



Berna, 5 settembre 2018

---

# **Rapporto supplementare sull'Analisi globale dell'evoluzione a medio termine della politica agricola**

## Mandato del Consiglio nazionale del 4 giugno 2018

---

- Parte 1: Valutazione della Politica agricola 2014-2017
- Parte 2: Stato attuale degli accordi di libero scambio
- Parte 3: Attuazione dell'articolo 104a Cost. Sicurezza alimentare
- Parte 4: Tempistiche PA22+ in linea con le iniziative popolari

## Indice

<b>INTRODUZIONE.....</b>	<b>3</b>
<b>1. VALUTAZIONE DELLA POLITICA AGRICOLA 2014-2017 .....</b>	<b>4</b>
1.1 Situazione iniziale.....	4
1.2 Raggiungimento degli obiettivi della PA14-17.....	4
1.3 Valutazioni concernenti la PA14-17 concluse e in corso.....	5
1.4 Risultati delle valutazioni.....	6
1.5 Considerazione dei risultati delle valutazioni nella PA22+.....	7
1.6 Bibliografia.....	8
<b>2. STATO ATTUALE DEGLI ACCORDI DI LIBERO SCAMBIO .....</b>	<b>9</b>
2.1 Situazione iniziale.....	9
2.2 Strategia degli accordi di libero scambio .....	10
2.2.1 Obiettivi .....	10
2.2.2 Valenza economica .....	10
2.2.3 Opportunità per la filiera agroalimentare svizzera.....	11
2.2.4 Sfide legate alla politica agricola svizzera .....	11
2.3 Stato attuale dei negoziati.....	12
2.3.1 Introduzione.....	12
2.3.2 Mercosur .....	12
2.3.3 Indonesia.....	14
2.3.4 Canada.....	16
2.3.5 Messico .....	18
2.3.6 Unione doganale dell'Africa australe (SACU) .....	19
2.4 Possibili conseguenze e sostenibilità .....	21
2.4.1 Identificazione degli interessi e sostenibilità .....	21
2.4.2 Sostenibilità .....	23
2.5 Sintesi degli accordi commerciali .....	24
2.6 Conclusioni.....	24
<b>3. ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 104a COST. SULLA SICUREZZA ALIMENTARE .....</b>	<b>25</b>
3.1 Situazione iniziale.....	25
3.2 Articolo 104a della Costituzione federale - Sicurezza alimentare.....	25
3.3 Requisiti della sicurezza alimentare .....	25
3.4 Preservazione delle basi per la produzione agricola.....	26
3.5 Produzione di derrate alimentari adeguata alle condizioni locali ed efficiente sotto il profilo dello sfruttamento delle risorse .....	26
3.6 Orientamento dell'agricoltura e della filiera alimentare verso il mercato .....	26
3.7 Contributo delle relazioni commerciali transfrontaliere allo sviluppo ecologicamente sostenibile della filiera agroalimentare .....	27
3.8 Impiego di derrate alimentari rispettoso delle risorse .....	29
<b>4. TEMPISTICHE PA22+ IN LINEA CON LE INIZIATIVE POPOLARI .....</b>	<b>31</b>
4.1 Prossime iniziative popolari rilevanti per l'agricoltura .....	31
4.2 Politica agricola a partire dal 2022 (PA22+).....	32
4.3 Sintesi delle tempistiche della PA22+ e delle iniziative popolari .....	32
4.4 Conclusione.....	33

## INTRODUZIONE

Il 4 giugno 2018 il Consiglio nazionale ha accolto una proposta di rinvio della Commissione dell'economia e dei tributi (CET-N) incaricata dell'esame preliminare. In essa si chiede al Consiglio federale di rivedere e completare l'Analisi globale del 1° novembre 2017 dell'evoluzione a medio termine della politica agricola secondo i quattro punti seguenti:

- effettuare una valutazione precisa dell'attuale politica agricola quale base per la prossima riforma agraria;
- rinunciare all'integrazione di una componente internazionale nella prossima riforma agraria (trattazione separata di futuri accordi di libero scambio tenendo conto degli interessi dell'economia nel suo complesso);
- impostare la prossima riforma agraria tenendo conto dell'articolo 104a della Costituzione federale concernente la sicurezza alimentare;
- adeguare le tempistiche per l'ulteriore procedura in vista dell'attuazione della prossima politica agricola in modo che possano essere presi in considerazione i risultati delle diverse iniziative popolari concernenti l'agricoltura (iniziativa Per alimenti equi, iniziativa Per la sovranità alimentare, iniziativa sull'acqua potabile, ecc.).

Il presente rapporto supplementare sull'Analisi globale tratta i quattro punti in capitoli separati secondo l'ordine della proposta di rinvio della CET-N del 27 marzo 2018. Poiché questi dal profilo contenutistico presentano poche o nessuna sovrapposizione, non viene fatta una sintesi dei capitoli del rapporto supplementare.

Il Consiglio nazionale ha altresì accolto un postulato della CET-N che chiede la stesura di un rapporto supplementare concernente l'influsso della protezione doganale sui settori e le industrie a monte e a valle dell'agricoltura. Si risponderà al postulato in un rapporto ad hoc.

# 1. VALUTAZIONE DELLA POLITICA AGRICOLA 2014-2017

## 1.1 Situazione iniziale

Uno dei perni attorno al quale ruotava la Politica agricola 2014-2017 (PA14-17) era lo sviluppo del sistema dei pagamenti diretti che implicava un maggiore orientamento dei rispettivi strumenti agli obiettivi sanciti dalla Costituzione. Gran parte delle misure scaturite dalla PA14-17 sono state introdotte con il varo, il 1° gennaio 2014, della versione rivista della legge sull'agricoltura. Le altre, come determinati contributi di declività, sono entrate in vigore soltanto in un secondo tempo. Le ultime misure della PA14-17, ossia i contributi di declività nella zona di pianura e i contributi maggiorati per superfici con oltre il 50 per cento di declività, sono state realizzate nel 2017.

Come quadro di riferimento per valutare il raggiungimento degli obiettivi della PA14-17, nel rispettivo messaggio sulla PA14-17 il Consiglio federale ha definito ambiti, indicatori e valori target. Con la Politica agricola 2018-2021 le condizioni quadro legali non subiscono praticamente alcuna modifica, ragione per cui gli obiettivi della PA14-17 vengono ripresi, come obiettivi intermedi, fino al 2021 (cfr. tabella 1).

I valori target fissati nel messaggio sulla PA14-17 sono indicatori statisticamente misurabili. Esistono tuttavia altri obiettivi di politica agricola del Consiglio federale per i quali non è ancora stato possibile definire degli indicatori. In questa categoria rientrano il miglioramento della competitività, la riduzione del rischio nell'utilizzo di materie ausiliarie rilevanti dal profilo ambientale e sanitario e la riduzione del dispendio amministrativo.

## 1.2 Raggiungimento degli obiettivi della PA14-17

Da varie valutazioni e attività di monitoraggio emerge che in diversi ambiti gli obiettivi perseguiti con la PA14-17 sono stati raggiunti o addirittura superati. Ciò riguarda in particolare:

- l'evoluzione del reddito del lavoro
- la produzione di derrate alimentari (produzione lorda in calorie);
- gli obiettivi quantitativi nei settori della biodiversità e dell'interconnessione.

Negli ambiti in cui gli obiettivi non sono ancora stati raggiunti, l'evoluzione va sì nel verso auspicato, ma i progressi compiuti sono tuttora insoddisfacenti (cfr. tabella 1). Grandi lacune sussistono in relazione all'ambiente e all'economia.

- **Ambiente:** esistono tuttora lacune considerevoli in relazione alla chiusura dei cicli delle sostanze nutritive, in particolare per quanto riguarda le emissioni di ammoniaca e l'efficienza del fosforo nonché le emissioni di prodotti fitosanitari. È quindi necessario compiere progressi in questo ambito puntando soprattutto sulla riduzione delle emissioni attraverso il miglioramento dell'efficienza delle risorse e un adeguamento della produzione alla sopportabilità degli ecosistemi specifica del luogo. Occorre inoltre contrastare la perdita costante di terre coltivate.
- **Economia:** permangono lacune notevoli in relazione alla competitività dell'agricoltura sul piano internazionale riconducibili, tra l'altro, agli elevati costi di produzione. Nei settori dell'orientamento verso il mercato e della competitività si sono registrati progressi costanti. Tuttavia, all'estero gli sviluppi sono, in alcuni casi, più rapidi e il sostegno dell'agricoltura svizzera rimane uno dei più elevati al mondo. Occorre quindi migliorare ulteriormente l'efficienza economica.

**Tabella 1: Raggiungimento degli obiettivi della PA14-17 (stato Analisi globale, 1° novembre 2017)**

Ambito	Aspetto	Stato 2007/09	Obiettivo 2021	Stato attuale
<b>Economia</b>	Produttività del lavoro	+2,1 % p.a. (00/02 - 08/10)	+2,1 % p.a. (08/10 - 19/21)	+1,3 % p.a. (08/10 - 14/16)
	Rinnovamento del capitale	30 anni	30 anni	28 anni (14/16)
<b>Aspetti sociali</b>	Reddito settoriale	-0,7 % p.a.	Calo inferiore a 0,5 % p.a.	+0,8 % p.a. (08/10 - 14/16)
<b>Garanzia dell'approvvigionamento</b>	Produzione lorda	23 000 TJ	23 300 TJ	23 315 TJ (2015)
	Produzione netta	20 700 TJ	21 300 TJ	20 399 TJ (2015)
	Superficie agricola utile	-1 900 ha p.a.	Perdita di terre coltivate inferiore a 1 000 ha p.a.	-1 097 ha (14/16)
<b>Basi vitali naturali, ecologia</b>	Efficienza dell'azoto	28 %	33 %	31 % (2015)
	Efficienza del fosforo	60 %	68 %	60 % (2015)
	Emissioni di ammoniaca <sup>1</sup>	48 700 t N	41 000 t N	47 700 t N (2015)
	Quantità di SPB	60 000 ha nella regione di pianura	65 000 ha nella regione di pianura	75 163 ha nella regione di pianura (2016)
	Qualità delle SPB	36 % interconnesso, 27 % qualità	50 % interconnesso, 40 % qualità	74 % interconnesso, 37 % qualità (2016)
<b>Paesaggio rurale</b>	Superficie gestita a scopo alpestre	-1400 ha p.a.	Riduzione dell'avanzamento del bosco del 20 %	n.d.
<b>Benessere degli animali</b>	Partecipazione URA	72 %	80 %	76 % (2016)

### 1.3 Valutazioni concernenti la PA14-17 concluse e in corso

Dall'inizio dell'attuazione della PA14-17 sono state fatte varie valutazioni. Esse hanno evidenziato, oltre alle lacune già menzionate al capitolo 1.2, che per diversi strumenti vi è una necessità d'intervento a livello di legge sull'agricoltura (LAgri; RS 910.1).

#### Valutazioni concluse

- Review of Agricultural Policies: Switzerland (OCSE, 2015)
- Valutazione degli aiuti agli investimenti nell'agricoltura (CDF, 2015)
- Efficacia ed efficienza del sistema svizzero dei contingenti doganali (Areté, 2016; Prof. T. Widmer, Università di Zurigo, 2017)
- Rilevanza della protezione doganale per il conseguimento degli obiettivi dell'articolo 104 Cost. (OCSE, 2017)
- Valutazione dei contributi per la qualità del paesaggio (Steiger, 2017)
- Valutazione dei contributi per la produzione di latte e carne basata sulla superficie inerbita (Agroscope, 2017)

<sup>1</sup> Calcoli delle emissioni annuali e dell'obiettivo 2021 mediante il modello Agrammon versione 4.0

## Valutazione in corso

- Valutazione dei contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento (Agroscope, fine prevista: 3° trimestre 2018)

## **1.4 Risultati delle valutazioni**

I risultati delle valutazioni menzionate al capitolo 1.3 possono essere riassunti come segue.

### Review of Agricultural Policies: Switzerland 2015 (OCSE)

- Le riforme delle politiche attuate dall'inizio degli anni '90 hanno ridotto considerevolmente le distorsioni del mercato.
- Notevoli progressi sono stati compiuti in relazione al raggiungimento degli obiettivi agroecologici formulati dal Consiglio federale nel 2002. Sussistono lacune in particolare nel settore dell'azoto.
- Il livello tuttora elevato della protezione doganale e dei pagamenti diretti determina costi economici elevati. A causa del significativo livello del sostegno, al momento di prendere decisioni importanti gli agricoltori non tengono sufficientemente conto dei segnali sul fronte dei prezzi e dei mercati.

### Valutazione degli aiuti agli investimenti nell'agricoltura (CDF)

- Occorre valutare l'abrogazione della promozione mediante crediti d'investimento della costruzione d'abitazioni, poiché il suo contributo al conseguimento degli importanti obiettivi «Promozione della competitività» e «Fornitura di prestazioni d'interesse generale» (ecologia/benessere degli animali) è praticamente irrilevante.
- Occorre tenere maggiormente in considerazione la redditività degli investimenti promossi nel settore degli aiuti agli investimenti individuali nel campo delle costruzioni rurali.
- Il contributo degli aiuti agli investimenti al conseguimento di obiettivi ecologici e per il benessere degli animali deve essere concretizzato sotto forma di obiettivi parziali (p.es. riduzione delle emissioni di ammoniaca) e a tali obiettivi parziali vanno attribuite misure idonee.
- Occorre creare trasparenza su quali obiettivi debbano essere conseguiti con quali misure (trasparenza su obiettivi e misure).

### Efficacia ed efficienza del sistema svizzero dei contingenti doganali (Areté)

- I contingenti doganali determinano prezzi alla produzione stabili e più elevati, ma al contempo spingono al rialzo i prezzi al consumo favorendo il turismo degli acquisti.
- Non contribuiscono a una produzione indigena orientata verso il mercato poiché (in alcuni settori su proposta delle categorie interessate) sono tendenzialmente liberati in modo che l'intera offerta indigena possa esser smerciata indipendentemente dal prezzo.
- Contribuiscono tendenzialmente ad accrescere lo squilibrio tra produttori da un lato e trasformazione/commercio dall'altro, poiché sono poche le aziende dei livelli a valle che hanno accesso ai contingenti doganali e ai rispettivi vantaggi (rendite dei contingenti doganali).
- La ripartizione dei contingenti doganali tra i richiedenti è dispendiosa. Occorre quindi mirare a una semplificazione.

### Rilevanza della protezione doganale per il conseguimento degli obiettivi dell'articolo 104 Cost. (OCSE)

- La protezione doganale ha un effetto leva sulla produzione di derrate alimentari. Siccome determina un rincaro del prezzo degli alimenti all'interno del Paese, i costi ricadono in particolare sui consumatori.
- È uno strumento inefficiente e costoso per la fornitura delle prestazioni dell'agricoltura auspicata dalla società, poiché non promuove in modo mirato le prestazioni richieste dalla popolazione (prestazioni ambientali, benessere degli animali, occupazione decentrata).
- Altre misure politiche offrono un contributo migliore al conseguimento degli obiettivi costituzionali. Gli autori propongono in particolare una maggiore regionalizzazione dei pagamenti diretti, vincoli ambientali più restrittivi e l'introduzione di nuovi strumenti per la gestione del rischio.

#### Valutazione dei contributi per la qualità del paesaggio (Steiger)

- Nella fase iniziale dell'introduzione dei contributi per la qualità del paesaggio il dispendio per i diretti interessati (aziende, autorità esecutive) è stato notevole. Attualmente è contenuto.
- Il gruppo di esperti preposti alla valutazione è giunto alla conclusione che il programma è uno strumento efficace per indennizzare le prestazioni d'interesse generale fornite dall'agricoltura in ambito paesaggistico.
- In vista della scadenza della prima fase contrattuale di otto anni, si raccomandano adeguamenti (p.es. strutturazione più chiara della gamma di misure, coordinamento con altri programmi rilevanti dal profilo paesaggistico come, ad esempio, progetti d'interconnessione o superfici per la promozione della biodiversità nonché creazione di sicurezza di pianificazione nell'ottica delle prospettive finanziarie).

#### Valutazione dei contributi per la produzione di latte e carne basata sulla superficie inerbita (Agroscope)

- Il contributo per la produzione di latte e carne basata sulla superficie inerbita (PLCSI) ha un impatto positivo sulla quota di erba e alimenti concentrati presente nella razione di foraggio, influisce invece in misura minore sulla quota di mais da silo. L'effetto è tuttavia moderato.
- L'applicazione del programma PLCSI ha consentito di ridurre mediamente di 54 kg per vacca all'anno la quota di foraggio concentrato nella razione destinata alle vacche da latte partecipanti. È quindi dimostrato che il programma contrasta la tendenza a somministrare dosi maggiori di foraggio concentrato. Inoltre, più a lungo sarà applicato, maggiore sarà il suo impatto da questo punto di vista.
- Dalla valutazione del programma PLCSI sono emersi i seguenti punti deboli: difficoltà di controllare il limite di erba e foraggio concentrato (credibilità), partecipazione di agricoltori che soddisfacevano i requisiti già prima dell'introduzione del programma e che quindi beneficiano del contributo senza dover adeguare la razione nonché impatto tuttora esiguo sull'impiego di foraggio concentrato.

#### Risultati della valutazione in corso dei contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento (Agroscope)

- Dai risultati intermedi della valutazione disponibili si evince che una soppressione, senza soluzione alternativa, dei contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento e dei contributi per le singole colture comporterebbe un calo della produzione di calorie del 15-20 per cento e una flessione del reddito settoriale di 1 miliardo di franchi circa (-30%).
- Un trasferimento del contributo di base per la sicurezza dell'approvvigionamento (900 fr./ha) in un contributo forfettario per azienda determinerebbe soltanto un lieve calo della produzione di calorie (<-5%). In questo caso è tuttavia importante che vengano mantenuti il contributo per la sicurezza dell'approvvigionamento a favore della superficie coltiva aperta e delle colture perenni e i contributi per le singole colture, poiché in caso contrario la diminuzione della produzione di calorie ammonterebbe al 9-13 per cento circa.
- Secondo la valutazione, anche se la produzione di calorie dovesse diminuire del 15-20 per cento (v. sopra), la capacità produttiva (preservazione dell'apertura della SAU, capitale di macchine/immobili e know-how) rimarrebbe a un livello tale da consentire, in caso di necessità, di incrementare nuovamente la produzione di calorie (p.es. più calorie vegetali e meno calorie animali).

### **1.5 Considerazione dei risultati delle valutazioni nella PA22+**

Gli obiettivi fissati nel quadro della PA14-17 finora hanno potuto essere raggiunti soltanto parzialmente. Sussiste una necessità d'intervento soprattutto negli ambiti «Economia» e «Ambiente» (cfr. capitolo 1.2) e diverse valutazioni hanno evidenziato che occorre adeguare anche determinati strumenti (cfr. capitolo 1.4). Mediante la PA22+ s'intende colmare tali lacune.

Di seguito sono elencate le misure al vaglio del Consiglio federale onde attuare i risultati del monitoraggio e delle valutazioni nell'ambito della PA22+ (tra parentesi è riportata la rispettiva valutazione).

- Ulteriore sviluppo, sul piano concettuale, dei provvedimenti nel campo dei miglioramenti strutturali: a) trasparenza su obiettivi e misure, b) sostegno a provvedimenti edili e tecnici per promuovere una produzione rispettosa dell'ambiente e degli animali, c) adeguamento degli aiuti agli investimenti per la costruzione di edifici d'abitazione agricoli (CDF)
- Maggiore considerazione dell'efficienza economica nella concessione di aiuti agli investimenti (CDF)
- Ulteriore sviluppo dei pagamenti diretti e della prova che le esigenze ecologiche sono rispettate (PER) onde ridurre l'impronta ecologica e migliorare il grado di raggiungimento degli obiettivi ambientali nell'agricoltura (monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi della PA14-17)
- Esame di una variante di PLCSI più mirata «Rinuncia ai concentrati di proteine», in quanto consente di ridurre la partecipazione di agricoltori che soddisfano i requisiti già prima dell'introduzione del programma e che quindi beneficiano del contributo senza dover adeguare la razione; è più semplice sul piano amministrativo e può essere controllata meglio (Valutazione PLCSI di Agroscope)
- Ulteriore sviluppo del contributo per la sicurezza dell'approvvigionamento e trasferimento dei fondi in un contributo di base e in un contributo di superficie (Valutazione CSA di Agroscope). L'obiettivo dei nuovi contributi, oltre all'attuale raggiungimento della sicurezza dell'approvvigionamento della popolazione con derrate alimentari, mira anche a compensare gli svantaggi in termini di costi vincolati alle condizioni locali rispetto all'estero.
- Promozione di un'agricoltura adeguata alle condizioni locali mediante strategie regionali globali che coordinano meglio le misure esplicitamente regionali (OCSE e Steiger)
- Miglioramento della gestione del rischio (OCSE)

## 1.6 Bibliografia

- Review of Agricultural Policies: Switzerland (OCSE, 2015): OCSE (2015), OECD Review of Agricultural Policies: Switzerland 2015, OECD Publishing. Link: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264168039-en>
- Evaluation der Investitionshilfen in der Landwirtschaft (CDF, 2015): CDF (2015), Investitionshilfen in der Landwirtschaft: Evaluation der Konzeption, Kosten und Wirksamkeit. Link: [http://www.efk.admin.ch/images/stories/efk\\_dokumente/publikationen/evaluationen/Evaluationen%20\(48\)/13469BE.pdf](http://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/evaluationen/Evaluationen%20(48)/13469BE.pdf)
- Effektivität und Effizienz des Schweizer Zollkontingentsystems (Areté, 2016); Loi A., Esposti R., Gentile M. et al. (2016), «Policy evaluation of tariff rate quotas», Report mandated by the Swiss federal Office of Agriculture. Areté srl, Bologna. Link: [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Consiglio federale > Documentazione > Studi > Numero di riferimento: 2017.761
- Relevanz des Grenzschutzes hinsichtlich Erreichung der Ziele von Artikel 104 BV (OCSE, 2017); Gray, E. et al. (2017), «Evaluation of the relevance of border protection for agriculture in Switzerland», OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, n. 109, OECD Publishing, Parigi. Link: <http://dx.doi.org/10.1787/6e3dc493-en>
- Evaluation der Landschaftsqualitätsbeiträge (Steiger, 2017); Steiger U. et al. (2017), «Evaluation Landschaftsqualitätsbeiträge». Link: [www.blw.admin.ch](http://www.blw.admin.ch) > Strumenti > Pagamenti diretti > Contributi per la qualità del paesaggio
- Evaluation der Beiträge für Graslandbasierten Milch- und Fleischproduktion (Agroscope, 2017); Mack G. et al. (2017), «Evaluation der Beiträge für Graslandbasierte Milch- und Fleischproduktion (GMF)». Agroscope Science, n. 54, 2017, Link: [www.blw.admin.ch](http://www.blw.admin.ch) > Strumenti > Pagamenti diretti > Contributi per i sistemi di produzione > Contributo per la produzione di latte e carne basata sulla superficie inerbita



## 2. STATO ATTUALE DEGLI ACCORDI DI LIBERO

### SCAMBIO

**Situazione iniziale** Nell'Analisi globale dell'evoluzione a medio termine della politica agricola del 1° novembre 2017 il Consiglio federale ha indicato possibili percorsi di sviluppo per la filiera agroalimentare per gli anni a venire, che tengono conto della dimensione sia nazionale sia internazionale.

Per quanto concerne la dimensione nazionale, con la Politica agricola a partire dal 2022 (PA22+) il Consiglio federale proporrà al Parlamento una serie di modifiche degli attuali strumenti della politica agricola (tra cui i pagamenti diretti). Gli adeguamenti nella protezione doganale allo scopo di ampliare le relazioni commerciali transfrontaliere (cfr. capitolo 3.7) sono stati esclusi dalla PA22+. Attraverso la PA22+ verranno migliorate in maniera mirata le condizioni quadro all'interno del Paese affinché la filiera agroalimentare possa compiere progressi negli ambiti «Azienda», «Mercato» e «Ambiente». Il successo economico delle aziende agricole attraverso un maggiore valore aggiunto avrà, dunque, un ruolo fondamentale così come la riduzione dell'impronta ecologica. La PA22+ ha un impatto in primo luogo sul contesto nazionale.

Oltre che dagli influssi sul piano nazionale, la filiera agroalimentare svizzera è condizionata dagli sviluppi internazionali. L'interconnessione dei mercati agricoli si intensifica sempre più a seguito degli accordi di libero scambio internazionali. Per tener conto di questo aspetto, nell'Analisi globale il Consiglio federale ha presentato diversi scenari con riduzioni dei dazi di diversa portata nel settore agricolo allo scopo di illustrare in base a modelli e quantificare rispetto allo scenario di status quo gli effetti strutturali di ipotetiche riduzioni dei dazi sulla filiera agroalimentare. Questi scenari fittizi si basavano su ipotetiche concessioni che non rispecchiano lo stato attuale dei negoziati per accordi di libero scambio né costituiscono un obiettivo concreto del Consiglio federale.

Gli scenari dell'Analisi globale avevano un carattere puramente illustrativo. Se intesi come opzioni di intervento realistiche possono portare a malintesi e interpretazioni fuorvianti. Il presente rapporto, che offre una panoramica dei negoziati attuali in vista di accordi di libero scambio con importanti esportatori agricoli, ha proprio lo scopo di sgombrare il campo da simili malintesi. Va inoltre considerato che le concessioni per l'accesso al mercato negoziate negli accordi non equivalgono a un «libero scambio» in vista di un accesso al mercato senza dazi né quote per tutti i prodotti agricoli. Piuttosto gli accordi comportano soltanto un miglior accesso al mercato, puntuale, specifico per il prodotto. L'espressione «accordi di libero scambio» nel presente rapporto va intesa in tal senso.

Nell'Analisi globale oltre a uno scenario fittizio relativo al Mercosur ne venivano presentati altri con una riduzione dei dazi rispetto all'UE. Attraverso questi scenari il Consiglio federale ha voluto illustrare in quale misura i vari gradi di apertura potrebbero incidere sulla filiera agroalimentare svizzera nonché mostrare l'effetto deterrente dovuto alla distanza, che nel caso di un accordo con gli Stati del Mercosur è maggiore rispetto a quello relativo a un accordo con l'UE. I calcoli hanno mostrato che un'apertura nei confronti dell'UE eserciterebbe una pressione decisamente maggiore sui prezzi indigeni dei beni agricoli rispetto a un accordo di libero scambio con il Mercosur. Il Consiglio federale al momento non intende negoziare un simile accordo con l'UE e i negoziati con gli Stati del Mercosur mostrano che le concessioni potrebbero andare meno lontano rispetto a quanto presupposto nello scenario Mercosur nell'Analisi globale. Si può concludere che i reali effetti di accordi di libero scambio previsti in futuro confluiranno in un livello nettamente inferiore. La riduzione del 30-50 per cento della differenza di prezzo connessa alla protezione doganale citata nell'Analisi globale, in base alle summenzionate precisazioni, non è realistica nella situazione attuale. A tal proposito va sottolineato altresì che la strategia di differenziazione già attuata in molti ambiti dell'agricoltura svizzera determina una differenza di prezzo rispetto all'estero auspicata in quanto riconducibile a valori aggiunti che vengono indennizzati dal mercato (strategia di creazione di valore).

Il presente rapporto illustra innanzitutto le considerazioni strategiche determinanti per la Svizzera in caso di accordi di libero scambio. Successivamente offre una panoramica degli accordi di libero scambio nuovi o in fase di perfezionamento attualmente oggetto di negoziati. Particolare attenzione è rivolta alla questione della sostenibilità.

## 2.2 Strategia degli accordi di libero scambio

### 2.2.1 Obiettivi

L'obiettivo primario degli accordi di libero scambio è garantire un accesso ai mercati esteri migliore, pianificabile e sicuro per le imprese svizzere al di là del quadro dell'OMC. Gli accordi contribuiscono alla sicurezza giuridica e alla pianificabilità per le imprese. Parallelamente si riduce una discriminazione rispetto ai concorrenti esteri (in particolare quelli dell'UE). Per i negoziatori svizzeri sono prioritari il miglior accesso al mercato per beni industriali e servizi, l'accesso agli appalti pubblici, la protezione della proprietà intellettuale nonché un miglior accesso al mercato per i prodotti agricoli trasformati e determinati prodotti agricoli di base.

Vista la situazione difficile in cui si trova l'OMC, gli accordi di libero scambio bilaterali o regionali diventano sempre più frequentemente un'alternativa per ridurre maggiormente i dazi al di fuori dell'OMC. In quest'ottica, tra il 2005 e il 2015, a livello mondiale sono entrati in vigore oltre 150 dei circa 290 accordi commerciali regionali esistenti attualmente.

Un elemento fondamentale degli accordi di libero scambio è costituito dalle disposizioni tariffarie relative al traffico merci che tangono beni industriali, beni agricoli e derrate alimentari. Altrettanto importanti sono le disposizioni non tariffarie relative al traffico merci, le basi legali per la prestazione di servizi logistici e finanziari e per gli investimenti, la protezione della proprietà intellettuale, l'accesso delle imprese svizzere agli appalti pubblici e la definizione di norme per il commercio e lo sviluppo sostenibile.

Per la filiera agroalimentare la Svizzera persegue due obiettivi: consentire un migliore accesso al mercato agli esportatori (p.es. di formaggio o di prodotti agricoli trasformati) e fare in modo che l'accesso al mercato concesso dalla Svizzera a prodotti agricoli e derrate alimentari garantisca di poter continuare ad adempiere gli obiettivi costituzionali in materia di politica agricola.

### 2.2.2 Valenza economica

La Svizzera, essendo una piazza economica di medie dimensioni con poche materie prime, dipende dal commercio con una forte integrazione nelle filiere internazionali del valore aggiunto. Questo consente di accedere a materiali nonché prodotti intermedi e di sfruttare ulteriori mercati di sbocco. Dal 1980 la quota di commercio estero (quota delle esportazioni e delle importazioni di beni e servizi rispetto al PIL) è passata dal 69 al 93 per cento. L'economia estera è quindi un pilastro fondamentale per la crescita economica e il benessere del Paese. Nella strategia in materia di economia estera gli accordi di libero scambio sono definiti come uno strumento fondamentale per la promozione del commercio<sup>2</sup>.

Gli accordi di libero scambio ampliano e semplificano l'accesso al mercato per le imprese svizzere riducendo i costi commerciali. Contribuiscono a una crescente diversificazione geografica dell'export svizzero.

Le esportazioni svizzere verso partner commerciali al di fuori dell'UE/AELS sono aumentate mediamente di oltre l'8,5 per cento l'anno nel quadriennio successivo all'entrata in vigore dei rispettivi accordi di libero scambio mentre dal 1988 al 2014 la loro crescita si è attestata mediamente sul 4,1 per cento l'anno. Dopo la conclusione di un accordo, oltre alle esportazioni aumentano le importazioni e la varietà dei prodotti. Ciò rafforza la concorrenza sul mercato interno e spinge a incrementare la produttività. I consumatori possono approfittare di prezzi inferiori. In un'ottica macroeconomica il commercio, grazie a un'allocazione più efficace dei fattori di produzione, crea maggior produttività e benessere. All'interno di un'economia si possono verificare anche effetti redistributivi tra produttori e consumatori o tra produttori e consumatori esteri e indigeni.

---

<sup>2</sup> Per la Strategia in materia di economia estera cfr. Consiglio federale (2004, 2005, 2011): Aussenwirtschaftsbericht. Per gli accordi di libero scambio cfr. SECO (2016): Wirtschaftliche Bedeutung der Freihandelsabkommen für die Schweiz (disponibile solo in tedesco, sintesi in francese e inglese).

### **2.2.3 Opportunità per la filiera agroalimentare svizzera**

L'agricoltura è un comparto dell'economia svizzera e, come gli altri, beneficia dell'accesso al mercato nonché della non discriminazione rispetto ad altre nazioni con le quali vi sono relazioni commerciali.

Un accesso al mercato per quanto possibile senza ostacoli e discriminazioni è fondamentale in particolare per la filiera del latte e per altri produttori di prodotti agricoli trasformati. Questo si riflette nella strategia degli accordi di libero scambio e ne è parte integrante, consentendo ai produttori di beni agricoli orientati all'esportazione di posizionarsi meglio sui mercati esteri.

Nei Paesi dove la domanda di derrate alimentari di alta qualità è in crescita (p.es. Stati del Mercosur), per i prodotti ad elevato valore aggiunto dell'agricoltura svizzera si aprono mercati di smercio con potenziale di crescita. Se alla filiera agroalimentare svizzera si preclude l'opportunità di sfruttarli per tempo, anche in caso di un successivo accesso al mercato sarà più difficile strappare quote di mercato alla concorrenza.

Essendo un Paese importatore agricolo netto che importa circa il 40 per cento delle derrate alimentari, ai fini della sicurezza alimentare la Svizzera non può fare a meno di relazioni commerciali solide e diversificate. Anche molti consumi intermedi dell'agricoltura svizzera devono essere importati. La mancanza di materie prime (petrolio), ad esempio, rende l'agricoltura svizzera totalmente dipendente dalle importazioni di vettori energetici fossili (diesel) e di tutti i concimi minerali (azoto, fosforo e potassio). Sono considerevoli anche i volumi di importazione di sementi e materiale vegetale, nonché di macchine, attrezzature e prodotti fitosanitari. Ciò sottolinea l'importanza delle relazioni commerciali con l'estero.

Infine, per portare avanti una politica agricola con strumenti di sostegno interno è indispensabile che gli altri settori economici possano operare con successo. Da un lato, il bilancio della Confederazione riserverà anche in futuro sufficienti mezzi finanziari per gli strumenti di politica agricola. Dall'altro, il benessere in Svizzera continuerà a garantire la maggiore disponibilità dei consumatori a pagare di più per i prodotti agricoli biologici o altri prodotti svizzeri di qualità.

### **2.2.4 Sfide legate alla politica agricola svizzera**

Finora la Svizzera ha concluso accordi di libero scambio in prevalenza con partner i cui principali interessi in materia di esportazione (come peraltro quelli della Svizzera) tangevano il settore dei prodotti industriali. In singoli casi è stato necessario anche ridimensionare gli obiettivi cui si ambiva nel quadro degli accordi di libero scambio nel settore delle merci industriali e dei prodotti agricoli trasformati (p.es. formaggio) pur di non dover accettare le richieste relative all'accesso al mercato per i prodotti agricoli avanzate dai partner.

Finora nel corso dei negoziati si è riusciti a evitare che gli accordi contenessero concessioni doganali con impatto economico per i prodotti agricoli che vengono prodotti anche in Svizzera.

Gli attuali interlocutori nutrono un forte interesse economico nel migliorare l'accesso al mercato delle loro esportazioni agricole. Senza ulteriori concessioni potrebbe pertanto essere molto difficile concludere altri accordi di libero scambio ambiziosi con un valore aggiunto economico per la Svizzera.

Inoltre la Svizzera è sempre più oggetto di critiche perché la sua protezione doganale per i prodotti agricoli, nonostante l'aumento della domanda indigena a causa della crescita demografica, non ha subito ridimensionamenti, rispetto al contesto internazionale, dall'Uruguay Round dell'OMC rimanendo elevata e di fatto è addirittura aumentata per via dei meccanismi di ripartizione dei contingenti doganali. Altre nazioni con una protezione doganale elevata come Giappone e Corea (p.es. CPTPP), invece, hanno preso decisioni politiche relative a un'apertura dei loro mercati agricoli per poter concludere accordi di libero scambio con partner che hanno notevoli interessi offensivi nel settore agricolo.

## 2.3 Stato attuale dei negoziati

### 2.3.1 Introduzione

In questo capitolo viene presentato lo stato attuale dei negoziati o dei colloqui esplorativi seguenti: AELS-Mercosur, AELS-Indonesia (finora nessun accordo) nonché AELS-Canada, AELS-Messico e AELS-SACU (in tutti e tre i casi modernizzazione di un accordo esistente). AELS-Malesia non rientra nell'analisi poiché i negoziati sono per il momento sospesi. Com'è il caso per l'Indonesia, la problematica dell'olio di palma si presenta anche per questo Paese. Si mostrano inoltre gli interessi della Svizzera caso per caso. Innanzitutto viene fatto il punto sui negoziati tenendo conto dell'importanza commerciale del partner e dei principali prodotti agricoli oggetto degli scambi commerciali, per poi procedere all'analisi del quadro dei negoziati tra l'UE e questi partner. Se i negoziati comportano l'assegnazione di contingenti bilaterali esclusivi, la loro dimensione è riferita al volume della domanda nell'UE. Sono prese in considerazione altresì le indicazioni geografiche.

### 2.3.2 Mercosur

#### 2.3.2.1 Stato attuale dei negoziati con la Svizzera e gli Stati dell'AELS

##### *Aspetti generali*

Il mercato grande, ma relativamente molto protetto, degli Stati del Mercosur (Argentina, Brasile, Paraguay e Uruguay) offre un notevole potenziale per l'export svizzero. Gli Stati dell'AELS e del Mercosur nel 2017 hanno intavolato negoziati per un accordo di libero scambio. Finora si sono svolti quattro cicli e i progressi sono stati considerevoli. Per il Mercosur l'accesso al mercato in ambito agricolo è un aspetto assolutamente fondamentale, il livello di ambizione dell'accordo generale viene definito dal livello di ambizione nel settore agricolo.

Le esportazioni svizzere verso il Mercosur superano un valore di 3 miliardi di franchi l'anno (di cui il 50% in prodotti farmaceutici). Il concorrente principale della Svizzera su questo mercato è l'UE, seguita dagli USA. Questi tre attori attualmente sono confrontati con la stessa protezione doganale, caratterizzata da un dazio *ad valorem* medio del 12 per cento per il settore industriale<sup>3</sup>, con dazi massimi fino al 35 per cento. Vi è dunque un notevole potenziale di risparmio a livello di dazi. L'economia svizzera presenta interessi offensivi significativi nel settore industriale.

Oltre a comportare una riduzione dei dazi, un accordo di libero scambio, in particolare, semplificherebbe l'accesso al mercato per i fornitori svizzeri di servizi, estenderebbe la protezione della proprietà intellettuale e creerebbe nuove opportunità nel settore degli appalti pubblici.

Il volume totale delle esportazioni di prodotti agricoli del Mercosur supera il 40 per cento del valore totale delle sue esportazioni di beni e questo indica un surplus commerciale assai netto in questo settore.

##### *Aspetti agricoli*

I principali prodotti d'esportazione del Mercosur sono la soia e i pannelli di soia, lo zucchero di canna, il mais, la carne bovina e di pollame. I principali prodotti agricoli che la Svizzera importa dal Mercosur sono il caffè non torrefatto, i pannelli di soia, la carne bovina e di pollame nonché il succo di arancia.

I primari interessi agricoli offensivi della Svizzera sono i latticini (formaggio e latte in polvere), il caffè, le preparazioni di cereali, gli alimenti per l'infanzia, il cioccolato, i dolci, i biscotti, le bevande e le preparazioni alimentari.

#### 2.3.2.2 Stato attuale dei negoziati con l'UE

I negoziati tra l'UE e il Mercosur, avviati nel 1999 e interrotti più volte, sono ripresi nel 2016. Riguardano l'accesso al mercato, le norme d'origine, gli ostacoli tecnici al commercio, le misure sanitarie e fitosanitarie, i servizi, gli appalti pubblici, la proprietà intellettuale, lo sviluppo sostenibile nonché le disposizioni concernenti le piccole e medie imprese. Nel dicembre 2017, è stata resa pubblica una parte dei

---

<sup>3</sup> Market Access Map, Centro del commercio internazionale, protezione nel 2017.

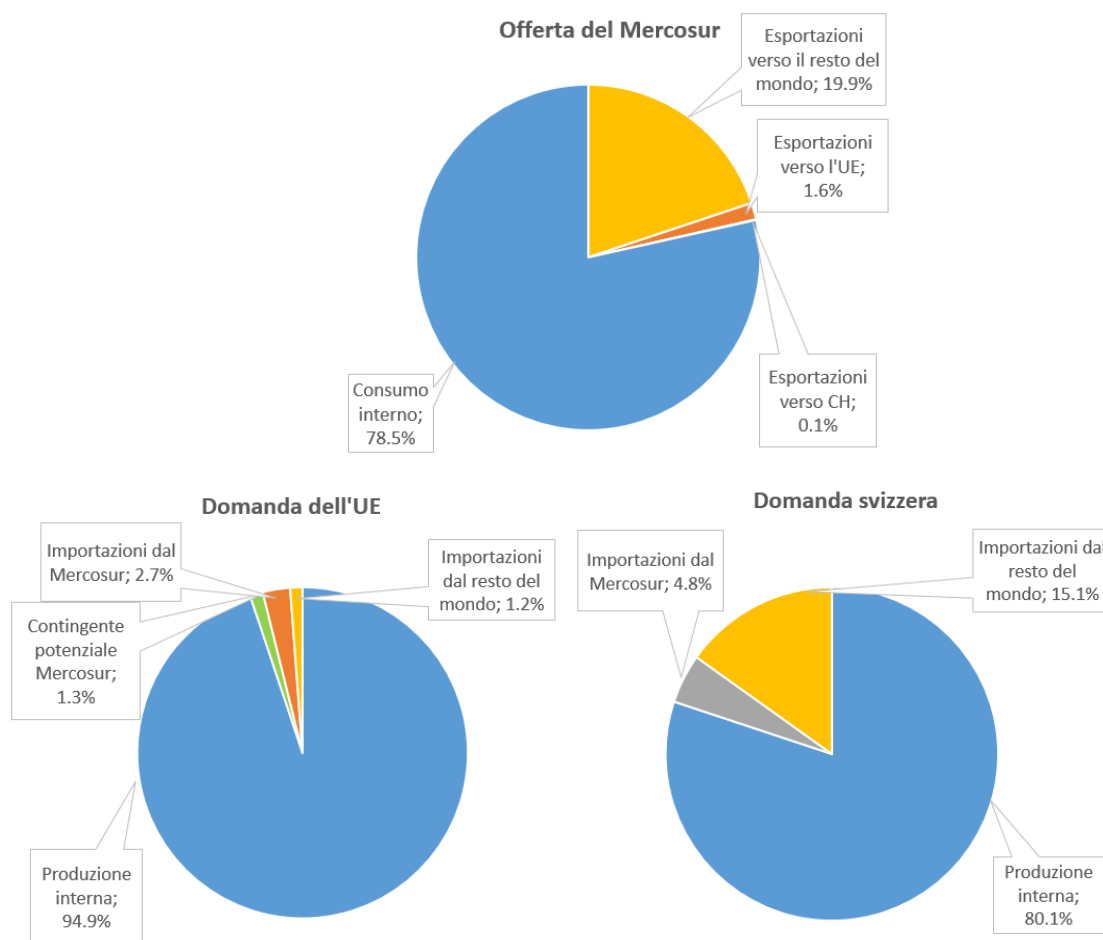
parametri negoziali contenuti nell'offerta preliminare dell'UE<sup>4</sup>. Nel settore agroalimentare, l'UE è disposta a garantire l'accesso al suo mercato all'82 per cento delle importazioni provenienti dal Mercosur mentre per il restante 18 per cento prospetta un'apertura parziale<sup>5</sup>.

I prodotti per i quali l'UE prevede di aprire contingenti doganali sono, in particolare, carne (bovina, suina<sup>6</sup>, di pollame<sup>7</sup> e d'agnello), latticini (latte in polvere, burro, formaggio), zucchero, etanolo e cereali (mais<sup>8</sup>, frumento<sup>9</sup> e riso). Per la carne, la creazione di contingenti bilaterali sarebbe scaglionata su un periodo di sei anni con preferenze sulle aliquote di contingente. Gli Stati del Mercosur, stando agli ultimi colloqui, avrebbero accettato di riconoscere l'80 per cento delle indicazioni geografiche<sup>10</sup> dell'UE, ma devono essere compiuti ulteriori progressi per quanto concerne i nomi dei prodotti divenuti comuni relativamente a vini e formaggi (p.es. Parmigiano).

### 2.3.2.3 Carne bovina: contingente offerto dall'UE al Mercosur

L'offerta dell'UE di inizio 2018, 99 000<sup>4</sup> tonnellate ovvero circa l'1,2 per cento della domanda dell'UE, è ritenuta ancora insufficiente da alcuni attori del Mercosur che chiedono un volume di almeno 150 000 tonnellate. Nella figura 2 è illustrato il volume del contingente per la carne bovina offerto dall'UE.

**Figura 2: Domanda e offerta di carne bovina nel Mercosur, nell'UE e in Svizzera**



Fonte: Prospettive agricole dell'OCSE e della FAO 2017-2026, Trade Map (ITC) e Proviande. Calcoli UFAG.

<sup>4</sup> IEG Policy, Daily News Alert, 11 dicembre 2017.

<sup>5</sup> Soltanto un ristretto numero di «linee rosse», principalmente prodotti a base di zuccheri, sarebbe escluso dall'accordo.

<sup>6</sup> Contingente bilaterale di 17 000 tonnellate (meno dello 0,1 % della domanda dell'UE)

<sup>7</sup> Contingente bilaterale di 90 000 tonnellate (circa lo 0,7 % della domanda dell'UE)

<sup>8</sup> Contingente bilaterale di 750 000 tonnellate (circa l'1 % della domanda dell'UE)

<sup>9</sup> Contingente bilaterale di 250 000 tonnellate (circa lo 0,2 % della domanda dell'UE)

<sup>10</sup> IEG Policy, Daily News Alert, 2 maggio 2018.

#### **2.3.2.4 Sintesi Mercosur**

L'UE e la Svizzera conducono parallelamente negoziati con il Mercosur. Gli interessi degli Stati del Mercosur riguardano essenzialmente i prodotti agricoli e per giungere a un accordo sono necessarie concessioni da parte della Svizzera per tali prodotti. Gli strumenti di politica agricola svizzeri permettono di agevolare questo partner senza ridurre in modo significativo la protezione globale di cui gode l'agricoltura svizzera. I negoziati con gli Stati del Mercosur rappresentano opportunità reali per l'export di prodotti agricoli svizzeri, segnatamente nel settore lattiero e in quello dei prodotti trasformati, per i quali in questi Stati la protezione doganale è ancora elevata.

#### **2.3.3 Indonesia**

##### **2.3.3.1 Stato attuale dell'accordo con la Svizzera**

###### *Aspetti generali*

La Svizzera dal 2011 negozia nell'ambito dell'AELS un «Comprehensive Economic Partnership Agreement», ovvero un accordo commerciale di nuova generazione con l'Indonesia. Tale sistema concerne anche i prodotti non agricoli. Circa il 30 per cento delle importazioni totali provenienti dall'Indonesia ha beneficiato di dazi meno elevati grazie al Sistema generale di preferenze tariffali (SGP). L'Indonesia rappresenta la più grande economia e il Paese più popolato dell'Associazione delle Nazioni del Sud-est asiatico (ASEAN). Si tratta inoltre di una delle economie più dinamiche della regione con una crescita del prodotto interno lordo (PIL) del 5,6 per cento negli ultimi dieci anni. Nel 2017 i Paesi dell'AELS hanno esportato prodotti industriali e agricoli per un valore pari a 600 milioni di dollari; le loro importazioni, invece, sono state di 1,7 miliardi di dollari e si è trattato di prodotti industriali e agricoli, oro, calzature e macchine elettriche.

Nel 2017 la Svizzera ha importato prodotti agricoli per un valore di 52 milioni di franchi circa e ne ha esportati per 23 milioni di franchi circa. In ambito commerciale, la Svizzera ha interessi offensivi in particolare per i prodotti industriali, ma anche per i prodotti agricoli trasformati. Per quanto riguarda l'Indonesia, gli interessi vertono principalmente sull'industria tessile e sull'agricoltura.

###### *Aspetti agricoli*

L'Indonesia è fortemente specializzata nelle esportazioni di oli vegetali, segnatamente l'olio di palma e di palmisti. Esporta anche preparazioni alimentari a base di cereali e di olio di cocco. Tuttavia le importazioni della Svizzera di oli vegetali dall'Indonesia sono esigue e negli ultimi anni sono diminuite a vantaggio di altri Paesi fornitori. I principali prodotti agricoli d'importazione della Svizzera provenienti dall'Indonesia sono il caffè non torrefatto, il burro di cacao, la vaniglia, le preparazioni alimentari e a base di frutta (ananas in preparazioni o in conserve).

La Svizzera è interessata a esportare prodotti agricoli trasformati, segnatamente caffè, preparazioni alimentari e cioccolato. Questi ultimi due prodotti vengono già esportati verso l'Indonesia, ma si potrebbe incrementarne il volume, mentre ad oggi le esportazioni di caffè sono soltanto marginali. L'Indonesia importa caffè in particolare di provenienza dei Paesi dell'ASEAN che beneficiano di un accesso in franchigia di dazio e dall'Italia che, come quelli svizzeri, sono soggetti a un dazio del 20 per cento. Un miglior accesso al mercato indonesiano permetterebbe quindi alla Svizzera di progredire su questo mercato.

##### **2.3.3.2 Stato attuale dei negoziati con l'UE**

L'UE e l'Indonesia hanno firmato un Accordo di partenariato e cooperazione globale (PCA) nel novembre 2009, entrato in vigore il 1° maggio 2014. I negoziati in vista della firma di un accordo di libero scambio sono stati avviati il 18 luglio 2016 e vertono sul commercio di prodotti, sugli ostacoli tecnici al commercio, sul commercio di servizi, sugli investimenti, sugli appalti pubblici, sulla concorrenza, sui diritti di proprietà intellettuale nonché sullo sviluppo sostenibile. Ad oggi si sono svolti cinque cicli di negoziati.

Secondo le stime della Commissione europea<sup>11</sup>, una riduzione della protezione doganale tra l'Indonesia e l'UE potrebbe generare dei vantaggi economici importanti. L'Indonesia potrebbe progredire per quanto concerne prodotti quali i tessuti, le calzature, gli oli (in particolare di palma), le macchine e gli equipaggiamenti elettrici nonché le derrate alimentari, mentre l'UE potrebbe trarre dei vantaggi nei settori del materiale di trasporto, degli equipaggiamenti elettrici nonché delle calzature e dell'abbigliamento.

Per quanto concerne il settore agroalimentare va osservato in particolare che l'Indonesia è il primo produttore ed esportatore mondiale di olio di palma e nel 2017 ha coperto il 55 per cento della produzione mondiale e il 62 per cento delle esportazioni mondiali. Il 51 per cento delle importazioni totali di olio di palma nell'UE proviene dall'Indonesia (2,79 miliardi di dollari nel 2017)<sup>11</sup>.

Gli aspetti sostenibili relativi al prodotto olio di palma sono di particolare importanza anche se nell'UE l'utilizzo di olio di palma come biocarburante amplia la complessità della questione. Nel 2017 il Parlamento europeo ha deciso di aumentare la qualità di prodotti certificati sostenibili a base di olio di palma nell'UE. Un certo numero di Stati membri e di aziende dell'UE ha già preso degli impegni per garantire che l'olio di palma sia certificato come sostenibile. Nell'UE inoltre a partire dal 2030 si prevede di non utilizzare più olio di palma come biocarburante<sup>12</sup>.

### **2.3.3.3 Olio vegetale per la Svizzera**

L'olio di palma è decisamente sostituibile con altri oli vegetali. In relazione all'accordo di libero scambio per cui sono in corso negoziati tra la Svizzera e l'Indonesia, non si pone la questione che eventuali riduzioni dei dazi applicati sull'olio di palma nell'ambito di contingenti doganali preferenziali indeboliscano durevolmente la posizione dei produttori svizzeri sul mercato dei semi oleosi indigeno. D'altronde, il potenziale agricolo dell'Indonesia sul mercato svizzero è considerevole e non si limita a questo prodotto. L'Indonesia esporta nel mondo più di 600 000 tonnellate di olio di cocco che sul mercato svizzero è gravato da dazi doganali molto elevati.

Inoltre in Svizzera la produzione di olio di palma desta preoccupazione a livello economico, ambientale e sociale tant'è che è stata sviluppata una filiera di produzione certificata sostenibile da parte del settore stesso. È significativo il fatto che oggi più dell'80 per cento dell'olio di palma importato è certificato come sostenibile. La Svizzera cercherà di trarre profitto da un accordo con l'Indonesia per migliorare la sostenibilità della produzione dell'olio di palma in Indonesia nel suo complesso. Sono state proposte disposizioni concrete a tal fine nel quadro dei negoziati in corso per l'accordo di libero scambio.

Le esportazioni indonesiane di olio di palma destinate alla Svizzera da una decina di anni sono costantemente in calo. Dal 2012 il mercato svizzero costituisce meno dello 0,01 per cento delle esportazioni dell'Indonesia di olio di palma. La Malesia è ormai il principale fornitore di olio di palma raffinato (più di un terzo del mercato svizzero) e le Isole Salomone (come Paese PMA) il principale fornitore di olio di palma grezzo (più della metà del mercato svizzero nel 2017) grazie al suo status di Paese meno avanzato. L'Indonesia rappresenta meno del 2 per cento del mercato svizzero.

### **2.3.3.4 Sintesi Indonesia**

L'UE e la Svizzera conducono separatamente negoziati commerciali con l'Indonesia. Sul fronte indonesiano, gli interessi offensivi sono soprattutto agricoli. La Svizzera ha interessi in particolare nel settore industriale, ma anche per i prodotti agricoli trasformati. La questione dell'impatto di una possibile apertura parziale del mercato svizzero per gli oli nonché quella della sostenibilità rappresentano un'importante componente degli interessi nei confronti di tale negoziato.

---

<sup>11</sup> Commissione europea (2018), Sustainability Impact Assessment (SIA) in support of free Trade Agreement (FTA) negotiations between the European Union and Republic of Indonesia, Draft Inception Report prepared by DEVELOPMENT Solutions on the 25th of May 2018.

<sup>12</sup> [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/46646/palm-oil-outcome-trilogue-eu-s-renewable-energy-directive-red-ii\\_id/](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/46646/palm-oil-outcome-trilogue-eu-s-renewable-energy-directive-red-ii_id/) / Data di consultazione: 8.8.2018

## 2.3.4 Canada

### 2.3.4.1 Stato attuale dell'accordo con la Svizzera

#### *Aspetti generali*

L'accordo di libero scambio tra Canada e Stati dell'AELS<sup>13</sup>, siglato il 26 gennaio 2008 ed entrato in vigore il 1° luglio 2009, copre l'insieme dei prodotti non agricoli. Un accordo bilaterale copre le concessioni nel settore agricolo<sup>14</sup>. Dal 2016 si sono svolti colloqui esplorativi in vista di un possibile sviluppo di questo accordo.

#### *Aspetti agricoli*

Le concessioni accordate dalla Svizzera al Canada nel quadro dell'accordo AELS-Canada comprendono franchigie di dazio e aliquote di dazio preferenziali su aliquote uniche o all'interno dei contingenti doganali notificati all'OMC. Nel settore agricolo, le concessioni accordate da entrambe le parti riguardano soprattutto i prodotti trasformati. Quelle accordate dal Canada alla Svizzera si concentrano su un numero limitato di linee tariffarie (alcuni prodotti a base di cioccolato o alcune preparazioni alimentari). Per quanto riguarda il formaggio, la Svizzera ha ottenuto soltanto una riduzione del dazio all'interno del contingente OMC.

Dai colloqui esplorativi per approfondire questo accordo è emerso che il Canada in caso di negoziato auspicerebbe un migliore accesso al mercato svizzero per i seguenti prodotti: carne suina, di manzo, di vitello, equina, selvaggina e prodotti carnei, cereali (grano duro e grano tenero, avena, orzo, segale, mais), olio e semi oleosi (colza, senape, soia, lino, semi di lino); legumi (piselli, fagioli), zucchero e prodotti a base di zucchero, frutta e verdura surgelata (mirtilli rossi, patate, patatine fritte), succhi di frutta (incl. succo di mela), vino, alimenti per animali nonché diversi prodotti trasformati.

La Svizzera, dal canto suo, punta a promuovere i suoi latticini, segnatamente il formaggio, nonché alcuni prodotti agricoli trasformati. La rinegoziazione dell'accordo di libero scambio si preannuncia difficile perché gli interessi di una parte tangono prodotti sensibili della controparte e viceversa.

I principali prodotti agricoli che il Canada esporta verso il resto del mondo sono la colza, il grano tenero, le fave di soia e la carne suina. Le esportazioni canadesi comprendono anche prodotti trasformati quali prodotti da forno e olio di colza<sup>15</sup>. Il Canada è un esportatore importante e diversificato di prodotti agricoli, ma è al contempo un importatore e ciò offre un potenziale d'esportazione anche per la Svizzera. Il Canada importa principalmente vino e alcuni prodotti agricoli trasformati. Dalla Svizzera importa caffè, formaggio, gomma da masticare e cioccolato. I principali prodotti agricoli che la Svizzera importa dal Canada sono grano duro, carne equina, grano tenero e sciroppo d'acero.

### 2.3.4.2 Accordo economico e commerciale globale (AECG) tra l'UE e il Canada

Il Consiglio dell'UE ha approvato l'Accordo economico e commerciale globale (AECG) a ottobre 2016 e il Parlamento europeo lo ha accolto il 15 febbraio 2017. L'AECG è entrato in vigore a titolo provvisorio il 21 settembre 2017. L'attuazione provvisoria si limita alle disposizioni essenziali dell'accordo e copre segnatamente il settore agricolo. Per quanto concerne le concessioni dell'UE, sono previste diverse modalità per i prodotti agricoli non completamente liberalizzati: apertura di un contingente bilaterale in franchigia di dazio (p.es. per la carne bovina<sup>16</sup> e suina e il mais dolce in conserva); soppressione

---

<sup>13</sup> RS 0.632.312.32

<sup>14</sup> RS 0.632.312.321

<sup>15</sup> Seppur con volumi meno significativi, il Canada esporta anche pannelli di colza, grano duro, carne bovina e lenticchie.

<sup>16</sup> Per la carne bovina, fresca o refrigerata, l'UE ha accordato al Canada un contingente bilaterale («TQB1») di 30 840 tonnellate, cui si aggiunge un quantitativo in franchigia di dazio per il prodotto «Aloyaux / Carne bovina di alta qualità» di 4 160 tonnellate. Per la carne bovina congelata o altra, l'UE ha accordato un contingente bilaterale («TQB2») di 15 000 tonnellate. Il volume totale dei contingenti offerti per la carne bovina corrisponde allo 0,6 per cento circa della carne bovina consumata nell'UE. I contingenti «TQB1» e «TQB2» sono amministrati attraverso un sistema di certificati d'importazione.



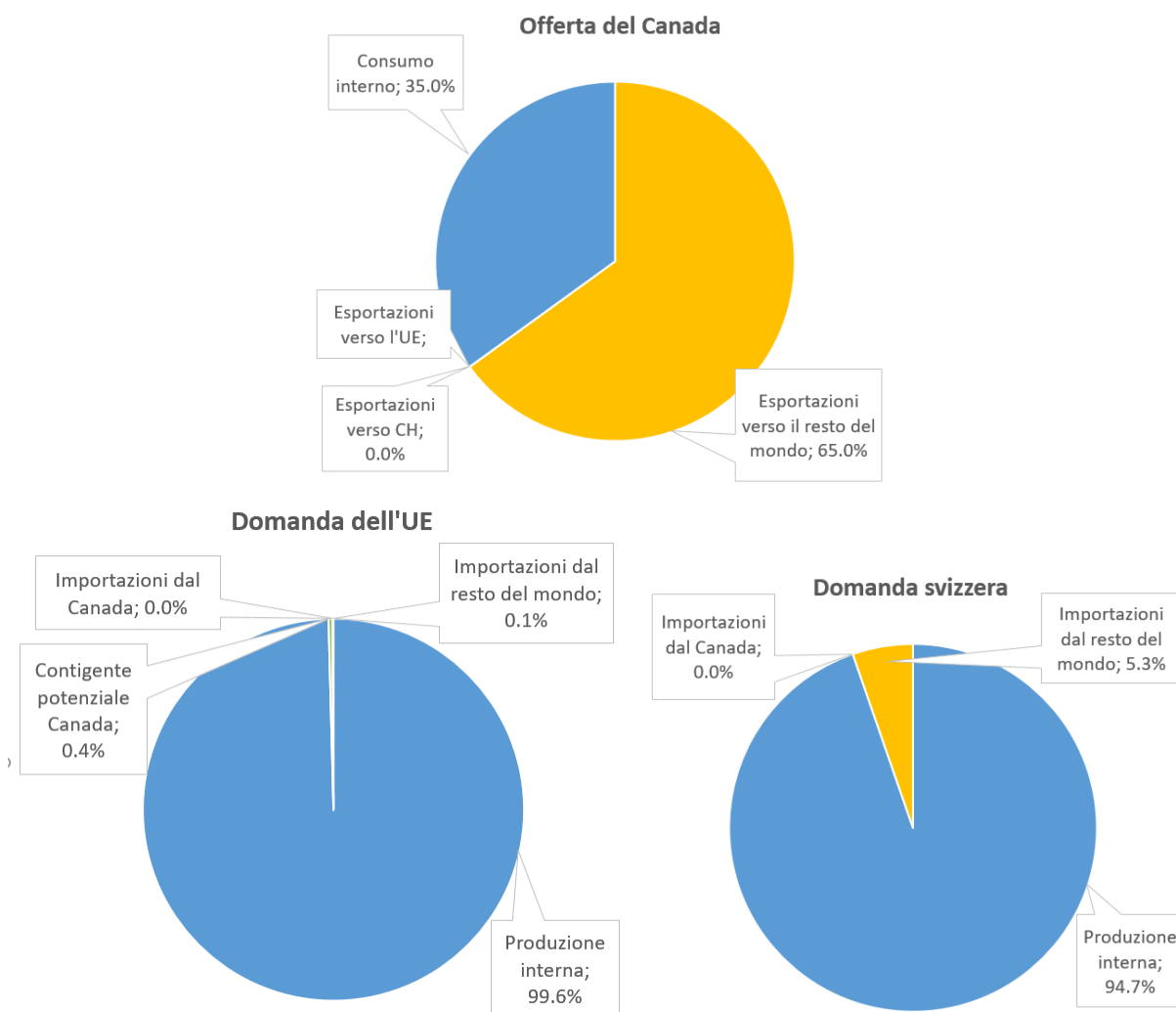
della componente *ad valorem* del dazio per i prodotti assoggettati a un prezzo soglia (p.es. frutta e verdura, preparazioni di ortaggi e vino), mantenendo quella specifica. Per la carne l'attuazione dei contingenti bilaterali è scaglionata su un periodo di sei anni.

Il Canada ha accordato un contingente di 18 500 tonnellate di formaggio a dazio zero all'UE e ha accettato di proteggere 143 indicazioni geografiche europee che comprendono anche prodotti alimentari e bevande tipiche.

### 2.3.4.3 Carne suina: il contingente offerto dall'UE al Canada

Per la carne suina l'UE ha accordato al Canada un contingente bilaterale di 75 000 tonnellate equivalente a circa lo 0,4 per cento della domanda di carne suina dell'UE, amministrato attraverso un sistema di certificati d'importazione. La Svizzera, dal canto suo, non ha liberato alcun contingente per la carne suina fresca negli ultimi anni. Nella figura 3 è illustrato il volume del contingente per la carne suina offerto dall'UE.

**Figura 3: Domanda e offerta di carne suina in Canada, nell'UE e in Svizzera**



Fonte: Prospettive agricole dell'OCSE e della FAO 2017-2026, Trade Map (ITC) e Proviande. Calcoli UFAG.

#### 2.3.4.4 Sintesi Canada

La Svizzera e il Canada dispongono già di un accordo che abolisce completamente la protezione doganale per i prodotti industriali. Nel quadro di un approfondimento di tale accordo, i due Paesi potrebbero intensificare in maniera significativa i loro scambi di prodotti agricoli e trarre profitto dai rispettivi vantaggi comparati, migliorando la protezione delle indicazioni geografiche. Ciò comporta concessioni da entrambe le parti su prodotti agricoli importanti.

#### 2.3.5 Messico

##### 2.3.5.1 Stato attuale dell'accordo con la Svizzera e gli Stati dell'AELS

###### *Aspetti generali*

Il 27 novembre 2000 gli Stati dell'AELS hanno sottoscritto un accordo di libero scambio con il Messico<sup>17</sup> entrato in vigore il 1° luglio 2001. L'accordo copre gli ambiti seguenti: accesso ai mercati per i beni industriali e i servizi, investimenti, proprietà intellettuale, appalti pubblici e concorrenza, nonché accordi agricoli bilaterali tra il Messico e i singoli partner dell'AELS<sup>18</sup>. Il Messico e i Paesi AELS hanno abolito i loro dazi sui prodotti industriali; per quanto riguarda i prodotti agricoli nell'ambito di accordi agricoli bilaterali sono state accordate concessioni per un numero limitato di prodotti.

L'accordo è in fase di revisione. A giugno 2017 a Città del Messico si è svolto un quarto ciclo di negoziati per l'aggiornamento dell'accordo. In tale sede si è giunti alla conclusione che le posizioni relative all'accesso al mercato nel settore agricolo sono troppo distanti siccome la richiesta del Messico di una liberalizzazione possibilmente totale del commercio di prodotti agricoli va oltre le possibilità degli Stati AELS. Da entrambe le parti saranno quindi necessarie consultazioni interne. Prossimamente si deciderà se è effettivamente possibile trovare una base comune per proseguire i colloqui.

###### *Aspetti agricoli*

Con l'accordo agricolo bilaterale esistente la Svizzera concede al Messico un accesso in franchigia di dazio per determinati prodotti tropicali, il caffè verde, il miele industriale, i fiori recisi e alcuni ortaggi. Il Messico accorda alla Svizzera l'accesso in franchigia di dazio per alcuni ortaggi e tipi di frutta. Attualmente l'accordo copre soltanto un numero ristretto di prodotti trasformati, per i quali è stata convenuta un'esenzione dal dazio reciproca (zuppe, salse, caramelle senza zucchero, gomma da masticare, bevande gasate, birra e alcuni distillati). Il Messico ha segnalato in passato un interesse a concessioni per alcune carni (p.es. quote per la carne bovina). È altresì interessato alla produzione biologica, in particolare per l'esportazione in Svizzera. Quest'ultima (e gli altri Stati dell'AELS) vorrebbe che nell'accordo rivisto venisse integrato un maggior numero di prodotti trasformati. Nel settore dei prodotti di base, la Svizzera ha un interesse per l'esportazione di formaggi e altri latticini, per i quali il Messico non ha accordato alcuna concessione. Il Messico rientra tra i principali importatori di latticini sul mercato mondiale. Con un volume delle importazioni superiore a 120'000 tonnellate nel 2016 e nel 2017<sup>19</sup>, già oggi è uno dei principali importatori di formaggio e inoltre presenta una forte crescita delle importazioni. Per il settore caseario svizzero il Messico è già il mercato di esportazione più importante in America Latina.

I principali prodotti agricoli che il Messico esporta verso il resto del mondo sono frutta e verdura, bevande (birra, Tequila) e preparazioni a base di cereali (biscotti e prodotti di panetteria). I principali prodotti agricoli che la Svizzera importa dal Messico sono caffè verde, frutta, bevande (birra, succo d'arancia, Tequila), miele e asparagi. I principali prodotti agricoli che la Svizzera esporta in Messico sono caffè torrefatto, preparazioni alimentari, materie grasse e bevande energetiche.

---

<sup>17</sup> RS 0.632.315.631.1

<sup>18</sup> Per la Svizzera: RS 0.632.315.631.11

<sup>19</sup> Fonte: TradeMap, ITC.

### 2.3.5.2 Accordo tra Messico e UE

Nel 1997 il Messico è stato il primo Paese dell'America Latina a concludere un accordo globale con l'UE, entrato in vigore nel 2000. A maggio 2016 sono stati avviati i negoziati per un nuovo accordo di libero scambio UE-Messico. Nell'aprile 2018 l'UE e il Messico hanno concluso un «accordo di principio» sulla parte commerciale di un accordo globale UE-Messico migliore. Gli aspetti più importanti del nuovo accordo sono un migliore accesso al mercato per i prodotti agricoli, lo sviluppo di un commercio globale e sostenibile, un reciproco accesso agli appalti pubblici, un livello elevato di protezione dei diritti di proprietà intellettuale, l'apertura del commercio dei servizi e un nuovo sistema di protezione giuridica degli investimenti. Per i restanti prodotti saranno progressivamente aboliti i dazi oppure sarà agevolato l'accesso al mercato nel quadro di contingenti (carne e latticini).

L'UE ha offerto al Messico un contingente bilaterale per la carne e le frattaglie di bovino di 20 000 tonnellate con un'aliquota di dazio preferenziale del 7,5 per cento, da attuare a scaglioni sull'arco di cinque anni<sup>20</sup>. Il volume di questo contingente corrisponde a circa lo 0,3 per cento della domanda di carne bovina nell'UE. Per la carne di pollame l'UE ha offerto al Messico una franchigia di dazio, tranne che per il petto di pollo per cui è stato offerto un contingente bilaterale di 10 000 tonnellate<sup>19</sup> a un'aliquota di dazio preferenziale. Il volume di questo contingente corrisponde a meno dello 0,1 per cento della domanda di carne di pollame nell'UE. L'UE ha offerto una franchigia di dazio per la carne suina, tranne che per i prosciutti congelati per i quali è stato accordato un contingente bilaterale di 10 000 tonnellate<sup>19</sup> corrispondente a meno dello 0,1 per cento della domanda di carne suina nell'UE. Per lo zucchero grezzo destinato alla raffinazione è stato offerto un contingente di 30 000 tonnellate scaglionato sull'arco di tre anni a un dazio preferenziale di 49 euro la tonnellata. Il Messico, dal canto suo, ha accettato di liberalizzare significativamente il suo mercato per i formaggi e i latticini provenienti dall'UE, prevedendo un accesso esente da dazio per alcune varietà di formaggio (formaggi «blu»), un contingente di 5 000 tonnellate per i formaggi freschi e fusi e un contingente di 20 000 tonnellate per gli altri formaggi<sup>19</sup>. L'accordo prevede che 340 specialità alimentari e vinicole europee saranno protette in Messico con indicazioni geografiche. Ciò rappresenta un notevole miglioramento rispetto all'accordo commerciale attuale che sancisce la protezione soltanto di 80 distillati. Il riconoscimento delle varie indicazioni geografiche in passato ha rallentato l'avanzamento dei negoziati.

### 2.3.5.3 Sintesi Messico

Il Messico e la Svizzera dispongono già di un accordo che liberalizza tutti i prodotti industriali su base reciproca. Un approfondimento di questo accordo permetterebbe alla Svizzera di garantire un accesso vantaggioso per le sue esportazioni agricole soprattutto considerato che l'UE ha appena concluso un accordo migliore.

## 2.3.6 Unione doganale dell'Africa australe (SACU)

### 2.3.6.1 Stato attuale dell'accordo con la Svizzera

#### *Aspetti generali*

Gli Stati dell'AELS hanno concluso un accordo di libero scambio con gli Stati della SACU<sup>21</sup> (Botswana, Lesotho, Namibia, Sudafrica e Swaziland) il 7 agosto 2006, entrato in vigore il 1° maggio 2008. L'accordo copre principalmente il commercio di merci e contiene disposizioni in materia di proprietà intellettuale, concorrenza, cooperazione economica e assistenza tecnica nonché clausole evolutive in diversi ambiti quali servizi, investimenti e appalti pubblici. La copertura del prodotto dell'accordo vigente è incompleta. La Svizzera ha già interamente aperto l'accesso al suo mercato per i prodotti non agricoli a differenza della SACU. Inoltre il numero delle concessioni in ambito agricolo accordate dalle due parti resta limitato<sup>22</sup>. I negoziati per approfondire l'accordo sono avviati a inizio 2018.

<sup>20</sup> Commissione europea (2018), New EU-Mexico agreement: The Agreement in Principle and its texts.

<sup>21</sup> RS **0.632.311.181**

<sup>22</sup> Accordo agricolo tra la Svizzera e gli Stati della SACU: RS **0.632.311.181.1**

Gli Stati della SACU (e il Mozambico) hanno concluso un accordo di partenariato economico con l'UE nel luglio 2014, entrato in vigore provvisoriamente nell'ottobre 2016. L'UE da allora beneficia di un accesso ai mercati della SACU migliore rispetto agli Stati dell'AELS per alcuni prodotti (segnatamente cioccolato, biscotti e alcuni prodotti industriali). La modernizzazione e l'ampliamento dell'accordo tra l'AELS e la SACU sono finalizzati in primo luogo a ridurre o eliminare queste divergenze.

#### *Aspetti agricoli*

Gli Stati della SACU auspicano dalla Svizzera un migliore accesso per prodotti agricoli di base quali la carne bovina. L'interesse della Svizzera si concentra su alcuni prodotti agricoli trasformati quali i biscotti e il cioccolato. La Svizzera esporta merci nella SACU per un valore di circa 700 milioni di franchi l'anno, di cui 110 milioni di prodotti agricoli di base o trasformati. Le concessioni accordate dalla Svizzera riguardano soprattutto alcuni prodotti di base. La SACU ha accordato alla Svizzera l'accesso in franchigia di dazio per un certo numero di prodotti, segnatamente alcune salse e preparazioni. Il livello di apertura reciproca dei mercati agricoli resta nel complesso molto limitato.

I principali prodotti agricoli che la SACU esporta verso il resto del mondo sono frutta (arance, uva, mele, limoni e pere), vino, mais e zucchero di canna grezzo. I principali prodotti agricoli che la Svizzera importa dalla SACU sono frutta (arance, uva, pere, limoni), vino, anacardi, carne di selvaggina e preparazioni a base di frutta. I principali prodotti agricoli che la Svizzera esporta nella SACU sono sigarette, bevande energetiche, caffè torrefatto, cioccolato e preparazioni alimentari.

#### **2.3.6.2 Stato attuale degli accordi dell'Africa australe con l'UE**

Nel giugno 2016 l'UE ha siglato un accordo di partenariato economico (APE) con il gruppo dell'Africa australe (SADC), che comprende la SACU e il Mozambico. Per il Sudafrica, l'APE sostituisce l'accordo sul commercio, lo sviluppo e la cooperazione (TDCA) in vigore dal 2004. L'APE prevede un accesso in franchigia di dazio senza contingenti con effetto immediato per Botswana, Lesotho, Mozambico, Namibia e Swaziland per tutti i prodotti tranne armi e munizioni e un accesso in franchigia di dazio per un gran numero di prodotti destinati al Sudafrica.

L'accesso del Sudafrica al mercato europeo è stato migliorato dall'APE per quanto riguarda, ad esempio, il vino, lo zucchero, alcuni latticini, la frutta fresca e i succhi di frutta. Ha ottenuto un contingente di 150 000 tonnellate di zucchero, 80 000 tonnellate di etanolo e 110 milioni di litri di vino in franchigia di dazio e per i succhi di mela e ananas un contingente di 8 000 tonnellate a un'aliquota di dazio pari al 50 per cento dell'aliquota NPF applicata<sup>23</sup>. I contingenti offerti dall'UE devono essere amministrati sulla base di un sistema «procedura secondo l'ordine di entrata». Come contropartita l'UE ha ottenuto un accesso preferenziale per diversi prodotti agricoli tra cui il formaggio (7 400 tonnellate in franchigia di dazio, fatta eccezione per il Sudafrica dove si applica un'aliquota di dazio del 50 per cento di quella NPF) e prodotti agricoli trasformati come biscotti e cioccolato<sup>24</sup>. Nel quadro di questo accordo la protezione riguarda circa 250 indicazioni geografiche europee e un centinaio di indicazioni geografiche del Sudafrica (p.es. alcuni vini quali Stellenbosch e Paarl).

#### **2.3.6.3 Sintesi SACU**

La Svizzera e la SACU dispongono già di un accordo commerciale, tuttavia solo parziale, sia per i prodotti agricoli sia per quelli industriali. In un contesto in cui l'UE ha appena concluso un accordo di partenariato economico con la SACU (e il Mozambico), la Svizzera potrebbe migliorare le condizioni d'accesso a questo mercato in espansione.

---

<sup>23</sup> Commissione europea (2016), Southern African Development Community (SADC), Published text of the agreement and annexes.

<sup>24</sup> IEG Policy, Daily News Alert, 10 ottobre 2016.

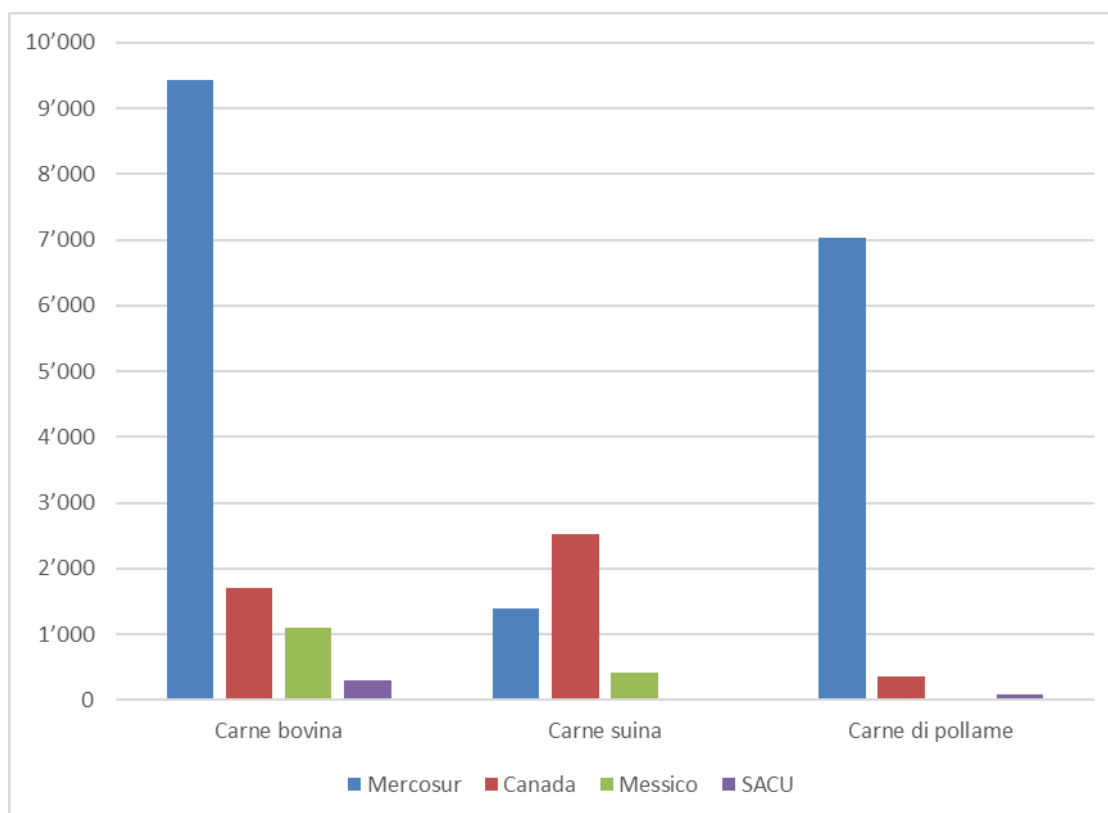
## 2.4 Possibili conseguenze e sostenibilità

### 2.4.1 Identificazione degli interessi e sostenibilità

Nel presente capitolo, sulla base delle informazioni summenzionate, si individuano i possibili interessi nel quadro di una parziale apertura del mercato specifica per prodotto con partner selezionati. Tale identificazione non è il risultato di negoziati e da essa non va dedotto un posizionamento della Svizzera. Si vuole piuttosto creare una base di discussione per il trattamento di futuri accordi di libero scambio considerando gli interessi di tutta l'economia.

Affinché un accordo incentrato sulla riduzione degli ostacoli tariffari possa avere un effetto significativo sul commercio di un prodotto, le esportazioni del Paese in questione e il grado di protezione doganale a cui questo fa fronte devono essere simultaneamente elevati. Nella figura 4 sono rappresentati gli interessi nei confronti della Svizzera della maggior parte dei partner commerciali considerati, prendendo come esempio l'esportazione di carne (bovina, suina e di pollame). In base a questi risultati, il Mercosur presenta un potenziale più elevato rispetto agli altri partner per la carne bovina e di pollame. Il Canada mostra un potenziale più alto per la carne suina rispetto alle altre carni, ma non ha ancora esportato questo prodotto verso la Svizzera. Attualmente il Messico non esporta carne in Svizzera e la SACU non vi esporta carne bovina.

**Figura 4: Esportazioni di carne dei Paesi partner verso il mondo (in mio. fr.)**

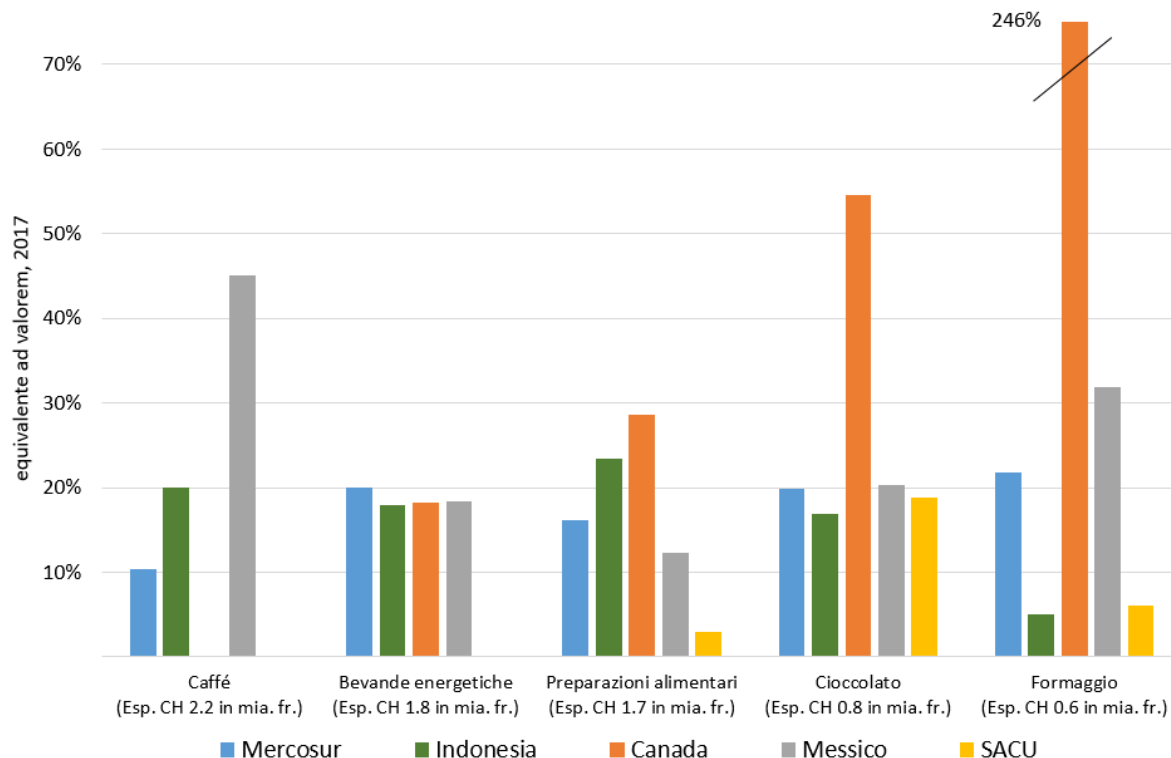


Fonte: Trade Map (ITC) e calcoli dell'UFAG.

Oltre alla carne, il negoziato AELS-Mercosur potrebbe aprire uno sbocco per l'olio di soia, il mais, il vino e il latte in polvere per i Paesi del Mercosur che attualmente non esportano questi prodotti in Svizzera. L'Indonesia ha degli interessi in particolare per gli oli vegetali (palma e cocco). Gli interessi sono maggiori per gli oli raffinati rispetto a quelli grezzi. L'Indonesia esporta nel mondo olio di palma raffinato e grezzo per un valore rispettivamente di 12 e 4 miliardi di franchi. La protezione doganale svizzera è generalmente più elevata nel caso degli oli raffinati. Il Canada presenta un potenziale per il grano tenero, i semi e l'olio di colza, i succhi di frutta nonché le preparazioni alimentari. Per il Messico i principali interessi per quanto concerne l'esportazione, al di là della carne, riguardano la verdura fresca e la verdura surgelata. Infine, la SACU è interessata principalmente all'esportazione in Svizzera di uva fresca, mele e pere fresche nonché vino.

Secondo gli stessi criteri, gli interessi della Svizzera relativi all'esportazione verso l'insieme dei partner considerati nel settore dei prodotti agricoli si concentrano su caffè, tabacco, bevande energetiche, preparazioni alimentari, cioccolato, formaggio e preparazioni a base di zuccheri. Nella figura 5 sono rappresentati i principali interessi della Svizzera per quanto concerne l'esportazione verso i suoi partner commerciali.

**Figura 5: Dazi (equivalente ad valorem) applicati nel 2017 dai Paesi partner per le esportazioni agricole svizzere medie 2015-2017 verso il mondo (in mia. fr.)**



Fonte: Mac Map (ITC), Trade Map (ITC) e calcoli dell'UFAG.

La Svizzera rafforzerebbe la sua posizione nell'ambito dei prodotti che esporta già, segnatamente il formaggio per il quale vige una protezione notevole (tranne nel caso dell'Indonesia), ma anche nel settore del cioccolato, del caffè torrefatto e di altri prodotti trasformati.

Sulla scorta delle concessioni attualmente accordate, o per il momento previste, dall'UE ai Paesi del Mercosur, al Canada, al Messico e ai Paesi della SACU, un impatto cumulativo dell'accesso al mercato per alcuni prodotti chiave come la carne si potrebbe calcolare. Ad esempio, per la carne bovina la portata cumulata dei vari contingenti bilaterali per i tre accordi commerciali (Mercosur, Canada e Messico) comporterebbe un volume, alla fine di un'attuazione scaglionata sull'arco di diversi anni, pari a circa il 2 per cento della domanda dell'UE in funzione dell'esito dei negoziati con il Mercosur. Per la carne suina e di pollame i contingenti cumulati per i tre accordi corrisponderebbero a meno dell'1 per cento della domanda dell'UE. L'UE negli accordi commerciali con il Canada, il Messico e il gruppo APE dell'Africa australe (SADC) ha ottenuto un accesso per il formaggio. Attualmente i negoziati tra l'UE e l'Indonesia sono meno avanzati rispetto a quelli tra la Svizzera e l'Indonesia e quindi non è ancora possibile avere accesso alle concessioni preliminari dell'UE.

Nel settore agricolo i negoziati potrebbero comportare in particolare un aumento delle importazioni di carne (tranne nel caso dell'Indonesia), nei limiti di contingenti da definire nel quadro dei negoziati con questi partner, e un incremento delle importazioni preferenziali di prodotti vegetali. Per la carne bovina, visto che il contingente viene attualmente superato, l'apertura di un contingente bilaterale per partner specifici non comporterà necessariamente importazioni supplementari, bensì determinerà una redistribuzione delle importazioni a favore dei nuovi partner.

## 2.4.2 Sostenibilità

Nelle questioni commerciali una crescente importanza è attribuita agli aspetti ecologici e sociali della sostenibilità rispetto agli interessi economici, a livello sia nazionale sia internazionale.

Gli accordi di libero scambio negoziati dalla Svizzera con ciascun partner mirano a uno sviluppo sostenibile sul piano economico, ecologico e sociale in Svizzera e nei Paesi partner. A tal fine la Svizzera s'impegna in ogni negoziato e nel quadro della modernizzazione degli accordi esistenti per includere disposizioni relative al commercio e allo sviluppo sostenibile. Queste disposizioni sulla sostenibilità si applicano a tutti i settori di produzione, compresa la filiera agroalimentare, e rispondono agli impegni assunti dalle parti in nome degli obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals*, DSG) delle Nazioni Unite. Tra le clausole di sostenibilità figurano anche gli impegni di rispettare e attuare gli obblighi internazionali delle parti in materia di protezione dell'ambiente (accordi ambientali multilaterali) e degli aspetti sociali come gli standard di lavoro (convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), agenda dell'OIL per il lavoro dignitoso). Altre disposizioni riguardano la gestione sostenibile delle risorse forestali e ittiche, nonché la diffusione e l'utilizzo di certificati di sostenibilità a garanzia dei metodi di produzione rispettosi dell'ambiente e delle norme sociali. Inoltre, sono integrati riferimenti ai principali strumenti internazionali che sanciscono i diritti dell'uomo e ai principi di responsabilità sociale delle imprese.

Oltre alle citate disposizioni sulla sostenibilità, la Svizzera proporrà ai suoi partner di libero scambio, a seconda del caso, anche misure collaterali sotto forma di progetti mirati e dialoghi istituzionali tra le autorità competenti. Ad esempio la Svizzera già oggi con le competenti autorità cinesi e vietnamite ha avviato un dialogo bilaterale sul tema degli standard di lavoro.

Oggi il complesso di queste disposizioni fissa un quadro di riferimento comune che le parti s'impegnano a rispettare nella loro relazione economica preferenziale affinché gli obiettivi economici perseguiti dagli accordi commerciali si sposino con gli obiettivi delle parti in materia di sviluppo sostenibile. Un ulteriore obiettivo consiste nell'evitare effetti sociali ed ecologici negativi che possono causare l'importazione in Svizzera di beni e derrate alimentari prodotti in violazione dei fondamentali standard lavorativi e ambientali nazionali e internazionali.

In vista di accordi di libero scambio si creano dei comitati misti che consentono, laddove necessario, di risolvere eventuali problemi legati all'attuazione degli impegni assunti dalle parti negli ambiti precedentemente menzionati.

La Svizzera nei settori del commercio e dello sviluppo sostenibile persegue un approccio cooperativo e di dialogo che si basa sulla riaffermazione di obblighi e standard internazionali riconosciuti in materia ambientale e di lavoro. Nel settore dell'agricoltura non esiste al momento uno standard internazionale che disciplini la produzione di beni agricoli sostenibili. Tuttavia l'evoluzione delle iniziative private mostra una dinamica positiva in materia di sostenibilità dovuta in particolare alle esigenze sempre più elevate dei consumatori. La Svizzera propugna tale sviluppo positivo e sostiene le iniziative che mirano a migliorare la sostenibilità dei prodotti e la trasparenza delle catene di produzione. A tal fine la Svizzera s'impegnerà, caso per caso, ad affrontare anche la questione della sostenibilità della produzione agricola negli accordi di libero scambio. La Svizzera non può invece condizionare il rilascio di concessioni tariffarie alla presentazione di certificati di sostenibilità nel quadro della sua politica commerciale. Da un lato perché ritiene inopportuno radicare negli accordi commerciali interstatali label privati la cui attuazione e l'evoluzione possibile in futuro sfuggano al controllo dei governi. Dall'altro poiché esiste una certa concorrenza tra i differenti sistemi di certificazione, in quanto talvolta diversi di essi sono competenti per lo stesso prodotto. È il caso, ad esempio, dell'olio di palma per cui coesistono diversi sistemi di certificazione senza che finora sia stato possibile sviluppare uno standard che soddisfi tutte le aspettative e le esigenze in materia di sostenibilità. In tali circostanze non sarebbe opportuno legittimare l'utilizzo di un label in particolare a scapito di altre iniziative e rischiare di compromettere tutta la dinamica positiva. Gli attori dell'economia si adoperano infatti costantemente per migliorare il livello di sostenibilità attraverso standard sempre più esigenti.

Infine, la Svizzera conduce caso per caso, a monte dei negoziati in vista di accordi commerciali, degli esami d'impatto mirati riguardanti gli scambi di eventuali prodotti sensibili per l'ambiente, secondo i termini della misura 7a del rapporto «Economia verde» adottato il 20 aprile 2016 dal Consiglio federa-

le. Uno di questi esami è in corso nel quadro dei negoziati per un possibile accordo tra gli Stati dell'AELS e quelli del Mercosur. Questo esame mirato si inserirà in un'analisi più ampia condotta dall'UFAM finalizzata a studiare, in base a scenari predefiniti, l'impatto ambientale in Svizzera e all'estero dell'apertura dei mercati dei prodotti agricoli e alimentari.

## **2.5 Sintesi degli accordi commerciali**

Sulla base degli elementi presentati nei capitoli precedenti, si può supporre una conclusione, nei prossimi anni, degli accordi in fase di negoziazione con i Paesi del Mercosur, l'Indonesia, il Canada, il Messico e gli Stati della SACU.

I principali interessi dei partner commerciali succitati verso la Svizzera in materia di accesso al mercato agricolo e alimentare riguardano la carne bovina (tranne nel caso dell'Indonesia), la carne suina (Mercosur, Canada e Messico), la carne di pollame (Mercosur, Canada e SACU), il frumento (Canada), il mais (Mercosur), i semi e l'olio di colza (Canada), l'olio di soia (Mercosur), l'olio di palma (Indonesia), l'olio di palmisti (Indonesia), l'olio di cocco (Indonesia), la verdura (Messico), la frutta e il vino (SACU, Mercosur), le preparazioni alimentari (Canada), il latte in polvere (Mercosur) e le preparazioni a base di grassi o oli vegetali (Indonesia).

I principali interessi della Svizzera verso i partner commerciali succitati in materia di accesso al mercato agricolo e alimentare sono il formaggio (tutti i partner), il cioccolato (tutti i partner), le bevande energetiche (Mercosur, Indonesia e Messico), le preparazioni a base di zuccheri (Mercosur, Indonesia e SACU), le preparazioni alimentari (Mercosur, Indonesia e Messico) e il caffè torrefatto (Mercosur, Indonesia e Messico).

Ai partner dovranno inoltre essere accordate concessioni esclusive. Le concessioni che la Svizzera potrebbe fare consisteranno nel ridistribuire le sue importazioni in favore dei partner privilegiati che avranno firmato accordi, in modo contrattuale. Nel caso di una diminuzione di prezzo con impatto sul reddito, l'accesso al mercato potrà essere gestito concedendo contingenti bilaterali esclusivi. Ciò avrà essenzialmente un effetto di deviazione del traffico sull'origine delle importazioni e non un aumento massiccio delle importazioni totali.

## **2.6 Conclusioni**

La politica agricola si fonda in gran parte sulla protezione doganale e sul sostegno interno agli agricoltori. La protezione doganale è composita, complessivamente elevata e ha lo scopo di permettere di esaurire la merce indigena prima di autorizzare l'importazione e questo rappresenta un ostacolo alla conclusione di accordi commerciali. La politica agricola attuale, quindi, esclude in linea di principio una liberalizzazione totale dell'agricoltura.

La protezione doganale attuale ha subito pochissime modifiche da quando è stata introdotta nel 1994 e quindi non si è adeguata alla crescita della popolazione residente in Svizzera. La portata dei contingenti è rimasta pressoché invariata e di conseguenza per soddisfare la domanda devono essere importati grandi quantitativi di merci al di fuori del contingente, con ripercussioni anche nel turismo degli acquisti (p.es. per la carne bovina).

I partner in questione sono tuttavia interessati a esportare prodotti agricoli, soprattutto nel settore della carne, come evidenziato nel capitolo 2.3. Hanno tutti concluso un accordo commerciale con l'UE, eccezion fatta per gli Stati del Mercosur e l'Indonesia che sono attualmente in trattativa.

La Svizzera agricola beneficerebbe in maniera significativa di accordi con questi Paesi (o della rinegoziazione di accordi esistenti) soprattutto per quanto concerne i latticini e i prodotti trasformati. D'altro canto, può fare concessioni per prodotti per i quali l'offerta svizzera non è sufficiente a soddisfare la domanda. A livello degli agricoltori tali concessioni nel quadro degli attuali meccanismi del regime d'importazione avrebbe un impatto soltanto marginale. In questo scenario la protezione doganale può continuare a esercitare una funzione mirata, in quanto strumento della politica agricola, in linea di principio anche senza essere riformata.



### **3. ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 104a COST. SULLA SICUREZZA ALIMENTARE**

#### **3.1 Situazione iniziale**

L'iniziativa popolare «Per la sicurezza alimentare» depositata nel 2014 dall'Unione svizzera dei contadini chiedeva che la Confederazione potenziasse l'approvvigionamento della popolazione con derrate alimentari di produzione indigena. Il Consiglio federale e il Parlamento hanno riconosciuto la notevole importanza della sicurezza alimentare. Non hanno sostenuto però l'iniziativa poiché dal loro punto di vista era troppo orientata alla produzione indigena e perché non erano chiare le aspettative dei suoi autori nei confronti della Confederazione. Pertanto il Parlamento ha elaborato, sotto forma di controprogetto, un nuovo articolo costituzionale che pone la sicurezza alimentare su un fondamento definito in maniera più ampia e chiara. In seguito alla netta approvazione del controprogetto da parte del Parlamento, il comitato ha ritirato la sua iniziativa. Il nuovo articolo sulla sicurezza alimentare è stato ampiamente accolto dal Popolo e dai Cantoni il 24 settembre 2017.

#### **3.2 Articolo 104a della Costituzione federale - Sicurezza alimentare**

Il 24 settembre 2017 il Popolo e i Cantoni hanno approvato il seguente articolo.

##### **Articolo 104a Sicurezza alimentare**

Al fine di garantire l'approvvigionamento della popolazione con derrate alimentari la Confederazione crea presupposti per:

- a) preservare le basi della produzione agricola, in particolare le terre coltivate;
- b) una produzione di derrate alimentari adeguata alle condizioni locali ed efficiente sotto il profilo dello sfruttamento delle risorse;
- c) un'agricoltura e una filiera alimentare orientate verso il mercato;
- d) relazioni commerciali transfrontaliere che concorrano allo sviluppo ecologicamente sostenibile dell'agricoltura e della filiera alimentare;
- e) un impiego di derrate alimentari rispettoso delle risorse.

Promotrice del nuovo articolo 104a Cost. è stata la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati (CET-S). Nel suo rapporto del 3 novembre 2017<sup>25</sup> la CET-S spiega le singole disposizioni dell'articolo costituzionale. L'interpretazione e le conclusioni politiche per la PA22+ nei seguenti capitoli si basano sulle spiegazioni della CET-S e su quelle del Consiglio federale per la votazione popolare del 24 settembre 2017 (libretto delle votazioni).

#### **3.3 Requisiti della sicurezza alimentare**

Sicurezza alimentare significa accesso della popolazione in qualsiasi momento a un quantitativo sufficiente di derrate alimentari di elevata qualità e a prezzi ragionevoli. La realtà svizzera di oggi rispecchia questa prerogativa. Il nuovo articolo costituzionale sancisce che la Confederazione ha il compito di creare le condizioni per garantire a lungo termine la sicurezza alimentare in Svizzera. Determina cinque pilastri (lettere a-e dell'art. 104a Cost.) di particolare importanza per la nostra sicurezza alimentare. A tal proposito prende in considerazione tutti i livelli della filiera alimentare, dal campo alla tavola. Conformemente all'articolo 104a Cost., l'approvvigionamento deve essere garantito mediante alimenti indigeni ma anche importati. Vanno considerati aspetti economici, ecologici e sociali sia all'interno del Paese sia all'estero. La CET-S e il Consiglio federale nelle loro spiegazioni sottolineano che il nuovo articolo costituzionale promuove una filiera agroalimentare orientata al mercato, sostenibile e connessa sul piano nazionale e internazionale.

<sup>25</sup> [https://www.parlament.ch/centers/kb/Documents/2015/Kommissionsbericht\\_WAK-S\\_15.050\\_2016-11-03.pdf](https://www.parlament.ch/centers/kb/Documents/2015/Kommissionsbericht_WAK-S_15.050_2016-11-03.pdf)

### **3.4 Preservazione delle basi per la produzione agricola**

Sistemi agroecologici sani sono imprescindibili per l'agricoltura. Importanti basi per la produzione agricola sono suolo e superfici utilizzabili a scopo agricolo (terreni coltivati), risorse non rinnovabili (p.es. fosforo) e acqua, ma anche infrastrutture agricole nonché know-how nella pratica e nel sistema di conoscenze agricole (p.es. ricerca agronomica).

Nella protezione dei terreni coltivati la competenza spetta prevalentemente ai Cantoni. A livello federale gli strumenti per la protezione quantitativa delle terre coltivate si collocano soprattutto nel quadro della pianificazione territoriale. Nell'ambito della seconda tappa di revisione del diritto sulla pianificazione territoriale l'edificazione al di fuori della zona edificabile sarà disciplinata ex novo. Le misure per una migliore protezione delle superfici per l'avvicendamento delle colture (SAC) sono mantenute nel quadro della revisione del Piano settoriale delle superfici per l'avvicendamento delle colture (PS SAC).

La politica agricola può influenzare i sistemi agroecologici anche mediante la prova che le esigenze ecologiche sono rispettate (PER) e il sistema dei pagamenti diretti. Un ulteriore sviluppo di questi strumenti nel quadro della PA22+ si ripercuoterà in maniera positiva sullo stato dei sistemi agroecologici. Mediante un'impostazione più mirata degli aiuti agli investimenti agricoli (p.es. sostegno di tecnologie innovative per la riduzione degli effetti negativi sull'ambiente), della ricerca (p.es. promozione dell'innovazione) nonché della selezione vegetale e dell'allevamento (orientamento alla sostenibilità) la PA22+ contribuirà a preservare a lungo termine le basi agricole.

### **3.5 Produzione di derrate alimentari adeguata alle condizioni locali ed efficiente sotto il profilo dello sfruttamento delle risorse**

La produzione indigena di derrate alimentari è un pilastro significativo della nostra sicurezza alimentare. Un adeguamento dell'agricoltura alle caratteristiche locali impedirà che gli ecosistemi siano sovraccaricati. Le risorse disponibili quali suolo, acqua e sostanze nutritive devono essere sfruttate in modo quanto più efficiente possibile. Un'agricoltura adeguata alle condizioni locali sfrutta il potenziale agronomico per la produzione di derrate alimentari tenendo conto della sopportabilità ecologica degli ecosistemi. Un'elevata efficienza delle risorse contribuirà a ridurre per quanto possibile il consumo di risorse da parte dell'agricoltura (p.es. impiego di concimi) e le sue emissioni nell'ambiente (p.es. pesticidi) considerando il contributo della produzione indigena alla sicurezza dell'approvvigionamento (produzione rispettosa delle risorse).

Con la PA22+ s'intende conseguire una produzione più sostenibile non mediante una maggiore densità normativa, ma con una più forte responsabilità personale. L'ulteriore sviluppo della PER contribuirà a ridurre l'impronta ecologica. Inoltre sarà promossa un'agricoltura adeguata alle condizioni locali con strategie regionali globali. I contributi per i sistemi di produzione saranno maggiormente orientati all'efficienza delle risorse.

### **3.6 Orientamento dell'agricoltura e della filiera alimentare verso il mercato**

Il concetto «orientato verso il mercato» è già utilizzato nell'articolo 104 capoverso 1 Cost. e in questo contesto si riferisce esclusivamente all'agricoltura. Nell'articolo 104a Cost. l'orientamento verso il mercato concerne l'intera filiera agroalimentare.

Con l'espressione «orientato verso il mercato» s'intende che l'offerta della filiera agroalimentare non è gestita dallo Stato ma orientata verso il mercato, ovvero ai bisogni dei consumatori. Gli attori della filiera agroalimentare, in quanto imprenditori dotati di responsabilità individuale, devono sfruttare le opportunità sui mercati indigeni ed esteri che si generano in particolare mediante l'evocazione dell'elevata qualità dei prodotti svizzeri. La PA22+ va in questa direzione. Affinché il potenziale di mercato all'interno del Paese e all'estero possa essere sfruttato, con la PA22+ verranno creati presupposti in modo che possano essere utilizzate le possibilità per la riduzione dei costi da un lato e per l'incremento del valore aggiunto (p.es. mediante una differenziazione della qualità dei prodotti) dall'altro. Un approccio efficace può essere l'orientamento della filiera agroalimentare svizzera su una strategia comune della qualità. Mediante un'elevata qualità, i prodotti svizzeri possono distinguersi sui mercati indigeni ed esteri dai prodotti esteri nel segmento di prezzo basso. Con un posizionamento dei prodotti svizzeri

che privilegia il segmento dei prezzi alti possono essere sfruttati potenzialmente di mercato in particolare in Paesi con una forte crescita economica che si aprono grazie a una crescente fascia di popolazione con elevato potere di acquisto.

Nell'ambito della PA22+ saranno adeguate le esistenti misure di sostegno del mercato all'interno del Paese per una maggiore efficienza e responsabilità individuale delle categorie. Il meccanismo attualmente utilizzato per ripartire i contingenti d'importazione, ovvero l'assegnazione secondo la prestazione all'interno del Paese, distorce la concorrenza tra gli importatori ed è dispendioso dal profilo amministrativo. Inoltre determina rendite per gli importatori per un importo attualmente pari a 65 milioni di franchi l'anno circa, di cui solo un'esigua quota è rimessa ai produttori agricoli. Tali rendite sono pagate dai consumatori mediante maggiori prezzi sul mercato. Nell'ambito della procedura di consultazione sulla PA22+ i partecipanti dovrebbero potersi esprimere in merito all'utilizzo della ripartizione dei contingenti d'importazione secondo la prestazione all'interno del Paese. Inoltre sarà discussa la fondatezza di determinate misure di sgravio del mercato che impediscono la responsabilità individuale e l'orientamento al mercato degli attori.

Nel settore lattiero il sostegno del prezzo del latte va maggiormente orientato alla strategia della qualità, ovvero alla produzione di latticini a elevato valore aggiunto (specialità di formaggio prodotte con latte crudo). Inoltre devono poter essere sostenute iniziative di attori privati per una differenziazione e un posizionamento migliori della materia prima latte. Per poter sfruttare meglio il potenziale di mercato all'estero occorre creare una piattaforma per le esportazioni agricole. Questa dovrà sostenere le aziende esportatrici nel settore agroalimentare nell'eliminazione degli ostacoli commerciali tecnici.

### **3.7 Contributo delle relazioni commerciali transfrontaliere allo sviluppo ecologicamente sostenibile della filiera agroalimentare**

La PA22+ comprende le misure di politica agricola che saranno attuate all'interno del Paese a partire dal 2022. Non contempla alcun adeguamento nella protezione doganale finalizzato ad ampliare le relazioni commerciali transfrontaliere. Una maggiore interazione dei mercati agricoli indigeni ed esteri avviene nel quadro di accordi di libero scambio nuovi o perfezionati che, come accaduto finora, sono approvati dal Parlamento. Ciò è in sintonia con la politica commerciale estera. Il messaggio concernente la PA22+ è sottoposto al Parlamento indipendentemente da eventuali nuovi accordi di libero scambio.

La Svizzera dipende dalle importazioni di alimenti e mezzi di produzione agricoli come macchinari, carburante, sementi e concimi nonché dalle esportazioni di alcuni prodotti agricoli (latticini e prodotti trasformati). Buone relazioni commerciali con l'estero sono pertanto fondamentali per la sicurezza alimentare. Queste avvengono attraverso importazioni ed esportazioni di prodotti agricoli e derrate alimentari secondo le norme dell'OMC o degli accordi di libero scambio esistenti con l'UE (2/3 commercio con l'UE<sup>26</sup>, 1/3 con altri Paesi) nonché in piccola parte, ma in crescita, conformemente alle norme preferenziali di accordi di libero scambio con Stati terzi (~2.5%).

L'articolo 104a dispone che la Confederazione crei presupposti per relazioni commerciali transfrontaliere che concorrano allo sviluppo ecologicamente sostenibile dell'agricoltura e della filiera alimentare. Deve osservare il diritto commerciale internazionale e impegnarsi per il suo ulteriore sviluppo. Vanno rispettate anche le linee guida riconosciute a livello internazionale quali l'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile (parte fondamentale dell'Agenda 2030 sono i 17 Sustainable Development Goals - SDG) che la Svizzera ha sottoscritto. Gli SDG comprendono sicurezza alimentare, agricoltura e alimentazione sostenibili nonché commercio. Anche l'articolo 104a sulla sicurezza alimentare si basa su questi tre aspetti e la loro interazione.

Importazioni ed esportazioni di derrate alimentari e mezzi di produzione devono contribuire allo sviluppo sostenibile della filiera agroalimentare svizzera. I mezzi di produzione importati (concimi, macchinari, alimenti per animali, ecc.) contribuiscono all'incremento della produzione dell'agricoltura indi-

---

<sup>26</sup> La Svizzera tratta in maniera preferenziale una selezione di prodotti agricoli e derrate alimentari con l'UE negli accordi bilaterali.

gena e, così come le esportazioni di prodotti agricoli svizzeri, promuovono lo sviluppo economico del settore. Allo stesso tempo le importazioni di derrate alimentari contribuiscono alla sostenibilità sgravando gli ecosistemi agricoli in Svizzera. Senza derrate alimentari importate la produzione indigena, con il modello di consumo attuale, dovrebbe essere fortemente intensificata fino a sovraccaricare eccessivamente gli ecosistemi. Le importazioni non devono, però, causare un inquinamento ambientale eccessivo, un danneggiamento delle basi di produzione o conseguenze sociali negative all'estero. Per tale motivo la Svizzera s'impegna sul piano internazionale affinché siano presi maggiormente in considerazione criteri di sostenibilità nel commercio internazionale. Inoltre sfrutta le sue possibilità di influenza nelle organizzazioni multilaterali rilevanti (tra cui FAO e OCSE) per creare condizioni quadro favorevoli per il raggiungimento dell'obiettivo della sostenibilità globale e della sicurezza alimentare.

La sostenibilità come concetto globale è già oggi una componente imprescindibile del commercio e della politica commerciale. Il margine di manovra attualmente è dato soprattutto dall'ampliamento e dall'aggiornamento di accordi di libero scambio nuovi ed esistenti. Le possibilità nel quadro dell'OMC nonché delle relazioni bilaterali con l'UE, invece, non sono ancora disponibili. La Svizzera pertanto potenzia gli strumenti esistenti come la dichiarazione dei prodotti. Inoltre già attualmente si impegna attraverso canali multilaterali e partecipando all'elaborazione di condizioni quadro globali in particolare a livello di FAO e OCSE per potenziare la sostenibilità nella filiera agroalimentare. In questo impegno rientra anche la promozione della sicurezza alimentare a livello mondiale.

In tutti gli accordi di libero scambio conclusi dal 2011 sono già integrate ampie disposizioni concernenti la sostenibilità (cfr. capitolo 2.4.2). Queste si applicano a tutti i settori di produzione, inclusa la filiera agroalimentare e rimandano agli obblighi delle parti contrattuali secondo gli obiettivi per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite (*Sustainable Development Goals*, SDG). Stabiliscono un quadro di riferimento comune che le parti contrattuali s'impegnano a rispettare nelle loro relazioni economiche preferenziali in modo che gli obiettivi economici perseguiti con gli accordi di libero scambio concordino con quelli delle parti contrattuali nel settore della protezione ambientale e dei diritti del lavoro. Le clausole comprendono l'impegno a rispettare e ad applicare in maniera efficace gli accordi ambientali multilaterali ratificati dalle parti contrattuali e le convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL). Viene potenziata anche l'attuazione dell'Agenda per il lavoro dignitoso dell'OIL (*Decent Work Agenda*). Ulteriori disposizioni concernono la gestione sostenibile delle risorse forestali (incl. questioni concernenti le modifiche di utilizzo dei terreni per la produzione agricola) e degli stock ittici (incl. abolizione delle sovvenzioni per la pesca) nonché la diffusione e l'utilizzo di certificati di sostenibilità per la promozione di metodi di produzione rispettosi dell'ambiente e standard sociali. Inoltre si rimanda ai principali strumenti internazionali nel settore dei diritti umani nonché ai principi della responsabilità sociale d'impresa (*Corporate Social Responsibility*, CSR). A livello istituzionale con gli accordi di libero scambio vengono creati organi di sorveglianza (comitato misto) che consentono di affrontare e, se necessario, risolvere eventuali problemi in relazione all'attuazione degli obblighi assunti dalle parti contrattuali in questi settori.

L'integrazione della Costituzione federale con l'articolo 104a è da intendere come un sostegno in tal senso e sottolinea l'importanza degli aspetti della sostenibilità nel commercio internazionale di prodotti agricoli e derrate alimentari. L'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile e il quadro dell'OCSE per la promozione della coerenza politica per uno sviluppo sostenibile costituiscono ulteriori basi sul piano internazionale. La Svizzera continuerà a impegnarsi per ampie disposizioni in materia di sostenibilità nel quadro degli accordi di libero scambio e in singoli casi esaminerà se prevedere ulteriori misure. In riferimento alla filiera agroalimentare potrebbe essere previsto un dialogo istituzionale tra le autorità interessate dei Paesi partecipanti sul tema della sostenibilità nell'ambito della filiera agroalimentare. L'obiettivo di un tale dialogo è la promozione della comprensione reciproca e la creazione di eventuali meccanismi per il monitoraggio del contributo del commercio bilaterale allo sviluppo sostenibile della filiera agroalimentare. L'accento è posto sulla fornitura di informazioni relative alla sostenibilità. Queste devono essere attendibili e scaturire da un processo trasparente. Possono essere utilizzati gli indicatori proposti nell'Agenda 2030.

La Segreteria di stato dell'economia (SECO) responsabile dei negoziati per accordi di libero scambio nel quadro dei rispettivi mandati federali deve avere la flessibilità di entrare nel merito, nella modalità adeguata, di eventuali ulteriori misure concernenti la sostenibilità in riferimento alla filiera agroalimen-

tare e affrontarle come descritto. Nel quadro dei negoziati con il Mercosur si verificherà per la prima volta come un dialogo e un monitoraggio della sostenibilità possano essere integrati in un accordo di libero scambio. È importante, però, che questo approccio non abbia luogo soltanto nell'ambito di accordi di libero scambio ma sia applicato anche al commercio di derrate alimentari al di fuori di tali accordi preferenziali che oggi costituisce di gran lunga la maggior parte delle importazioni in Svizzera.

Fondamentale è il riconoscimento del fatto che il commercio può sostenere lo sviluppo dei Paesi esportatori verso una maggiore sostenibilità in tutte e tre le dimensioni. La domanda di derrate alimentari prodotte in maniera sostenibile da parte dei Paesi importatori, come la Svizzera, influenza la modalità di produzione in quelli esportatori. Ciò è evidente nell'esempio dei prodotti equosolidali<sup>27</sup>. Nel 2017 i consumatori svizzeri per prodotti equosolidali hanno speso 701 milioni di franchi, segnando un incremento dell'11,6 per cento rispetto al 2016. Il consumo pro capite di questi prodotti nel 2017 è ammontato a 83 franchi. Circa il 19 per cento di tutti i prodotti equosolidali venduti in Svizzera nel 2017 aveva una certificazione bio. Il mercato equosolidale, che funziona in larga misura senza norme statali, negli ultimi 25 anni è cresciuto vertiginosamente poiché in particolare i grandi distributori hanno notato che vi è una domanda di tali prodotti da parte di consumatori con un elevato potere di acquisto. L'esempio dell'equosolidale mostra che il maggior commercio di beni agricoli e derrate alimentari può contribuire ad avviare e sostenere sviluppi sostenibili nei Paesi esportatori. Ciò è in particolare il caso se i consumatori nei Paesi importatori attribuiscono alla produzione delle derrate alimentari sostenibile un elevato valore, come avviene in Svizzera. Il caso degli Stati del Mercosur costituisce un esempio calzante. Gli esportatori di carne, infatti, adempiono le esigenze dei consumatori svizzeri.

Le aziende commerciali hanno riconosciuto che le esigenze dei consumatori verso prodotti ottenuti in maniera sostenibile racchiudono un grande potenziale economico che può essere sfruttato solo se gli interessi dei consumatori sono presi sul serio e la sostenibilità può essere realmente comprovata a livello commerciale. Fondamentale per la credibilità è la trasparenza dalla produzione, dalle materie prime fino al consumo finale. Altrettanto importante è l'informazione oggettiva affinché le decisioni in materia di acquisto non siano influenzate da errate interpretazioni della sostenibilità o da semplici mode. Le tecnologie innovative possono offrire nuove possibilità per il monitoraggio di informazioni rilevanti per la sostenibilità. Tali tecnologie in futuro potrebbero semplificare notevolmente e rendere trasparente la tracciabilità del luogo e dei metodi di produzione delle derrate alimentari. Al momento nell'ambito di un progetto di ricerca con l'università di Zurigo viene esaminata l'attuabilità della blockchain technology all'interno del Paese. La tracciabilità delle informazioni è di fondamentale importanza per i consumatori e per i produttori indigeni. Blocchi d'informazioni garantiti a livello digitale possono essere fondamentali per la creazione della fiducia. Potenziano inoltre la protezione dagli inganni. Numerose nuove applicazioni nel settore della protezione dall'inganno delle derrate alimentari lungo la catena di valore documentano il potenziale di tali tecnologie. Con la Politica agricola 2022+ verranno create le condizioni quadro per poterle sfruttare meglio.

### 3.8 Impiego di derrate alimentari rispettoso delle risorse

La disponibilità di derrate alimentari e la sostenibilità del consumo alimentare possono essere migliorate gettando via meno alimenti, riducendo le perdite a livello di produzione o di processo di elaborazione e consumando alimenti ottenuti impiegando meno risorse.<sup>28</sup> I modelli di calcolo<sup>29</sup> dimostrano che con un utilizzo ottimale della superficie agricola utile potrebbe essere coperto il fabbisogno minimo di alimenti della popolazione svizzera. La razione alimentare sarebbe tuttavia decisamente diversa da quella attuale.

---

<sup>27</sup> Fonte: 25 Jahre am Puls der Zeit, Jahres- und Wirkungsbericht 2017 Max Havelaar

<sup>28</sup> cfr. anche Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Bertschy (<https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/46591.pdf>)

<sup>29</sup> cfr.

[https://www.bwl.admin.ch/dam/bwl/de/dokumente/themen/lebensmittel/potenzialanalyse.pdf.download.pdf/Potenzialanalyse\\_d.pdf](https://www.bwl.admin.ch/dam/bwl/de/dokumente/themen/lebensmittel/potenzialanalyse.pdf.download.pdf/Potenzialanalyse_d.pdf) (pag.4)

Il margine di manovra per misure volte a ridurre il food waste e per un'alimentazione rispettosa delle risorse è limitato nella legislazione sull'agricoltura. Nel quadro dell'economia verde<sup>30</sup>, la Confederazione s'impegna nell'attuazione di misure per evitare il food waste nonché elaborare basi per un'alimentazione rispettosa delle risorse. Attraverso la formazione e la comunicazione la Confederazione intende sensibilizzare i consumatori.

---

<sup>30</sup> cfr. [https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/wirtschaft-konsum/fachinfo-da-ten/bericht\\_an\\_den\\_bundesratgruenewirtschaft.pdf.download.pdf/bericht\\_an\\_den\\_bundesratgruenewirtschaft.pdf](https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/wirtschaft-konsum/fachinfo-da-ten/bericht_an_den_bundesratgruenewirtschaft.pdf.download.pdf/bericht_an_den_bundesratgruenewirtschaft.pdf)

## 4. TEMPISTICHE PA22+ IN LINEA CON LE INIZIATIVE POPOLARI

Il 4 giugno 2018 il Consiglio nazionale ha deciso che i risultati delle votazioni sulle iniziative popolari pendenti rilevanti per l'agricoltura (iniziativa Per alimenti equi, iniziativa Per la sicurezza alimentare, iniziativa sull'acqua potabile, ecc.) devono essere presi in considerazione nell'evoluzione della politica agricola (PA22+). Il Consiglio federale presenterà pertanto al Parlamento le tempistiche per la PA22+.

Di seguito sono indicate e messe a confronto le tempistiche e le scadenze delle iniziative popolari pendenti e della PA22+.

### 4.1 Prossime iniziative popolari rilevanti per l'agricoltura

#### Iniziativa Per alimenti equi e iniziativa Per la sicurezza alimentare

Le due iniziative popolari federali sono pronte per la votazione e saranno sottoposte al voto del Popolo il 23 settembre 2018.

#### Iniziativa sull'acqua potabile e iniziativa per una Svizzera senza pesticidi sintetici

L'iniziativa popolare federale «Acqua potabile pulita e cibo sano – No alle sovvenzioni per l'impiego di pesticidi e l'uso profilattico di antibiotici» (iniziativa sull'acqua potabile) è stata depositata il 18 gennaio 2018; l'iniziativa popolare federale «Per una Svizzera senza pesticidi sintetici» il 25 maggio 2018.

In virtù dell'articolo 96-106. della legge sul Parlamento (LParl; RS 171.10), per le iniziative popolari sono determinanti le seguenti scadenze:

Chi	Cosa	Quando
Consiglio federale	Approvazione del messaggio senza controprogetto	12 mesi dalla data di deposito
	Approvazione del messaggio con controprogetto	18 mesi dalla data di deposito
Assemblea federale	Raccomandazione senza controprogetto	30 mesi dalla data di deposito
	Raccomandazione con controprogetto	42 mesi dalla data di deposito (presuppone la decisione in tal senso dell'Assemblea federale)
Consiglio federale	Definizione degli oggetti della votazione popolare	Almeno 4 mesi prima della data della votazione
Cittadini	Votazione popolare	Entro 10 mesi dall'approvazione da parte dell'Assemblea federale. Entro 16 mesi se le iniziative popolari sono approvate nelle sessioni primaverili o estive dell'anno elettorale 2019.

Al momento non è ancora stato stabilito se le due iniziative popolari saranno sottoposte alla votazione con o senza controprogetto diretto o indiretto. Nella legge sul Parlamento sono stabiliti soltanto i termini massimi di trattamento per le diverse varianti. A seconda della rapidità con cui il Consiglio federale e il Parlamento tratteranno le iniziative, gli oggetti potrebbero anche essere sottoposti prima al Popolo. L'esperienza mostra che le fasi del processo prescritte per la trattazione di iniziative nell'Amministrazione (elaborazione del messaggio, consultazione degli uffici, ecc.) e in Parlamento (dibattito nelle commissioni e nelle Camere) hanno una durata minima ben precisa.

La definizione degli oggetti della votazione popolare spetta al Consiglio federale. Occorre prestare attenzione al fatto che il Consiglio federale, in virtù dell'articolo 10 capoverso 1<sup>bis</sup> della legge federale sui diritti politici (LDP; RS 161.1), definisce l'oggetto della votazione entro quattro mesi dalla data della vo-

tazione. In merito ha un certo margine di manovra. Tuttavia nella sua decisione deve prendere in considerazione alcuni criteri e fattori esterni, segnatamente:

- i termini legali entro i quali le iniziative popolari devono essere sottoposte al voto del Popolo e dei Cantoni (art. 75a cpv. 1 e 3<sup>bis</sup> LDP);
- il numero di oggetti che al momento della sua decisione sono pronti per la votazione;
- il numero e il tipo di oggetti che potrebbero giungere al voto nei successivi termini di votazione;
- il fatto che un atto normativo deve entrare in vigore dopo la riuscita formale del referendum in una determinata data;
- il principio che gli oggetti che vanno in votazione contemporaneamente non possono contraddirsi dal profilo del contenuto.

Il Consiglio federale provvede inoltre affinché un dipartimento normalmente non debba occuparsi di più di un oggetto per termine di votazione.

## **4.2      Politica agricola a partire dal 2022 (PA22+)**

La PA22+ entrerà verosimilmente in vigore il 1° gennaio 2022. Affinché gli adeguamenti legislativi decisi dal Parlamento possano essere attuati tempestivamente a livello di ordinanza, il Parlamento dovrebbe approvare il messaggio concernente la PA22+ al più tardi nella sessione primaverile 2021. Secondo l'esperienza, le revisioni legislative previste in relazione alla PA22+ richiederanno almeno tre sessioni (una sessione per Camera più una per l'eliminazione delle divergenze). Ne risulta che il messaggio concernente la PA22+ dovrebbe essere sottoposto al Parlamento (Camera prioritaria) al più tardi nella sessione estiva 2020.

## **4.3      Sintesi delle tempistiche della PA22+ e delle iniziative popolari**

Alla base della seguente sintesi vi è l'ipotesi che:

l'iniziativa sull'acqua potabile e l'iniziativa per una Svizzera senza pesticidi sintetici

verranno sottoposte al voto del Popolo senza controprogetto diretto o indiretto, poiché nella PA22+ sono considerati determinati interessi legittimi delle due iniziative popolari.

Variante rapida

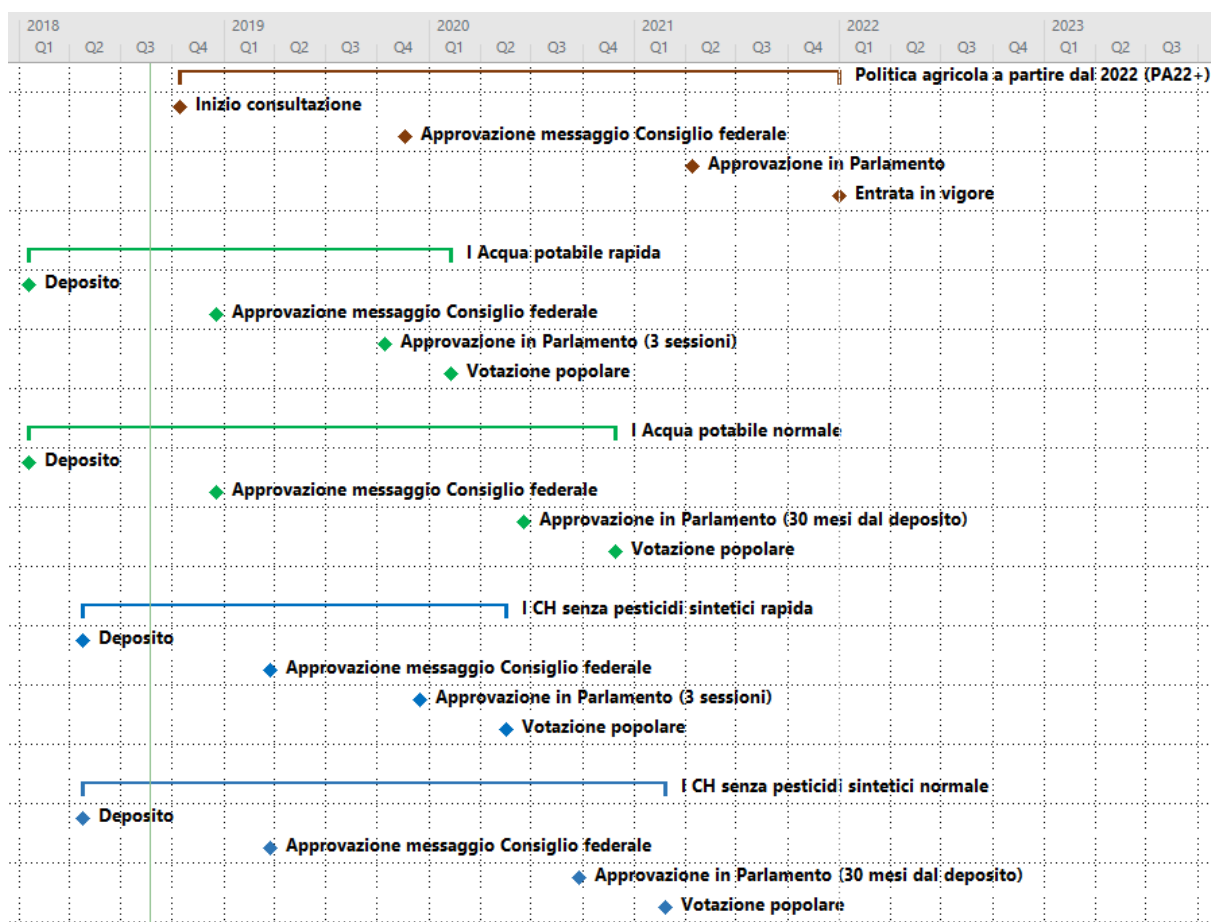
- Approvazione del messaggio da parte del Consiglio federale: 11 mesi dalla data di deposito
- Dibattito nelle commissioni e nel Parlamento: 3 sessioni (ovvero circa 9 mesi)
- Votazione popolare: al più presto, ma almeno 4 mesi dopo la decisione del Parlamento.

Variante normale

- Approvazione del messaggio da parte del Consiglio federale: 11 mesi dalla data di deposito
- Parlamento: utilizzo del termine legale di 30 mesi dalla data di deposito
- Votazione popolare: al più presto, ma almeno 4 mesi dopo la decisione del Parlamento.



Figura 6: Sintesi delle tempistiche e scadenze



#### 4.4 Conclusione

I risultati delle votazioni popolari sull'iniziativa Per alimenti equi e sull'iniziativa Per la sovranità alimentare saranno disponibili prima della consultazione sulla PA22+. Se accolte, le iniziative potrebbero influire considerevolmente sull'evoluzione della politica agricola. Affinché la PA22+ possa entrare in vigore il 1° gennaio 2022, il dibattito parlamentare sul rispettivo messaggio dovrebbe iniziare entro la sessione estiva 2020. Una votazione popolare sull'iniziativa sull'acqua potabile è possibile prima dell'inizio del dibattito concernente la PA22+ nella Camera prioritaria, ovvero nel primo trimestre 2020, a condizione che il Parlamento decida entro tre sessioni. L'ultima data utile per la votazione sarebbe il 17 maggio 2020. Basandosi sulle stesse ipotesi, una votazione popolare sull'iniziativa Per una Svizzera senza pesticidi sintetici sarebbe possibile alla fine del secondo trimestre 2020.