



Il futuro della protezione doganale agricola

Thomas Widmer, 20 luglio 2017

1. Introduzione

Questo documento ha l'obiettivo, da un lato, di valutare lo studio dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) del 23 luglio 2017 intitolato "Evaluation of the relevance of border protection for agriculture in Switzerland" (OCSE 2017) dal profilo della ricerca sulla valutazione, dall'altro di collocare i risultati di tale valutazione nel dibattito sulla politica agricola svizzera.

Per conseguire il primo obiettivo sarebbe sostanzialmente necessario procedere a una meta-valutazione approfondita, ovvero una valutazione della valutazione, che sottoporrebbe la presente valutazione primaria a un esame sistematico e trasparente relativo alla sua qualità. Non essendo possibile, mi limiterò, qui di seguito, ad alcune osservazioni frutto di una selezione. A tal proposito ritengo sia importante sottolineare che ho seguito le fasi preliminari dei lavori e ho avuto a più riprese la possibilità di esprimere il mio punto di vista durante il processo di valutazione.

Anche per quanto riguarda il secondo obiettivo occorre segnalare che la collocazione nel dibattito non è propriamente conseguibile, non da ultimo perché sarebbe necessario un rilevamento accurato della situazione che caratterizza l'intera politica agricola tenendo conto di altri ambiti politici rilevanti (come la politica commerciale, quella in materia di concorrenza e di pianificazione del territorio nonché la politica ambientale). Ciò non è possibile nel contesto dato. Anche per questo aspetto devo limitarmi ad alcune osservazioni puntuali.

Qui di seguito presenterò brevemente la valutazione dell'OCSE dal mio punto di vista (capitolo 2) per poi valutarla dalla prospettiva della valutazione (capitolo 3) e collocarla nel contesto della politica agricola (capitolo 4). Concluderò con alcune riflessioni complementari (capitolo 5).

2. La valutazione dell'OCSE

La valutazione elaborata dall'OCSE (OCSE 2017) non riguarda l'efficacia delle basi legali concernenti la protezione doganale (cfr. in merito Loi et al. 2016), bensì la rilevanza della protezione doganale intesa come strumento per raggiungere obiettivi politici superiori, ovvero l'approvvigionamento sicuro della popolazione, la salvaguardia delle risorse naturali, la cura del paesaggio rurale e l'occupazione decentralizzata del territorio nazionale (in virtù dell'art. 104 Cost.; RS 101), nonché la garanzia del benessere degli animali (in virtù dell'art. 1 lett. e della legge sull'agricoltura; RS 910.1). Lo studio è incentrato sui contingenti doganali i quali rappresentano il più importante strumento della protezione doganale svizzera nel settore agricolo. Per contingente doganale s'intende un regime d'importazione secondo cui fino a un determinato volume le importazioni sono gravate da un'aliquota di dazio minore rispetto alle importazioni effettuate al di sopra di tale limite. Oltre a valutare l'idoneità della protezione doganale, nel quadro dello studio si dovevano proporre strumenti politici alternativi in vista del raggiungimento degli obiettivi summenzionati individuandone i punti di forza e di debolezza rispetto alla protezione doganale.

In base a studi esistenti sulla protezione doganale e sui suoi effetti, la valutazione impiega un modello di simulazione, denominato OECD METRO (Modelling Trade at the OECD), per scoprire quali effetti avrebbe l'abolizione della protezione doganale sulla produzione agricola indigena e sulle importazioni, optando quindi per un approccio economico alla problematica. In questo contesto la cosiddetta multifunzionalità dell'agricoltura riveste un'importanza centrale, sottolineando che il settore agricolo non deve essere considerato unicamente un produttore di prodotti agricoli, bensì anche un fornitore di prestazioni che rientrano nella categoria dei cosiddetti "non-commodity outputs", come ad esempio la cura del paesaggio, la protezione dell'ambiente o lo sviluppo rurale. Proprio in questi ambiti, in ragione delle esternalità si riscontrano spesso fallimenti del mercato. La produzione e il commercio dei prodotti agricoli sono analizzati con il modello di simulazione, mentre per quanto riguarda i "non-commodity outputs" le conclusioni della valutazione si basano sui risultati di altri studi o su considerazioni di plausibilità economicamente comprovate.

I risultati dello studio sono chiari: la protezione doganale è poco adatta per adeguare la produzione di beni agricoli agli obiettivi superiori. Salvo poche eccezioni, la produzione indigena di carne, cereali, verdura e di altri prodotti agricoli è accresciuta grazie alla protezione doganale; lo studio mostra infatti che la protezione doganale promuove la produzione agricola indigena e assicura il raggiungimento degli obiettivi di produzione. Giunge tuttavia anche alla

conclusione che nel contesto di un commercio agricolo liberalizzato oltre l'85 per cento dell'attuale produzione indigena sarebbe mantenuta. La protezione doganale non è però in grado di fornire un contributo sostanziale alla salvaguardia delle risorse naturali, alla cura del paesaggio rurale, all'occupazione decentralizzata del territorio nazionale e alla garanzia del benessere degli animali. Oltre alla carente idoneità della protezione doganale si constatano anche significative perdite in termini di efficienza, ovvero rendite generate dalla legislazione di cui approfittano attori che non ne sono i destinatari, ma che sono ben informati e influenti sul mercato. Lo studio conclude pertanto che una liberalizzazione che preveda una riduzione della protezione doganale o il suo completo smantellamento sarebbe vantaggiosa e propone le seguenti alternative: da un lato gli strumenti esistenti vanno reimpostati e potenziati, puntando segnatamente sulla differenziazione regionale dei pagamenti diretti, su una governance maggiormente incentrata sulle norme ambientali e sugli strumenti d'informazione dei consumatori. D'altro canto lo studio raccomanda due nuovi strumenti della gestione del rischio, ovvero primo: un'assicurazione facoltativa contro i rischi nelle aziende agricole (volatilità dei mercati o fenomeni meteorologici) per rafforzare la capacità delle aziende agricole di affrontare i rischi e secondo: finanziamenti statali in caso di eventi catastrofici che superano le possibilità di reazione delle singole aziende agricole e del mercato agricolo.

3. La valutazione dal profilo della valutazione

L'OCSE opta per un approccio prettamente economico alla tematica, ragion per cui sono stati definiti criteri di valutazione rilevanti, ovvero l'efficienza e le logiche d'azione degli operatori del mercato. La valutazione non si fonda però su modelli economici prestabiliti (Widmer/De Rocchi 2012: 75-9) e non valuta l'efficienza della protezione doganale con un confronto tra i costi e i benefici della regolamentazione (ovvero i costi e i relativi benefici generati dalla regolamentazione), bensì si esprime a livello del mercato dei prodotti agricoli e dell'efficienza del mercato. Il concetto "non-commodity outputs" stesso evidenzia il livello dell'analisi; con "output" non si intendono in questo contesto i servizi e i prodotti delle misure statali (più precisamente i permessi d'importazione e gli introiti doganali), come solitamente è il caso per le valutazioni delle politiche pubbliche (cfr. p.es. Weiss 1998 244-50, Levin/McEwan 2001, Frey Widmer 2011), bensì gli effetti dell'operato degli attori del mercato (p.es. riguardo all'occupazione decentralizzata). Nella letteratura sul tema della valutazione questi ultimi sono definiti "policy impact", se vi è un rapporto di causa-effetto. Il sistema di riferimento della presente analisi è quindi il mercato agricolo, ovvero la produzione e il commercio di prodotti agricoli nonché i volumi e i prezzi osservati. Questa prospettiva si presta certamente molto bene per



illustrare i rispettivi meccanismi del mercato, per simulare nuove condizioni del mercato e per valutarne l'impatto sull'efficienza del mercato. A livello dei "non-commodity outputs" questo approccio incontra invece i suoi limiti. Per quanto riguarda questi aspetti, i responsabili dello studio si riferiscono quindi, nella misura del possibile, a ricerche esistenti (come p.es. Flury 2008, Huber 2008 o Suter et al. 2016; cfr. anche Huber/Flury 2017) e si richiamano anche alle correlazioni osservate senza prove dell'efficacia. Per questi motivi l'evidenza presentata è chiaramente più solida per quanto riguarda l'impatto sul mercato della protezione doganale che non rispetto agli ulteriori effetti.

Le proposte di strumenti politici alternativi sostitutivi in caso di abbandono o di riduzione della protezione doganale, volti a compensare o ad ammortizzare gli effetti associati (valutati negativamente), appaiono piuttosto scontate. Da un lato si raccomanda di potenziare o adeguare gli strumenti già esistenti, dall'altro si lancia il dibattito su (in alcuni casi presunti) nuovi strumenti per la gestione del rischio. In considerazione dei numerosi strumenti già a disposizione della politica agricola svizzera, ciò non sorprende e non può essere imputabile ai responsabili dello studio. D'altronde non bisogna certo aspettarsi miracoli dalle valutazioni! Si presta invece a critica il fatto che emerge soltanto parzialmente in che modo e in quale misura gli strumenti proposti possano contribuire al raggiungimento degli obiettivi superiori summenzionati. A questo riguardo ci si sarebbe auspicati considerazioni più incisive, che presumibilmente non è stato possibile formulare nell'ambito del presente progetto di valutazione.

4. La valutazione dal profilo della politica agricola svizzera

La valutazione non lascia dubbi sul fatto che l'attuale sistema di protezione doganale non consente di raggiungere gli obiettivi previsti dalla regolamentazione in modo idoneo ed efficiente. Gli strumenti alternativi proposti dai responsabili dello studio potrebbero essere idonei per limitare gradualmente certi effetti indesiderati della rinuncia alla protezione doganale, ma, sulla base delle informazioni attuali, non consentiranno di compensarne completamente gli effetti, come per esempio il calo del reddito agricolo. Questo aspetto è tuttavia di fondamentale importanza per l'accettazione politica di una riforma in tal senso. Una messa in discussione dell'esistenza futura delle aziende contadine in Svizzera con conseguente minaccia per la produzione agricola indigena pregiudica considerevolmente la volontà di intraprendere delle riforme politiche.



Occorre anche considerare che l'analisi tiene poco conto di alcuni aspetti. Mi riferisco a tal proposito al fatto che la soppressione della protezione doganale rappresenta altresì una perdita considerevole in termini di entrate. Nel 2016 la Confederazione ha infatti incassato, grazie ai dazi d'importazione sui prodotti agricoli, 643 milioni di franchi (OCSE 2017: 15). Pur sottraendo da questo importo le spese di riscossione, l'ammancio nel bilancio della Confederazione sarà considerevole e dovrà essere compensato tramite altre entrate o tagli delle spese.

L'abolizione della protezione doganale comporta vantaggi economici, per esempio una riduzione dei prezzi per l'industria di trasformazione e per i consumatori, ma è difficile prevedere in quale misura i prezzi al consumo svizzeri si allineeranno a quelli internazionali. Come emerso da vari confronti dei prezzi di prodotti non gravati da dazi d'importazione di altri settori, vi sono delle differenze imputabili soltanto limitatamente alle condizioni del mercato svizzero (come gli elevati costi di distribuzione determinati dal livello salariale e dai costi immobiliari). Tuttavia ipotizzare un allineamento completo sembra poco plausibile.

La protezione doganale dovrebbe anche promuovere la produzione ecologica e il benessere degli animali. In un'ottica strettamente nazionale si potrebbe sostenere che, presupposta una regolamentazione immutata dell'agricoltura svizzera, una riduzione dei volumi di produzione in ragione di crescenti quote d'importazione determinerebbe un miglioramento della protezione dell'ambiente e del benessere degli animali in Svizzera. Tuttavia, se si allarga la prospettiva e si valutano gli effetti per esempio sul benessere degli animali da un punto di vista globale, si constata in generale un peggioramento del benessere globale degli animali dovuto al trasferimento della produzione all'estero in quanto gli standard svizzeri in materia di protezione degli animali sono più elevati.

5. Conclusioni

Alla luce delle considerazioni suesposte (cfr. OCSE 2017, ma anche di altre valutazioni quali Loi et al. 2016), è assodato che occorre intervenire sulla protezione doganale. Da un lato si discute della sua riduzione o del suo smantellamento. Questa prospettiva di sviluppo è strettamente correlata agli sforzi nell'ottica dell'apertura del mercato sia nel quadro del libero scambio a livello europeo sia sul piano globale. Il reciproco accesso al mercato è un elemento imprescindibile per l'economia svizzera e promette vantaggi economici. Però, con lo smantellamento degli ostacoli tariffari al commercio, com'è il caso dei dazi d'importazione, la posizione di mercato dell'agricoltura svizzera è messa, almeno temporaneamente, a rischio. Come mi-



sure d'accompagnamento per far fronte a questo rischio vanno sicuramente vagliati gli strumenti alternativi proposti nella valutazione. Tuttavia, va tenuto conto del fatto che il reciproco accesso al mercato offre anche opportunità di sviluppo per l'agricoltura svizzera che vanno sfruttate.

Nell'ottica dell'economia agricola svizzera, però, è plausibile anche pensare a un adeguamento della protezione doganale svizzera. Come emerso chiaramente dalla presente evidenza, vi sono due sfide fondamentali. Primo: le rendite generate dal regime doganale non comportano sostanzialmente alcun vantaggio per i produttori né incidono come auspicato sul loro modo di agire. Le rendite vengono in gran parte sfruttate dai livelli a monte (mezzi di produzione) e a valle (soprattutto il commercio) della catena del valore. Secondo: sono presenti inefficienze considerevoli che rincarano notevolmente il sistema dal punto di vista economico. Al di là dello smantellamento del sistema, anche una riforma dello stesso potrebbe rendere la protezione doganale più mirata ed efficiente. Benché lo studio dell'OCSE non vertesse su questo tema, è discernibile che l'attuale complessità del sistema doganale è un aspetto basilare per avviare una riforma. Essa presenta due effetti negativi che una semplificazione sicuramente riuscirebbe ad attenuare. Primo: soltanto un numero limitato di attori del mercato privilegiati dalle loro competenze e dalla posizione di mercato può utilizzare il sistema in maniera mirata per le proprie finalità. Una semplificazione non eliminerebbe questa disparità di potere, ma potrebbe ridurla notevolmente. Secondo: si può supporre che, da un lato, la necessità di legittimare la protezione doganale aumenterà ulteriormente, dall'altro si punterà a rendere più oggettivo il dibattito sull'abbandono della protezione doganale. In ogni caso sarà utile creare maggiore trasparenza. Fin quando questo sistema complesso, con tutte le conseguenze che esso comporta, sarà comprensibile soltanto a una ristretta cerchia di addetti ai lavori, si rischia sia una (immotivata) perdita di consenso nei confronti della protezione doganale sia una (altrettanto immotivata) riluttanza di riforma politica.

Infine non resta che ribadire un aspetto tanto importante quanto ovvio: i tempi cambiano! L'economia (agricola) svizzera se ne è resa chiaramente conto nell'ultimo decennio con il franco forte. V'è da presumere che anche negli anni a venire le condizioni di mercato subiranno cambiamenti di portata analoga. Benché non sia possibile approfondire questo aspetto, va comunque ribadito che la produzione agricola andrà incontro a mutamenti epocali dovuti all'innovazione tecnologica, segnatamente alla digitalizzazione e alla robotica. Nel settore agricolo sarà necessario ancor più capitale, mentre la valenza dei costi salariali diminuirà a causa di un'ulteriore riduzione del numero delle persone impiegate nel primario. Difficilmente la protezione doganale potrà arginare cambiamenti di una tale portata.



5. Bibliografia

- Flury, Christian/Giuliani, Gianluca/Buchli, Simon (2008): Evaluation of jointness. Between agriculture and rural development. In: OECD (ed.): Multifunctionality in agriculture: Evaluating the degree of jointness, policy implications. Parigi: OCSE, pp. 73-84.
- Frey, Kathrin/Widmer, Thomas (2011): Revising Swiss policies: The influence of efficiency analyses. *American Journal of Evaluation* 32(4): 494-517.
- Huber, Robert (2008): De-linked Cost of Rural Landscape Maintenance: A Case Study from the Swiss Lowlands. In: OECD (ed.): Multifunctionality in agriculture: Evaluating the degree of jointness, policy implications. Parigi: OCSE, pp. 137-53.
- Huber, Robert/Flury, Christian (2017): Vollkostenrechnungen für ökologische und landschaftspflegerische Leistungen. *Agrarforschung Schweiz* 8(1): 12-7.
- Levin, Henry M./McEwan, Patrick J. (2001): Cost-effectiveness analysis. 2nd ed. Thousand Oaks: Sage.
- Loi, Alberico/Esposti, Roberto/Gentile, Mario/Bruni, Mauro/Saguatti, Annachiara/Berisio, Serena/Cuppari, Luca/Aragrande, Maurizio/Haller, Therese/Huber, Martin (2016): Policy evaluation of tariff rate quotas. Report mandated by the Swiss Federal Office of Agriculture. Bologna: Areté srl.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (ed.) (2017): Evaluation of the relevance of border protection for agriculture in Switzerland. Report to the Swiss Federal Office for Agriculture (FOAG). 23 giugno 2017. Parigi: OCSE.
- Suter, Stefan/Mattmann, Michael/Bachmann, Thomas/Hänni, Elvira/Hochuli, Andreas/Huber, Mario (2016): Beitrag der Landwirtschaft und der Agrarpolitik zur Vitalität und Attraktivität des ländlichen Raums. Berna/Zollikofen: Ecoplan/Berner Fachhochschule, Scuola universitaria professionale di scienze agrarie, forestali e alimentari, SSAFA.
- Weiss, Carol H. (1998): Evaluation. Methods for studying programs and policies. Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Widmer, Thomas/De Rocchi, Thomas (2012): Evaluation. Grundlagen, Ansätze und Anwendungen. Zurigo: Rüegger Verlag.
-