordo del 2009 sottolinea le particolari relazioni commerciali bilaterali tra l'UE e la Svizzera e il forte interesse reciproco esistente nell'attuare misure doganali di sicurezza equivalenti. L'accordo sulle misure doganali di sicurezza equivale al pieno riconoscimento reciproco tra l'UE e la Svizzera dei controlli doganali di sicurezza e, di conseguenza, all'effettiva estensione dello spazio di sicurezza doganale dell'UE.

L'accordo si basa sul regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione e sui seguenti atti delegati e di esecuzione:

- regolamento di esecuzione (UE) 2015/2447 della Commissione, compresa la colonna pertinente dell'allegato B;
- regolamento di esecuzione (UE) 2017/2089 della Commissione, che comprende le responsabilità delle parti per quanto riguarda la protezione e il controllo dei dati;
- decisione di esecuzione della Commissione relativa al programma di lavoro;
- regolamento delegato (UE) 2015/2446 della Commissione, compresa la colonna pertinente dell'allegato B.

Al fine di aumentare la sicurezza degli scambi internazionali di merci, nel 2006 l'UE ha introdotto nuove misure intese a garantire norme più rigorose in materia di controlli doganali (IP/06/1821). Tra queste figurano norme e termini per gli operatori riguardo alla presentazione di informazioni sulle merci prima che siano importate nell'UE o esportate da essa (dichiarazioni elettroniche di entrata e di uscita), un sistema dell'UE di analisi e gestione dei rischi e un sistema per facilitare gli operatori economici autorizzati (AEO) dell'UE.

L'UE e la Svizzera hanno inoltre convenuto di lavorare a un quadro comune per la gestione dei rischi, che comprende, se del caso, lo scambio di informazioni sui rischi.

È nel contesto dello sviluppo di tale quadro comune per il miglioramento dei controlli doganali e a seguito della modernizzazione dell'unione doganale e della sua legislazione che l'accordo è stato modificato. Obiettivo della modifica è garantire il massimo livello di sicurezza e controllo per le merci che attraversano le frontiere ed entrano nei territori doganali dell'UE e della Svizzera.

3.2. Proposte di modifica dell'accordo nel contesto della partecipazione della Svizzera all'ICS2

L'ICS2 è la prima linea di difesa in termini di protezione del mercato interno e dei cittadini dell'UE. Mediante procedure di sicurezza doganale più efficienti basate sui dati, esso sostiene controlli doganali efficaci basati sui rischi, agevolando nel contempo il libero flusso degli scambi legittimi attraverso le frontiere esterne dell'UE.

Il programma contribuirà a definire un approccio integrato dell'UE per rafforzare il quadro di gestione dei rischi doganali. Si tratta di una realizzazione fondamentale del codice doganale dell'Unione e della strategia di gestione dei rischi doganali, in linea con il piano d'azione adottato dal Consiglio nel 2014 e con gli obiettivi della Commissione von der Leyen di far avanzare l'unione doganale al livello successivo.

L'ICS2, in quanto sistema di informazioni anticipate sui carichi, raccoglierà dati su tutte le merci che entrano nell'UE prima del loro arrivo. Gli operatori economici (OE) dovranno dichiarare i dati relativi alla sicurezza nell'ICS2 mediante la dichiarazione sommaria di entrata (ENS). L'obbligo di iniziare a presentare tali dichiarazioni non sarà lo stesso per tutti gli OE, ma dipenderà dal tipo di servizi che essi forniscono nella circolazione internazionale delle merci ed è collegato alle tre date di introduzione dell'ICS2 (15 marzo 2021, 1º marzo 2023 e 1º marzo 2024).

Il 10 settembre 2019 la Svizzera ha confermato che parteciperà al sistema di controllo delle importazioni 2 (ICS2). Tale conferma è servita da stimolo per l'avvio di discussioni formali

tra l'UE e la Svizzera e ha consentito la partecipazione del paese partner al quadro comune dell'ICS2, che sarà avviato il 15 marzo 2021.

L'adesione al programma ICS2 comporta adeguamenti tecnici e finanziari relativi all'accordo e, in particolare, modifiche che riflettono la modernizzazione dell'unione doganale e della sua legislazione.

3.3. Proposte di modifiche giuridiche dell'accordo nel contesto della modernizzazione del CDU

Le principali modifiche introdotte nel progetto di accordo modificato si basano sul regolamento (UE) n. 952/2013 che istituisce il codice doganale dell'Unione e sui relativi atto di esecuzione (UE) 2015/2447 e atto delegato (UE) 2015/2446. Tali modifiche allineano l'accordo modificato alla più recente legislazione dell'UE in materia di misure doganali di sicurezza, dichiarazioni sommarie di entrata e di uscita (ENS ed EXS), sviluppo e utilizzazione dei sistemi elettronici pertinenti, operatori economici autorizzati (AEO), processo comune di analisi dei rischi e quadro comune di gestione dei rischi, in conformità della più recente legislazione sulla protezione dei dati personali.

I seguenti testi giuridici sono stati utilizzati come base per le principali modifiche dell'accordo:

- regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione:
  - articolo 46 relativo alla gestione del rischio e ai controlli doganali;
  - articolo 127 relativo alle disposizioni pertinenti per la presentazione di una dichiarazione sommaria di entrata: forma e contenuto, uso di sistemi elettronici, presentazione ed esonero, termini, registrazione, persone che effettuano la presentazione, analisi dei rischi relativi alla sicurezza, presentazione multipla;
  - articolo 128 relativo all'analisi dei rischi;
  - l'articolo 6, paragrafo 1, gli articoli 12, 16, 46 e 47 e gli articoli da 127 a 133 stabiliscono la base giuridica per lo sviluppo e l'utilizzazione dell'ICS2;
- **decisione di esecuzione (UE) 2019/2151 della Commissione, del 13 dicembre 2019**, che stabilisce il programma di lavoro relativo allo sviluppo e all'utilizzazione dei sistemi elettronici previsti dal codice doganale dell'Unione;
- **regolamento delegato (UE) 2015/2446 della Commissione** (applicabile dal 16 luglio 2020):
  - articoli 104, 106, 112, 113 e 113 bis relativi alla dichiarazione sommaria di entrata;
  - allegato B sui requisiti in materia di dati;
- **regolamento di esecuzione (UE) 2015/2447 della Commissione** (applicabile dal 20 luglio 2020):
  - articolo 24 relativo alla conformità degli operatori economici autorizzati (sostituisce l'attuale articolo 2 dell'allegato II dell'accordo);

- articoli 182, 183, 184, 185, 186, 188 e 189 relativi alla dichiarazione sommaria di entrata;
- allegato B sulla struttura e il formato dei dati.

Le più recenti modifiche dell'allegato B del regolamento delegato (UE) 2015/2446 della Commissione e dell'allegato B del regolamento di esecuzione (UE) 2015/2447 della Commissione devono ancora essere formalmente adottate. Di conseguenza nella proposta di modifica del presente accordo è stato riservato uno spazio per aggiornare le note a piè di pagina una volta che le modifiche saranno state pubblicate (cfr. allegato I, articolo 2, dell'accordo modificato).

La modifica dell'articolo 24 del regolamento di esecuzione (UE) 2015/2447 della Commissione è stata adottata dal comitato del codice doganale della Commissione europea il 28 settembre 2020. La data di pubblicazione della modifica non è ancora stata fissata.

A norma della decisione n. 1/2014 del comitato misto[1] e dell'accordo sul trasporto aereo del 21 giugno 1999[2] che disciplina la sicurezza aerea in particolare tra la Comunità europea e la Confederazione svizzera, è stata proposta un'eccezione per il trasporto aereo nel corpo dell'accordo modificato (allegato I, articolo 20) per quanto riguarda la presentazione delle dichiarazioni sommarie di uscita.

3.4. Proposte di modifiche strutturali dell'accordo

In termini di struttura dell'accordo è stato necessario suddividere in due titoli diversi le sezioni relative all'entrata (titolo I) e all'uscita (titolo IV) delle merci nell'allegato I relativo alle dichiarazioni sommarie di entrata e uscita, principalmente a causa delle disposizioni più dettagliate relative alle dichiarazioni sommarie di entrata (ENS) e all'ICS2.

In linea con la logica alla base di questa revisione strutturale dell'allegato I sono stati creati due nuovi titoli che contemplano:

– titolo II: le disposizioni tecniche per il sistema di controllo delle importazioni 2;

– titolo III: le disposizioni finanziarie per il sistema di controllo delle importazioni 2.

3.5. Posizione che dovrà essere assunta dall'Unione

Il comitato misto istituito dall'accordo tra la Comunità economica europea, da una parte, e la Confederazione svizzera, dall'altra, dovrebbe adottare una decisione che approvi la modifica del capitolo III e degli allegati dell'accordo. Tale adozione avviene mediante decisione del comitato misto nel corso di una riunione del comitato misto in cui l'UE è una parte rappresentata o mediante scambio di lettere.

La posizione che dovrà essere assunta dall'UE nel comitato misto dovrebbe essere stabilita mediante decisione del Consiglio sulla base della proposta della Commissione. Di comune accordo, l'accordo modificato è quindi attuato dalle parti contraenti.

[1] Decisione n. 1/2014 del comitato misto UE-Svizzera, del 10 ottobre 2014, che determina i casi di esenzione dall'obbligo di trasmissione dei dati di cui all'allegato I, articolo 3, paragrafo 3, primo comma, dell'accordo tra la Comunità europea e la Confederazione svizzera del 25 giugno 2009 riguardante l'agevolazione dei controlli e delle formalità nei trasporti di merci e le misure doganali di sicurezza (GU L 331 del 18.11.2014, pag. 38).

[2] GU L 114 del 30.4.2002, pag. 73.

4. BASE GIURIDICA

4.1. Base giuridica procedurale

4.1.1. Principi

L'articolo 218, paragrafo 9, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede l'adozione di decisioni che stabiliscono "*le posizioni da adottare a nome dell'Unione in un organo istituito da un accordo, se tale organo deve adottare atti che hanno effetti giuridici, fatta eccezione per gli atti che integrano o modificano il quadro istituzionale dell'accordo*".

4.1.2. Applicazione al caso concreto

Il comitato misto UE-Svizzera è un comitato istituito da un accordo, ossia l'accordo relativo all'agevolazione dei controlli e delle formalità nei trasporti di merci e alle misure doganali di sicurezza.

L'atto che il comitato misto è chiamato ad adottare costituisce un atto avente effetti giuridici.

L'atto previsto non integra né modifica il quadro istituzionale dell'accordo.

La base giuridica procedurale della decisione proposta è pertanto l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.

4.2. Base giuridica sostanziale

4.2.1. Principi

La base giuridica sostanziale delle decisioni di cui all'articolo 218, paragrafo 9, TFUE dipende essenzialmente dall'obiettivo e dal contenuto dell'atto previsto su cui dovrà prendersi posizione a nome dell'Unione. Se l'atto previsto persegue una duplice finalità o ha una doppia componente, una delle quali sia da considerarsi principale e l'altra solo accessoria, la decisione a norma dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE deve fondarsi su una sola base giuridica sostanziale, ossia su quella richiesta dalla finalità o dalla componente principale o preponderante.

4.2.2. Applicazione al caso concreto

L'obiettivo principale e il contenuto dell'atto previsto riguardano la politica commerciale comune.

La base giuridica sostanziale della decisione proposta è pertanto l'articolo 207, paragrafo 4, TFUE.

4.3. Conclusioni

La base giuridica della decisione proposta deve essere costituita dall'articolo 207, paragrafo 4, primo comma, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.

5. INCIDENZA SUL BILANCIO

Le modifiche proposte nel quadro della modifica dell'accordo sulle misure doganali di sicurezza si basano sul principio secondo cui la Svizzera aderirà al programma ICS2 a partire dall'introduzione della prima versione il 15 marzo 2021. Versioni successive saranno introdotte nel 2023 e nel 2024.

Questo avrà un'incidenza sul bilancio della Svizzera. La ripartizione dei costi è stabilita all'articolo 17 dell'allegato I ed è stata ulteriormente comunicata alla Svizzera mediante documento informale.

La Svizzera contribuirà a ciascuna versione dell'ICS2 pagando una tariffa forfettaria per i costi di sviluppo sostenuti dalla Commissione europea. Per la versione 1 tali costi ammontano a 520 000 EUR, per la versione 2 a 550 000 EUR e per la versione 3 a 550 000 EUR; i costi si basano su una formula di ripartizione del 4 %.

La Svizzera contribuirà inoltre ai costi operativi sostenuti dalla Commissione europea per coprire i costi annuali delle prove di conformità, della manutenzione dell'infrastruttura (hardware, software, hosting, licenze, ecc.), dei componenti centrali dell'ICS2 e delle relative applicazioni e servizi necessari per il loro funzionamento e la loro interconnessione (garanzia della qualità, helpdesk e gestione dei servizi informatici). Tali costi operativi si basano sulla formula di ripartizione del 4 %, ma non corrispondono a un tasso annuale fisso. I costi operativi massimi sono pertanto limitati a 450 000 EUR all'anno.

6. PUBBLICAZIONE DELL'ATTO PREVISTO

L'atto del comitato misto UE-Svizzera apporterà modifiche all'accordo tra la Comunità europea e la Confederazione svizzera riguardante l'agevolazione dei controlli e delle formalità nei trasporti di merci e le misure doganali di sicurezza e deve pertanto essere pubblicato, dopo l'adozione, nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

2021/0005 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla posizione che dovrà essere assunta a nome dell'Unione europea nel comitato misto UE-Svizzera istituito dall'accordo del 25 giugno 2009 tra la Comunità europea e la Confederazione svizzera, riguardante l'agevolazione dei controlli e delle formalità nei trasporti di merci e le misure doganali di sicurezza, per quanto riguarda la modifica del capitolo III e degli allegati I e II dell'accordo

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 207, paragrafo 4, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

(1) visto l'accordo concluso il 25 giugno 2009 tra la Comunità europea e la Confederazione svizzera riguardante l'agevolazione dei controlli e delle formalità nei trasporti di merci e le misure doganali di sicurezza (di seguito "l'accordo"), entrato in vigore il 1° luglio 2009[3].

(2) A norma dell'articolo 21, paragrafo 2, dell'accordo, il comitato misto UE-Svizzera può adottare, con decisione, la modifica del capitolo III e degli allegati dell'accordo durante la sessione successiva o mediante scambio di lettere.

(3) In applicazione dell'articolo 22, paragrafo 4, dell'accordo, qualora la decisione non possa essere adottata in modo tale da consentire un'applicazione contemporanea, le modifiche previste nel progetto di decisione presentato all'approvazione delle parti contraenti sono applicate in via provvisoria, ove possibile a decorrere dal 15 marzo 2020, nel rispetto delle procedure interne delle parti contraenti. Questa data coincide con l'introduzione della prima versione del sistema di controllo delle importazioni 2, al quale la Svizzera ha accettato di partecipare.

(4) È opportuno stabilire la posizione che dovrà essere assunta a nome dell'Unione nel comitato misto, poiché la modifica vincolerà l'Unione,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La posizione che dovrà essere assunta a nome dell'Unione nel comitato misto deve basarsi sul progetto di atto del comitato misto accluso alla presente decisione.

[3] GU L 199 del 31.7.2009, pag. 24.

Articolo 2

La Commissione è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente