

Principio del Cassis di Digione: un passo in più a favore della libera circolazione delle merci

Nel corso dei prossimi mesi il Parlamento esaminerà il messaggio del Consiglio federale sulla revisione parziale della legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio (LOTG). Il punto essenziale di questo progetto è l'introduzione unilaterale del principio detto "Cassis di Digione". La revisione deve permettere ai prodotti fabbricati secondo le prescrizioni della Comunità europea o di un paese membro della CE/SEE e smerciati legalmente sul mercato di questi paesi, di circolare per principio liberamente in Svizzera.

La posizione di economiesuisse

Il principio del Cassis di Digione costituisce una tappa supplementare verso la libera circolazione delle merci avviata nel 1972 con l'accordo di libero-scambio. Questo principio merita di essere sostenuto, anche se in un primo tempo la sua introduzione è unilaterale. Durante i dibattiti bisognerà cercare di limitare le eccezioni ammesse e rafforzare le disposizioni necessarie alla sua adozione. Se il principio del Cassis di Digione è uno strumento essenziale nella lotta contro gli ostacoli tecnici al commercio, l'estensione degli accordi e l'armonizzazione delle prescrizioni con i nostri partner commerciali sono prioritari.

17 novembre 2008

Numero 23

dossier politica

Abolire gli ostacoli al commercio

Tappa verso la libera circolazione delle merci

Isolando il mercato, gli ostacoli tecnici al commercio contribuiscono al mantenimento di prezzi elevati in Svizzera e generano tutta una serie di problemi: concorrenza meno vivace sul mercato interno, perdita della competitività internazionale per i produttori svizzeri e potenziale non sfruttato dei possibili vantaggi.

La Svizzera ha dunque messo in atto, nel corso degli anni, numerose misure per eliminare questi ostacoli. Queste disposizioni si iscrivono nello spirito dell'accordo di libero scambio del 1972, attraverso il quale la Svizzera ha confermato la propria volontà di non introdurre nessun ostacolo al commercio che frenerebbe la circolazione delle merci tra il nostro paese e l'UE. Tuttavia, nonostante la forte volontà politica e le misure adottate finora, perdurano sempre degli ostacoli e urgono alcuni adeguamenti per poter rispondere alle nuove condizioni.

La revisione della Legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio (LOTG), sottoposta dal Consiglio federale al Parlamento (messaggio del 25 giugno 2008) costituisce dunque una tappa supplementare verso una libera circolazione delle merci introdotta da oltre 35 anni. Il punto chiave del progetto è l'introduzione autonoma da parte della Svizzera del principio detto "Cassis di Digione".

L'introduzione del Cassis di Digione è un anello importante della lotta contro gli ostacoli tecnici, ma altri sforzi devono essere profusi parallelamente, in particolare attraverso l'estensione degli accordi con i nostri principali partner commerciali e l'eliminazione sistematica delle prescrizioni speciali che costituiscono altrettanti ostacoli al commercio.

1 La situazione attuale

Parallelamente ad altri paesi, la Svizzera ha elaborato varie prescrizioni concernenti la produzione e la vendita dei beni e delle merci, al fine di garantire la sicurezza dei consumatori e di proteggere la salute e l'ambiente. Quando queste prescrizioni sono troppo diverse da quelle dei paesi vicini, esse diventano degli ostacoli al commercio.

Le prescrizioni tecniche concernono ad esempio la produzione, la composizione, le dimensioni, il peso, la forma, l'etichettaggio o l'imballaggio di un prodotto. Queste prescrizioni possono anche esigere che il prodotto venga testato secondo talune procedure e che venga registrato presso un'autorità oppure omologato.

Esempio „Red Bull“

Nell'UE la composizione della bevanda „Red Bull“ è indicata in percentuale; in Svizzera essa è indicata in milligrammi. Per il mercato svizzero è dunque necessario un imballaggio speciale.

Esempio della cioccolata al latte

Nell'UE il latte è menzionato come "latte fresco", in Svizzera come "latte intero". Per il mercato svizzero è dunque necessario un imballaggio speciale.

Gli ostacoli tecnici al commercio compromettono gli scambi internazionali, diminuiscono la capacità concorrenziale delle nostre imprese e rincarano le importazioni. Per la nostra economia molto aperta verso l'esterno, l'eliminazione degli ostacoli al commercio è dunque vitale.

1.1 Libera circolazione delle merci già in atto...

Un'armonizzazione avviata nel 1972, con l'accordo di libero scambio

Il Consiglio federale si è sforzato di eliminare gli ostacoli tecnici al commercio agendo a vari livelli:

— *A livello internazionale:*

Attraverso l'OMC e la conclusione di accordi bilaterali la Svizzera tende all'accesso reciproco ai mercati esteri.

— *Con l'UE, il nostro principale partner economico:*

L'82% delle importazioni svizzere provengono dall'UE. E' dunque essenziale trovare una soluzione nei confronti del nostro principale partner economico. Già nel 1972, con l'accordo di libero scambio, la Svizzera ha deciso con l'UE di non introdurre nessun ostacolo al commercio che avrebbe potuto frenare la circolazione delle merci, come i dazi doganali o i contingenti. In seguito sono state adottate altre disposizioni, in virtù

dell'accordo del 1972, che hanno contribuito all'eliminazione degli ostacoli, in particolare:

- armonizzazione crescente delle prescrizioni tecniche svizzere con quelle della CE;
- conclusione dell'accordo sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità (*Mutual Recognition Agreement, MRA*¹) e di quello sullo scambio dei prodotti agricoli².

Questi due assi s'integrano nella legge-quadro sugli ostacoli tecnici al commercio (LOTC), entrata in vigore il 1° luglio 1996.

L'armonizzazione è particolarmente spinta nella legislazione tecnica nonché per le direttive europee « New Approach » (direttive europee per le macchine, la compatibilità elettromagnetica, gli impianti a bassa tensione, gli apparecchi a gas o gli equipaggiamenti di protezione individuali, ad esempio, riprese nella legislazione svizzera) e la chimica (armonizzazione del diritto in materia di prodotti chimici e di tossici).

1.2 ...ma le eccezioni rimangono ancora troppe

Nonostante l'armonizzazione intrapresa da numerosi anni, permangono un gran numero di ostacoli tecnici al commercio. Secondo il principio della preminenza della legislazione speciale, vengono prioritariamente applicate le ordinanze d'esecuzione. Le eccezioni sono particolarmente importanti nel diritto agricolo.

Numerosi ostacoli nel settore alimentare e "near food"

In un'inchiesta realizzata alla fine del 2004 la Commissione della concorrenza (Comco) constatava che esistono prescrizioni ritenute ostacoli tecnici al commercio almeno nel settore degli alimenti e in quello « near food » (ad esempio i cosmetici). Nella maggioranza dei casi si tratta di ordinanze. Dal momento che questa inchiesta non è stata esaustiva, non bisogna escludere l'esistenza di altri ostacoli. Vi sono ad esempio le prescrizioni relative alle dichiarazioni e in particolare le indicazioni sugli effetti medici di oggetti usuali, di prodotti cosmetici o di alimenti vietati.

In generale, le esigenze svizzere ed europee relative ai prodotti presentano differenze poco importanti. Persistono per contro differenze contrarie alle regole legali fondamentali a livello della dichiarazione. S'impone pertanto un rapido adattamento. Tra le misure da adottare per eliminare gli ostacoli tecnici persistenti, il Consiglio federale ha proposto una revisione parziale della LOTC³ il cui principio essenziale è l'introduzione autonoma del principio del Cassis di Digione. La LOTC propone l'introduzione unilaterale di questo principio a talune importazioni provenienti dallo Spazio economico europeo (SEE). Il principio del Cassis di Digione non è chiamato a sostituire il principio dell'armonizzazione o dell'avvicinamento delle prescrizioni nazionali al diritto comunitario, bensì a completarlo.

¹ L'ARM con la CE prevede attualmente il reciproco riconoscimento delle valutazioni di conformità (test, certificazioni, ispezioni) e delle autorizzazioni di prodotti di sedici settori industriali. Cf. Allegato 1 <http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00730/01217/01887/index.html?lang=fr>

² L'ARM e l'accordo relativo agli scambi di prodotti agricoli fanno parte degli accordi settoriali conclusi nel 1999 (Bilaterali I).

³ Dando così seguito a vari interventi parlamentari : Mozione Hess 04.3473 ; Postulato Leuthard 04.3390 ; interpellanza 05.3054 Bührer ; interpellanza 05.3116 Sommaruga ; postulato 05.3122 del Gruppo socialista ; postulato 06.3151 Baumann ; interpellanza 06.3260 del gruppo radicale-liberale e interpellanza Hess Hans 06.3275.

Alla fine degli anni '70, un'azienda ha voluto importare in Germania il liquore « Cassis de Dijon » originario della Francia. L'amministrazione tedesca ha deciso di vietare lo smercio di questo liquore per il fatto che il tasso alcolemico del "Cassis de Dijon" non corrispondeva alle norme tedesche. La CGCE ha preso posizione contro questa decisione.

2 Il principio del „Cassis di Digione“

2.1 *Il Cassis di Digione nell'Unione europea*

Il principio del Cassis di Digione si basa su un decreto della Corte di giustizia delle Comunità europee (CGCE).⁴ Questo decreto conferma il fatto che qualsiasi prodotto fabbricato legalmente e smerciato in uno Stato membro dell'UE può essere venduto presso qualunque altro Stato membro, anche se altre prescrizioni tecniche o qualitative sono applicate nello Stato importatore. Si tratta dunque del principio secondo il quale gli Stati membri dell'UE riconoscono le loro rispettive regolamentazioni nazionali nella misura in cui le prescrizioni e le norme tecniche non sono state armonizzate a livello europeo.

Gli ostacoli al commercio restano dunque accettabili solo nella misura in cui essi sono "necessari per soddisfare esigenze imperative", proporzionali e non discriminatorie. Di conseguenza, le restrizioni alla libera circolazione delle merci, in particolare per motivi di salute pubblica, di protezione dei consumatori e dell'ambiente, possono essere ammesse a condizione di essere utilizzate con moderazione.

Esigenze vincolanti per le eccezioni

Un'applicazione difficile

Le esperienze pratiche dell'UE dimostrano che a meno di garantire un'applicazione giudiziaria, sul mercato interno perdurano degli ostacoli tecnici. In effetti, le varie autorità nazionali hanno tendenza a proporre regolamentazioni motivate da "interessi preponderanti".

Sulla base di questa constatazione, la Commissione europea ha deciso di strutturare maggiormente il principio del reciproco riconoscimento ed ha presentato a tale scopo una proposta di regolamento relativo all'applicazione del principio. Il regolamento fissa in maniera più precisa la procedura che le autorità nazionali devono seguire se intendono vietare l'immissione sul mercato di prodotti importati da un altro Stato membro od esigere la modifica del prodotto o la realizzazione di test supplementari, per non dire il ritiro del prodotto.

Campo d'applicazione del Cassis di Digione

2.2 *Il progetto del Consiglio federale*

Introduzione unilaterale del principio del Cassis di Digione

Il progetto di revisione parziale della legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio (LOTG) prevede l'introduzione unilaterale del principio del Cassis di Digione. I prodotti legalmente immessi sul mercato nello SEE devono per principio anche poter circolare liberamente in Svizzera senza altri controlli. La condizione preliminare è che i prodotti in questione non devono costituire un fattore di rischio importante in relazione ad interessi pubblici preponderanti, in particolare la tutela della salute, dell'ambiente o dei consumatori. Per contro, l'UE non applicherà questo principio ai prodotti svizzeri. Ciò significa che i beni e le merci svizzere dovranno continuare a rispettare strettamente le norme europee per poter essere esportati.

Applicazione a titolo sussidiario

L'applicazione del Cassis di Digione in Svizzera sarà limitata ai casi in cui le prescrizioni tecniche svizzere non sono ancora armonizzate con quelle della CE. Diverse categorie di prodotti ad uso quotidiano avranno libero accesso al mercato svizzero in applicazione del principio del Cassis di Digione, come la maggior parte delle derrate alimentari, i prodotti cosmetici, i tessili e l'abbigliamento, gli oggetti d'arredamento interno come ad esempio i mobili o i sistemi d'allarme contro il fuoco e il furto.

I prodotti seguenti le cui prescrizioni sono già armonizzate con quelle della CE non sono interessati dal Cassis di Digione: macchine, apparecchi elettrici, apparecchi a gas, recipienti a pressione semplici, macchinari edili, equipaggiamenti di protezione individuale, prodotti medici, automobili e trattori, sementi, foraggi, piante, prodotti bio, vini e superalcolici, frutta e verdura, sotto-prodotti animali e strumenti di misurazione (regolamentati

⁴ Decreto della CGCE del 20 febbraio 1979. Esso è basato sul principio della libera circolazione delle merci tra gli Stati membri dell'UE (cf. articoli da 28 a 30 TCE).

nell'ambito degli accordi bilaterali). Le prescrizioni sui prodotti chimici e i pesticidi, materiali edili e ascensori non rientrano nel campo d'applicazione del Cassis di Digione.

Vista d'insieme schematica del campo di applicazione del principio Cassis de Dijon

Diritto comunitario	Le prescrizioni sono armonizzate al livello comunitario		Parzialmente armonizzato nella CE		Senza prescrizioni comunitarie; soltanto prescrizioni nazionali degli Stati membri	
			Prescrizioni armonizzate al livello comunitario	Ulteriori prescrizioni nazionali degli Stati membri		
Diritto svizzero	Le prescrizioni svizzere sono armonizzate con quelle della CE		Prescrizioni svizzere non armonizzate con le prescrizioni della CE; senza accordo con la CE	Prescrizioni svizzere armonizzate con le prescrizioni della CE; in parte con accordo con la CE	Ulteriori prescrizioni nazionali degli Stati membri e della Svizzera; senza accordo con la CE	Soltanto prescrizioni nazionali; senza accordo con la CE
	Con accordo con la CE	Senza accordo con la CE				
	Esempi: Macchine Apparecchi elettrici Telecomunicazione Dispositivi medici Automobili/trattori Giocattoli Sementi Prodotti bio Strumenti di misura Prodotti di costruzione Attrezzature a pressione trasportabili	Esempi: Biocidi/Pesticidi Ascensori Componenti di sicurezza per impianti di trasporto a fune	Esempi: Imbarcazioni sportive Ciclomotori Prodotti chimici	Esempi: Derrate alimentari Prodotti cosmetici	Esempi: Prodotti tessili, vestiti Biciclette Impianti anti-incendio e antifurto Mobili Equipaggiamenti sportivi	

Applicazione del principio CdD

Nella CE
Secondo il progetto
LOTC

No	No	No	Si
No	Si	No	Si

Fonte: DFE, <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/12491.pdf>

Nella riveduta LOTC vi sono diversi casi nei quali il principio del Cassis di Digione non si applica – quando il settore è:

- coperto da un accordo internazionale
- armonizzato con le prescrizioni della CE
- dichiarato come eccezione al principio
- o quando il prodotto è sottoposto ad una procedura d'omologazione.

Di conseguenza, circa il 67% delle importazioni provenienti dalla CE sono escluse dal campo d'applicazione del Cassis di Digione, ma possono già essere importate liberamente.

Misure a favore delle imprese che producono unicamente per il mercato svizzero	<p>Discriminazione dei produttori svizzeri</p> <p>Se i prodotti stranieri fossero liberamente autorizzati alla vendita anche qualora soddisfacessero esigenze inferiori, i prodotti svizzeri verrebbero discriminati, poiché a causa di prescrizioni più rigide, vengono fabbricati a costi superiori. Per non sfavorire i produttori svizzeri, il Consiglio federale propone di eliminare d'ora in avanti in maniera sistematica le prescrizioni speciali per la Svizzera e di permettere ai produttori svizzeri l'immissione sul mercato svizzero dei prodotti destinati all'esportazione e fabbricati secondo le prescrizioni tecniche della CE o di un paese membro della CE o dello SEE (a condizione che questi prodotti siano legalmente in vendita sul mercato dello Stato interessato).</p> <p>Il Consiglio federale ha aggiunto altre due misure che tendono ad evitare di discriminare le imprese che producono unicamente per il mercato svizzero. Le disposizioni speciali svizzere sono problematiche soprattutto per i produttori indigeni del settore agricolo ed agroalimentare. Il progetto propone di conseguenza un regolamento speciale d'applicazione del principio del Cassis di Digione per le derrate alimentari. L'accesso al mercato svizzero delle derrate alimentari prodotte secondo le prescrizioni tecniche della CE sarà in effetti sottoposto alla concessione preliminare di un'autorizzazione fornita dall'Ufficio federale della salute pubblica. Questa autorizzazione sarà concessa se la derrata alimentare in questione non mette in pericolo la sicurezza e la salute delle persone e se soddisfa le esigenze dell'informazione sul prodotto. L'autorizzazione d'importazione costituirà una decisione di portata generale, che potranno invocare sia gli importatori, sia i produttori svizzeri che producono soltanto per il mercato domestico.</p>
Procedura d'autorizzazione per casi di rigore	<p>Per quanto concerne l'altra misura a favore dei produttori indigeni, essa è valida per tutti i settori. Se i produttori svizzeri costatano uno svantaggio a causa delle prescrizioni tecniche in atto in Svizzera, essi possono segnalarlo al SECO. Se gli svantaggi non possono essere eliminati entro un termine ragionevole attraverso un'armonizzazione con il diritto comunitario o un'eccezione al principio del Cassis di Digione, il Consiglio federale è abilitato a prevedere una procedura d'autorizzazione per i casi di rigore, che permetta alle imprese svizzere di fabbricare i loro prodotti destinati al mercato svizzero, conformemente alle prescrizioni secondo le quali sono stati fabbricati i prodotti stranieri concorrenti posti sul mercato svizzero.</p>
Obbligo di dichiarazione	<p>Semplificazione delle procedure d'omologazione e dell'informazione</p> <p>Un numero importante di ostacoli tecnici al commercio risultano dalla diversità delle prescrizioni in materia d'informazione sul prodotto (esigenze in termini d'etichettaggio, di deposizione del marchio, ecc.) e dalla necessità di far omologare dei prodotti già omologati all'estero. Per diminuire questo tipo di ostacoli, il progetto di revisione tende a semplificare le procedure d'omologazione per i prodotti già omologati all'estero, in applicazione a prescrizioni equivalenti.</p> <p>La nuova LOTC contiene inoltre dei principi per l'elaborazione delle prescrizioni in materia d'informazione sul prodotto. In futuro, basterà redigere l'informazione sul prodotto almeno in una lingua ufficiale svizzera. Solo per le avvertenze e gli avvisi di sicurezza si potrà esigere la redazione nella lingua o nelle lingue ufficiali del luogo di vendita dei prodotti.</p>
	<p>2.3 Altre misure adottate dal Consiglio federale</p> <p>La revisione parziale della LOTC fa parte di un pacchetto di misure del Consiglio federale. Questo pacchetto comprende anche l'eliminazione sistematica delle prescrizioni speciali svizzere tramite l'armonizzazione delle prescrizioni tecniche svizzere con il diritto in vigore nella CE, come deciso dal Consiglio federale il 31 ottobre 2007 e gli accordi conclusi con la CE per eliminare gli ostacoli tecnici al commercio. Esso è completato da un messaggio che propone la trasformazione della legge federale sulla sicurezza delle installazioni e degli</p>

apparecchi tecnici (LSIT) in una legge generale sulla sicurezza dei prodotti (LSPro).⁵ I progetti sono trattati parallelamente dal Parlamento.

Legge sulla sicurezza dei prodotti

Eurocompatibilità della legge sulla
sicurezza dei prodotti

Questa legge tende a garantire la sicurezza dei prodotti e a facilitare la libera circolazione delle merci a livello internazionale. Essa dovrebbe in particolare eliminare le divergenze tra la legislazione svizzera e la direttiva europea sulla sicurezza dei prodotti. Il campo d'applicazione della LSIT e della LSPro viene allargato. Esso si applicherà ai prodotti in generale e non più semplicemente alle installazioni e apparecchi tecnici. Si tratta inoltre di introdurre degli obblighi per il periodo che segue la commercializzazione e di estendere le competenze delle autorità. L'obiettivo è che i fabbricanti possano utilizzare le stesse norme di sicurezza sia per il mercato svizzero, sia per lo SEE.

Effetti attesi

Effetto positivo sulla crescita...

Queste misure devono avere un effetto positivo sul potenziale di crescita della Svizzera. Oltre alle previste riduzioni di prezzo, altri effetti economici dovrebbero avere un effetto importante a lungo termine. Essi risultano da una parte dall'intensificazione della concorrenza, agendo pure come motore dell'innovazione, nonché dall'aumento della dimensione del mercato.

Una stima prudente degli effetti della sola revisione della LOTC lascia supporre risparmi annui calcolati in miliardi di franchi. L'effetto sulla crescita dovrebbe essere superiore allo 0,5% del PIL.

... ma aspettative sulla riduzione dei prezzi
non eccessive

Tuttavia, la realizzazione di una maggiore crescita prevista dal Consiglio federale dipenderà in ampia misura dall'applicazione rigorosa delle misure. E' inoltre importante sottolineare che altri fattori influenzano i prezzi in Svizzera, come una rete di distribuzione fitta su un territorio limitato, il costo elevato delle infrastrutture, dell'immobiliare, degli affitti e dei salari, costi pubblicitari elevati a causa del grande numero di giornali e riviste, nonché esigenze elevate in termini di qualità. Bisogna considerare inoltre che, nonostante un mercato interno, nell'UE esistono sempre differenze di prezzo considerevoli.

3 I punti da regolare

Se le varie riforme in corso vanno nella giusta direzione, occorre chiarire un certo numero di questioni se vogliamo evitare di penalizzare la piazza economica svizzera. Bisogna inoltre evitare l'introduzione di nuovi ostacoli. Infine, bisogna aumentare gli sforzi per la conclusione di accordi con l'UE.

Reciprocità?

In politica commerciale i vantaggi sono generalmente concessi su una base di reciprocità. L'introduzione unilaterale del principio del Cassis di Digione significa rinunciare agli eventuali vantaggi concessi a favore delle imprese esportatrici nell'ambito di negoziati. Dal punto di vista strategico ciò non è ottimale. Tuttavia l'unilateralità si giustifica nel caso del Cassis di Digione nella misura in cui dominano gli effetti positivi per la Svizzera e quando il nostro paese non viola gli impegni internazionali a causa dell'unilateralità delle misure.

Il carattere unilaterale è accettabile, ma
sono necessarie altre misure

Con l'introduzione del principio del Cassis di Digione, la Svizzera ha la possibilità di accedere senza ostacoli alle grandi serie di produzione del mercato europeo. Ciò permetterà di avere un vantaggio più ampio di prodotti sul mercato interno. L'effetto dovrebbe pure essere positivo sui prezzi. Infine, sarà tutta la nostra economia ad approfittarne. L'introduzione unilaterale del principio del Cassis di Digione non viola nessun impegno internazionale della Svizzera: essa può basarsi sull'accordo relativo al reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità concluso con la CE nel 1999.

⁵ Il messaggio relativo alla legge sulla sicurezza dei prodotti (LSPro) è stato approvato dal Consiglio federale il 27 giugno 2008: <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2008/7407.pdf>

Questo accordo soddisfa anche le esigenze dell'accordo relativo agli ostacoli tecnici al commercio dell'OMC.⁶

Di conseguenza, l'introduzione unilaterale del principio del Cassis di Digione è giustificata. Sono tuttavia necessarie misure supplementari per evitare la discriminazione dei produttori svizzeri. La Svizzera deve sforzarsi di estendere l'accesso ai mercati per i suoi produttori, ad esempio attraverso il previsto accordo sul libero scambio di prodotti agricoli.

Nessuna discriminazione nei confronti dei produttori svizzeri

Le misure proposte dal Consiglio federale non vanno abbastanza lontano

Occorre evitare per quanto possibile di penalizzare i produttori svizzeri con l'introduzione autonoma del principio del Cassis di Digione. Le misure proposte nella revisione della LOTC vanno nella giusta direzione. Ma le misure tendenti ad evitare la discriminazione subita dai produttori indigeni in particolare non vanno abbastanza lontano. I produttori svizzeri attivi unicamente sul mercato interno dovrebbero essere autorizzati a produrre secondo le norme europee quando dei prodotti identici ai loro possono essere importati grazie al principio del Cassis di Digione. E ciò senza che i produttori svizzeri passino attraverso una lunga procedura d'autorizzazione per casi di rigore.

Nessuna burocrazia supplementare

L'onere della prova compete alle autorità

Chiedere alle imprese di provare che i loro prodotti rientrino nel contesto del principio del Cassis di Digione provoca un sovraccarico burocratico. La Commissione europea propone dunque di rovesciare l'onere della prova per quanto concerne l'applicazione del principio del Cassis di Digione sul territorio della CE: d'ora in poi spetterà alle autorità che desiderano impedire l'accesso di un prodotto al loro mercato dimostrare che il suddetto prodotto non rientra nell'ambito del Cassis di Digione. La Svizzera dovrebbe seguire questo stesso approccio. L'onere della prova dovrebbe competere alle autorità.

Una lista di eccezioni ridotta al minimo

Nell'ambito della revisione parziale della LOTC è stato effettuato un esame globale delle divergenze tra le prescrizioni tecniche svizzere e il diritto in vigore nella CE. Tutte le divergenze - 128 inizialmente dichiarate - sono state esaminate circa la loro compatibilità con la LOTC, che prevede che le prescrizioni tecniche debbano essere formulate in modo da non generare ostacoli al commercio. Il 31 ottobre 2007 il Consiglio federale ha approvato un rapporto a questo proposito ed ha deciso quale seguito dare ai lavori concernenti le divergenze identificate. Esso avrà per principio di non più ammettere divergenze se non nei casi in cui esse sono giustificate dalla salvaguardia di un interesse pubblico preponderante.

Eccezioni previste per salvaguardare interessi pubblici preponderanti :

- prodotti sottoposti ad omologazione poiché presentano un pericolo particolare verso l'ambiente, la salute o la vita (biocidi, pesticidi, medicinali)
- prodotti la cui importazione è vietata o sottoposta ad autorizzazione preliminare (materiale di guerra, volatili in caso di influenza aviaria)

Tramite questa decisione, il Consiglio federale ha decretato 18 eccezioni all'applicazione del principio del Cassis di Digione. In cinque casi esso ha confermato le prescrizioni tecniche esistenti che divergono dal diritto in vigore nella CE. In tredici casi l'eccezione si applicherà in maniera ristretta o soltanto provvisoria. Il Consiglio federale ha pure mantenuto venti divergenze concernenti i prodotti sottoposti ad omologazione, le autorizzazioni e i divieti d'importazione.⁷

⁶ L'autorizzazione unilaterale delle importazioni parallele di prodotti brevettati provenienti dallo SEE non sarebbe compatibile con gli impegni presi dalla Svizzera nell'ambito dell'OMC, poiché essa non disporrebbe di nessuna base contrattuale.

⁷ Per vedere la lista completa delle divergenze: Esame delle divergenze tra le prescrizioni tecniche svizzere e il diritto vigente nella CE, SECO, ottobre 2007

<http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=it&msg-id=15377>

Le eccezioni devono rimanere eccezioni!

Certamente alcune eccezioni sono giustificate, ma se si vuole realmente lottare contro l'isolamento dei mercati bisogna evitare di creare eccezioni supplementari motivate da pretesi interessi preponderanti. La lista dovrebbe essere ridotta al minimo necessario. Se il Parlamento dovesse allungare tale lista che figura nel messaggio del Consiglio federale, si rimette in discussione l'utilità del progetto nel suo insieme.

Necessità di un'istanza di sorveglianza

L'esperienza dell'UE mostra che a meno di garantire una messa in vigore giudiziaria, perdurano ostacoli pratici sul mercato interno. Le varie autorità nazionali hanno in effetti tendenza a prescrivere regolamentazioni motivate da "interessi preponderanti".

Ricorso contro decisioni che infrangono la regolamentazione

In Svizzera manca un'istanza di sorveglianza per l'applicazione del Cassis di Digione, paragonabile alla Corte di giustizia delle Comunità europee (CGCE). Il progetto posto in consultazione prevedeva la possibilità per la Comco di vegliare all'applicazione del principio. Questa possibilità deve essere prevista sotto forma di un diritto d'agire in giustizia come quello previsto dalla legge sul mercato interno. Senza meccanismo concreto, come quello della possibilità di contrarre le decisioni dell'amministrazione, che vietano le importazioni o inducono distorsioni della concorrenza, il principio del Cassis di Digione rimarrà una tigre di carta.

Non bisogna introdurre nuovi ostacoli

— *Legge sulla sicurezza dei prodotti*

Bisogna salutare l'obiettivo della promozione del commercio transfrontaliero iscritto negli scopi. Il progetto contiene tuttavia anche delle disposizioni contrarie all'obiettivo previsto. Ciò vale in particolare quando il campo d'applicazione della LSPro è più vasto di quello della direttiva europea.

La LSPro contiene disposizioni eccessive

Secondo la direttiva europea⁸ il dovere di commercializzare unicamente prodotti sicuri spetta ai fabbricanti. La LSPro estende questo compito ad un maggior numero di attori: importatori, distributori e prestatori di servizi. Tutti questi attori sarebbero sottoposti agli stessi doveri dei produttori, senza differenziazione. Bisogna respingere questa estensione del campo d'applicazione al di là della direttiva europea. In particolare il trasferimento della responsabilità concernente la sicurezza dei prodotti agli importatori, distributori e prestatori di servizi sembra irrealizzabile nella pratica, poiché essi non dispongono generalmente delle necessarie conoscenze tecniche per adottare le misure che s'impongono.

Il progetto relativo alla LSPro prevede inoltre degli obblighi per il periodo successivo alla commercializzazione. Questi ultimi comprendono degli obblighi relativi all'adozione di misure nell'ottica dell'identificazione dei rischi, della loro eliminazione e della garanzia della tracciabilità dopo lo smercio di un prodotto. Secondo questo progetto, la durata dell'obbligo sarebbe in relazione alla durata d'utilizzo indicata o probabile. Nella pratica, questo periodo sarebbe illimitato per i prodotti durevoli.

Questi due punti, che concernono anche gli importatori, vanno al di là delle disposizioni applicate nel resto dell'Europa. Essi sono inutili. La gestione di tali casi particolari contiene il rischio di creare degli ostacoli al commercio. Occorre dunque modificare il progetto di legge.

E' imperativo eliminare questi difetti per prevenire la creazione di nuovi ostacoli al commercio.

— *Proposte e interventi parlamentari in corso*

Per quanto concerne le prescrizioni tecniche per i prodotti, l'economia chiede condizioni globalmente uniformi. Sono altri ambienti che pretendono regole diverse per la Svizzera. Altre proposte dell'amministrazione e di diversi gruppi d'interesse che chiedono di indicare il tenore elevato dei grassi negli alimenti, l'efficacia energetica degli apparecchi elettrici,

⁸ Direttiva europea relativa alla sicurezza generale dei prodotti (direttiva 2001/95/CE)

L'intensità delle radiazioni emesse dai telefoni cellulari o l'origine del legno avrebbero l'effetto di creare, se accettate, ulteriori nuovi ostacoli.

La reciprocità come obiettivo

Accordi stipulati con la CE: proseguire gli sforzi

Il principio del Cassis di Digione non sostituisce, ma completa gli accordi in vigore stipulati con la CE nell'ambito dei Bilaterali I allo scopo di eliminare gli ostacoli tecnici al commercio. Parallelamente alla revisione della LOTC occorre proseguire gli sforzi ed in particolare estendere l'accordo sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità (ARM) a nuovi gruppi di prodotti.

Il 14 marzo 2008 il Consiglio federale ha approvato dei mandati di negoziazione allo scopo di rinsaldare la collaborazione con la CE nei settori della salute, della sicurezza generale dei prodotti e della sicurezza alimentare, nonché del libero scambio nel settore agro-alimentare. L'armonizzazione autonoma e lo sviluppo della rete di accordi internazionali sono dei compiti permanenti che occorre gestire parallelamente alla revisione della LOTC e anche oltre.

Commento

L'introduzione del principio del Cassis di Digione costituisce una misura importante per lottare contro l'isolamento del mercato elvetico. La sua introduzione unilaterale si giustifica anche se una procedura reciproca sarebbe indubbiamente preferibile dal punto di vista della politica commerciale. Si tratta di rinunciare, nell'interesse di tutti, ad ostacoli al commercio introdotti per difendere interessi privati. L'effetto simbolico di tale procedura va al di là del campo d'applicazione immediato. Al fine di raggiungere una vera apertura, la lista delle eccezioni deve essere limitata. Inoltre, le procedure d'autorizzazione previste per evitare la discriminazione dei prodotti svizzeri devono essere snellite il più possibile sul piano amministrativo.

Il progetto merita di essere sostenuto.

Informazioni:
thomas.pletscher@economiesuisse.ch