

15.029

Messaggio concernente la modifica della legge sulle dogane

del 6 marzo 2015

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge del 18 marzo 2005 sulle dogane.

Nel contempo vi proponiamo di togliere dal ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- | | | | |
|------|---|---------|---|
| 2010 | P | 10.3888 | Valutazione della soppressione dell'effettivo minimo del Corpo delle guardie di confine nel decreto federale relativo a Schengen (S 7.12.10, Commissione della gestione CS) |
| 2012 | M | 12.3337 | Controlli al confine in caso di mancato rispetto dell'accordo di Dublino (N 14.6.12, Commissione delle istituzioni politiche CN; S 4.6.13) |
| 2014 | M | 14.3044 | Esenzione del vettore della merce dalla responsabilità solidale per l'obbligazione doganale (S 3.6.14, Schmid; N 11.12.14) |

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

6 marzo 2015

In nome del Consiglio federale svizzero:

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

Compendio

Scopo della presente modifica della legge sulle dogane è apportare precisazioni in diversi ambiti. Le modifiche riguardano sia il traffico delle merci commerciabili sia quello turistico, quindi sia il servizio civile sia il Corpo delle guardie di confine.

Situazione iniziale

L'applicazione della legge del 18 marzo 2005 sulle dogane, entrata in vigore il 1° maggio 2007, ha evidenziato alcuni difetti e lacune. Inoltre, dall'entrata in vigore della legge sono state formulate richieste e acquisite informazioni che necessitano di una soluzione sotto forma di normativa legale.

Contenuto del progetto

La presente revisione parziale della legge sulle dogane riguarda diversi ambiti, non direttamente collegati tra loro. I punti principali sono illustrati di seguito.

Le disposizioni relative al traffico postale quale genere di traffico particolare sono abrogate. Considerando le semplificazioni procedurali, previste dalla legge, concernenti gli speditori e i destinatari autorizzati, questo genere di traffico particolare non è più necessario.

Con la legittimazione del Consiglio federale a concludere autonomamente trattati internazionali sul reciproco riconoscimento della qualifica di operatore economico autorizzato, si intende semplificare la procedura di approvazione e sgravare l'Assemblea federale.

Ai fini della semplificazione del controllo doganale, le imprese di trasporto vanno obbligate a trasmettere elettronicamente all'Amministrazione federale delle dogane (AFD) i documenti e le registrazioni importanti.

La responsabilità solidale per l'obbligazione doganale a favore delle imprese di trasporto viene limitata.

Una nuova disposizione permette di ampliare le condizioni del condono. È possibile rinunciare alle riscossioni posticipate se per effetto di circostanze particolari dovessero gravare in modo sproporzionato il debitore doganale o risultare chiaramente inaccettabili.

Semplificando la realizzazione del pegno doganale si intende ridurre il rispettivo onere amministrativo.

Gli oggetti e i valori patrimoniali possono essere sequestrati provvisoriamente in vista di un procedimento penale. A determinate condizioni all'AFD deve essere assegnato un diritto indipendente di confisca.

Il personale dell'AFD deve ora prestare giuramento.

Sulla base dei risultati del rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Malama 10.3045 del 3 marzo 2010 «Sicurezza interna: chiarire le compe-

tenze», occorre precisare il contenuto dell'articolo 97 riguardante l'assunzione di compiti di polizia cantonale nell'area di confine (limitazione ai compiti collegati all'esecuzione di disposti federali di natura non doganale della Confederazione che sono stati trasferiti ai Cantoni dalla legislazione federale); nel contempo deve essere esplicitamente prevista la possibilità di poter concludere accordi con tutti i Cantoni.

Le disposizioni legislative formali per i sistemi d'informazione dell'AFD con dati personali degni di particolare protezione vengono completate e precisate.

L'assistenza amministrativa internazionale in ambito doganale va semplificata e accelerata nei casi in cui l'AFD dispone già di informazioni e documenti da trasmettere nell'ambito di tale assistenza.

Nel quadro della sua competenza relativa al perseguimento penale, l'AFD deve ricevere la facoltà legislativa formale di poter ordinare ed eseguire osservazioni; in tal modo si garantisce che le informazioni raccolte con l'osservazione possano essere utilizzate come mezzi di prova formali in un procedimento penale amministrativo.

La disposizione relativa all'effettivo minimo del Corpo delle guardie di confine, definita all'articolo 1 capoverso 3 del 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, deve essere abrogata.

Infine, con una modifica della legge federale del 19 dicembre 1958 sulla circolazione stradale per determinate categorie professionali va prevista in modo esplicito l'impunità durante i viaggi ufficiali necessari dal punto di vista tattico se esse possono adempiere i propri compiti solo mediante la violazione delle prescrizioni di polizia stradale.

Indice

Compendio	2396
1 Punti essenziali del progetto	2400
1.1 Situazione iniziale	2400
1.2 La normativa proposta	2400
1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta	2402
1.3.1 Competenza per concludere trattati internazionali	2402
1.3.2 Depositi doganali	2403
1.3.3 Compiti di polizia di sicurezza e accordi con i Cantoni	2407
1.3.4 Osservazione	2408
1.3.5 Impunità in caso di violazione delle prescrizioni di polizia stradale	2409
1.4 Compatibilità tra i compiti e le finanze	2410
1.5 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo	2410
1.6 Attuazione	2410
1.7 Interventi parlamentari	2410
2 Commento ai singoli articoli	2413
2.1 Modifica del 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	2431
2.2 Modifica della legge sulla tariffa delle dogane	2432
2.3 Modifica della legge sull'imposizione degli autoveicoli	2433
2.4 Modifica della legge sull'imposizione degli oli minerali	2433
2.5 Modifica della legge sull'imposizione delle bevande spiritose	2434
2.6 Modifica della legge sulla circolazione stradale	2434
3 Ripercussioni	2436
3.1 Ripercussioni per la Confederazione	2436
3.1.1 Ripercussioni finanziarie	2436
3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale	2436
3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	2436
3.3 Ripercussioni per l'economia	2437
3.4 Altre ripercussioni	2437
4 Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale	2437
4.1 Rapporto con il programma di legislatura	2437
4.2 Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale	2438
5 Aspetti giuridici	2438
5.1 Costituzionalità e legalità	2438
5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	2438

5.3	Forma dell'atto	2438
5.4	Delega di competenze legislative	2438
5.5	Protezione dei dati	2439

Legge sulle dogane (LD) (Disegno)	2441
--	-------------

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

La legge del 18 marzo 2005¹ sulle dogane (LD), entrata in vigore il 1° maggio 2007, ha dato essenzialmente buoni risultati. Ciononostante nel frattempo sono stati constatati difetti e lacune, formulate richieste nonché acquisite informazioni che necessitano di un adeguamento legislativo. La presente revisione parziale della LD riguarda pertanto diversi ambiti non direttamente collegati tra loro.

1.2 La normativa proposta

Il progetto contiene le nuove normative elencate qui di seguito.

- Abrogazione delle disposizioni relative al traffico postale quale genere di traffico particolare (art. 26 lett. c, 44 cpv. 1, 70 cpv. 2 lett. d). Considerando le semplificazioni procedurali previste dalla legge (speditori e destinatari autorizzati), il traffico postale come genere di traffico autonomo non è più necessario.
- Legittimazione del Consiglio federale a concludere autonomamente trattati internazionali sul reciproco riconoscimento della qualifica di operatore economico autorizzato (art. 42a cpv. 2^{bis}). In tal modo si intende semplificare la procedura di approvazione e sgravare l'Assemblea federale.
- Obbligo per le imprese di trasporto di trasmettere elettronicamente all'Amministrazione federale delle dogane (AFD) i documenti e le registrazioni importanti ai fini del controllo doganale (art. 44 cpv. 2). Ciò semplifica l'esecuzione dei controlli doganali.
- Limitazione della responsabilità solidale per l'obbligazione doganale a favore delle imprese di trasporto (art. 70 cpv. 4^{bis}). Così facendo viene dato seguito alla mozione Schmid del 5 marzo 2014 (14.3044 «Esenzione del vettore della merce dalla responsabilità solidale per l'obbligazione doganale»).
- Rinuncia alla riscossione di tributi doganali (art. 86), dato che le riscossioni posticipate dell'AFD, effettuate senza tenere conto delle circostanze particolari, possono gravare in modo sproporzionato sul debitore doganale. In tal modo si soddisfa una richiesta emersa dalla procedura di consultazione.
- Semplificazione nell'ambito della realizzazione del pegno doganale ed eventuale rinuncia alla realizzazione (art. 87). Scopo di tale semplificazione è ridurre l'onere amministrativo.
- Possibilità di far prestare giuramento al personale dell'AFD (art. 91a). In tal modo si soddisfa l'esigenza di un obbligo simbolico supplementare nei confronti del datore di lavoro e dei compiti da adempiere.

¹ RS 631.0

- Accordi con i Cantoni (art. 97). Il rapporto del Consiglio federale del 2 marzo 2012² in adempimento del postulato Malama 10.3045 «Sicurezza interna: chiarire le competenze» (rapporto Malama) ha evidenziato il fatto che sussiste una necessità d'intervento per quanto riguarda l'articolo 97 concernente l'assunzione di compiti di polizia cantonale nell'area di confine, poiché il margine interpretativo molto ampio provoca continue incomprensioni. Si tratta di indicare in modo più chiaro nella legge la pratica, già vigente e considerata conforme alla Costituzione nel rapporto Malama, nonché di limitare meglio le competenze. Gli accordi con i Cantoni devono limitarsi in modo esplicito ai compiti in relazione con l'esecuzione di disposti federali di natura non doganale trasferiti ai Cantoni dalla legislazione federale. Nel contempo occorre prevedere la possibilità di concludere accordi con tutti i Cantoni. Si rinuncia invece all'abrogazione dell'articolo 96 proposta nella procedura di consultazione (vedi n. 1.3.3 e n. 2, commento all'art. 96).
- Introduzione della possibilità di sequestrare provvisoriamente gli oggetti e i valori patrimoniali e di confiscarli in modo indipendente a determinate condizioni (art. 104). Ciò permette di concludere i provvedimenti avviati con una procedura ordinaria e in maniera giuridicamente ineccepibile.
- Adeguamento delle disposizioni relative alla protezione dei dati (art. 110–110h) alle esigenze poste a una legislazione sulla protezione dei dati moderna. Le disposizioni legislative formali per i sistemi d'informazione che contengono dati personali degni di particolare protezione ed eventualmente profili della personalità vengono completate e precisate. Ciò concerne i seguenti ambiti: cause penali, gestione dei risultati dei controlli doganali, analisi dei rischi, sostegno alla conduzione, Corpo delle guardie di confine (Cgcf) nonché registrazioni su supporto visivo e sonoro.
- Completamento delle disposizioni relative all'assistenza amministrativa internazionale, in modo che l'AFD possa trasmettere direttamente all'autorità richiedente informazioni e documenti di cui già dispone e che non sono stati ottenuti mediante l'applicazione di provvedimenti coercitivi (art. 115). In tal modo l'assistenza amministrativa viene semplificata e accelerata.
- Indicazione formale della possibilità per l'AFD (Sezioni antifrode doganale) di poter ordinare, nel quadro della propria competenza in materia di perseguimento penale, osservazioni e relative registrazioni visive o sonore (art. 128a). Così facendo si garantisce che le informazioni raccolte con l'osservazione possano essere utilizzate come mezzi di prova formali nell'ambito di un procedimento penale amministrativo.
- Soppressione dell'effettivo minimo del Cgcf. Su richiesta della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati occorre abrogare la disposizione relativa all'effettivo minimo del Cgcf definita nell'articolo 1 capoverso 3 ultimo periodo del decreto federale del 17 dicembre 2004³ che approva e trasporta nel diritto svizzero gli accordi bilaterali con l'UE per l'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen e Dublino.
- Completamento della regolamentazione relativa all'impunità in caso di violazione delle prescrizioni di polizia stradale (art. 100 della legge federale del

² FF 2012 3973
³ RS 362

19 dicembre 1958⁴ sulla circolazione stradale; LCStr). In questo modo si tiene conto di un'esigenza giustificata e si stabilisce in modo esplicito che i conducenti di veicoli del servizio antincendio, del servizio sanitario, della polizia e delle dogane possono violare le norme della circolazione stradale rimanendo impuniti se tale violazione è necessaria a fini dell'adempimento dei compiti.

- Modifica della legge del 9 ottobre 1986⁵ sulla tariffa delle dogane (LTD), della legge federale del 21 giugno 1996⁶ sull'imposizione degli autoveicoli (LIAut), della legge federale del 21 giugno 1996⁷ sull'imposizione degli oli minerali (LIOM) nonché della legge sull'imposizione delle bevande spiritose⁸ (LIBs), che si trova ancora nella procedura parlamentare. Per garantire un ordinamento giuridico chiaro e coerente, queste quattro leggi vanno adeguate alla LD dal punto di vista terminologico e contenutistico.

1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

Il 14 dicembre 2012 il nostro Collegio ha avviato la procedura di consultazione relativa alla revisione parziale della LD che si è conclusa il 31 marzo 2013. Sono pervenute 66 risposte: 26 risposte formali dei Cantoni, 5 dei partiti e 35 di associazioni, società e imprese (18 delle quali di propria iniziativa). Per i dettagli si rimanda al rapporto del 13 settembre 2013⁹ sui risultati della procedura di consultazione.

A seguito della procedura di consultazione, nel disegno di legge sono state incluse le disposizioni in materia di condono del dazio (art. 86).

Inoltre è stata riconosciuta l'esigenza di completare e precisare le disposizioni sulla protezione dei dati (art. 110–110h) e sull'assistenza amministrativa internazionale (art. 115).

Di seguito sono illustrati in dettaglio gli ambiti del progetto contestati nella procedura di consultazione.

1.3.1 Competenza per concludere trattati internazionali

Proponiamo di poter concludere autonomamente trattati internazionali sul reciproco riconoscimento della qualifica di operatore economico autorizzato (art. 42a cpv. 2^{bis}), al fine di semplificare la procedura di approvazione e di sgravare l'Assemblea federale. Questa delega è stata oggetto di contestazioni nell'ambito della procedura di consultazione. Per il Partito socialista svizzero essa non risulta necessaria ed è stata respinta da varie associazioni economiche, in particolare nel caso in cui il reciproco riconoscimento comportasse l'approvazione di accordi di

4 RS **741.01**

5 RS **632.10**

6 RS **641.51**

7 RS **641.61**

8 FF **2012** 1193

9 www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione e indagini conoscitive concluse > 2012 > Dipartimento federale delle finanze

assistenza amministrativa. Manteniamo la nostra posizione per quanto riguarda i poteri di delega, che sono tuttavia limitati al reciproco riconoscimento della qualifica di operatore economico autorizzato.

1.3.2 Depositi doganali

L'avamprogetto prevedeva la modifica delle disposizioni relative ai depositi doganali aperti (DDA) e ai depositi franchi doganali (art. 50–67 LD) in modo da permettere anche in futuro di immagazzinare le merci svizzere in un deposito doganale. Tali merci avrebbero però mantenuto in ogni caso lo statuto di merci in libera pratica, ovvero lo statuto di merci svizzere. La dichiarazione per il regime d'esportazione e l'imposizione all'esportazione sarebbero avvenute solo nel momento in cui le merci avessero lasciato effettivamente la Svizzera. Tale modifica avrebbe permesso di 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 involontaria.

Nella procedura di consultazione queste disposizioni sono state respinte dal Cantone di Ginevra, dalla maggior parte delle associazioni economiche e da alcuni partiti. La critica riguardava soprattutto le conseguenze in materia di IVA dell'immagazzinamento di merci svizzere in un deposito doganale. Secondo gli oppositori, la modifica di legge prevista rappresenta un'ingerenza importante nella libertà economica delle imprese e limita in modo sproporzionato l'attrattiva della Svizzera quale piazza economica in ambito internazionale. Inoltre è stata criticata la mancanza di un calcolo dettagliato dei costi di regolamentazione causati dal progetto.

Sulla base dei risultati della procedura di consultazione e dopo aver sentito le associazioni economiche, la questione dei depositi doganali (art. 50–67) viene estrapolata dalla presente revisione di legge.

Rapporto del Controllo federale delle finanze

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha analizzato le attività della dogana nell'ambito dei depositi doganali tenendo conto dell'attuale contesto politico-economico. Il 28 gennaio 2014 ha approvato un rapporto di valutazione¹⁰ riguardante i depositi franchi doganali e i DDA (valutazione delle autorizzazioni e delle attività di controllo), pubblicato il 14 aprile 2014.

Il CDF ritiene, tra l'altro, che gli interessi politici ed economici legati ai depositi doganali sono poco conosciuti a livello federale e che la sorveglianza da parte dell'AFD, sia nel quadro del rilascio e del rinnovo delle autorizzazioni di esercizio sia nell'ambito dei controlli, non garantisce una protezione sufficiente dalle attività illegali.

Oltre a raccomandare il rafforzamento della sorveglianza da parte dell'AFD, nel suo rapporto il CDF ha consigliato al Consiglio federale di occuparsi della questione dei depositi doganali e, a tal fine, ha chiesto al Dipartimento federale delle finanze (DFE) di presentare al Collegio governativo una strategia sul ruolo e lo sviluppo dei depositi doganali e delle loro attività.

¹⁰ www.efk.admin.ch > Pubblicazioni > Valutazioni (in francese)

La discussione sui depositi doganali nel quadro della revisione della LD e il presente messaggio ci hanno fornito lo spunto per reagire al rapporto del CDF e per presentare la nostra strategia in materia di depositi doganali.

Strategia del Consiglio federale in merito ai depositi doganali

Introduzione

Sia i depositi franchi doganali sia i DDA servono per immagazzinare merce non imposta. La differenza sostanziale tra questi due tipi di depositi risiede nel fatto che i depositi franchi doganali sono di solito gestiti da imprese ad hoc, le quali affittano aree di deposito a persone sia fisiche sia giuridiche, e che il personale doganale è presente in loco. I DDA, invece, possono essere gestiti da un'impresa presso la propria sede. È quest'ultima a essere interamente responsabile della corretta applicazione delle procedure di deposito. Il personale doganale non è presente in permanenza. Inoltre, contrariamente ai depositi franchi doganali, il gestore del DDA deve tenere un inventario di tutte le merci immagazzinate e versare una garanzia.

Storicamente lo scopo principale dei depositi doganali era (e in parte lo è ancora) quello di permettere l'immagazzinamento di merci estere in territorio doganale svizzero senza versare i tributi all'importazione e di agevolare in tal modo il commercio internazionale in transito. Dazi e tasse sono dovuti solo quando la merce viene immessa in libera pratica in Svizzera. In seguito allo sviluppo economico e politico, dal 2005 la LD prevede la possibilità di esportare merci svizzere in depositi doganali. In tal caso il regime d'esportazione è considerato concluso dopo che le merci sono state regolarmente introdotte in un deposito doganale.

Nel corso degli anni i depositi doganali hanno dovuto affrontare diverse sfide economiche e politiche.

I depositi franchi doganali hanno perso la loro storica importanza economica con l'entrata in vigore di numerosi accordi di libero scambio. A ciò si è aggiunta la concorrenza dei DDA, introdotti in Svizzera nel 1995. Ciononostante la possibilità di immagazzinare le merci non imposte rimane una prestazione di servizi richiesta.

Inoltre, in seguito alla crisi finanziaria mondiale sono aumentati gli investimenti in oggetti d'arte e d'antiquariato, metalli preziosi e altre merci di elevato valore. I vari depositi doganali si sono adeguati a questo nuovo contesto e, dopo aver effettuato ampi investimenti nell'ambito della sicurezza, offrono oggi locali di deposito e prestazioni di servizio per l'immagazzinamento di merci di elevato valore. Ciò spiega anche quanto affermato dal CDF, secondo il quale negli ultimi anni si è registrato un forte aumento del numero di immagazzinamenti di oggetti di valore nei depositi doganali.

Nel contempo, però, sui depositi franchi doganali svizzeri aumenta la pressione concorrenziale da parte dei depositi esteri, in particolare quelli situati a Dubai, in Lussemburgo, Shanghai o Singapore.

Negli ultimi anni i depositi doganali sono stati anche oggetto di vari dibattiti politici, poiché secondo le voci critiche potrebbero essere utilizzati a scopo di riciclaggio di denaro e sottrazione d'imposta. Gli organismi internazionali che si occupano della lotta contro la frode fiscale, la sottrazione d'imposta e il riciclaggio di denaro (segnatamente l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici, OCSE, e il Gruppo d'azione finanziaria, GAFI) hanno già riconosciuto il problema costituito dall'istituzione dei depositi franchi doganali. L'opinione pubblica in

generale, e in particolare i media, giudicano questi depositi in modo sempre più critico. Di conseguenza in Svizzera il dibattito ruota in particolare attorno alla domanda se occorra definire una strategia di emersione del denaro non dichiarato e se i depositi franchi doganali debbano essere sottoposti alla legge del 10 ottobre 1997¹¹ sul riciclaggio di denaro (LRD)¹². Il nostro Collegio è consapevole del fatto che le merci immagazzinate nei depositi franchi doganali devono soddisfare le disposizioni di leggi attinenti a diversi ambiti. Con la revisione della LRD in corso, nel quadro dell'attuazione delle attuali Raccomandazioni del GAFI¹³, i pagamenti superiori a 100 000 franchi devono imperativamente aver luogo per il tramite di un intermediario finanziario sottoposto alla LRD, oppure il commerciante deve soddisfare gli obblighi di diligenza e in caso di sospetto fondato è tenuto a informare l'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro. In questo modo viene registrato anche il commercio con oggetti di valore come oggetti d'arte e d'antiquariato, orologi, gioielli, pietre preziose, veicoli o altri beni di elevato valore, a condizione che il commercio avvenga in Svizzera, anche nei depositi franchi doganali. Con questa proposta i depositi franchi doganali non devono più essere formalmente sottoposti alla LRD, né alle autorità doganali devono essere assegnati compiti supplementari nell'ambito della lotta contro il riciclaggio di denaro.

Secondo il codice doganale comunitario dell'Unione europea¹⁴, nel regime di deposito doganale è possibile immagazzinare *merci non comunitarie* (merci estere) e, a determinate condizioni legate in linea di massima all'esportazione, *merci comunitarie*.

Se una merce comunitaria viene immessa in un deposito doganale, in una prima fase viene effettuata un'imposizione doganale nel regime di deposito doganale. Durante l'immagazzinamento la merce mantiene il suo stato comunitario. Dopo la conclusione del regime di deposito doganale, in una seconda fase la merce deve essere dichiarata per il regime d'esportazione. Al riguardo occorre precisare che nell'UE il regime d'esportazione termina solo con l'asportazione fisica dal territorio doganale e che la prova dell'esportazione viene allestita solo in questo momento.

Il regime di deposito doganale in Svizzera è differente rispetto a quello dell'UE, dato che secondo la legislazione doganale vigente è consentito esportare merci svizzere verso un deposito doganale. Con una limitazione temporale dell'immagazzinamento di merci svizzere, si intende far sì che le merci vengano effettivamente trasportate all'estero, come accade nell'UE.

¹¹ RS 955.0

¹² Vedi domanda n. 14.5072 Leutenegger Oberholzer «Weissgeldstrategie. Was liegt in den Banksafes und in den Zollfreilagern?»; domanda n. 14.5106 Rytz «Ersetzen Zollfreilager das alte Bankgeheimnis?».

¹³ Legge federale del 12 dicembre 2014 concernente l'attuazione delle Raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria rivedute nel 2012 (FF 2014 8377, progetto sottoposto a referendum).

¹⁴ Regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio, del 12 ottobre 1992, che istituisce un codice doganale comunitario (GU L 302 del 19.10.1992, pag. 1; modificato da ultimo dal regolamento (UE) n. 952/2013, GU 269 del 10.10.2013, pag. 1).

Contenuto della strategia

La strategia del Consiglio federale per quanto riguarda i depositi doganali è la seguente.

I depositi franchi doganali e i DDA contribuiscono alla concorrenzialità dell'economia svizzera. La loro utilità consiste in particolare nella buona organizzazione ed efficacia nonché nell'offerta delle migliori condizioni per l'immagazzinamento e il transito delle merci.

I depositi franchi doganali e i DDA non sono spazi privi di leggi in Svizzera. Essi appartengono al territorio doganale svizzero e soggiacciono al diritto svizzero.

Il Consiglio federale si impegna, anche nell'interesse dell'economia svizzera, a creare condizioni quadro giuridiche chiare per la gestione dei depositi franchi doganali e dei DDA nonché per l'immagazzinamento delle merci. La presenza di condizioni quadro chiare è determinante per evitare gli abusi. A tale proposito è importante osservare i seguenti punti.

- Il controllo e la sorveglianza dei depositi doganali spetta all'AFD, che deve essere in grado di garantire pienamente la propria funzione in questo ambito al fine di rispettare l'ordinamento giuridico e di far fronte ad eventuali abusi.
- Nei confronti della autorità svizzera ed estere deve essere garantita la trasparenza necessaria per quanto riguarda le merci immagazzinate. I depositari e i depositanti di merci vanno obbligati, in virtù dell'ordinamento giuridico, a fornire all'AFD tutti i rilevamenti e le informazioni necessarie, affinché questa possa adempiere i propri compiti in modo concreto ed efficiente sulla base di un'analisi dei rischi adeguata alla situazione.
- In casi concreti, le possibilità di cooperazione nazionale e internazionale previste dalla LD vanno sfruttate in modo sistematico. Nei confronti degli Stati esteri viene fornita assistenza amministrativa e giudiziaria per quanto riguarda le merci estere immagazzinate nei depositi doganali.
- I disposti federali di natura non doganale (art. 95 LD) definiscono per quali merci estere l'immagazzinamento nei depositi doganali è limitato o addirittura vietato (vedi il diritto sui controlli dei beni a duplice impiego, sulla protezione delle specie, sul materiale bellico, sugli agenti terapeutici, sugli stupefacenti e sui beni immateriali).
- Le merci dichiarate all'esportazione devono essere effettivamente esportate entro il termine stabilito.
- Il contenuto dell'inventario va esteso segnatamente al proprietario delle merci immagazzinate.

Conclusioni

Nel complesso riteniamo che non sia necessario adottare altri provvedimenti oltre alle raccomandazioni del CDF all'attenzione dell'AFD al fine di rafforzarne la funzione di sorveglianza e di rispettare l'ordinamento giuridico. Tuttavia, per adottare queste raccomandazioni occorre limitare, in particolare dal punto di vista temporale, le condizioni per immagazzinare nei depositi franchi doganali e nei DDA le merci svizzere imposte all'esportazione. Per i depositi doganali è inoltre necessario prevedere per i depositari e i depositanti un obbligo di informazione supplementare nei confronti dell'AFD che va oltre alla tenuta dell'inventario. Per l'attuazione della

strategia del Consiglio federale (termine d'esportazione e tenuta dell'inventario) non è necessario modificare il diritto a livello legislativo. È sufficiente un adeguamento dell'ordinanza del 1° novembre 2006¹⁵ sulle dogane (OD).

Al momento è opportuno rinunciare a una modifica sostanziale del sistema attuale. Occorre tuttavia menzionare che l'ambito dei depositi franchi doganali potrebbe eventualmente essere nuovamente valutato dopo la presentazione dei risultati della relativa analisi dei rischi, attualmente in corso nel quadro dell'analisi dei rischi nazionale in applicazione delle raccomandazioni del GAFI rivedute nel 2012.

1.3.3 Compiti di polizia di sicurezza e accordi con i Cantoni

Nel quadro della consultazione è stata proposta l'abrogazione dell'articolo 96 LD, poiché ha una funzione puramente programmatica e provoca in parte incomprensioni. La proposta ha riscontrato opinioni molto differenti, creando anche in questo caso malintesi. Praticamente nessuno si è espresso in maniera favorevole all'abrogazione, anzi questa proposta è stata in parte interpretata come estensione delle competenze dell'AFD, in particolare del Cgcf. Dopo un'attenta riflessione, siamo giunti alla conclusione che un'abrogazione di tale articolo non comporterebbe un vantaggio significativo. Piuttosto siamo dell'avviso che l'AFD (anche indipendentemente dagli accordi con i Cantoni), già per via della presenza dei propri collaboratori al confine e dei suoi compiti originari nel quadro dell'esecuzione dei circa 150 disposti di natura doganale e non doganale, ricopre un ruolo importante nell'ambito della politica di sicurezza del nostro Paese. Al fine di prevenire eventuali malintesi, proponiamo di modificare la rubrica dell'articolo 96 in «Compiti di sicurezza» e di adeguare il capoverso 1. In tal modo si evidenzia maggiormente il fatto che non si tratta di compiti di polizia delegati o supplementari, bensì di compiti originari dell'AFD definiti nei disposti di natura doganale e non doganale.

Nonostante singole critiche, in linea di massima nella procedura di consultazione non è stata contestata l'estensione della possibilità di concludere accordi con tutti i Cantoni (art. 97). Per contro è stata respinta la formulazione che prevede di limitare gli accordi ai compiti collegati con l'esecuzione di disposti federali di natura non doganale delegati ai Cantoni dalla legislazione federale, nel timore di un'ingerenza nella sovranità dei Cantoni in materia di polizia. Per quanto riguarda la possibilità di delegare compiti al Cgcf, la maggior parte dei partecipanti ha chiesto una limitazione al diritto penale accessorio.

A dispetto delle critiche intendiamo mantenere questa disposizione. Dal rapporto Malama è emerso che, dal punto di vista costituzionale, in linea di massima è consentito «ridelegare» all'AFD i compiti esecutivi cantonali previsti dal diritto federale, benché per tali compiti si preferisca un'attribuzione diretta dei compiti nel diritto federale. Un rispettivo completamento del diritto federale è previsto nel quadro della nuova legge sulle multe disciplinari¹⁶. Si tratta, tra l'altro, di compiti che la legislazione federale delega in ogni caso, o almeno in parte, ai Cantoni e, nel traffico transfrontaliero, anche all'AFD.

¹⁵ RS 631.01

¹⁶ Cfr. il messaggio del 17 dicembre 2014 concernente la legge sulle multe disciplinari, FF 2015 869.

Il quadro determinante per la delega dei compiti sulla base di un accordo cantonale è costituito dalla legislazione federale, ovvero dai disposti federali di natura non doganale alla cui esecuzione partecipa l'AFD (art. 95). Può quindi trattarsi solo di ambiti nei quali l'AFD dispone già di competenze (di controllo) originarie. Una delega dei compiti all'AFD esclusivamente sulla base del diritto cantonale non entra in considerazione. L'ordinamento costituzionale delle competenze tra Confederazione e Cantoni non lo consentirebbe. In ogni caso, una delega dei compiti avviene solo su richiesta dei Cantoni e di comune accordo. L'indicazione dei disposti federali di natura non doganale deve essere mantenuta, dato che il rispettivo termine è definito nella legge (art. 95), costituendo pertanto il collegamento più evidente con i compiti originari dell'AFD (vedi al riguardo anche il n. 2, commento all'art. 97 LD).

La restrizione al diritto penale accessorio proposta dai Cantoni va respinta, poiché in caso contrario i benefici e i vantaggi della collaborazione con i Cantoni sarebbero limitati. In particolare verrebbe messa in discussione la collaborazione nell'ambito delle contraffazioni di documenti (art. 252 del Codice penale, CP¹⁷), per il cui riconoscimento l'AFD dispone di conoscenze specialistiche particolarmente approfondite.

Rispetto all'avamprogetto, il capoverso 1 dell'articolo 97 è stato riformulato al fine di renderlo più chiaro.

1.3.4 Osservazione

Nella procedura di consultazione, le disposizioni sui provvedimenti speciali d'inchiesta (art. 128a), in particolare sull'osservazione e sulla possibilità di poter ordinare registrazioni visive o sonore, sono state respinte, nella forma proposta, dalla maggioranza dei Cantoni, dalla Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP), dalla Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera (CCPCS) nonché dalla Conferenza delle autorità inquirenti svizzere (CAIS). Si temeva che in questo modo il Cgcf avrebbe avuto la possibilità di effettuare osservazioni in seguito a qualsiasi contravvenzione, delitto o crimine. Inoltre, si riteneva che l'osservazione costituisse una lesione della personalità dell'interessato. La proposta relativa alla competenza della Direzione generale delle dogane (DGD) di prolungare un'osservazione è stata respinta.

Nonostante le critiche, occorre in linea di massima mantenere questa disposizione. Una base legale di riferimento si rende necessaria proprio perché l'ammissibilità dell'osservazione senza base legale è oggetto di controversie e rappresenta un intervento nella sfera privata. Si tiene tuttavia conto della critica espressa: nell'articolo di legge è chiaramente precisato che le osservazioni possono avvenire solo nel quadro della competenza dell'AFD in materia di perseguimento. Essa poggia sull'articolo 128 LD ed è disciplinata nell'ordinanza del 4 aprile 2007¹⁸ sulle competenze penali dell'Amministrazione federale delle dogane. Ciò risulta anche dall'ordinamento sistematico nella LD. Non si tratta di un'estensione delle competenze del Cgcf e pertanto non sussiste alcuna ingerenza nella sovranità dei Cantoni in materia di polizia. Si tratta di costituire delle basi legali per l'attività inquirente in modo che sia conforme al diritto anche nell'assunzione delle prove dinanzi al tribunale. Ana-

¹⁷ RS 311.0

¹⁸ RS 631.09

logamente all'articolo 282 del Codice di procedura penale (CPP¹⁹), le osservazioni devono limitarsi ai casi di sospetto di crimini e delitti; la truffa qualificata in materia fiscale ai sensi dell'articolo 14 capoverso 4 della legge federale del 22 marzo 1974²⁰ sul diritto penale amministrativo (DPA) è punita con una pena detentiva fino a 5 anni e pertanto costituisce un crimine secondo l'articolo 10 capoverso 2 CP. Per motivi di proporzionalità, nei casi di contravvenzione si rinuncia alle osservazioni. Per contro, le osservazioni non devono limitarsi alle infrazioni doganali come proposto da vari partecipanti alla consultazione, poiché, secondo la sua competenza originaria, l'AFD persegue anche le infrazioni ad altri disposti (segnatamente legge federale del 16 dicembre 2005²¹ sulla protezione degli animali [LPAn], legge del 12 giugno 2009²² sull'IVA [LIVA], legge del 21 marzo 1969²³ sull'imposizione del tabacco [LIomT] e LIom). La competenza per l'autorizzazione di osservazioni che durano già da 30 giorni deve rimanere alla DGD, anche se nel quadro di diversi pareri nella consultazione è stato chiesto di demandare tale responsabilità al DFF per motivi di indipendenza. Per l'autorizzazione a prorogare le osservazioni, il CPP prevede il pubblico ministero e non un'autorità giudiziaria. La trasmissione della competenza al DFF sarebbe consentita, ma il controllo ai sensi del diritto in materia di sorveglianza del DFF sull'AFD andrebbe a coincidere con la competenza di approvazione, il che risulterebbe problematico dal punto di vista istituzionale. Tenendo conto della situazione derivante dal diritto penale amministrativo, l'attribuzione della competenza di approvazione alla DGD corrisponde alle disposizioni del CPP. Di conseguenza, per motivi di natura legale e politica occorre preferire l'attribuzione di tale competenza alla DGD piuttosto che al DFF (vedi anche il n. 2, commento all'art. 128a LD).

1.3.5 Impunità in caso di violazione delle prescrizioni di polizia stradale

La modifica dell'articolo 100 LCStr, relativo all'impunità in caso di violazione delle prescrizioni di polizia stradale durante un viaggio ufficiale, è stata esplicitamente appoggiata dalla maggioranza dei Cantoni, dalla CDDGP e dalla CCPCS, tuttavia con una formulazione diversa. In seguito questo articolo è stato rielaborato sulla base delle mozioni Zanetti (14.3792 «Migliorare la legislazione sulla circolazione stradale in relazione agli interventi d'emergenza») e Chopard-Acklin (14.3800 «Migliorare la legislazione sulla circolazione stradale in relazione agli interventi d'emergenza»). Si rinuncia tuttavia all'estensione della disposizione, chiesta da più parti nell'ambito della procedura di consultazione, ai viaggi a scopo di istruzione; secondo noi ciò esulerebbe dal quadro dell'impunità necessaria nell'ambito del servizio.

19 RS 312.0

20 RS 313.0

21 RS 455

22 RS 641.20

23 RS 641.31

compiti, i confini possono essere protetti in modo adeguato ed efficace solo se si dispone delle risorse necessarie.

Con la *mozione* della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 18 aprile 2012 (12.3337 «*Controlli al confine in caso di mancato rispetto dell'accordo di Dublino*»), il Consiglio federale è stato incaricato di intensificare i controlli ai confini con quegli Stati che non applicano in modo soddisfacente l'Accordo del 26 ottobre 2004²⁵ tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea relativo ai criteri e ai meccanismi che permettono di determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda di asilo introdotta in uno degli Stati membri o in Svizzera (AAD), in particolare l'Italia. Diversamente da quanto proposto dal Governo il 23 maggio 2012, l'Assemblea federale ha accolto la mozione.

Dall'accoglimento della mozione nel 2013, il Cgcf ha adempiuto a tale compito nel quadro delle proprie risorse di personale. Sono state infatti effettuate operazioni concertate temporanee nel Sud del Ticino. Per questi rinforzi puntuali è stato necessario ricorrere a guardie di confine di altre regioni.

Come misura a medio termine, a gennaio 2014 è iniziata la formazione per 20 aspiranti guardie di confine di lingua italiana, che entreranno in servizio in Ticino a gennaio 2015. Si prevede di formare altri 20 aspiranti italo-foni nel 2015.

Tenuto conto del fatto che la sicurezza e l'ordine pubblico, ovvero la sovranità in materia di polizia, competono in linea di massima ai Cantoni, il Cgcf ha ulteriormente rafforzato la stretta collaborazione con la polizia cantonale ticinese. I due organi dispongono di un dispositivo comune denominato «DISCOMO» e lavorano inoltre insieme presso il Centro Competenze Flussi Migratori (CCFM).

Oltre a ciò, negli ultimi anni la collaborazione con l'Italia è stata intensificata sulla base dell'Accordo del 10 settembre 1998²⁶ tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica Italiana relativo alla cooperazione tra le autorità di polizia e doganali nonché mediante il Centro comune di cooperazione di polizia e doganale (CCPD)²⁷.

Con la *mozione* Schmid del 5 marzo 2014 (14.3044 «*Esenzione del vettore della merce dalla responsabilità solidale per l'obbligazione doganale*»), il Consiglio federale è stato incaricato di esonerare, a determinate condizioni, i semplici vettori delle merci (o imprese di trasporto) dalla responsabilità solidale per l'obbligazione doganale (modifica dell'art. 70 LD). Diversamente da quanto proposto dal Governo il 30 aprile 2014, l'Assemblea federale ha accolto la mozione.

Per contro, il nostro Collegio riconosce che in singoli casi la responsabilità solidale del semplice vettore può causare spiacevoli inconvenienti. L'articolo 70 LD viene completato conformemente alla richiesta della mozione.

La *mozione* Zanetti del 24 settembre 2014 (14.3792 «*Migliorare la legislazione sulla circolazione stradale in relazione agli interventi d'emergenza*») incarica il

²⁵ RS **0.142.392.68**

²⁶ RS **0.360.454.1**; l'attuale accordo sarà sostituito dall'Accordo del 14 ottobre 2013 sulla cooperazione di polizia e doganale tra il Consiglio federale svizzero e il Governo della Repubblica Italiana (FF **2014** 3577 e 3599)

²⁷ Vedi il Protocollo del 17 settembre 2002 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica Italiana relativo all'istituzione di centri di cooperazione di polizia e doganale (RS **0.360.454.11**); vedi anche l'Accordo del 14 novembre 2013, approvato il 2 aprile 2014, tra il Consiglio federale svizzero e la CDDGP sulla gestione nazionale dei centri comuni di cooperazione di polizia e doganale (CCPD) di Ginevra e Chiasso (RS **360.4**).

Consiglio federale di adeguare le disposizioni sulla punibilità per le violazioni delle norme della circolazione durante viaggi ufficiali urgenti (art. 100 n. 4 LCStr) in modo che il giudice abbia la possibilità di liberare il conducente del veicolo dalla pena o di attenuarla se non tutte le condizioni (per l'applicazione della fattispecie) giustificative dell'articolo 100 numero 4 LCStr sono adempiute (p. es. mancato utilizzo dei segnalatori, inosservanza del principio della proporzionalità). Inoltre il Consiglio federale deve modificare le disposizioni relative alla revoca della licenza di condurre (art. 16 segg. LCStr), affinché in questi casi le autorità amministrative non siano legate al periodo di revoca minimo previsto dalla legge per le licenze di condurre o possano rinunciare alla revoca. La proposta revisione della legge prevede che sia possibile rinunciare ai segnalatori necessari se ciò impedisce l'adempimento dei compiti legali. Inoltre, il giudice deve poter attenuare la pena se non tutte le condizioni giustificative dell'articolo 100 numero 4 LCStr sono adempiute. In tal caso le autorità amministrative devono poter ridurre il periodo di revoca minimo. L'impunità e la rinuncia alla revoca della licenza di condurre sono possibili in caso di esigua gravità. Il disegno di legge adempie le richieste della mozione (trattata dal Consiglio degli Stati l'8 dicembre 2014).

La *mozione* Chopard-Acklin del 24 settembre 2014 (14.3800 «Migliorare la legislazione sulla circolazione stradale in relazione agli interventi d'emergenza») incarica il Consiglio federale di adeguare le disposizioni sulla punibilità per le violazioni delle norme della circolazione durante viaggi ufficiali urgenti (art. 100 n. 4 LCStr) in modo che la fattispecie giustificativa dell'articolo 100 numero 4 LCStr si applichi anche quando non vengono utilizzati i segnalatori perché incompatibili con lo scopo del viaggio (p. es. in caso di osservazioni). Inoltre, il giudice deve avere la possibilità di liberare il conducente del veicolo dalla pena o di attenuarla se non tutte le condizioni giustificative dell'articolo 100 numero LCStr sono adempiute (p. es. inosservanza del principio della proporzionalità). In simili casi le autorità amministrative devono poter ridurre il periodo di revoca minimo. La proposta revisione della legge prevede che sia possibile rinunciare ai segnalatori necessari se ciò impedisce l'adempimento dei compiti legali. Inoltre il giudice deve poter attenuare la pena se non tutte le condizioni giustificative dell'articolo 100 numero 4 LCStr sono adempiute. In tal caso le autorità amministrative devono poter ridurre il periodo di revoca minimo. L'impunità e la rinuncia alla revoca della licenza di condurre sono possibili in casi esigua gravità. Il disegno di legge adempie le richieste della mozione (trattata dal Consiglio nazionale il 12 dicembre 2014).

Il presente progetto soddisfa le richieste dei seguenti interventi parlamentari, motivo per cui si propone di toglierli dal ruolo:

- | | | | |
|------|---|---------|---|
| 2010 | P | 10.3888 | Valutazione della soppressione dell'effettivo minimo del Corpo delle guardie di confine nel decreto federale relativo a Schengen (S 7.12.10, Commissione della gestione CS) |
| 2012 | M | 12.3337 | Controlli al confine in caso di mancato rispetto dell'accordo di Dublino (N 14.6.12, Commissione delle istituzioni politiche CN; S 4.6.13). |
| 2014 | M | 14.3044 | Esenzione del vettore della merce dalla responsabilità solidale per l'obbligazione doganale (S 3.6.14, Schmid; N 11.12.14) |

Art. 1 Oggetto

L'introduzione dell'abbreviazione «AFD» per Amministrazione federale delle dogane comporta la modifica redazionale della lettera c.

Art. 11 cpv. 1 Merci estere di ritorno

Nel testo italiano si precisa che le merci estere in questione sono quelle «invendibili» perché difettose o danneggiate (e non, come recita erroneamente il testo vigente, «rimaste invendute»).

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 nella lettera a o b dell'articolo 26. Originariamente (ovvero con la legge federale del 1° ottobre 1925²⁸ sulle dogane) la Posta non era soggetta all'obbligo di dichiarazione; la responsabilità relativa alla dichiarazione spettava unicamente al mittente. Tale disposizione è stata ripresa nella legge vigente. Nell'ambito della liberalizzazione dei servizi postali, per quanto riguarda l'obbligo di dichiarazione La Posta è 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 OD. Per quanto riguarda i destinatari autorizzati, il controllo doganale ha luogo al proprio domicilio e non al confine (cfr. art. 101 OD). Il destinatario autorizzato è la persona incaricata di allestire la dichiarazione doganale ai sensi dell'articolo 26 lettera b. Qualora La Posta dovesse perdere lo statuto di destinatario autorizzato, si applicherebbero le disposizioni generali relative all'imposizione doganale.

Art. 42a Operatori economici autorizzati

Secondo questo articolo, l'AFD può concedere la qualifica di operatore economico autorizzato (Authorised Economic Operator, AEO) se le condizioni fissate dal Consiglio federale sono adempiute. Tale qualifica è stata istituita sulla base dell'Accordo del 25 giugno 2009²⁹ 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 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

²⁸ CS 6 475

²⁹ RS 0.631.242.05

internazionale. Dopo l'UE, si prevede di concludere corrispondenti accordi anche con altri Paesi, in particolare Norvegia, Giappone e Cina.

Nell'ambito della procedura di consultazione è stato espresso il timore che la delega al Consiglio federale comprendesse anche gli accordi di assistenza amministrativa, nel caso in cui fossero collegati con il reciproco riconoscimento della qualifica di operatore economico autorizzato.

Manteniamo la nostra posizione per quanto riguarda la trasmissione della competenza di approvazione. Ai sensi dell'articolo 166 capoverso 2 Cost. e dell'articolo 7a LOGA³⁰, il Consiglio federale deve essere legittimato a concludere autonomamente trattati internazionali sul reciproco riconoscimento della qualifica di operatore economico autorizzato, senza prima doverli sottoporre all'Assemblea federale per approvazione (cpv. 2^{bis}). La competenza d'approvazione è tuttavia limitata al reciproco riconoscimento della qualifica di operatore economico autorizzato. Se il contenuto di un trattato internazionale da approvare va oltre il reciproco riconoscimento della qualifica di operatore economico autorizzato e riguarda anche altri ambiti (p. es. disposizioni sull'assistenza amministrativa), occorre applicare la procedura ordinaria di approvazione.

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 deriva dal fatto che originariamente La Posta non era soggetta 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 era previsto anche agli articoli 145–150 OD. Queste disposizioni dell'OD sono state abrogate il 1° agosto 2012³¹. Come già menzionato nel commento all'articolo 26, nell'ambito della liberalizzazione dei servizi postali non è più prevista alcuna regolamentazione speciale per il traffico postale. Il riferimento al traffico postale del capoverso 1 può pertanto essere stralciato.

Secondo il capoverso 2, le imprese di trasporto sono obbligate a consentire all'AFD di consultare tutti i documenti e le registrazioni che possono essere importanti ai fini del controllo doganale. Nel traffico aereo questa disposizione va estesa anche ai comandanti d'aeromobile (in merito al termine «comandante d'aeromobile» vedi l'ordinanza del 22 gennaio 1960³² sui diritti e i doveri del comandante d'aeromobile). Inoltre, su richiesta le imprese di trasporto e i comandanti devono trasmettere i documenti all'AFD in forma elettronica. L'estensione di tale disposizione ai comandanti è correlata al fatto che gli aerei privati atterrano presso determinate categorie di aerodromi o che il pilota deve notificare il volo transfrontaliero. La trasmissione dei dati riguarda in particolare le indicazioni relative ai passeggeri conformemente all'articolo 151 capoverso 2 OD (p. es. nazionalità, provenienza, 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.

³⁰ RS 172.010

³¹ RU 2012 3837

³² RS 748.225.1

Art. 70 Debitore doganale

La modifica del capoverso 2 lettera d è in relazione con la modifica dell'articolo 44 relativo all'abolizione del traffico postale quale genere di traffico particolare: la disposizione secondo la quale nel traffico postale anche il destinatario è debitore doganale può pertanto essere abrogata. Rimane valido il principio secondo cui la persona soggetta all'obbligo di presentazione è tenuta a presentare la dichiarazione doganale e che la persona soggetta all'obbligo di dichiarazione deve corrispondere l'importo dell'obbligazione doganale (art. 21 in combinato disposto con l'art. 26 lett. a e l'art. 70 cpv. 2 lett. b LD).

La limitazione della responsabilità solidale per l'obbligazione doganale a favore delle persone che allestiscono professionalmente dichiarazioni doganali va estesa, a determinate condizioni, alle imprese di trasporto e ai loro dipendenti, se questi non sono in grado di stabilire se le merci sono state dichiarate in modo corretto. Questa modifica si rifà alla mozione Schmid 14.3044 «Esenzione del vettore della merce dalla responsabilità solidale per l'obbligazione doganale».

Art. 86 Condono di tributi doganali

La vigente giurisprudenza sulla base dell'articolo 86 capoverso 1 lettera c LD non consente un condono di tributi doganali relativo a prestazioni o restituzioni in virtù dell'articolo 12 DPA, dato che la disposizione si riferisce unicamente alla «riscossione posticipata» ai sensi dell'articolo 85 LD (in molti casi si applica la sentenza del Tribunale amministrativo federale n. A-5689/2011 dell'11 luglio 2012, consid. 2.2). Secondo il diritto vigente, l'AFD non dispone di una base legale per rinunciare a una prestazione o una restituzione (credito secondo l'articolo 12 DPA) nei casi in cui il richiedente è obbligato al pagamento perché è stata commessa un'infrazione oggettiva ma non vi è responsabilità penale. I crediti ai sensi dell'articolo 12 DPA, basati su simili fattispecie, possono essere considerati, a seconda della situazione, estremamente ingiusti e provocare situazioni inaccettabili. Ciò è stato fatto presente anche nell'ambito della consultazione. Per tale motivo l'AFD deve poter disporre di un nuovo strumento che permetta di ridurre in modo adeguato i crediti di tributi doganali ai sensi dell'articolo 12 DPA.

La rinuncia a far valere simili crediti deve essere possibile quando il richiedente non è colpevole dell'infrazione (cpv. 2 lett. a) e nei casi in cui, tenendo conto delle circostanze particolari, il credito dovesse gravare in modo sproporzionato sul richiedente (cpv. 2 lett. b n. 1) o essere considerato chiaramente inaccettabile (cpv. 2 lett. b n. 2). Le condizioni di cui alle lettere a e b devono essere soddisfatte in modo cumulativo, ma ciò non vale per i numeri 1 e 2 della lettera b.

Le condizioni di cui al capoverso 2 lettera a (nessuna colpa) *non* sono dati, ad esempio, nei seguenti casi: i dipendenti di una persona giuridica si sono comportati in modo colpevole, come in caso di errori sul lavoro unicamente riconducibili alla violazione dell'obbligo di diligenza, o se i richiedenti non osservano oppure omettono nelle operazioni commerciali l'obbligo di diligenza richiesto dalle circostanze. Pertanto la colpa non si limita soltanto a un comportamento penale, ma può andare anche oltre. Anche le prove dell'origine dichiarate nulle a posteriori non escludono in ogni caso una colpa.

Un onere sproporzionato dal punto di vista finanziario ai sensi del capoverso 2 lettera b numero 1 sussiste in primo luogo, ad esempio, nel caso in cui un credito ai

sensi dell'articolo 12 DPA mette seriamente in pericolo l'esistenza economica di un'impresa. Ciò riguarda esclusivamente i tributi doganali non dovuti di principio, ma che diventano comunque esigibili in applicazione della LD in seguito a una serie di coincidenze sfortunate («circostanze particolari»). Si parla di circostanze particolari, ad esempio, quando una merce che beneficia del trattamento preferenziale viene imposta all'aliquota normale, dato che una ditta di trasporti ha consegnato erroneamente al destinatario la merce non imposta e la dimenticanza è stata comunicata all'AFD mediante autodenuncia. Oppure quando un importatore ha la possibilità di scegliere tra varie agevolazioni doganali e sbriga la procedura prescelta in modo corretto, ma poi, per motivi da lui indipendenti, diventa posticipatamente soggetto all'obbligo doganale.

In secondo luogo, il credito ai sensi dell'articolo 12 DPA, che può essere fatto valere solo in seguito a una procedura d'imposizione doganale, deve risultare chiaramente inaccettabile (cpv. 2 lett. b n. 2). In caso contrario risulterebbe ingiusto.

Per motivi legati alla certezza del diritto, è opportuno decidere in precedenza sul credito ai sensi dell'articolo 12 DPA, prima di decidere in seguito su una richiesta di condono (cpv. 3). Una simile richiesta presuppone quindi una decisione di riscossione posticipata da parte dell'ufficio competente dell'AFD.

Il condono di tributi in base a disposti di natura non doganale non è interessato da questa disposizione, ma è disciplinato dal rispettivo atto legislativo non doganale (in particolare LIVA, LImT, LIOM e legge sul traffico pesante³³).

Art. 87 Realizzazione del pegno doganale e vendita di titoli

Secondo il diritto vigente, anziché mediante incanto pubblico (quale forma principale della realizzazione) il pegno doganale può essere realizzato anche a trattative private, 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. Nel diritto vigente manca inoltre una disposizione che permetta di rinunciare alla realizzazione del pegno doganale (incanto), ad esempio in caso di merce di poco valore. Il capoverso 4 va completato in modo tale che la realizzazione a trattative private sia possibile senza il consenso del proprietario se la procedura d'incanto non ha avuto successo oppure se il valore del pegno ammonta al massimo a 1000 franchi.

Il capoverso 5 autorizza inoltre il Consiglio federale a stabilire le condizioni per la realizzazione del pegno a trattative private e per la rinuncia alla realizzazione. L'attuale capoverso 5 relativo alla vendita di titoli rimane invariato e diventa il capoverso 6. Nell'ambito della consultazione la disposizione proposta non è stata contestata.

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,

³³ RS 641.20; 641.31; 641.61; 641.81

del Tribunale federale dei brevetti e del Tribunale penale federale³⁴. Secondo l'articolo 2 capoverso 5 della legge federale del 18 giugno 2010³⁵ sugli organi di sicurezza delle imprese di trasporto pubblico (LFSI), anche il personale della polizia dei trasporti deve prestare giuramento³⁶. 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 il diritto vigente, l'AFD designa le persone che possono applicare misure di polizia e a cui sono conferite le facoltà secondo gli articoli 100–105 (art. 100 cpv. 2). Oltre ai membri armati e in uniforme del Cgcf, si tratta in particolare 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, a carattere celebrativo.

L'attuale disposizione dell'articolo 100 capoverso 2 viene integrata nell'articolo 91a (cpv. 1). Queste persone devono giurare di adempiere coscienziosamente il proprio dovere (cpv. 2)³⁷. Il giuramento può essere sostituito dalla promessa solenne. La formula del giuramento e della promessa solenne sono quelle di cui all'articolo 3 LParl³⁸.

Secondo l'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 analogia, tale disposizione deve essere adeguata per l'AFD in modo che un rifiuto possa essere considerato motivo di disdetta ordinaria ai sensi dell'articolo 10 capoverso 3 lettera a della legge del 24 marzo 2000³⁹ 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, soprattutto i futuri membri del Cgcf che hanno ricevuto un contratto di lavoro a tempo indeterminato già durante la formazione.

Art. 96 *Compiti di sicurezza*

Nel messaggio del 15 dicembre 2003⁴⁰ 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

³⁴ 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**)

³⁵ RS **745.2**

³⁶ Per una questione nozionale concernente il testo tedesco, cfr. FF **2010** 819.

³⁷ Già ora l'AFD designa, in virtù dell'articolo 100 capoverso 2 LD, il personale a cui sono conferite le facoltà di cui agli articoli 101–105 LD (vedi art. 61 dell'ordinanza del 4 aprile 2007 dell'AFD sulle dogane, RS **631.013**).

³⁸ RS **171.10**

³⁹ RS **172.220.1**

⁴⁰ FF **2004** 485, in particolare 577

della sicurezza interna è stato ribadito nel rapporto del Consiglio federale del 23 giugno 2010⁴¹ sulla politica di sicurezza della Svizzera.

Nel rapporto Malama si afferma che non è chiaro di quali compiti di polizia di sicurezza si tratti, poiché, 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. Tuttavia, un simile ampliamento dei compiti dell'AFD non era mai stato previsto. Di conseguenza nel rapporto Malama si arriva alla conclusione che sarebbe opportuno adeguare l'articolo 96, affidando, nella legge, le competenze di polizia di sicurezza all'AFD⁴². In seguito, nella procedura di consultazione avevamo deciso di proporre lo stralcio di questa disposizione, dato che, a causa dell'ampio margine interpretativo, crea più confusione che chiarimenti.

Tuttavia, nell'ambito della consultazione lo stralcio senza sostituzione dell'articolo 96 è stato oggetto di controversie, motivo per cui abbiamo ora deciso di mantenere tale articolo sulla base delle seguenti motivazioni.

Soprattutto l'anno scorso l'ambito della migrazione al confine si è sviluppato, diventando sempre più importante dal punto di vista della sicurezza, e per il futuro non si prevedono cambiamenti. Tale ambito rientra tra i compiti principali del Cgcf. Inoltre, in questo ambito le autorità cantonali di sicurezza e di migrazione raggiungono i propri limiti e necessitano del supporto del Corpo. È importante che l'AFD, ovvero il Cgcf, possa basarsi su un proprio mandato di sicurezza stabilito dalla legge oltre che sulle disposizioni nei disposti di natura non doganale, in particolare la legislazione in materia di asilo e degli stranieri.

«Sicurezza e migrazione» è un gruppo di prodotti all'interno del mandato di prestazioni dell'AFD e in futuro anche un gruppo di prestazioni del NMG. Pertanto, il contributo fornito dall'AFD alla sicurezza è talmente importante che può essere senz'altro menzionato nella legge.

Negli accordi di cooperazione internazionali con i Paesi limitrofi in ambito di polizia, l'AFD e il Cgcf sono esplicitamente riconosciuti come organi di sicurezza; ciò presuppone che vengano riconosciuti come tali anche a livello nazionale e giustifica la menzione dichiaratoria, secondo la quale essi adempiono i compiti di sicurezza nell'area di confine al fine di contribuire alla sicurezza interna del Paese e alla protezione della popolazione.

L'articolo 96 presenta inoltre il vantaggio di limitare i compiti di sicurezza dell'AFD, che devono essere adempiuti nell'area di confine e in coordinamento con le attività della polizia federale e cantonale. Inoltre, esso menziona espressamente che le competenze delle autorità penali nonché della polizia federale e cantonale sono mantenute. Proprio a causa della mancanza di tale precisazione, nell'ambito della consultazione alcuni partecipanti avevano espresso delle riserve nei confronti dell'abrogazione di tale articolo.

Per i succitati motivi rinunciamo alla soppressione senza sostituzione dell'articolo 96. Per contro siamo giunti alla conclusione che la rubrica può risultare fuorviante e dare l'impressione, tra l'altro, che l'articolo crei le competenze per compiti di polizia di sicurezza supplementari. Proponiamo pertanto di modificare la rubrica da

⁴¹ FF 2010 4509, in particolare 4582

⁴² FF 2012 3973, in particolare 4108

«Compiti di polizia di sicurezza» a «Compiti di sicurezza». Inoltre il capoverso 1 è stato riformulato al fine di esprimere meglio il fatto che l'adempimento da parte dell'AFD di questi compiti di sicurezza avviene solo nel quadro dei suoi compiti di natura doganale e non doganale disciplinati dalla legge in un'altra maniera (art. 94 e 95 LD). Per tale motivo, anche nella sistematica del diritto l'articolo 96 segue gli articoli 94 e 95. *Non* si tratta dell'assunzione di compiti di polizia cantonale, che è disciplinata nel successivo articolo 97.

Art. 97 Assunzione di compiti di polizia cantonale

Attualmente l'articolo 97 prevede che i Cantoni di confine possono concludere accordi con l'AFD per delegare compiti di polizia nell'area di confine. Secondo il rapporto Malama⁴³, nella prassi questa disposizione presenta due lacune e necessita quindi di una precisazione. In primo luogo 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. In secondo luogo una collaborazione efficace tra AFD e Cantoni richiede che in determinati ambiti vengano conclusi anche accordi con Cantoni interni, mentre il tenore dell'articolo 97 si limita unicamente a quelli di confine.

Nel quadro della procedura di consultazione, abbiamo proposto una precisazione del capoverso 1, in modo che il DFF possa concludere, su richiesta di un Cantone, un accordo con quest'ultimo. Tuttavia, i compiti di polizia delegati devono essere in relazione con l'esecuzione dei disposti federali di natura non doganale (art. 95) ed essere stati delegati ai Cantoni dalla legislazione federale. Non possono quindi essere compiti di competenza legislativa esclusiva dei Cantoni. Per «disposti federali di natura non doganale» si intendono normative federali che assegnano all'AFD determinati compiti esecutivi e di controllo, la cui competenza esecutiva principale spetta, in linea di massima, a un'altra autorità federale o ai Cantoni. Di principio il legislatore federale è libero di decidere quali compiti assegnare anche in futuro all'AFD.

Nell'ambito della procedura di consultazione la proposta è stata contestata soprattutto dai Cantoni. Mentre in linea di principio la possibilità di poter concludere accordi con tutti i Cantoni è ritenuta opportuna, nel contempo si teme un'un'ingerenza nella sovranità cantonale in materia di polizia. È stato quindi proposto di limitare la disposizione all'esecuzione del diritto penale accessorio.

Manteniamo la nostra proposta per i motivi esposti qui di seguito.

- Il fatto che i Cantoni deleghino a un'autorità federale compiti esecutivi cantonali basati sul diritto federale che erano stati loro delegati è consentito a livello costituzionale, poiché il legislatore federale è libero di disciplinare la competenza di eseguire il diritto federale, in deroga al principio definito nell'articolo 46 capoverso 1 Cost., secondo il quale i Cantoni attuano il diritto federale sulla base di quanto previsto dalla Costituzione e dalla legge. L'imperativa ripartizione delle competenze prevista nella Costituzione tra Confederazione e Cantoni, in particolare nell'importante ambito della sicurezza interna, non viene lesa dalla possibilità di concludere accordi con i Cantoni, dato che questa possibilità rimane limitata all'adempimento dei compiti in relazione con l'esecuzione di disposti federali di natura non doganale.

⁴³ FF 2012 3973, in particolare 4080

nale da parte dell'AFD. Tuttavia, una delega di compiti esclusivamente sulla base del diritto cantonale non è prevista e non sarebbe ammissibile nel quadro della ripartizione delle competenze stabilita dalla Costituzione federale.

- Da una verifica sistematica di tutti gli accordi con i Cantoni è emerso che il loro contenuto è molto meno esteso di quanto si pensasse. Gli accordi riguardano ambiti nei quali l'AFD dispone già per legge di competenze (di controllo) proprie. Si tratta, da un lato, di misure nell'ambito della ricerca (sistema di ricerca informatizzato di polizia, RIPOL, e Sistema d'informazione Schengen, SIS), della legislazione sugli stranieri (allontanamento o respingimento), del perseguimento di reati legati a stupefacenti (quantità minime) e di violazioni contro il diritto della circolazione stradale⁴⁴. D'altro lato, gli accordi con i Cantoni regolano la collaborazione in ambiti in cui l'AFD, sulla base della legislazione federale, dispone già di competenze di controllo nonché di competenze penali limitate (diritto in materia di materiale bellico, armi o controllo dei beni a duplice impiego⁴⁵).
- Se nel quadro della propria competenza in materia di controllo fa una scoperta, l'AFD deve poter sbrigare autonomamente i casi più semplici, senza dover ricorrere alla polizia. Per tutte le parti coinvolte ciò comporta un guadagno di tempo e per le autorità interessate uno sfruttamento di sinergie. Si tratta di provvedimenti esecutivi limitati, ad esempio riscossione di multe o depositi per multe, interrogatorio di persone, stesura di denunce destinate al pubblico ministero o notifica di decisioni. Per il resto gli accordi con i Cantoni contengono al massimo aspetti generali inerenti alla collaborazione, ad esempio le modalità di denuncia all'autorità cantonale o la regolamentazione della comunicazione tra polizia e Cgcf. Essi rivestono il carattere di un accordo amministrativo.
- Gli accordi con i Cantoni rappresentano uno strumento importante per aumentare l'efficacia nell'ambito dell'attività di polizia e della lotta alla criminalità.

L'adeguamento dell'articolo 97 rappresenta unicamente un aspetto della modifica del diritto ai sensi del rapporto Malama. È previsto di disciplinare nella legislazione federale la competenza dell'AFD per perseguire reati in ambiti nei quali i Cantoni delegano sistematicamente all'AFD il perseguimento di attività illecite. Per motivi di trasparenza, tale raccomandazione è stata espressa anche nel rapporto Malama⁴⁶. La revisione totale della legge del 24 giugno 1970⁴⁷ sulle multe disciplinari, adottata il 17 dicembre 2014 dal Consiglio federale a destinazione dell'Assemblea federale, ne offre la possibilità.

Si rinuncia a una restrizione degli accordi con i Cantoni agli ambiti del diritto penale accessorio, come richiesto da alcuni Cantoni. In caso contrario, i benefici e i vantaggi di una collaborazione con i Cantoni risulterebbero limitati. In particolare verrebbe messa in discussione la collaborazione nell'ambito delle contraffazioni di documenti (art. 252 CP), per il cui riconoscimento l'AFD dispone di conoscenze specialistiche

⁴⁴ RS **741.01**

⁴⁵ RS **514.51, 514.54, 946.202**

⁴⁶ FF **2012** 3973, in particolare 4080

⁴⁷ RS **741.03**; vedi messaggio del 17 dicembre 2014 concernente la legge sulle multe disciplinari (FF **2015** 869).

particolarmente approfondite. L'assegnazione all'AFD di competenze proprie nell'ambito del CP non è prevista né ora né in futuro.

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 cantonali di polizia.

Già nel 2006⁴⁸, la CDDGP e l'AFD erano giunti alla conclusione che era opportuno offrire anche ai Cantoni interni la possibilità di delegare all'AFD determinati compiti di polizia. Il Cgcf svolge infatti controlli doganali sui treni transfrontalieri fino all'interno del Paese, e dato che l'attraversamento dei confini cantonali comporta anche un cambiamento di competenze, è opportuno permettere al Cgcf di sbrigare direttamente casi semplici, senza far intervenire il relativo corpo di polizia cantonale. Questo sfruttamento di sinergie risulta 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 conoscenze in materia di controlli delle persone secondo gli standard di Schengen e, dall'altro, esso non deve investire i propri mezzi presso 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, presso i piccoli aerodromi questi controlli possono essere svolti in concomitanza con quelli doganali. Attualmente gli accordi con i Cantoni interni si basano in particolare sull'articolo 44 Cost.; secondo il rapporto Malama⁴⁹ ciò rappresenta, a lungo termine, una base legale troppo generale e quindi insoddisfacente. Con la possibilità di concludere accordi anche con i Cantoni interni viene messa in atto una considerazione scaturita dal rapporto Malama, modificando nel contempo anche il diritto.

Secondo il complemento apportato al capoverso 2, oltre all'assunzione dei compiti e dei costi l'accordo deve ora specificare in modo esplicito anche l'area d'impiego. Nella pratica ciò avviene già oggi dando buoni risultati, soprattutto perché le caratteristiche geografiche variano da Cantone a Cantone. I compiti di polizia delegati sono eseguiti nell'area di confine, sui treni internazionali e presso gli 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 sui treni, l'area d'impiego può comprendere anche le stazioni (p. es. consegna di persone alla polizia).

Già il diritto vigente prevede nel capoverso 2 il disciplinamento dell'assunzione dei costi negli accordi. Tutti gli accordi contemplano questo punto e, in generale, i Cantoni versano un'indennità pari al 15 per cento per le spese e gli sborsi in relazione con la riscossione di denaro sulla base degli accordi.

⁴⁸ 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

⁴⁹ FF 2012 3973, in particolare 4080

Per quanto riguarda la riscossione di multe e depositi per multe a favore dei Cantoni, dalla statistica del Cgcf emerge il quadro seguente:

Anno	Numero delle riscossioni di multe o di depositi per multe	Importi riscossi	Importi delle riscossioni a favore dell'AFD	Importi versati ai Cantoni
2013	11 448	3 524 210	355 808	3 168 402
2014	13 039	4 076 417	413 529	3 662 888

Finora si è rinunciato a un'assunzione dei costi supplementare da parte dei Cantoni per le prestazioni dell'AFD (decisione del DFF).

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 dovrebbe essere valutata, caso per caso, un'eventuale indennità finanziaria. In caso di coinvolgimento di più Cantoni, sarebbe ipotizzabile una fatturazione forfettaria attraverso la CDDGP o la CCPCS.

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: i controlli delle persone al confine fanno parte dei controlli doganali e già dal 1964⁵⁰ vengono effettuati dal Cgcf a favore dei Cantoni senza fatturazione. Stando all'attuale situazione giuridica, il Cgcf svolge il controllo delle persone alla frontiera esterna di Schengen nel quadro delle sue mansioni ordinarie o in virtù di un accordo tra il DFF e i Cantoni (art. 9 cpv. 2 della legge federale del 16 dicembre 2005⁵¹ sugli stranieri, LStr, e art. 97 LD; vedi art. 23 cpv. 3 dell'ordinanza del 22 ottobre 2008⁵² concernente l'entrata e il rilascio del visto, OEV). Pertanto i controlli delle persone sono un compito delegato dal diritto federale all'AFD nonché un compito esecutivo delegato dai Cantoni all'AFD.

Poiché ancora oggi alle frontiere interne possono essere eseguiti, nel quadro dei controlli doganali, controlli delle persone motivati da ragioni di polizia, le conoscenze specialistiche del Cgcf sono necessarie e vengono trasmesse alle guardie di confine nell'ambito della loro formazione. A seguito dell'associazione a 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 là le risorse professionali esistenti, soprattutto perché le guardie di confine possono svolgere contemporaneamente anche altri compiti doganali. Non da ultimo, i Cantoni interessati possono così impiegare le loro risorse di polizia per altri compiti, il che risulta positivo vista la difficile situazione in materia di personale.

L'attuale capoverso 3, secondo il quale il DFF può delegare all'AFD la conclusione di accordi con i Cantoni, va abrogato senza sostituzione. In futuro gli accordi andranno firmati dal capo del DFF.

⁵⁰ I controlli delle persone ai confini sono stati delegati al Cgcf in tutti i Cantoni mediante circolare del Dipartimento federale di giustizia e polizia del 14 maggio 1964.

⁵¹ RS 142.20

⁵² RS 142.204

Art. 100 Competenze generali

La competenza dell'AFD per designare il personale al quale conferire le facoltà di cui agli articoli 100–105 viene ora disciplinata nell'articolo 91a. Di conseguenza viene abrogato il capoverso 2.

Art. 104 Messa al sicuro provvisoria, restituzione e confisca

L'AFD può mettere provvisoriamente al sicuro, 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 (art. 104). 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 (versione del 27 giugno 2012⁵³) prevede pertanto che per gli oggetti, i valori patrimoniali e i mezzi di prova sequestrati provvisoriamente in virtù 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, essi possono essere realizzati quale pegno doganale (realizzazione immediata, vendita a trattative private, 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, in forma modificata, nella legge. Nel quadro della consultazione questa disposizione non è stata messa in discussione. Dato che l'attuale testo dell'articolo 104 non è pienamente soddisfacente, si è colta l'occasione per riformulare la disposizione. L'AFD può mettere provvisoriamente al sicuro oggetti e valori patrimoniali (cpv. 1). Essa li consegna all'autorità competente, la quale può ordinare il sequestro (cpv. 2). Se l'autorità competente vi rinuncia e non avvia una procedura penale, l'AFD deve restituire gli oggetti o i valori patrimoniali all'avente diritto (cpv. 3), tranne che essa decida, in applicazione degli articoli 69 e 70 CP⁵⁴, sulla confisca indipendente di oggetti pericolosi o vietati, che sono serviti o erano destinati a commettere un reato (*instrumenta sceleris*) o che costituiscono il prodotto di un reato (*producta sceleris*), nonché di valori patrimoniali che costituiscono il prodotto di un reato o erano destinati all'autore di un reato (cpv. 4). La decisione dell'AFD può essere oggetto di ricorso.

Art. 110 Sistemi d'informazione dell'Amministrazione delle dogane

Nel capoverso 3 il legislatore concede al Consiglio federale la facoltà di emanare disposizioni d'esecuzione nell'ambito della protezione dei dati. Tale disposizione va completata e precisata. In questo modo il Consiglio federale ha la possibilità di emanare decisioni relative alla ripresa di dati dai sistemi d'informazione della Confederazione (lett. c) nonché all'acquisizione e alla comunicazione di dati nel quadro degli articoli 112 e 113 (lett. d^{bis}). La disposizione si riferisce agli articoli 110a–112 e autorizza il Consiglio federale a emanare le rispettive disposizioni d'esecuzione.

Anche se è organizzata in modo decentralizzato presso varie ubicazioni, l'AFD va considerata come un unico organo competente per l'elaborazione dei dati. Pertanto

⁵³ RU 2012 3837

⁵⁴ RS 311.0

nei successivi articoli sono unicamente disciplinati gli accessi da parte di autorità svizzere al di fuori dell'AFD.

Art. 110a Sistema d'informazione in materia penale

Il sistema d'informazione in materia penale gestito dall'AFD (in funzione dal 1° marzo 2000) è stato sostituito a inizio novembre 2014 da una nuova applicazione («eLynx»). In vista dell'introduzione della nuova applicazione informatica, il 1° novembre 2013 è entrata in vigore l'ordinanza del 20 settembre 2013⁵⁵ sul sistema d'informazione in materia penale dell'Amministrazione federale delle dogane (OSIP-AFD).

Come con l'attuale sistema d'informazione, in generale vengono trattati dati personali necessari per il disbrigo di casi penali nonché di procedimenti di assistenza amministrativa e giudiziaria nel campo di competenza dell'AFD. Gli sviluppi in ambito tecnico permettono oggi un trattamento dei dati necessari più efficiente ed efficace. Prima dell'adozione dell'OSIP-AFD, sia l'Ufficio federale di giustizia (UFG) sia l'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (IFPDT) ritenevano che gli attuali articoli 110 e 112 adempissero solo in parte le esigenze giuridiche relative alla protezione dei dati poste a una base legale formale. Con i nuovi articoli 110a–110h le disposizioni in questione vengono adeguate in modo esaustivo.

Al capoverso 1 vengono menzionati i vari scopi per i quali vengono elaborati i dati personali.

Il capoverso 2 comprende le categorie dei dati personali elaborati.

Art. 110b Sistema d'informazione per la gestione dei risultati dei controlli doganali

Questo sistema d'informazione permette di rilevare a livello nazionale, in modo strutturato, uniforme ed efficiente, i controlli doganali effettuati dagli uffici doganali nel traffico transfrontaliero delle merci (sistema d'informazione «Argos»).

Il sistema permette di eseguire analisi (dei rischi) complete, controlli a posteriori delle imposizioni e delle procedure (sulla base degli incarti e della verifica del sistema) e compiti analoghi (caricamento di documenti relativi ai controlli, calcolo automatico delle differenze nell'imposizione ecc.).

Il capoverso 2 disciplina lo scopo del sistema d'informazione, ovvero la gestione dei risultati del controllo doganale, l'acquisizione dei dati necessari all'analisi dei rischi nonché per i rapporti in relazione con il mandato di prestazioni.

Il capoverso 3 disciplina i dati personali che possono essere elaborati. Dato che nel sistema d'informazione è possibile inserire le misure da adottare (p. es. revoche di autorizzazioni) nonché le indicazioni relative a una procedura penale, i contenuti del sistema vanno considerati come degni di particolare protezione.

⁵⁵ RS 313.041

Art. 110c Sistema d'informazione per l'allestimento di analisi dei rischi

Il Centro di situazione e analisi dell'AFD (CSA) è il centro di competenza nell'ambito della gestione delle informazioni e dell'analisi dei rischi. Il sistema d'informazione esiste da dieci anni ed è menzionato anche nell'allegato A 21 della vigente ordinanza del 4 aprile 2007⁵⁶ sul trattamento dei dati personali nell'Amministrazione federale delle dogane (Ordinanza sul trattamento dei dati nell'AFD). Gli uffici doganali, i posti guardie di confine, i servizi specialistici delle direzioni di circondario e della DGD notificano tutte le informazioni su eventi particolari, constatazioni o scoperte in forma standardizzata ed elettronica. Il CSA raccoglie e gestisce tali informazioni al fine di effettuare analisi dei rischi su merci, imprese, procedure, generi di traffico e via di seguito. Dato che queste informazioni possono eventualmente comprendere dati personali degni di particolare protezione, la vigente base legale materiale risulta insufficiente e va sostituita con una base formale. Ogni anno il CSA riceve circa 2000 notifiche, che vengono elaborate e messe a disposizione degli uffici di servizio sotto forma di rapporti di situazione, bollettini settimanali o profili rischio.

Il capoverso 2 menziona lo scopo della raccolta dei dati e le singole categorie di dati che possono essere elaborati in relazione con una persona.

Nel capoverso 3 sono menzionate le categorie dei dati personali elaborati.

I profili rischio rappresentano uno strumento di lavoro indispensabile per le imposizioni doganali e l'applicazione dei disposti federali di natura non doganale. Per tale motivo, secondo il capoverso 4 i profili rischio disponibili nella pagina Intranet dell'AFD devono essere accessibili solo ai collaboratori autorizzati.

Art. 110d Sistema d'informazione per il sostegno alla conduzione

Il sistema d'informazione per il sostegno alla conduzione (sistemi di sostegno alla conduzione e di gestione degli interventi «FUELS») è un sistema uniforme di gestione degli interventi utilizzato dalle centrali d'intervento dell'AFD che permette il collegamento delle forze d'impiego a un sistema di localizzazione. Inoltre viene impiegata una pianificazione dei servizi uniforme che semplifica il posizionamento dei mezzi d'impiego e il rilevamento degli eventi. Il sistema non permette solo una rappresentazione della situazione in caso di eventi e una semplificazione dell'elaborazione di casi d'allarme, bensì anche un rapido scambio di informazioni e di dati. La flessibilità geografica e una ponderazione orientata ai rischi sono molto importanti nell'ambito dell'orientamento strategico dei controlli del Cgcf. Ma il sistema d'informazione contribuisce anche ad aumentare l'efficacia dell'attività dell'AFD e la collaborazione tra Cgcf e servizio civile. Questo importante progetto è in fase di costruzione e sarà operativo a partire dalla fine del 2015.

I capoversi 1 e 2 disciplinano i principi del sistema d'informazione. Il capoverso 2 si riferisce in particolare alla gestione operativa e strategica degli impieghi.

Il capoverso 3 si riferisce all'elaborazione dei dati personali che, a seconda dei casi, possono essere anche degni di particolare protezione. Le lettere a e b riguardano indicazioni relative a persone, mezzi di trasporto, merci, oggetti e valori patrimoniali nonché informazioni su eventi notificati alle centrali d'intervento, ad esempio la notifica che un veicolo sospetto ha attraversato il confine verde. La lettera c si riferi-

sce a informazioni sull'impiego delle risorse dell'AFD e delle autorità partner coinvolte. Queste informazioni sono utili per un impiego efficace e adeguato dei mezzi.

Art. 110e Sistema d'informazione per la documentazione dell'attività del Corpo delle guardie di confine

Si tratta del sistema d'informazione del Cgcf denominato «Rumaca» (comprendente rapporti e notifiche, bilancio del lavoro, controlling, analisi).

Questo sistema è operativo dal 2004 ed è utilizzato praticamente da tutti i membri del Cgcf nonché da una parte dei collaboratori del servizio civile. Ogni anno vengono registrati circa 80 000 eventi o scoperte in ambito di polizia o fiscale.

Dato che il sistema d'informazione comprende anche dati personali degni di particolare protezione, si rende necessaria una base legale formale.

Il capoverso 1 cita lo scopo del sistema d'informazione, mentre il capoverso 2 ne illustra il contenuto. Il capoverso 3 disciplina l'accesso mediante procedura di richiamo da parte dei collaboratori dell'Ufficio federale di polizia e della Segreteria di Stato della migrazione in relazione all'adempimento dei propri compiti. Particolarmente importante è il nuovo accesso previsto al capoverso 3 lettera a per i collaboratori dell'Ufficio federale di polizia, segnatamente l'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS), nell'ambito della lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

Dal 1° febbraio 2009, l'AFD sostiene la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo mediante il controllo dei movimenti transfrontalieri di liquidità (art. 95 cpv. 1^{bis} LD; vedi anche l'ordinanza dell'11 febbraio 2009⁵⁷ concernente il controllo dei movimenti transfrontalieri di liquidità). Questa possibilità di controllo risulta molto importante nell'ambito della lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, dato che il trasporto transfrontaliero di liquidità comporta un'interruzione del flusso di denaro regolare e sorvegliato, difficilmente controllabile in altro modo. Da quanto emerso da alcune procedure penali, spesso le vendite di cose mobili (in particolare di beni di lusso) avvengono in contanti, in alternativa al classico riciclaggio di denaro. In tal modo viene regolarmente riciclato denaro proveniente soprattutto dal commercio illegale di stupefacenti.

I dati dell'AFD raccolti nel quadro del controllo delle liquidità rivestono quindi un notevole significato per il MROS che, tra l'altro, ha il compito di analizzare casi sospetti di intermediari finanziari per quanto concerne il riciclaggio di denaro, i reati preliminari, la criminalità organizzata o il finanziamento del terrorismo, nonché di denunciarli eventualmente alle autorità di perseguimento penale competenti (art. 23 cpv. 4 LRD⁵⁸). Al fine di mettere a disposizione le informazioni necessarie per l'analisi, per quanto riguarda i movimenti transfrontalieri di liquidità secondo il diritto vigente è prevista unicamente la singola trasmissione dei dati da parte dell'AFD sulla base di una rispettiva richiesta del MROS. Questa procedura non è in grado di soddisfare le esigenze di una valutazione possibilmente immediata delle notifiche di sospetto da parte del MROS, poiché i termini sono piuttosto brevi. L'intermediario finanziario può bloccare fino a un massimo di cinque giorni feriali i valori patrimoniali oggetto di una notifica di sospetto (art. 10 cpv. 2 LRD). Con

⁵⁷ RS 631.052

⁵⁸ RS 955.0

l'accesso diretto al sistema d'informazione del Cgcf, il MROS ha la possibilità di verificare in modo giuridicamente valido, nel quadro della valutazione di casi sospetti ed entro i termini legali, anche le relazioni con i movimenti transfrontalieri di liquidità.

Il capoverso 4 disciplina infine la concessione, nel quadro degli accordi in materia di polizia di cui all'articolo 97 LD, dell'accesso al sistema d'informazione ai collaboratori delle autorità cantonali di polizia.

Art. 110f Sistema d'informazione per telecamere, videoregistratori e altri apparecchi di sorveglianza

Secondo l'articolo 108 LD, a determinate condizioni è possibile impiegare telecamere, videoregistratori e altri apparecchi di sorveglianza. Questi dati possono comprendere anche dati personali degni di particolare protezione o profili della personalità (art. 3 lett. c e d LPD⁵⁹).

Le immagini attualmente acquisite sulla base dell'articolo 108 LD, segnatamente quelle relative al sistema di ricerca automatica di veicoli e monitoraggio del traffico (AFV), vengono in parte registrate in un sistema d'informazione centrale, senza che ciò sia chiaramente desumibile dall'articolo 108 LD o dall'ordinanza del 4 aprile 2007⁶⁰ sull'impiego di telecamere, videoregistratori e altri apparecchi di sorveglianza da parte dell'Amministrazione federale delle dogane. Di conseguenza, con l'articolo 110f questa lacuna sarà colmata, affinché le immagini e le registrazioni possano essere rilevate e gestite in modo centralizzato.

Tale disposizione comprende le registrazioni su supporto visivo e sonoro effettuate durante le osservazioni (art. 128a).

Art. 110g Interfacce

I sistemi d'informazione di cui agli articoli 110a–110f possono essere collegati tra loro e con altri sistemi dell'AFD (cpv. 1). L'interfaccia consente ai singoli collaboratori dell'AFD, che dispongono dei necessari diritti d'accesso, di accedere a vari sistemi d'informazione mediante un'unica interrogazione. Un'interfaccia comune con altri sistemi d'informazione della Confederazione è possibile solo se limitata al ritiro di dati ripresi da vari sistemi d'informazione ai quali l'AFD ha già accesso (cpv. 2). Si tratta in particolare, ma non solo, del sistema informatizzato di ricerca (RIPOL), del sistema d'informazione Schengen (SIS), del registro informatizzato dei veicoli e dei detentori di veicoli (MOFIS), del registro automatizzato delle autorizzazioni a condurre (FABER) e di sistemi di autorità partner cantonali. Scopo di tale disposizione è permettere lo scambio automatico di dati nel quadro dell'autorizzazione d'accesso dell'AFD ai diversi sistemi d'informazione.

Art. 110h Piattaforme di analisi

Questo articolo prevede la realizzazione di piattaforme di analisi utili per trattare e analizzare, a seconda della necessità, i dati ripresi dai vari sistemi d'informazione dell'AFD in vista del successivo impiego da parte dell'utente finale, e visualizzarli sotto forma di grafici, tabelle o cartine a scopo di semplificazione.

⁵⁹ RS 235.1

⁶⁰ RS 631.053

Art. 115 Oggetto e campo d'applicazione

Con un completamento della disposizione relativa all'oggetto e al campo d'applicazione nell'ambito dell'assistenza amministrativa internazionale, l'AFD può, mantenendo la prassi attuale, trasmettere le informazioni e i documenti direttamente all'autorità doganale estera richiedente senza alcuna procedura formale particolare (cpv. 3). In tal modo l'assistenza amministrativa viene semplificata e accelerata.

Tale disposizione non si applica solo ai documenti e alle informazioni a disposizione dell'AFD, bensì anche ai documenti e alle informazioni che l'AFD fa conservare agli speditori e ai destinatari autorizzati e che può richiedere, di routine, ai fini di un controllo a posteriori.

Nei casi in cui per procurarsi i documenti sono necessari provvedimenti coercitivi, vengono garantiti sia gli obblighi e i diritti di collaborazione sia il diritto di ricorso delle persone interessate ai sensi degli articoli 115*d*-115*i*.

Art. 128a Osservazione

L'AFD non è competente solo per il perseguimento e il giudizio delle infrazioni alla LD, bensì anche per molte altre infrazioni alla legislazione amministrativa della Confederazione (disposti di natura non doganale). Al riguardo occorre menzionare segnatamente la sottrazione di imposte e tributi indiretti (IVA sull'importazione di beni, imposte sugli oli minerali, sul tabacco e sulla birra, tasse sul traffico pesante, tassa d'incentivazione sui COV ecc.), infrazione di divieti (inosservanza di divieti e di restrizioni all'importazione, all'esportazione e in transito) o infrazioni alle legislazioni in materia di epizootia o di conservazione degli animali e delle specie. Si tratta di contravvenzioni o delitti sanzionabili generalmente con multe o pene pecuniarie. Contemporaneamente al perseguimento penale, vengono riscossi a posteriori i tributi sottratti.

In tal caso il perseguimento penale si basa sulla DPA, sulla LD e sui rispettivi disposti federali di natura non doganale. Le Sezioni antifrode doganale sono responsabili per l'esecuzione delle procedure ordinarie ai sensi della DPA all'interno dell'AFD. Esse appartengono al servizio civile dell'AFD. I rispettivi collaboratori dispongono di una formazione completa di specialisti doganali o guardie di confine nonché di una formazione speciale biennale incentrata sul perseguimento penale, sulla criminalistica e su altri ambiti specifici. Dall'autunno del 2013 la conclusione di questa formazione viene attestata con un diploma federale (esame professionale superiore per inquirenti doganali). Solo gli inquirenti doganali sono considerati funzionari specialmente istruiti ai sensi dell'articolo 20 DPA.

Gli inquirenti doganali possono applicare provvedimenti coercitivi sulla base della DPA e convocare persone, ordinarne l'accompagnamento coattivo ed effettuare interrogatori. Sulla base di un ordine scritto da parte del direttore di circondario è consentito perquisire locali, persone e verificare registrazioni. È possibile sequestrare oggetti e valori patrimoniali come mezzo di prova o in vista di una confisca. In presenza di un motivo di arresto, gli inquirenti doganali possono fermare una persona sospetta e chiederne l'arresto al competente giudice dei provvedimenti coercitivi. Il Tribunale penale federale giudica i ricorsi contro i provvedimenti coercitivi ordinati o adottati. Oltre alle competenze di procedura penale nel quadro dei compiti (doganali) a loro assegnati, gli inquirenti doganali dispongono delle competenze di cui all'articolo 100 e seguenti LD. Tra questi rientrano in particolare il controllo e

l'accertamento dell'identità delle persone, l'intercettazione e il tasteramento nonché la perquisizione personale. Inoltre, la LD autorizza gli inquirenti doganali a garantire la merce mediante pegno doganale, che serve per coprire i tributi sottratti nonché le multe e le spese.

L'osservazione e le registrazioni su supporto visivo e sonoro per le osservazioni sono importanti strumenti di indagine per gli inquirenti doganali. In particolare il contrabbando, che costituisce un evento segreto che si svolge nell'area pubblica, è perseguibile penalmente in modo efficiente ed efficace solo se l'autorità di perseguimento penale dispone di sufficienti mezzi che permettono di rendere trasparenti simili procedure ai fini del giudizio penale. I modi di procedere qualificati, ad esempio l'importazione abituale o a titolo professionale di merci in Svizzera, possono essere scoperti solo mediante un'osservazione pianificata, mirata e a lunga durata di persone o veicoli sospetti. A titolo di esempio vengono illustrate le due seguenti inchieste penali, che l'AFD ha portato a termine con successo mediante osservazioni.

Primo esempio: sulla scorta di inchieste preliminari, degli sconosciuti sono stati sospettati di contrabbandare importanti quantità di derrate alimentari dalla Germania 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 effettuate in diversi Cantoni, 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 della sicurezza alimentare e di veterinaria (USAV) 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 loro 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 e 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 svizzera più recente propende per una risposta affermativa, per lo meno quando l'osservazione dura a lungo (cfr. il messaggio del 21 dicembre 2005⁶¹ concernente l'unificazione del diritto processuale penale). Per questo motivo, mediante gli articoli 282–283 CPP⁶², entrato in vigore il 1° gennaio 2011, è stata creata una 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 nel procedimento penale amministrativo⁶³. In

61 FF 2006 989, in particolare 1156

62 RS 312.0

63 Vedi Andreas Eicker, Friedrich Frank, Jonas Achermann, *Verwaltungsstrafrecht und Verwaltungsstrafverfahrensrecht*, Berna, 2012, pagg. 191 segg.

una perizia dell'8 aprile 2010 stilata per la Commissione della politica di sicurezza del Consiglio degli Stati, l'Ufficio federale di giustizia rileva, in sostanza, che le osservazioni effettuate dall'AFD sulla base dell'articolo 108 LD e dell'ordinanza del 4 aprile 2007⁶⁴ sull'impiego di telecamere, videoregistratori e altri apparecchi di sorveglianza da parte dell'AFD sono ammesse, almeno nell'area vicina al confine. Infine occorre menzionare che voci autorevoli considerano giustificata l'osservazione nel campo d'applicazione della DPA anche dopo l'entrata in vigore del CPP senza esplicita base legale⁶⁵.

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 sia disciplinato espressamente e in modo chiaro in una legge affinché, anche dopo l'entrata in vigore del CPP e tenendo conto della nuova dottrina, l'osservazione riesca a resistere a un esame giudiziario.

La possibilità di ordinare osservazioni e di effettuare registrazioni su supporto visivo o sonoro utili per le osservazioni deve essere sancita nell'articolo 128a. Questa disposizione corrisponde in larga misura agli articoli 282–283 CPP. Secondo le critiche espresse nella procedura di consultazione, l'osservazione deve rimanere limitata ai casi di crimini e delitti. L'osservazione si riferisce unicamente alle competenze dell'AFD in materia di perseguimento assegnate dal diritto federale ai sensi dell'articolo 1 dell'ordinanza del 4 aprile 2007⁶⁶ sulle competenze penali dell'Amministrazione federale delle dogane. Essa viene ordinata dalle autorità dell'AFD responsabili delle procedure penali amministrative, le Sezioni antifrode doganale delle quattro direzioni di circondario, ed eseguita sull'intero territorio nazionale.

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, che può riferirsi anche a reati ancora in corso⁶⁷. L'ordine di osservazione presuppone quindi un sospetto iniziale e l'avvio di un'inchiesta di diritto penale amministrativo. Nonostante il tenore restrittivo del capoverso 1 lettera a, che corrisponde a quello dell'articolo 282 CPP, l'osservazione non si limita a reati già commessi, ma si riferisce anche ai reati continuati non ancora commessi. La DGD decide se approvare le osservazioni che durano più di 30 giorni (cpv. 2). La posizione della DGD per quanto riguarda simili approvazioni corrisponde a quella di un pubblico ministero che, secondo l'articolo 282 capoverso 2 CPP, deve approvare il proseguimento di un'osservazione durata più di un mese. Un'approvazione del tribunale non è necessaria e non è prevista neanche nel CPP⁶⁸.

⁶⁴ RS 631.053

⁶⁵ Vedi Andreas J. Keller, *Grundrechtskonformität und Tauglichkeit des Verwaltungsstrafrechts als Prozessgesetz, Anhand einer kritischen Darstellung der Rechtsprechung*, in: Andreas Eicker (ed.), *Aktuelle Herausforderungen für die Praxis im Verwaltungsstrafverfahren*, Berna 2013, pag. 183.

⁶⁶ RS 631.09

⁶⁷ Vedi Niklaus Schmid, *Schweizerische Strafprozessordnung, Praxiskommentar*, Zurigo/S. Gallo, 2009, art. 282, N 13.

⁶⁸ Non si tratta della sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni di cui all'articolo 269 segg. CPP che necessita dell'approvazione da parte del giudice dei provvedimenti coercitivi (art. 272 CPP). Del resto neanche la DPA prevede la sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni.

L'osservazione secondo l'articolo 128a LD va chiaramente distinta da quella dell'articolo 108 LD relativo all'impiego di telecamere, videoregistratori e altri apparecchi di sorveglianza. Contrariamente all'osservazione, l'impiego di simili apparecchi non risulta utile solo ai fini del perseguimento penale concreto, ma avviene in particolare nell'area di confine nel quadro dell'ordinaria esecuzione dei compiti.

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 Disposizione transitoria della modifica del ...

Devono prestare giuramento secondo l'articolo 91a non solo le persone che assumono una nuova funzione che prevede il giuramento, bensì anche quelle che svolgono già una simile funzione.

2.1 Modifica del 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

Art. 1 cpv. 3, ultimo periodo

L'articolo 1 capoverso 3 ultimo periodo, che disciplina l'effettivo minimo del Cgcf, va abrogato. 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.

Siamo consapevoli della necessità di una forte ed efficiente protezione dei confini e ci impegniamo in tal senso, nei limiti dei crediti disponibili. Ci eravamo espressi in tal senso già nel nostro parere del 26 gennaio 2011⁶⁹ 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 e che continua ad essere elevata, i molti risultati positivi ottenuti nelle ricerche grazie al sistema d'informazione Schengen nonché i numerosi casi di criminalità transfrontaliera e contrabbando scoperti 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 necessa-

⁶⁹ FF 2011 1827, in particolare 1839

rio, 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 e interventi rapidi e adeguati. Inoltre, si favorisce la collaborazione tra il Cgcf e le autorità partner cantonali e internazionali (p. es. nel quadro di Schengen). Infine, nel quadro di un'interazione continuamente ottimizzata tra Cgcf e servizio civile è possibile impiegare i rispettivi punti di forza in modo completo nella lotta contro la criminalità transfrontaliera e il contrabbando. Così facendo si garantisce, anche in futuro, una protezione adeguata dei confini.

Nel quadro della procedura di consultazione solo l'Unione sindacale svizzera e il sindacato del personale del servizio civile e del Cgcf «garaNto» sono stati contrari all'abrogazione, poiché ritengono che occorra rispettare la volontà del Parlamento al fine di garantire la qualità del dispositivo di sicurezza al confine. L'effettivo minimo deve essere adeguato alla situazione di rischio attuale, il che depone a favore del mantenimento dell'effettivo minimo. Il Cantone di Ginevra non si è espresso a sfavore della soppressione dell'effettivo minimo del Cgcf, ma ha richiamato l'attenzione sull'importanza dell'efficacia della protezione dei confini, proponendo di aggiungere nel decreto un meccanismo di valutazione. Il Consiglio federale rinuncia a un simile provvedimento considerando gli strumenti politici attuali. Anche se in alcuni casi l'abrogazione è stata criticata nell'ambito della consultazione, non vi è alcun motivo di mantenere la disposizione relativa all'effettivo minimo del Cgcf. Fissare nella legge l'effettivo minimo di una categoria di collaboratori della Confederazione risulta inopportuno e limita il margine di manovra del Consiglio federale, del Dipartimento e dell'Ufficio. L'abrogazione dell'effettivo minimo del Cgcf previsto nel decreto federale non comporta in alcun caso la rinuncia a una protezione efficace del confine o a un elevato standard di sicurezza.

2.2 Modifica della legge sulla tariffa delle dogane

Ingresso

L'ingresso della LTD⁷⁰, che si riferisce ancora alla Costituzione federale del 29 maggio 1874 (vCost.), va adeguato alle disposizioni della Costituzione federale del 18 aprile 1999⁷¹ (Cost.). Agli articoli 28 e 29 vCost. corrisponde l'articolo 133 Cost.

Art. 1 cpv. 1 e art. 2 cpv. 1-3

Nell'elaborazione della LD, la LTD non è stata adeguata dal punto di vista redazionale ai nuovi termini. Ciò va fatto ora nell'articolo 1 capoverso 1 («introdotte nel territorio doganale o asportate da esso» anziché «importate o esportate attraverso la linea doganale svizzera», «imposte» anziché «sdoganate») nonché nell'articolo 2 capoversi 1 e 2 («imposte» anziché «sdoganate», «imposizione» anziché «sdoganamento»).

⁷⁰ RS 632.10

⁷¹ RS 101

2.3 Modifica della legge sull'imposizione degli autoveicoli

Ingresso

L'ingresso della LIAut⁷² rimanda ancora alla vCost. e va quindi adeguato alle disposizioni della Cost. L'articolo 41^{ter} capoversi 1 e 4 lettera c vCost. corrisponde all'articolo 131 capoverso 1 lettera d Cost.

Art. 9 cpv. 1 lett. a, 12 cpv. 1 lett. b ed e, 23 cpv. 1 e 33 cpv. 1

Nell'elaborazione della LTTP⁷³ e della nuova LD, la LIAut non è stata adeguata dal punto di vista redazionale. Ciò viene fatto ora nell'articolo 9 capoverso 1 lettera a («debitori doganali» anziché «persone soggette all'obbligo di pagare il dazio»), nell'articolo 12 capoverso 1 lettera b («tributi doganali» anziché «dazio») ed e (rimando al diritto sulla tassa sul traffico pesante anziché all'articolo 21 delle disposizioni transitorie della vCost.) e nell'articolo 23 capoverso 1 («obbligazione doganale» anziché «obbligo di pagare il dazio»).

2.4 Modifica della legge sull'imposizione degli oli minerali

Ingresso

L'ingresso della LIOM⁷⁴ rimanda ancora alla vCost. e va pertanto adeguato alle disposizioni della Cost. Gli articoli 36^{ter} capoverso 2 e 41^{ter} capoversi 1 e 4 lettera a vCost. corrispondono agli articoli 86 e 131 capoverso 1 lettera e nonché 2 Cost.

Art. 35 cpv. 1

I rimedi giuridici di cui all'articolo 35 LIOM devono essere adeguati in modo tale che in futuro solo le decisioni d'imposizione definitive all'importazione e all'esportazione possano essere impugnate con ricorso alla direzione di circondario entro 60 giorni. Questo termine di ricorso corrisponde sia al diritto vigente sia ai termini di ricorso validi per l'imposizione doganale (art. 116 cpv. 3 LD). Al fine di ottenere una maggiore flessibilità nell'adempimento dei compiti e nell'impiego dei collaboratori, l'AFD ha deciso di delegare ai circondari e agli uffici doganali determinati lavori operativi e orientati ai processi. La maggior parte dei controlli formali delle dichiarazioni fiscali e delle domande di restituzione rientreranno nell'ambito di competenza dei circondari e degli uffici doganali. Anche le rispettive decisioni verranno emanate dagli uffici doganali. Negli altri casi, il ricorso dev'essere presentato entro 30 giorni direttamente alla DGD.

⁷² RS 641.51

⁷³ RS 641.81

⁷⁴ RS 641.61

2.5 **Modifica della legge sull'imposizione delle bevande spiritose**

Art. 33

Per motivi di coerenza dell'ordine giuridico, la LIBs⁷⁵, che si trova nella procedura parlamentare, deve essere adeguata in due ambiti alla LD modificata. Ciò riguarda le disposizioni sulla vendita del pegno a trattative private e la possibilità di rinuncia alla realizzazione del pegno (art. 33).

2.6 **Modifica della legge sulla circolazione stradale**

Art. 16 cpv. 3, secondo periodo

Questa modifica è collegata alla modifica dell'articolo 100 LCStr⁷⁶ illustrata di seguito.

Se le autorità penali fanno uso della possibilità di mitigare la pena ai sensi dell'articolo 100 numero 4 terzo periodo LCStr, deve essere possibile diminuire in via eccezionale la durata minima della revoca, al fine di tenere conto delle circostanze particolari anche nella procedura delle misure amministrative. Oltre a questa diminuzione della durata minima della revoca, in caso di impunità ai sensi dell'articolo 100 numero 4 primo e secondo periodo la licenza di condurre non va revocata.

Art. 100 n. 4

Secondo l'articolo 89 capoverso 5 della vecchia legge sulle dogane (legge federale del 1° ottobre 1925⁷⁷ 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 numero 4 LCStr⁷⁸ è stato completato in modo tale che il conducente di un veicolo delle dogane soggiaccia 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.

L'avamprogetto prevedeva il completamento dell'articolo 100 con l'aggiunta del numero 5 per i viaggi ufficiali necessari. Nel quadro della procedura di consultazione, la maggior parte dei Cantoni ha in linea di massima approvato la disposizione, ma con un altro tenore. La disposizione del numero 4 va adeguata come illustrato di seguito sulla base della mozione 14.3792, depositata dal consigliere agli Stati Roberto Zanetti il 24 settembre 2014, e della mozione 14.3800, depositata dal consigliere

⁷⁵ FF 2012 1193

⁷⁶ RS 741.01

⁷⁷ Versione secondo il numero 7 dell'allegato al DPA (RS 313.0; RU 1974 1857).

⁷⁸ RS 741.01

nazionale Max Chopard-Axlin nella stessa data, recanti entrambe il titolo «Migliorare la circolazione stradale in relazione agli interventi d'emergenza».

A condizione che il conducente del veicolo abbia usato la prudenza imposta dalle particolari circostanze, l'impunità non deve valere, come finora, solo per i viaggi ufficiali urgenti, bensì anche per quei viaggi ufficiali necessari dal punto di vista tattico all'adempimento dei compiti legali. Anche nel caso di questi viaggi ufficiali il conducente del veicolo deve prestare la dovuta attenzione al principio della proporzionalità. Questa modifica corrisponde a un'esigenza urgente espressa anche dalle altre autorità di cui al numero 4 (polizia, servizio sanitario, servizio antincendio). Essa 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 punibili se hanno dovuto violare norme della circolazione, ad esempio velocità massime segnalate o generali, divieti di circolazione, parcheggio o fermata, durante un simile viaggio ufficiale per l'adempimento dei compiti. Per viaggi ufficiali necessari all'adempimento dei compiti legali si intendono, ad esempio, anche avvicinamenti e spostamenti. Si rinuncia, invece, a estendere l'impunità ai viaggi a scopo di istruzione come proposto dai Cantoni nella procedura di consultazione; siamo del parere che una simile impunità si spingerebbe troppo in là.

Se per motivi particolari il conducente del veicolo non ha osservato il margine di diligenza necessario secondo le circostanze del caso, nell'ambito dei viaggi ufficiali urgenti non ha utilizzato gli speciali segnalatori prescritti oppure se non era necessario violare le norme o le misure speciali concernenti la circolazione per adempiere i compiti legali, le autorità penali hanno la possibilità di mitigare la pena. Questa circostanza attenuante è meno restrittiva rispetto a quelle di cui all'articolo 48 CP⁷⁹. Pertanto l'attenuazione della pena viene estesa a questo ambito specifico. Se il conducente del veicolo non ha osservato in alcun modo la diligenza necessaria secondo le circostanze del caso, l'attenuazione della pena non è prevista.

Va notato che se le condizioni dell'articolo 100 numero 4 LCStr non sono adempiute, l'imputato ha in linea di principio la possibilità di invocare il motivo giustificativo secondo l'articolo 14 CP (cfr. sentenza del Tribunale federale 6B_1006/2013 del 25 settembre 2014). Inoltre, le autorità penali possono prescindere da ogni pena in casi particolarmente lievi (art. 100 n. 1 secondo per. LCStr) oppure se la colpa e le conseguenze del fatto sono di lieve entità (art. 52 CP). Anche in caso di abbandono del procedimento non viene inflitta alcuna pena (art. 52 CP in combinato disposto con l'art. 8 cpv. 1 e 4 CPP⁸⁰).

79 RS 311.0

80 RS 312.0

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

3.1.1 Ripercussioni finanziarie

Il presente progetto non comporta pressoché ripercussioni finanziarie. Le ripercussioni finanziarie legate alla limitazione della responsabilità solidale per l'obbligazione doganale (art. 70) e all'estensione del condono dei tributi doganali (art. 86) comportano tuttavia una riduzione delle entrate per diverse centinaia di migliaia di franchi.

3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

In linea di massima il progetto, e segnatamente l'abrogazione della disposizione relativa all'effettivo minimo del Cgcf nel decreto federale del 17 dicembre 2004⁸¹ che approva e traspone nel diritto svizzero gli accordi bilaterali con l'UE per l'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen e Dublino, non ha ripercussioni sull'effettivo del personale dell'AFD, in particolare del Cgcf. Tuttavia, in questo modo l'AFD ottiene maggiore flessibilità nel reclutamento e nell'impiego del personale, per soddisfare sia le esigenze economiche sia quelle in materia di sicurezza.

Per il personale interessato, il giuramento di cui all'articolo 91a significa un maggiore legame con la propria professione e alla Confederazione in quanto datore di lavoro. D'altro canto, il rifiuto di prestare giuramento o promessa solenne può comportare anche la risoluzione del rapporto di lavoro.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

L'adeguamento dell'articolo 97 interessa il rapporto tra Confederazione e Cantoni. Fondamentalmente 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 dei compiti originari dell'AFD nel quadro dei disposti federali di natura non doganale e che devono essere stati delegati ai Cantoni dalla legislazione federale. 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 ripercussioni sono minime. 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.

⁸¹ RS 362

I Comuni, i centri urbani, gli agglomerati e le regioni di montagna non sono interessati dal progetto.

3.3 Ripercussioni per l'economia

Estrapolando dal progetto il settore dei depositi doganali (cfr. n. 1.3.2), per l'economia viene a mancare la parte più importante della revisione della legge inizialmente prevista.

Le imprese di trasporto sono interessate dal progetto in relazione all'articolo 44. Esse sono infatti obbligate a trasmettere per via elettronica all'AFD, su richiesta, tutti i documenti e le registrazioni che possono essere importanti ai fini del controllo doganale. L'obbligo di fondo esiste già oggi, è solo la forma che cambia. Ciò non dovrebbe comportare un onere supplementare per le imprese rispetto a quello attuale, visto che di solito i dati richiesti esistono già in forma elettronica.

Le modifiche dell'articolo 70, sull'ulteriore limitazione della responsabilità solidale per l'obbligazione doganale, e dell'articolo 86, che prevede la possibilità del condono dei tributi doganali secondo l'articolo 12 DPA⁸², rappresentano una sgravio delle persone e delle imprese interessate. Per le singole imprese i crediti possono rappresentare un onere finanziario considerevole.

3.4 Altre ripercussioni

La presente modifica non dovrebbe avere ulteriori ripercussioni. In particolare l'abrogazione dell'effettivo minimo del Cgcf nel decreto federale del 17 dicembre 2004⁸³ che approva e traspone nel diritto svizzero gli accordi bilaterali con l'UE per l'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen e Dublino non comporta una riduzione degli standard di sicurezza né l'eliminazione dell'attuale protezione del confine.

4 Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale

4.1 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto non è annunciato nel messaggio del 25 gennaio 2012⁸⁴ sul programma di legislatura 2011–2015. Per contro era menzionato nell'obiettivo 5 «Le capacità d'azione e le prestazioni delle istituzioni svizzere, nonché la loro collaborazione, sono ottimizzate» degli Obiettivi del Consiglio federale 2014⁸⁵.

82 RS 313.0

83 RS 362

84 FF 2012 305

85 Parte I, 10, 20

4.2 Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale

I diversi elementi del progetto non sono interessati dalla strategia nazionale del Consiglio federale.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

Il progetto riguarda modifiche della LD, della LTD, della LIAut, della LIOM, della LIBs e della LCStr. Queste leggi si fondano sulle seguenti disposizioni della Cost.⁸⁶: articoli 57 capoverso 2, 60, 82, 86, 101, 105, 110, 121 capoverso 1, 122, 130, 131 capoversi 1 lettere d ed e nonché 2 e 133.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il progetto è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera.

5.3 Forma dell'atto

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

5.4 Delega di competenze legislative

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

Secondo l'articolo 87 capoverso 5, il Consiglio federale è inoltre autorizzato a disciplinare, mediante ordinanza, le condizioni per la realizzazione del pegno doganale a trattative private e per la rinuncia alla realizzazione.

L'articolo 110 capoverso 3, secondo il quale il Consiglio federale può emanare disposizioni d'esecuzione sui sistemi d'informazione, viene completato e precisato rispetto al diritto vigente. Si tratta della ripresa di dati provenienti da altri sistemi d'informazione della Confederazione (lett. c) e dell'acquisizione e comunicazione dei dati (lett. d^{bis}).

Sulla base dell'articolo 91a, l'AFD è autorizzata a designare le persone a cui sono conferite le facoltà di cui agli articoli 101–105 e che devono prestare giuramento. Tale designazione avviene nel quadro dell'OD-AFD⁸⁷.

⁸⁶ RS 101

⁸⁷ RS 631.013

5.5

Protezione dei dati

Nell'ottica della protezione dei dati, il trattamento dei dati personali necessita di elevata cura e attenzione. Di conseguenza, le disposizioni relative alla protezione dei dati (art. 110 segg.) vengono adeguate alle esigenze poste da una moderna legislazione in materia di protezione dei dati. Per i sistemi d'informazione dell'AFD contenenti dati personali degni di particolare protezione ed eventuali profili della personalità vengono create disposizioni legislative formali. Ciò concerne gli ambiti cause penali, gestione dei risultati dei controlli doganali, analisi dei rischi, sostegno alla conduzione, Cgcf e registrazioni su supporto visivo e sonoro.

Le disposizioni di principio relative ai singoli sistemi d'informazione necessitano di una struttura dettagliata a livello di ordinanza.

